

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES



Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales
con especialización en Ciencia Política

III Promoción 2000- 2003

Dos Modelos Diferenciados de Configuración Institucional
Bajo el Impacto de la Evaluación Externa:
la UAM-A y la UIA

Por: Gloria Del Castillo Alemán

Director de Tesis: Dr. Roberto Rodríguez Gómez

FLACSO

SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO

Dos Modelos Diferenciados de Configuración Institucional Bajo el
Impacto de la Evaluación Externa: la UAM-A y la UIA

Tesis presentada para obtener el título de Doctor en Investigación
en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política

Por: Gloria Del Castillo Alemán

Director de Tesis: Dr. Roberto Rodríguez Gómez

Coordinador de Seminario: Dr. Francisco Valdés Ugalde

Agosto de 2003

La realización de esta tesis doctoral contó con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México.

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	1
 PRIMERA PARTE. LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA COMPETITIVIDAD	
INTRODUCCIÓN: el Cambio en la Educación Superior frente a la Competitividad	8
 SEGUNDA PARTE. ELEMENTOS TEÓRICOS, ANALÍTICOS Y METODOLÓGICOS EN EL CAMBIO INSTITUCIONAL UNIVERSITARIO	
 Capítulo 1. LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL	
Introducción	16
1.1 El Cambio Endógeno: la Perspectiva Organizativa desde la Educación Superior	24
1.2 El Cambio Exógeno: el nuevo institucionalismo sociológico en la perspectiva de la evaluación	30
1.2.1 Los orígenes del isomorfismo burocrático: la nueva gestión pública	33
1.2.2 Los resultados del isomorfismo burocrático: el cambio exógeno en la educación superior	36
1.2.2.1 Cambios en el contexto de la educación superior: expansión, diversificación y astringencia presupuestaria	40
1.2.2.2 Las "fibras sensibles" en las relaciones gobierno-IES a partir de la evaluación externa de la calidad	46
1.2.2.3 Las resistencias: la intermediación entre evaluación y cambio	53
1.3 La Comparación Intersectorial: público vs. privado	59
 Capítulo 2. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN: HIPÓTESIS, DIMENSIONES ANALÍTICAS Y VARIABLES	
Introducción	61
2.1 El Cambio Universitario desde distintas Aproximaciones Teóricas y Metodológicas	63
2.2 El Problema de Investigación	71
2.3 Hipótesis	84
2.4 Objetivos Generales y Particulares	85
2.5 Esquema General de Análisis	86
2.5.1 Dimensiones y Variables	93
2.6 Metodología	95

TERCERA PARTE. EL DETONADOR DEL CAMBIO UNIVERSITARIO: LA ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL DE EVALUACIÓN

Capítulo 3. La Regulación Gubernamental en la Década de los Noventa en la Educación Superior: evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad

Introducción	100
3.1 Concepto de Calidad en la Educación Superior desde la perspectiva Gubernamental 1990-2001	105
3.2 La Estrategia Gubernamental de Evaluación 1989-2001: actores, instancias y Nuevas reglas	112
3.2.1 Los Actores de la Política: la SEP y la ANUIES	112
3.2.1 Las Instancias responsables del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación	113
3.2.3 La Estrategia Gubernamental hacia un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación	116
3.2.3.1 Lo nuevo de la estrategia de evaluación	116
3.2.3.2 Características y reglas de la estrategia de evaluación: evaluación diagnóstica y acreditación	120
3.3 Sumario y Conclusiones	134

CUARTA PARTE. LOS ESTUDIOS DE CASOS: EL IMPACTO DE LA EVALUACIÓN EXTERNA EN LA UAM-A Y EN LA UIA

La UAM-A y la UIA desde una Perspectiva Comparada	138
La Trayectoria Institucional de la UAM-A y la UIA	140
• El carácter innovador de la UAM-A y la UIA	140
Los orígenes de las tensiones en los procesos decisionales en la UAM-A y en la UIA	142
La UAM-A y la UIA: dos casos altamente diferenciados bajo el impacto de la evaluación externa	144

Capítulo 4. La UAM-A: la Legitimidad a Cambio de la Eficiencia

Introducción	154
4.1 ¿Quién es la UAM?	
4.1.1 La UAM hoy	156
4.1.2 La Trayectoria Institucional: origen y evolución	161
4.2 La Fisonomía Institucional de Cambio de la UAM-A	
4.2.1 El origen del Financiamiento	170
4.2.2 El Gobierno Universitario	172
4.2.3 La Estructura Académica: la organización departamental	177
4.3 El Impacto de la Evaluación Externa en la UAM-A	184
4.3.1 La Estrategia de Evaluación Interna	185
4.3.2 El denominador común de la estrategia interna de evaluación: la dificultad de rectificar deficiencias	187

4.3.3. El impacto de la evaluación externa en la evaluación de planes de estudio y en el seguimiento de estudiantes.....	192
4.4 Conclusiones	201
Capítulo 5. La UIA: la Eficiencia a Cambio de la Legitimidad	
Introducción	204
5.1 ¿Quién es la UIA?	
5.1.1 La UIA hoy	206
5.1.2 La Trayectoria Institucional: origen y evolución	211
5.2 La Fisonomía Institucional de Cambio de la UIA	
5.2.1 El origen del Financiamiento	217
5.2.2 El Modelo Decisional de la UIA: el gobierno universitario y las decisiones En el ámbito académico	220
5.2.3 La Estructura Académica: la organización departamental	230
5.3 El Impacto de la Evaluación Externa en la UIA	236
5.3.1 La Estrategia de Evaluación Interna	237
5.3.2 El denominador común de la estrategia interna de evaluación: la capacidad de rectificar	247
5.3.3. El impacto de la evaluación externa en la evaluación de planes de estudio	249
5.4 Conclusiones	253

QUINTA PARTE: ¿HACIA UNA HOMOLOGACIÓN DE LA CALIOAD?

Capítulo 6: Un Balance del Impacto de la Evaluación Externa	259
ANEXOS	
Anexo 1: Evaluación Diagnóstica: autoevaluación, evaluación interinstitucional y evaluación individual	270
Anexo 2: Dimensiones analíticas de los distintos tipos de evaluación	279
Anexo 3: Órganos Personales e Instancias de Apoyo en la UAM-A	291
Anexo 4: La Evaluación del Personal Académico de la UAM-A: la Beca a la Carrera Docente y la Opinión de los Estudiantes	296
Anexo 5: La Evaluación de los Estudiantes en la UAM-A	305
Anexo 6: El Sentido de Ser de la UIA	309
Anexo 7: Los Órganos "Unipersonales" en la UIA	315
Anexo 8: Los Órganos Colegiados en la UIA	318
BIBLIOGRAFÍA	327

ÍNDICE DE CUADROS

Capítulo 1

Cuadro 1: El Cambio en las Perspectivas de la Educación Superior y el Nuevo Institucionalismo	22
---	----

Capítulo 2

Cuadro 2: Énfasis y Ausencias en las Perspectivas Analíticas sobre el Cambio Institucional	70
Cuadro 3: Diferencias UAM-A-UIA	75
Cuadro 4: Los Distintos Isomorfismos en la UAM-A y la UIA	82
Cuadro 5: Dimensiones y Variables del Cambio Universitario	94

Capítulo 3

Cuadro 6: Organismos Evaluadores y Dimensiones de Evaluación	114
Cuadro 7: La Estrategia Gubernamental de Evaluación y sus Sistemas de Incentivos	122
Cuadro 8: Diferencias y Semejanzas entre la Evaluación-CIEES y la Acreditación La UAM-A y la UIA desde una perspectiva comparada	132
Cuadro 9: Las Diferencias entre la UAM-A y la UIA y su Impacto en el Cambio Interno	145
Cuadro 10: La Intensidad de los Isomorfismos en la UAM-A y en la UIA	151
Cuadro 11: El Uso de la Evaluación Externa en la UAM- y en la UIA	152

Capítulo 4

Cuadro 12: Datos Comparativos UAM-UAM-A, 2000	161
Cuadro 13: El Gobierno Universitario de la UAM	173
Cuadro 14: La Composición del Colegio Académico de la UAM	174
Cuadro 15: La Composición del Consejo Académico de la UAM-A	174
Cuadro 16: La Composición de un Consejo Divisional de la UAM-A	174

Capítulo 5

Cuadro 17: Los Órganos Colegiados y Unipersonales de la UIA	220
Cuadro 18: La Composición del Comité Académico de la UIA	226
Cuadro 19: La Composición de un Consejo Académico de Departamento de la UIA	227
Cuadro 20: La Composición de un Consejo Técnico de Programa de la UIA	227
Cuadro 21: El Sistema de Incentivos en la Estrategia Interna de Evaluación de la UIA	249

ÍNDICE DE FIGURAS

Capítulo 2	
Figura 1: El Cambio Institucional Universitario	73
Figura 2: Esquema Analítico del Cambio Institucional en las Universidades	88
Capítulo 3	
Figura 3. La intervención Gubernamental en la Educación Superior: la evaluación de la calidad	119
Capítulo 4	
Figura 4: La Estructura Académica de la UAM	158
Capítulo 5	
Figura 5: La Estructura Académica de la UA	209

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis doctoral ha sido posible por el apoyo institucional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica de México. Del primero recibí una beca que me permitió dedicarme de tiempo completo por tres años al programa de Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política de la FLACSO. De ésta, recibí su apoyo académico, económico y el uso de su biblioteca a través del trato amable y eficiente de Marita. A ambas instituciones, expreso mi agradecimiento.

En la realización de este trabajo conté con la solidaridad de compañeros y amigos de la Flacso que en distintos momentos de incertidumbre tuve su apoyo y aliento. Mis compañeros del seminario de "Economía Política", Karina, Gisela, Luis Fernando y Rodolfo, contribuyeron directa e indirectamente en el desarrollo de mi trabajo de investigación con sus comentarios y sugerencias durante los martes por la tarde. También a ellos mi agradecimiento.

Cuando inicié este trabajo de investigación conocía mis casos de estudio, la UAM-A y la UIA pero no con la precisión con que se requería. En este tránsito, conté con la paciencia y el tiempo de Jorge Bobadilla de la UAM-A y de Maura Rubio de la UIA, quienes en distintas ocasiones y momentos me apoyaron con sus conocimientos sobre sus respectivas Universidades. A ellos mi gratitud.

El trabajo de campo no hubiera sido tan fructífero e interesante de no haber contado con la colaboración de las personas a quienes entrevisté tanto de la UAM-A y de la UIA. A ellos mi agradecimiento por el tiempo dedicado a responder mis dudas que parecían interminables y, a veces hasta incómodas.

A Roberto Rodríguez le agradezco sus observaciones y sugerencias y, especialmente no sentir el peso de la presión cuando en realidad existía. Asimismo a Francisco Valdés, mi agradecimiento por sus valiosos comentarios durante los seminarios de tesis, que fueron varios. Y a mis lectores, Graciela Bensusán, Mónica Casalet y Henio Millán, mi gratitud por sus agudos comentarios.

Después de haber escrito un primer borrador de tesis, el trabajo por delante me parecía todavía interminable. En esta etapa, agradezco a Francisco Miranda y Gonzalo Varela sus observaciones y sugerencias.

A Giovanna Valenti, le agradezco no sólo la agudeza y pertinencia de sus comentarios académicos a este trabajo de investigación, sino especialmente su calidez y apoyo solidario en el momento en que lo necesité.

En mi familia tuve la suerte de encontrar el estímulo y apoyo constante en todos los sentidos. A mis padres, Gloria y Luis, les agradezco su amor y el siempre estar conmigo. A mis hermanos Luis y Fernando, y a mi cuñada Ana Cecilia, mi agradecimiento por su cariño y apoyo solidario. Y, a Uche y a Luz Alicia, mi cariño por sus palabras de aliento.

A mis amigos, Alicia y Carlos y, Lucía y Oscar por hacerme sentir que en este mundo no estamos solos. A ellos mi cariño.

A Leopoldo, mi cariño por los muchos años que compartimos.

A mi hija, Gloria mi agradecimiento y cariño por compensar con su ternura y alegría todos los días de trabajo y esfuerzo dedicados a esta investigación.

PRESENTACIÓN

El tema del trabajo de investigación que aquí se presenta se ubica en el contexto mexicano y, gira en torno al cambio institucional universitario en dos instituciones de educación superior, una pública la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco (UAM-A), y, otra particular, la Universidad Iberoamericana (UIA), como resultado del impacto de la estrategia gubernamental de evaluación orientada al mejoramiento de la calidad educativa en el nivel superior, a partir de la década de los noventa. De acuerdo a lo anterior, el objetivo general de la investigación es conocer los alcances y límites de la capacidad de incidencia del Estado mexicano a través de la adopción de patrones de evaluación externa al interior de estas dos Universidades, en función de su relación con el Estado y de su singularidad organizativa.

La inquietud de analizar el impacto de la evaluación externa en dos contextos institucionales de distinto régimen jurídico tiene origen en que generalmente se considera que las universidades por ser públicas se sujetan automáticamente a las reglas que establece el gobierno mexicano subestimando los rasgos particulares que caracterizan a las IES. los cuales desde nuestra perspectiva explican en gran medida los ritmos y pautas de cambio al interior de las mismas. Es decir, no toda universidad pública se ajusta a reglas externas solamente porque guarda una estrecha relación con las autoridades gubernamentales sino que su adaptación a éstas se vincula a su singularidad organizativa.

Asimismo, se llega a generalizar que las universidades privadas no están sujetas a casi ningún tipo de regulación gubernamental y, en consecuencia difícilmente es imaginable que este tipo de instituciones adopten en su funcionamiento interno reglas externas impulsadas desde una esfera distinta a la suya. En este sentido, nos llamó la atención que la UIA siendo una institución privada y autónoma asumiera reglas de evaluación impulsadas desde la esfera gubernamental, al igual que la UAM-A.

De ahí que la pregunta que orienta al conjunto de la investigación es, ¿por qué universidades públicas y privadas responden de manera similar frente a una misma señal de cambio institucional, es decir, a la evaluación externa?

Para dar respuesta a esta interrogante, nuestra investigación se construyó con base en una primera exploración empírica sobre el funcionamiento general de nuestros dos casos de estudio, cuyos resultados fueron de utilidad para orientar el trabajo de campo posterior. En este sentido, nuestro trabajo de investigación estuvo orientado por un flujo de doble sentido entre teoría y práctica, lo cual nos permitió rescatar los conceptos pertinentes de la teoría y, con base en ellos construir las categorías analíticas pertinentes que sustentan la respuesta a nuestra principal pregunta de investigación.

La exploración inicial nos generó otras interrogantes que nos ayudaron en primera instancia a comprender la lógica del cambio institucional al interior de nuestros casos de estudio y, en seguida, identificar las variables explicativas que nos condujeran a establecer los elementos organizacionales que marcan el ritmo y pautas del cambio intraorganizacional, con el propósito de entender por qué la UAM-A y la UIA habían decidido aunque por razones distintas adoptar reglas de evaluación externa.

En este sentido, las preguntas que nos ayudaron a construir la respuesta a la pregunta principal de investigación durante el trabajo de campo fueron:

- ¿quiénes son la UAM-A y la UIA en términos de su origen y evolución institucional?
- ¿qué elementos organizativos constituyen las principales diferencias entre la UAM-A y la UIA, y cuáles de ellos hacen del cambio un proceso diferenciado en ambas universidades?
- ¿en qué medida el modelo decisional de cada Universidad favorece, obstaculiza o retarda la existencia de una estrategia de evaluación interna operativamente efectiva?
- ¿qué tipo de cambio es capaz de generar la evaluación externa al interior de la UAM-A y la UIA en función de su singularidad organizativa y de los rasgos de sus respectivas estrategias internas de evaluación?

A partir de este conjunto de interrogantes nos fue posible construir el problema de investigación, a través del cual planteamos que la tensión entre legitimidad y eficiencia instrumental inherente a los

procesos decisionales de la UAM-A y la UIA que de alguna manera aletargan el ritmo de los cambios necesarios para contar con una oferta educativa de calidad y por tanto competitiva, es factible destruirla o neutralizarla a partir de la adopción de reglas externas de evaluación.

Con el propósito de explicar el cambio institucional en la UAM-A y en la UIA a partir de la evaluación externa, partimos de una perspectiva analítica que tiene como propósito articular dos visiones distintas del cambio intraorganizacional: una que explica el cambio interno como producto de la articulación de los distintos los elementos internos que constituyen a las IES; y, otra que aborda el cambio interno como resultado de la intervención de factores externos que provienen del ambiente en el cual se ubican las IES.

De esta forma, nuestro cuerpo analítico se configura por una perspectiva organizativa de la educación superior, en la cual se enfatiza la complejidad de las universidades y, como resultado de ello la dificultad del cambio por impulsos externos y, por una perspectiva interorganizacional, particularmente desde el nuevo institucionalismo sociológico, donde se considera que el cambio en las organizaciones es producto de la relación organización-ambiente.

La búsqueda de esta complementariedad entre ambas visiones radica en que la perspectiva interorganizacional dedica poco espacio a los elementos intraorganizacionales para explicar el cambio, en tanto que la perspectiva organizativa de la educación superior, desestima la capacidad del cambio por impulsos externos. De esta forma, en el análisis del cambio al interior de las universidades ocupa un lugar central la descripción de la organización interna de las Universidades, las reglas internas y externas de evaluación y, la interacción entre actores colectivos en el marco de los procesos decisionales.

Desde nuestra perspectiva, el cambio institucional en las universidades se explica a partir del impacto de fuerzas externas (la evaluación gubernamental) en función de la singularidad organizativa de las universidades (fisonomía institucional de cambio). Con lo anterior, queremos enfatizar que el cambio al interior de las IES tiene un origen explicativo multicausal. Asimismo, la perspectiva analítica que elegimos nos permite dar cuenta de la coexistencia de la heterogeneidad y homogeneidad interorganizacionales a partir de la adopción de patrones similares de evaluación,

derivado de una selección de casos de estudio que pertenecen a distintos sectores de la educación superior.

El estudio del cambio institucional universitario se lleva a cabo considerando dos dimensiones analíticas, una macro, en la cual se ubica la política educativa superior de financiamiento y la calidad junto con las agencias nacionales responsables del diseño e implementación de la evaluación externa; y una micro, que corresponde al análisis del cambio institucional en las universidades. En el espacio de las Universidades, el análisis del cambio institucional se ubica en las unidades operativas básicas de éstas que son los departamentos, particularmente se focaliza en el cambio que tiene lugar en los planes y programas de estudio, donde la evaluación externa tiene una mayor incidencia para su revisión o actualización.

Nuestro punto de partida es que la política de educación de financiamiento y calidad de la década de los noventa, donde la evaluación ocupa un lugar privilegiado, representa el principal detonador del cambio institucional en el ámbito de las Universidades, y que las respuestas de éstas al cambio externo representan una función de la estructura organizativa de las instituciones, ya que desde nuestra perspectiva, el cambio institucional es resultado de la interacción entre los mecanismos de evaluación externa como elemento de política pública y, la singularidad organizativa que distingue a cada uno de nuestros casos de estudio.

Las hipótesis que nos proponemos verificar a lo largo de la investigación plantean que la factibilidad del cambio institucional al interior de las Universidades guarda una estrecha relación con el patrón de dependencia que se establece entre las instituciones y el Estado mexicano. En este sentido, en el caso de la UAM-A se plantea que a mayor dependencia de recursos públicos mayores probabilidades de adopción de reglas externas mientras que en la UIA, es esperable que a menor dependencia de recursos públicos, menores probabilidades de adopción de reglas de evaluación externas.

El argumento central que contribuye a la comprobación de estas hipótesis es que la política de educación superior de financiamiento y la calidad logra permear a la UAM-A y a la UIA, a partir de un isomorfismo burocrático y un isomorfismo disciplinario que dan cuenta cada uno por separado del

tipo de relación que se establece entre gobierno-IES, así como de la particularidad de la evaluación externa y del tipo de incentivos asociados a ésta.

Finalmente concluimos que la evaluación externa tiene un impacto positivo tanto en la UAM-A como en la UIA, como producto de que ésta logra destrabar o neutralizar las tensiones inherentes a los procesos decisionales en cada uno de estas Universidades. El resultado del impacto de la evaluación externa propicia que la UAM-A y la UIA observen patrones similares de evaluación que en términos del nuevo institucionalismo sociológico se puede considerar como producto de un proceso isomórfico de dos tipos: un de tipo burocrático de acuerdo a las relaciones IES-gobierno; y, otro de tipo disciplinario por las características que observan los mecanismos de evaluación externa orientados a los planes de estudio.

El trabajo de investigación comprende cinco partes centrales. En la primera, se plantea el cambio en la educación superior frente a la competitividad derivada de la globalización económica. En esta parte se presenta un capítulo introductorio que tiene el propósito de describir el contexto más amplio en el cual se ubica el cambio institucional en la educación superior, así como de establecer la pertinencia de nuestra investigación en el marco de la agenda educativa superior sobre el cambio institucional.

La segunda parte, comprende los elementos teóricos, analíticos y metodológicos en el cambio institucional universitario y abarca los capítulos uno y dos. En el capítulo uno, se aborda la relación que guardan la evaluación de la calidad y el cambio institucional en el ámbito de la educación superior, poniendo énfasis en dos perspectivas analíticas que abordan el estudio del cambio, una intraorganizacional que se centra en los factores endógenos de cambio y, otra interorganizacional que enfatiza el vínculo organización-ambiente para explicar los cambios internos, donde se ubica la importancia de la evaluación como elemento detonar de cambios endógenos en el ámbito de la educación superior en los últimos quince años.

Y, en el capítulo dos, se presenta el problema de investigación a partir de la incorporación de los distintos elementos que ofrecen las perspectivas teóricas y metodológicas para explicar el cambio institucional, con base en los cuales articulamos una sola perspectiva analítica que nos ayuda a

explicar el cambio institucional como producto de la suma de factores internos y externos. Asimismo, en este capítulo damos cuenta de las hipótesis, dimensiones de análisis y variables, así como de los principales elementos que componen la metodología de este trabajo.

Con la tercera parte comienza el desarrollo de la investigación. Se inicia con el elemento que funciona como el detonador del cambio universitario, es decir la estrategia gubernamental de evaluación. En este sentido, el capítulo tres, se centra en la política gubernamental de financiamiento y calidad durante la década de los noventa, donde la evaluación ocupa un lugar estratégico. En este capítulo se abordan los principales elementos de la estrategia gubernamental de evaluación que forman parte de la capacidad institucional del Estado para establecer nuevas relaciones entre el gobierno y las universidades y, entre estas y el mercado. Las preguntas que orientan al conjunto del capítulo son: ¿cómo concibe el gobierno la calidad y la evaluación en la educación superior?; y, ¿cuáles son los rasgos de la estrategia gubernamental para fomentar y consolidar una política de aseguramiento de la calidad; y, ¿hacia dónde apunta el cambio impulsado desde la esfera gubernamental a través de la evaluación externa en términos de las relaciones gobierno-universidades y universidades-mercado?

La cuarta parte corresponde a los estudios de caso, la UAM-A y la UIA, donde primero se abordan desde una perspectiva comparada las principales diferencias que muestran a la UAM-A y la UIA como dos casos contrastantes, así como una descripción sobre los elementos explicativos que dan cuenta de la asimilación de reglas externas de evaluación en ambas, ya que las historias por separado no nos permiten dar cuenta de los límites y alcances de la política educativa superior de los noventa. De esta manera preferimos, primero abordar los casos de manera conjunta, para después explicar la manera en que en cada institución transcurre el cambio, ya que el conocimiento sobre el origen y trayectoria de cada Universidad, así como la singularidad organizativa nos ayuda a comprender el impacto de la evaluación externa.

En los capítulos 4 y 5 se describen de manera individual los casos de estudio a fin de no perder la singularidad de la trayectoria institucional y de cambio en cada uno de ellos. El objetivo de ambos capítulos es relatar en función de los ambientes locales y organizativos de cada Universidad la forma en que ambas han evolucionado en el tiempo, destacando tres aspectos centrales que dan cuenta

del ritmo y pautas de cambio; el origen del financiamiento; los rasgos de la estructura académica, y las características del gobierno universitario en ambas Universidades, a fin de construir, en cada uno de los casos, una fisonomía institucional de cambio, la cual nos permite comprender la factibilidad del cambio en la UAM-A y en la Ibero a partir de la evaluación externa.

Y, con base en lo anterior, buscamos ofrecer una explicación de la forma en que la evaluación externa logra romper las tensiones que se registran en los procesos internos de toma de decisiones en torno al cambio en los programas de estudio, *lo cual da cuenta del cambio institucional impulsado por la intervención gubernamental*. En este sentido, tanto en la UAM-A como en la UIA se indaga: ¿de qué manera la complejidad inherente a la configuración institucional de las Universidades delinea la fisonomía institucional de cambio?, y. ¿por qué en ambas Universidades un cambio de origen externo logra atravesar las fronteras de algunas de sus estructuras organizativas generando cambios específicos que no se han sido posibles por una vía interna?

Por último, la quinta parte corresponde a los avances y límites de la estrategia gubernamental de evaluación. Para ello, se presentan en el capítulo seis, a manera de conclusión un balance del impacto de la evaluación externa con base en las experiencias de la UAM-A y la UIA, así como algunas de las principales tendencias de cambio que se vislumbran a partir de la evaluación externa como mecanismo de política pública orientado al mejoramiento de la calidad en las instituciones de educación superior mexicanas, para finalizar con el establecimiento de una agenda de investigación en el futuro próximo.

PRIMERA PARTE
EL CAMBIO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA COMPETITIVIDAD

INTRODUCCIÓN

EL CAMBIO EN LA EDUCACION SUPERIOR FRENTE A LA COMPETITIVIDAD

Actualmente a nivel mundial la mayoría de los países enfrentan una serie de retos que se derivan de los efectos de la globalización, así como del impacto de ésta en las problemáticas domésticas de orden económico (déficit fiscales y desacelerado crecimiento económico) y social (pobreza, analfabetismo, escasa cobertura educativa). En este sentido, la imbricación entre globalidad y problemáticas domésticas introduce diversas y nuevas exigencias domésticas para hacer frente a la competitividad en los mercados nacionales y mundiales, y para revertir rezagos en el bienestar de la sociedad. El propósito de este apartado es ubicar en un contexto más amplio el cambio institucional en el sector educativo superior, con base en la importancia estratégica que guarda este sector en la economía de cualquier país, así como establecer las principales tendencias del cambio institucional en la educación a nivel internacional y nacional.

El papel estratégico de la educación superior

La competitividad en los mercados nacionales y mundiales, así como la capacidad gubernamental para revertir los bajos niveles de bienestar social, exige particularmente por parte de la educación superior nuevas demandas que se relacionan con la formación de recursos humanos bajo tres parámetros fundamentales: la pertinencia profesional, la pertinencia científico-técnica, y la pertinencia social (Valenti y Varela:1997). La pertinencia profesional, se refiere a los conocimientos básicos de la disciplina que debe de recibir un estudiante cuando cursa una carrera profesional; la pertinencia científico-técnica está relacionada con los conocimientos científico-técnicos que permiten estimular la productividad y la innovación; mientras que, la pertinencia social en términos operativos tiene que ver con una formación profesional que permita a los individuos que acceden a la educación superior a identificar problemas; las herramientas para resolver esos problemas; y, contar con las redes de conocimiento para maximizar los resultados en términos de la resolución de problemas (Gibbons 1998).

Actualmente la reflexión sobre la educación superior gira en torno al carácter estratégico de la misma, sobre todo porque se considera como el segmento más sofisticado del sector de inversión en capital humano de las sociedades contemporáneas por varias razones que a continuación se detalla¹. Son seis las razones por las que la educación superior juega un papel estratégico en el desarrollo de una nación (Valenti y del Castillo 2000). Uno, porque es la principal responsable de la formación de recursos humanos altamente calificados, es decir, los servicios educativos de nivel superior son cada vez más una condición de formación de las élites directivas públicas y privadas y, de los cuadros intermedios de profesionistas que requieren las instituciones de las sociedades contemporáneas.

Dos, porque los servicios educativos de nivel superior son claves en la reproducción ampliada de las comunidades científicas, disciplinares o profesionales de las sociedades nacionales y, sobre todo, a su vez, en la calidad comparativa de los productos de tales comunidades y de ellas mismas en tanto tales. Tres porque la formación del personal docente del resto del sector educativo se lleva a cabo en las instituciones de educación superior. Cuatro, porque los egresados de las instituciones de educación superior, sobre todo de posgrado, son las que llevan a cabo buena parte de la investigación científica, tecnológica o humanística en las instituciones educativas y la investigación que se realiza fuera de las mismas también está principalmente a cargo de individuos formados en las IES. Cinco porque una dimensión de la investigación científica-tecnológica o humanística que realizan las IES suele versar sobre los problemas públicos nacionales en sus diversas formas y en consecuencia contribuyen a la resolución de problemas. Seis, porque existe evidencia empírica que, de manera agregada los recursos humanos altamente calificados propician situaciones de innovación (Bartel y Lichtenberg 1987) y contribuyen a incrementar la productividad (Booth e.al. 1995; Denison 1962; Jorgenson y Grilich 1967; y Kendrick 1976).

De los seis puntos anteriores se puede derivar que la calidad en la educación superior se logra cuando los servicios educativos coadyuvan a la formación de recursos humanos dotándolos de conocimientos, capacidades y habilidades para la argumentación profesional y técnica, así como al

¹ La idea de fondo que subyace en la relación educación superior-desarrollo, es que las cantidades monetarias, el tiempo, la energía y el esfuerzo dedicado son una inversión porque se espera que la compra/consumo de servicios educativos, si reúne ciertas condiciones, incremente significativamente, la productividad individual futura del "inversionista (estudiante). El cumplimiento de tales condiciones por parte de los proveedores de servicios educativos garantiza en el presente que se incremente en el futuro la productividad general del trabajo, y por tanto, la capacidad de producción de la sociedad.

desarrollo de una cultura política ciudadana. Ambos son requisitos indispensables para crear las condiciones *ad hoc* para el desarrollo (CEPAL-UNESCO 1992).

El beneficio que le reporta a las sociedades el hecho de que cuenten con más y mejores recursos humanos ha quedado demostrado en algunas investigaciones relativas al desempeño de la educación superior en el desarrollo económico durante las últimas décadas, según las cuales “una economía dinámica sólo puede ser lanzada y sostenida mediante los esfuerzos de hombres (...) que incorporen tanto la erudición convencional como diversas habilidades técnico-manipulativas...” (Shultz 1966:51).

Como bien lo muestra T. Schultz (1986) “los recursos naturales, el capital físico y el trabajo bruto no son suficientes para desarrollar una economía altamente productiva...”. Para apoyar esta afirmación, el autor realiza un análisis comparativo de diversos países con bajo nivel de renta encontrando que “en algunos de ellos o bien algunas zonas del proceso de desarrollo se beneficia en gran medida de la existencia de profesionales nativos con formación universitaria”.

A nivel más general, autores como Tünnerman (1990) señalan que la educación superior y la contribución de ella al desarrollo, depende en buena medida del mayor o menor ajuste de los graduados a las necesidades del mercado laboral, sin pretender con esto que su funcionamiento depende del simple juego de la oferta y demanda de profesionistas sino más bien del hecho de que tanto los egresados como los académicos desarrollen la capacidad de emprender sus propios análisis y propiciar transformaciones.

Actualmente, frente a los retos que se vislumbran para este siglo, el hecho de que la educación superior juegue un rol estratégico para el desarrollo de una nación implica dos cuestiones: que las instituciones de educación superior tienen la misión de formar recursos humanos altamente calificados; y, a la vez, generar conocimiento socialmente pertinente en el sentido de Gibbons (1998)².

² Para este autor, la pertinencia en la producción del conocimiento implica que la investigación producida en las IES debe preservar y responder a los códigos, métodos y valores del conocimiento disciplinario, al mismo tiempo que debe producirse en un contexto de aplicación

El cumplimiento de esta doble misión implica para las IES, reformar sus estructuras de gobierno, las académicas y las administrativas, en el sentido de hacerlas más flexibles porque la necesidad de una mayor generación, aplicación y absorción de conocimientos en beneficio del sector productivo y la sociedad en general, demanda el establecimiento de relaciones más cercanas de las IES con el gobierno, con el sector productivo y con organizaciones sociales y políticas. Ello, exige una redefinición del papel promotor que debe tener el gobierno para crear las mejores condiciones para la producción y absorción del conocimiento, así como una actitud "innovadora" de las instituciones de educación superior, en el sentido de Clark (1998 2000). Para este autor, las universidades innovadoras son aquellas que muestran una actitud voluntaria hacia el cambio, que son capaces de enfrentar el riesgo de las demandas internas y externas por sí mismas, de acuerdo a sus propias particularidades organizacionales.

El cambio institucional en la agenda internacional y nacional de la educación superior

Actualmente, no existe duda alguna de que la educación superior ocupa un lugar estratégico en el desarrollo de cualquier país (Gibbons 1998; OCDE 1996; Bazúa 1997). Esto ha dado lugar a reflexionar, entre otras cosas, sobre las nuevas necesidades en el ámbito de la educación superior, en particular sobre los cambios que son necesarios a fin de responder a un contexto económico mucho más competitivo y globalizado que el de décadas anteriores. Como resultado de esa reflexión se han implementado cambios muy importantes tanto en los sistemas de educación superior como al interior de las IES. Estos cambios, comienzan a delinear algunas tendencias que a continuación se describen.

A nivel internacional, las principales tendencias que actualmente se observan en torno a lo sucedido en el ámbito de la educación superior, como respuesta a la modernización del aparato estatal son las siguiente:

A. Las tendencias modernizadoras al interior de los estados-nación durante la década de los ochenta trasciende el ámbito de la educación superior. En este sentido, el propósito de la "intervención" gubernamental es eficientar el sistema educativo superior y en particular la operación de las IES. En este marco, destacan tres cambios:

- El tránsito de la planeación centralizada a la auto-regulación, lo cual implica, entre otras cosas, disminuir la aportación gubernamental (el subsidio) hacia las IES y, en su lugar, la creación de nuevos instrumentos para la obtención de ingresos adicionales. En este sentido, se transita de un estado interventor a un estado vigilante (Braun y Merrien 1999)
- Eficientar la operación de las IES, implica introducir mecanismos orientados al aseguramiento de la calidad, así como convertir la práctica de la rendición de cuentas en una rutina.
- Mayor énfasis en el proceso de toma de decisiones, lo cual se relaciona directamente con las formas de gobierno de las IES. En este sentido, se cuestiona la eficiencia de los gobiernos universitarios de tipo colegiado, por lo que se favorece una visión de la administración educativa de tipo gerencial, donde mecanismos de política como la evaluación ocupan un lugar central.

B. La búsqueda de una mayor eficiencia va acompañada de lo que se conoce como la "revolución en la gerencia universitaria" (Braun y Merrien 1999 y Välimaa 1999), la cual ha propiciado reformas importantes al interior de las instituciones de educación superior en tres sentidos:

- El incremento gradual del modelo de toma de decisiones orientado por las señales del mercado.
- El abandono del modelo "democrático-igualitario" o "de participación" en la toma de decisiones para ser sustituido por el desarrollo de fuertes estructuras de dirección (Välimaa 1999), lo cual conduce a combinar la horizontalidad con la verticalidad. Cabe señalar que esta estrategia de dirección está vinculada con la introducción de controles de calidad así como con los principios de rendimientos de cuentas.
- Las formas de gobierno de las IES han tenido que reorganizarse de manera más flexibles para facilitar su adaptación a los nuevos retos que implican: a) una mayor cooperación con

el sector productivo; b) instrumentar estrategias de cómo hacer más atractivas sus ofertas educativas; y, c) cómo acceder a mayores fuentes de recursos económicos (ibidem).

Entre los principales resultados de la modernización en la educación superior que se observa en los principales países miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), destaca que la política de diversificación de fuentes de financiamiento sujeta a controles de calidad y eficiencia ha dado lugar a una competencia por los recursos, en la cual se ha perdido el criterio de diferenciación como eje organizador al interior de los sistemas de educación superior y en su lugar ha surgido una organización estratificada de dichos sistemas (ibidem), lo cual naturalmente va en detrimento de la diferenciación que se vivían antes de implementar las nuevas políticas de educación superior, para dar paso a patrones similares de comportamiento entre las instituciones de educación superior.

En el caso de México, se observan algunas tendencias semejantes a las que se observan en la literatura sobre casos internacionales con diferencias de tiempo, ya que aquí la tendencia modernizadora del Estado mexicano trascendió al ámbito de la educación superior hasta finales de la década de los ochenta con el Programa de Modernización Educativa de 1989.

Otra diferencia importante que se observa tiene que ver con el análisis de los resultados del cambio. En México, la evaluación del cambio institucional que comienza a registrarse en la década de los noventa no es un tema que esté terminado, en el sentido de que aún no se conoce si los cambios que se registran en el SES tienen un impacto positivo o negativo en el ámbito de las universidades. O dicho de otro modo, si las políticas de financiamiento y calidad han comenzado a revertir los déficit de calidad y falta de financiamientos en algunas de las IES nacionales o qué tipo de cambios trajo consigo la regulación gubernamental en los gobiernos de las universidades.

Recientemente, los estudios orientados a reflexionar sobre las instituciones de educación superior mexicanas (Álvarez y González 1998; Casanova Cardiel 1999; Miranda 2000; Ibarra 2001), y en particular aquellos dedicados al análisis de los gobiernos de las universidades (López Zárate 1998; Kent 1999 y 1998) han cobrado relevancia en la agenda de investigación. En este sentido, algunas de las principales tendencias que muestran los resultados de esos estudios son:

A. Comienza a perfilarse, en algunas IES un nuevo gerencialismo en el gobierno de las universidades, en el sentido de que solamente responde a cambios en la administración institucional de las universidades pues se deja de lado el sentido académico por el cual las instituciones de educación superior debieran guiarse. Por ejemplo, ese nuevo gerencialismo es muy notorio en la figura del rector, nos dice Kent (1999:246) del cual es posible hablar como gerente o rector empresario, dado el dinamismo que ha adquirido esa figura a partir de la a necesidad de acceder a fuentes alternativas de financiamiento distintas al subsidio público directo.

B. Se insinúa que el proceso de toma de decisiones colegiado es uno de los principales obstáculos al cambio dado que ello conlleva a una mayor división en la toma de decisiones (López Zárate 1998), de ahí la tentación de dotar de mayores facultades y competencias a los órganos de gobierno personales.

C. Existe un déficit de estudios en torno a la evaluación institucional (Kent 1998; López Zárate 1998; Acosta 1998), por lo que no es posible conocer con mayor certeza si las estructuras de gobierno de las instituciones de educación superior, son funcionales a las transformaciones que se pretenden en materia de financiamiento y evaluación. De ahí la necesidad de profundizar en las formas de gobierno como objeto de análisis, dado que es un elemento que nos brinda pistas sobre el impacto del tipo de gobierno universitario en el cambio institucional al interior de las instituciones de educación superior.

Aún cuando la literatura sobre el cambio institucional en la educación superior ha adquirido un mayor espacio a partir de las tendencias dominantes en los contextos internacional y nacional, quedan aspectos importantes por explicar, que son abordado en este trabajo de investigación. Entre éstos destacan la necesidad de mayores estudios de carácter empírico que brinden mayores datos sobre: a) el impacto que ha tenido la evaluación externa impulsada desde la esfera gubernamental en el nivel de las instituciones de educación superior en términos más específicos; b) el proceso de adaptación a dichos cambios a partir de los elementos internos que configuran la vida y desarrollo de las universidades; y, c) la magnitud del impacto de la evaluación externa en la resolución de problemas concretos, o en el desempeño de las instituciones en términos más amplios.

En este sentido, el estudio del cambio institucional en la UAM-A y en la UIA tiene vigencia en la agenda de investigación porque aún cuando se sabe que los cambios a nivel macro responden, en parte, a un propósito modernizador (Valenti 1998; Álvarez y González 1998; Kent 1999), queda por explicar, de qué manera la articulación entre la política gubernamental de educación superior y las universidades propicia en el ámbito de las universidades cambios internos; cómo se construyen éstos, quiénes son los principales agentes del cambio; y, cuáles han sido los resultados (positivos y negativos) de los mismos, especialmente en instituciones que pertenecen a estructuras legales distintas.

SEGUNDA PARTE
ELEMENTOS TEÓRICOS, ANALÍTICOS Y METODOLÓGICOS EN EL CAMBIO
INSTITUCIONAL UNIVERSITARIO

CAPÍTULO 1

LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL

INTRODUCCIÓN

El interés de este capítulo es indagar acerca de la relación que guardan la evaluación de la calidad y el cambio institucional en el ámbito de la educación, particularmente en las instituciones de educación superior¹. Se entiende por evaluación de la calidad el uso de cualquier medición sistemática de la operación y/o resultados de las distintas actividades que comprenden los servicios de educación superior (investigación, docencia, difusión de la cultura y gestión institucional), a través de un conjunto de mecanismos que constituyen un sistema de supervisión de la calidad que cada universidad diseña, implementa y, en algunos casos, adopta del exterior de acuerdo a su propia configuración institucional, intereses, necesidades y propósitos².

Por su parte, el cambio institucional lo entendemos como el resultado de un proceso de ajustes incrementales al conjunto de reglas, normas y cumplimientos obligatorios (North 1990 1993:110), referidos a la evaluación en el marco de las universidades como parte de un proceso de cambio más amplio que se registra en el ambiente o contexto de éstas. Los cambios en el ambiente se observan a partir de una nueva regulación gubernamental que se operacionaliza a través de la introducción de mecanismos de supervisión de la calidad en las instituciones. Así, el estudio del cambio está referido a la adopción de nuevas reglas externas de evaluación y su articulación con el sistema interno de evaluación en el contexto de las instituciones de educación superior (IES).

Dos planteamientos generales que están referidos al cambio y que son indispensables para comprender la dinámica de éste en la enseñanza superior son: en primer lugar, que el cambio no tiene un origen explicativo monocausal, ya que casi siempre es resultado de un proceso donde

¹ Las instituciones de educación superior es un término genérico que puede estar referido a distintos tipos de instituciones del sistema educativo superior, como las universidades, universidades tecnológicas, o tecnológicos, sin embargo, en este trabajo nos referimos con IES básicamente a las universidades.

² Dos elementos clave en esta definición son: a) la aplicación sistemática, lo cual implica la implementación de procesos evaluativos a largo plazo; y, b) la medición de la calidad a través de la asignación de valores. La evaluación puede ser de origen interno, la que realizan las propias universidades, o de naturaleza externa, la que proviene directa e indirectamente desde la esfera gubernamental mediante la participación de una agencia nacional de evaluación.

convergen distintos factores, y no de un momento específico, aunque con frecuencia esto último se relacione con una decisión particular (North 1993). Por esta razón, no es conveniente aislar la relación evaluación y cambio sino más bien ubicarla en un contexto más amplio, en el de la administración pública y las políticas de educación superior. Además de lo anterior, es importante considerar los aspectos organizacionales que otorgan particularidad a los sistemas de educación superior (SES) y a las IES porque los resultados del cambio en la educación superior pueden explicarse, en gran medida, en función de la particularidad organizativa de los SES (Clark 1983 1991; Brennan 1997; Brennan y Sha 2000). El segundo planteamiento, es que el cambio puede desencadenar dos tipos de resultados que no son mutuamente excluyentes: la diferenciación y/o la homogeneidad interorganizacionales.

Por diferenciación (o heterogeneidad) entendemos que el cambio en el contexto en el cual se desarrollan las IES puede dar lugar a la existencia de distintos modelos de universidades, en función de sus orígenes, historia, y configuración institucional; mientras que la homogeneidad da cuenta de la posibilidad de que el cambio en el ambiente produzca cierto tipo de convergencias o semejanzas entre instituciones distintas. Ambos resultados son posibles de manera simultánea dependiendo del nivel donde ocurra el impacto del cambio.

La pregunta que orienta al conjunto de la investigación es *¿por qué universidades públicas y privadas, responden de manera similar frente a una misma señal de cambio institucional, es decir la evaluación externa?*

La respuesta a la pregunta de investigación la podemos encontrar desde distintas perspectivas teóricas que abordan el estudio de las organizaciones, y particularmente el cambio en éstas, ya que las universidades representan una forma particular de organización. La literatura sobre las organizaciones se puede clasificar de acuerdo al nivel de análisis que abordan. De esta manera, existen teorías que ponen mayor énfasis en el análisis intraorganizacional, y otras que se centran en el análisis interorganizacional (Jafee 2001). En las primeras, la atención analítica se centra en las interacciones internas y características de las organizaciones, por lo cual comprende aspectos relacionados con las estructuras, procesos y dinámicas internas, tales como las relaciones laborales, las interacciones formales e informales entre los miembros que constituyen a la organización, el

diseño organizacional interno, los métodos de supervisión o control, así como la cultura organizacional. Desde la perspectiva de estas teorías organizacionales, una organización se concibe como un sistema cerrado, en el cual el cambio al interior de las organizaciones se explica a partir de la manera en cómo se articulan sus estructuras, procesos y rasgos internos con la toma de decisiones.

Entre los principales aspectos internos que se consideran desde distintas perspectivas teóricas para explicar la forma en que se constituyen y funcionan las organizaciones destacan: a) la estructura formal e informal que dan cuenta sobre la organización y los procesos, es decir, la forma en que se desarrollan las actividades sustantivas, las relaciones e interacciones de intercambio entre los miembros que conforman a una organización, y el cumplimiento de metas al interior de las organizaciones; b) la formalización que se orienta a observar en qué medida las reglas de organización, los procedimientos, las regulaciones y las asignaciones de tareas se encuentran explicitadas; c) la distribución de la autoridad, es decir, quién o quiénes toman las decisiones, cómo y con base en qué criterios; y, d) la cultura organizacional.

Con base en estos elementos, existen tantas definiciones de organización como perspectivas teóricas. Sin embargo, desde el interés de este trabajo destaca una perspectiva que concibe a las organizaciones como sistemas racionales, es decir, como colectividades orientadas a propósitos relativamente específicos a través de estructuras socialmente formalizadas. En este caso, la existencia de una estructura formal y el cumplimiento de metas, constituyen los elementos organizacionales clave³.

Por su parte, las teorías que centran su atención analítica en el nivel interorganizacional abordan dos tipos de interacciones externas: entre organizaciones, y entre organizaciones y sus respectivos

³ Una de las perspectivas más influyentes en la teoría de las organizaciones representa el modelo de organización burocrático-racional de Max Weber (1944 1984). Siguiendo a este autor, los elementos centrales que conforman a una organización burocrática son seis: a) una definición clara de la división del trabajo (actividades y responsabilidades); b) una estructura jerárquica que define relaciones entre superiores y subordinados; c) la existencia de normas formales que orientan los criterios de desempeño; d) el reclutamiento de los miembros de la organización bajo criterios de especialización y experiencia; e) las tareas asignadas se vislumbran como parte de una carrera o vocación profesionales; y, f) la autoridad y los deberes están asociados a las posiciones y no a las personas. Los principios centrales de este modelo burocrático racional son tres: la formalización, entendida como la explicitación de reglas, procedimientos y regulaciones; la instrumentalización, referida al vínculo medios-fines, y en este sentido, la organización se concibe como una estructura interna diseñada para llevar a cabo propósitos particulares, lo cual hace de la burocracia un instrumento organizacional racional; y, la autoridad legal-racional, legal porque la autoridad se fundamenta en la posición formal de la autoridad, y racional porque se cuenta con el consentimiento de los subordinados de que ésta es el mejor medio para cumplir con los objetivos de la organización.

ambientes. En este sentido, se asume que el ambiente en el cual operan las organizaciones y con el cual interactúan e incluso compiten, tiene la capacidad de influir en los aspectos internos de una organización. De esta manera, se reconoce que las organizaciones: a) son constreñidas por fuerzas externas con relación a su habilidad para implementar cualquier estructura y estrategia organizacional; y, b) dependen en términos legales o de recursos (financieros, humanos, o materiales) del ambiente en el cual operan.

Desde la perspectiva interorganizacional, la organización se vislumbra como un sistema abierto, en el cual se registra una influencia externa sobre las organizaciones, a través de la participación de agencias gubernamentales, regulaciones públicas y privadas, sindicatos, y relaciones con el mercado, entre otros. De esta forma, el cambio se analiza como la capacidad que tienen los factores que conforman el ambiente de una organización para incidir en su estructura, procesos y dinámicas internas. El cambio puede ser concebido de dos maneras distintas: como un proceso de adaptación a condiciones cambiantes en el ambiente⁴, y como un proceso en el cual se sustituyen viejas formas organizacionales por nuevas⁵.

En el ámbito particular de la educación superior, consideramos necesario contemplar la perspectiva intra e interorganizacional, a partir de la asunción de que el cambio en la educación superior tiene un origen explicativo multicausal. En este sentido, consideramos que la complementariedad de estas dos perspectivas analíticas, dan cuenta de manera más completa sobre la forma en que se articulan los factores internos y el ambiente de las universidades, para dar lugar a un tipo específico de cambio universitario.

⁴ El cambio como un proceso de adaptación es analizado por distintas teorías organizacionales, entre las cuales destaca la teoría de la contingencia, la cual sostiene que la adaptabilidad de las organizaciones a su ambiente depende de la estabilidad o incertidumbre de éste, de tal forma que cuando el ambiente es estable las organizaciones cuentan con mejores condiciones para formalizar e institucionalizar prácticas o rutinas, y lo contrario sucede cuando el ambiente es inestable o incierto (Lawrence y Lorsch 1967). Desde esta perspectiva, lo más importante para las organizaciones es identificar la mejor estrategia para hacer frente a los cambios en el ambiente.

⁵ Desde la teoría ecológica de la organización, la atención analítica se focaliza en la población organizacional, la cual se concibe como grupo de organizaciones que llevan a cabo funciones y actividades similares, compiten con otras y utilizan el mismo tipo de recursos del ambiente en el cual se ubican. Una de las principales premisas de esta teoría es que el cambio radical en las organizaciones sólo es posible cuando las viejas organizaciones pierden competitividad y en su lugar surgen nuevas organizaciones o estructuras organizacionales (Hannan y Freeman 1984). De otra forma, el cambio en las organizaciones individuales se caracteriza por cambios graduales, porque las organizaciones están sujetas a fuerzas inerciales que resisten el cambio. Desde esta perspectiva, la magnitud de la fuerza inercial estructural depende de algunos rasgos de las organizaciones como la edad, tamaño y complejidad.

De esta manera, la alternativa analítica por la que hemos optado para explicar por qué una universidad pública y otra privada responden de manera similar a una misma señal de cambio, se conforma de dos perspectivas analíticas: una que comprende el análisis intraorganizacional a través de una perspectiva sociológica de las universidades, en la cual la atención analítica se focaliza en los aspectos interno-organizativos de las universidades (Clark 1983 1991), a fin de indagar de qué forma la particularidad organizativa de las universidades incide en la fisonomía institucional del cambio⁶; y, otra, que aborda el análisis interorganizacional poniendo énfasis en la relación universidad-ambiente, desde el nuevo institucionalismo sociológico⁷, con el propósito de explicar la forma en que el ambiente incide en la estructura, procesos y dinámicas internas de las universidades, a través del concepto de isomorfismo institucional⁸.

El interés por una complementariedad analítica responde a que si tomamos solamente una de las dos perspectivas mencionadas el cambio universitario quedaría parcialmente explicado, ya que mientras la perspectiva organizativa de la educación superior reconoce y explica la complejidad inherente que observan las instituciones de educación superior como "organizaciones del conocimiento" (Miranda 2001), el nuevo institucionalismo sociológico no centra su atención analítica en los factores internos que constituyen a una universidad para explicar el cambio ni tampoco en la complejidad particular que observa la estructura organizativa de las universidades. En cambio, el nuevo institucionalismo sociológico, aporta elementos no considerados desde la literatura de la

⁶ La fisonomía institucional de cambio la entendemos como el conjunto de características de las universidades que dan cuenta de un perfil proactivo o resistente al cambio, a partir del cual es posible identificar el rol en las dinámicas de cambio.

⁷ En términos más generales se registra un nuevo énfasis en el estudio del cambio desde finales del siglo XX, en el cual las instituciones concebidas como "reglas del juego", adquieren una centralidad que había sido ocupada por el análisis de la conducta de los individuos o las clases sociales desde otros enfoques teóricos, en donde el papel de las instituciones se diluye en el análisis de los procesos de cambio y transformación. El nuevo énfasis en el estudio de las "instituciones" da lugar al surgimiento de lo que hoy se concibe como nuevo institucionalismo. Actualmente, esta perspectiva comprende distintos campos disciplinarios, la ciencia política (March y Olsen 1989 1991), la economía (North 1990 1993); la sociología (Meyer y Rowan 1977; Powell y Di Maggio 1991 1999; Scott y Meyer 1991 1999), la historia (Steinmo, Thelen y Logstreih 1992), y, más recientemente la sociología económica (Ingram 1998; y Nee e Ingram 1998). El nuevo institucionalismo no representa un cuerpo unificado de pensamiento (Hall y Taylor 1996 1999:15), de tal forma que encontramos distintas explicaciones sobre el cambio entre estas distintas perspectivas disciplinarias. En el caso del nuevo institucionalismo económico, el motor del cambio está representado por la capacidad de aprendizaje de las organizaciones en función de los incentivos que otorga el marco institucional bajo un ambiente competitivo, que amenaza la supervivencia de las organizaciones, de tal forma que la amenaza proveniente del ambiente se vislumbra como una oportunidad para el cambio (North 1993). Por su parte, el nuevo institucionalismo de la sociología económica plantea que el cambio institucional es resultado del conflicto entre organizaciones existentes y nuevas organizaciones, proceso durante el cual resultan como ganadoras las nuevas organizaciones. La sustitución de viejos órdenes institucionales por nuevos se explica a partir de que las organizaciones previamente existentes no son capaces de procesar nuevos conocimientos y habilidades (Nee e Ingram 1998).

⁸ El isomorfismo institucional se entiende como un conjunto de organizaciones y reglas que constriñe la acción y comportamiento de las organizaciones individuales en función del tipo de relación de dependencia que se establece entre organizaciones y ambientes. Lo característico del isomorfismo institucional, es que en el mediano y largo plazos, conduce a que las organizaciones bajo ambientes similares observen semejanzas (Di Maggio y Powell 1991 1999).

educación superior, tales como la capacidad de las fuerzas externas que constituyen el ambiente de las organizaciones para explicar el cambio al interior de las organizaciones.

Otro elemento que da cuenta de la importancia analítica que reviste la complementariedad intra-interorganizacional, es que si no consideramos los factores internos que constituyen a las universidades difícilmente es posible captar las tensiones intraorganizacionales que contribuyen a explicar el cambio a partir la interacción universidades-ambiente. El origen de estas tensiones es la complejidad inherente a este tipo de organizaciones, la cual se observa a partir de la constante dificultad que resulta al interior de las universidades para lograr una convergencia funcional entre la diferenciación, de tal forma que se registra una constante tensión entre la diferenciación, derivada de la división del trabajo y la organización disciplinaria y la integración, como se detalla más adelante⁹. En este sentido, consideramos que para explicar el cambio universitario es necesario considerar el tipo de tensiones y magnitud de las mismas que se registran al interior de las universidades como parte de su complejidad.

Si bien la perspectiva intraorganizacional de la educación superior y la del nuevo institucionalismo sociológico, ofrecen explicaciones aparentemente contradictorias en el sentido de que la primera privilegia la heterogeneidad institucional y el nuevo institucionalismo sociológico la homogeneidad entre organizaciones, las explicaciones de ambos enfoques resultan complementarios para el propósito de este trabajo, ya que consideramos hipotéticamente que en el cambio universitario, es posible observar la presencia simultánea de la heterogeneidad y homogeneidad interorganizacionales.

Algunas de las principales diferencias que observamos entre la perspectiva interno-organizativa de la educación superior y el nuevo institucionalismo sociológico, y que se registran a partir de la revisión que hacemos en torno a las dimensiones analíticas que forman parte del estudio del cambio,

⁹ La tensión denominada diferenciación-integración representa uno de los denominadores comunes de toda organización (Jaffee 2001), ya que en cualquier organización la división del trabajo junto con la especialización representan principios organizacionales fundamentales, que necesariamente desembocan en la diferenciación. La tensión se registra cuando se intenta coordinar y articular las distintas tareas y funciones de una organización, debido a que la diferenciación dificulta la integración entre distintos empleados, actividades, departamentos, unidades básicas que mantienen relaciones de interdependencia para el logro de los objetivos de una organización. Desde otra perspectiva, la integración puede analizarse como un problema de acción colectiva, cuya solución está en función de los incentivos positivos y negativos que se contemplan en los marcos institucionales de las organizaciones, para ello se recomienda la lectura de Mancur Olson (1971 1992). *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*. México: Limusa. 199pp.

se sintetizan en el Cuadro 1. Entre éstas destaca que desde la educación superior la atención analítica está puesta en la organización académica, así como en el gobierno de las universidades, dado que su interés responde a contestar la pregunta ¿cómo cambia la educación superior?. Es decir, el interés analítico gira en torno a los procesos y, en menor medida en los resultados. En este sentido, cuando se habla de cambio se está haciendo referencia al cambio organizacional como "al cambio en la estructura formal, la cultura organizacional y la metas, programa o misión" (Di Maggio y Powell 1991 1999:107). Por su parte, en el nuevo institucionalismo, el foco de análisis se ubica en las "instituciones" como las reglas del juego, formales e informales¹⁰, y el interés sobre el cambio se centra en mayor medida en la factibilidad del cambio, por lo cual entre las principales preguntas que se busca responder desde esta perspectiva se ubica ¿por qué cambian las instituciones?. El nuevo institucionalismo cuando se refiere al cambio está hablando de "cambio institucional", porque el origen de éste radica en alteraciones en las reglas del juego.

Cuadro 1: El Cambio en las Perspectivas de la Educación Superior y el Nuevo Institucionalismo

Dimensiones Analíticas del Cambio	Perspectiva Organizativa en la Educación Superior	Nuevo Institucionalismo Sociológico
Foco de Análisis	La organización de la educación superior El gobierno de la educación superior ¿Cómo cambia el SES/MES?	Las instituciones (formales e informales) como "reglas del juego" ¿Por qué cambian las instituciones?
Origen	Endógeno: énfasis en la articulación de los factores internos (estructuras organizativa y de gobierno, cultura)	Exógeno: énfasis en el impacto de factores externos (campos organizacionales)
Fuentes	El desarrollo disciplinario	La necesidad de reducir la incertidumbre
Agentes	Planeación colegiada/estratégica	Organizaciones
Dirección del cambio	De "abajo hacia arriba"	De "afuera hacia dentro"
Rasgos	Organizacional, progresivo, desarticulado e invisible	Institucional e incremental
Resultado	Diferenciación interorganizacional	Homogeneidad interorganizacional
Fuente: Elaboración Propia		

¹⁰ Las reglas del juego o "instituciones" como se conciben desde el nuevo institucionalismo son construcciones que estructuran la acción social, y en algunas ocasiones, son "facilitadoras" de ciertos comportamientos (North 1990 1993; Ingram 1998). En su conjunto constituyen una estructura de incentivos –materiales y no materiales– para los distintos actores que forman parte de un grupo, una organización, un sistema o una economía. Desde una perspectiva más sociológica del nuevo institucionalismo (Jepperson 1991 1999), las "instituciones" no solamente se vislumbran como estructuras restrictivas o "facilitadoras", sino que además otorgan identidad a las organizaciones. Por lo general, las reglas formales se encuentran explicitadas, como ocurre con las constituciones, las leyes orgánicas y reglamentos de las universidades, en tanto que las reglas informales no se encuentran escritas ni totalmente explicitadas (Nee e Ingram 1998), como sucede con algunos códigos de conducta, las creencias, la cultura. Otra diferencia importante es que el monitoreo y supervisión de las reglas formales descansan en mecanismos formales, y en las informales, el monitoreo es del mismo tipo, como la aprobación o desaprobación social (Nee e Ingram 1998:19).

La articulación de estas diferencias, nos permiten construir una perspectiva analítica propia, con el propósito de explicar el cambio universitario poniendo énfasis en la articulación de dos aspectos centrales: por un lado, el cambio en el ambiente donde se desenvuelven y desarrollan las universidades; y, por otro, el perfil institucional de las universidades, porque de él depende el tipo de respuesta que se dé al cambio en el entorno, así como el tipo de resistencias, y el tipo de vínculo entre el gobierno, las universidades y la sociedad. De tal forma que desde nuestra perspectiva, el cambio universitario se concibe como producto de la interacción entre el perfil institucional -que da cuenta de una fisonomía proactiva o resistente al cambio en función de su complejidad-, y el ambiente en el cual se desenvuelven las universidades.

Asimismo, entre la literatura de la educación superior y el nuevo institucionalismo encontramos un punto de encuentro que se da a partir de la concepción que ambas perspectivas asumen sobre el cambio. Desde la educación superior, el estudio del cambio no se reduce a fijar la atención en la identificación de alteraciones específicas sino en entender la manera en que los patrones de las actividades sustanciales (investigación y docencia), las creencias, y las formas de autoridad influyen de manera conjunta en los cambios en el nivel de las instituciones (Clark 1983 1991). De esta manera, el cambio es el resultado de un complejo proceso de continuos ajustes (estira y aflojes) al interior de las instituciones. Igualmente, desde el nuevo institucionalismo, el cambio no se vislumbra como el resultado de una sola acción sino que el cambio institucional es un proceso que resulta de la tensión constante entre instituciones (reglas del juego) y organizaciones (North 1990 1993) bajo ambientes específicos (Di Maggio y Powell 1991 1999).

Con el propósito de explicar el cambio institucional en el marco de las instituciones de educación superior, este capítulo comprende tres partes fundamentales. En la primera, se presenta el estudio del cambio desde una perspectiva organizativa de la educación superior, la cual enfatiza el origen endógeno del cambio entendido como cambio organizacional. En la segunda parte, se aborda la literatura de la evaluación de la calidad educativa desde la perspectiva del nuevo institucionalismo con el propósito de articular el origen exógeno del cambio y su impacto en las universidades, y así dar paso a la posibilidad de encontrar semejanzas interorganizacionales bajo contextos institucionales pertenecientes a distintas estructuras legales. Y la tercera, se centra en una

perspectiva metodológica que enfatiza la comparación intersectorial público-privada, que en términos generales está ausente en las otras dos perspectivas que abordamos.

1.1 EL CAMBIO ENDÓGENO: LA PERSPECTIVA ORGANIZATIVA DESDE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Desde la perspectiva organizativa de la educación superior las posibilidades de encontrar respuestas semejantes al cambio entre distintas instituciones, resulta menos probable debido a que desde este ángulo se asume la premisa de que el cambio en las IES es fundamentalmente una función de los rasgos particulares que observa cada institución de acuerdo a su propia configuración institucional (Van Vught 1989; Becher y Kogan 1992; Brennan 1997), conforme a su propia memoria histórica, y trayectoria institucional (Clark 1983 1991 y 1998 2000). Desde esta posición analítica, el cambio se refiere al cambio organizacional, en el sentido de que el impacto del cambio se analiza a partir de modificaciones en las estructuras organizativas de gobierno, académicas y administrativas, lo cual da origen a cambios de carácter "fundamental" o de carácter "sustantivo", de acuerdo a la magnitud del impacto.

La complejidad

El argumento central que subyace en esta tesis descansa en la asunción de que las universidades son concebidas como "organizaciones del conocimiento" y como tales viven y se desarrollan bajo una gran complejidad que se deriva por un lado, de la forma en cómo se integran los distintos elementos que configuran a una universidad (trabajo, creencias y autoridad) bajo una estructura organizativa y tipo de gobierno específicos, en donde la lógica de las disciplinas ocupa un lugar central en el proceso de toma de decisiones; y, por otro, de que sus principales funciones que son la producción, transmisión y diseminación del conocimiento a través de la investigación, la docencia y la difusión, con frecuencia, durante su desarrollo, entran en contradicciones derivadas de la propia lógica bajo la cual se llevan a cabo cada una de estas actividades. En este contexto, la lógica de las disciplinas, representa el referente racional más importante en la toma de decisiones y acciones en las universidades.

Con relación al primer elemento que explica la complejidad en las universidades: la lógica disciplinaria, se argumenta que el hecho de que la lógica de las disciplinas tome un lugar central en la organización académica de las universidades a través de las unidades básicas de operación (facultades, departamentos) tiene implicaciones centrales tanto para la toma de decisiones como para los procesos de cambio. Esto es así porque al interior de las universidades convergen múltiples disciplinas cada una con sus propias lógicas las cuales se incrustan en el trabajo de los académicos, y por consiguiente en las estructuras básicas donde se realiza la investigación y la docencia. En este sentido, Meyer y Rowan (1991-1999) señalan que toda organización, entre las cuales podemos considerar a las universidades, son expresiones de mitos racionalizados que se expresan en forma ceremonial y ritualizada. De aquí que su propia constitución legal y burocrática no sea el resultado de una integración estructural, ni del control y coordinación de sus actividades rutinarias de enseñanza e investigación, sino el reflejo de las reglas, entendimientos y significados ligados a las estructuras sociales institucionalizadas.

De acuerdo a lo anterior, las posibilidades de cambio dependen de la forma en que cada uno de los grupos disciplinarios asuma las consecuencias del mismo, es decir, el cambio se convierte en una función de la valoración que cada colectivo de profesores que se agrupan en torno a una disciplina haga con relación a los riesgos, amenazas u oportunidades que brinde dicho cambio. De esta manera, la racionalidad disciplinaria se convierte en el factor que otorga coherencia y legitimidad al cambio. De ahí que sea esperable que cualquier cambio que por alguna razón ponga en duda la legitimidad de las estructuras organizativas o de los académicos, resulte difícil de llevar a cabo.

En este sentido, los acuerdos y consensos que se requieren para la toma de decisiones y el cambio en el nivel institucional e incluso en las unidades básicas de operación, se enfrentan a una diversidad de posiciones que funcionan como "cortinas de hierro" representadas por cada grupo disciplinario en donde cada una de éstas es defendida de manera colectiva a través de cuerpos académicos, que en muchas ocasiones, al interior de los mismos albergan fuerzas individuales. Estas fuerzas a veces se convierten en verdaderas autoridades de tipo personalista (Clark 1983-1991) que si bien no toman decisiones porque la organización misma no lo permite sobre todo bajo una organización de tipo colegiada, sí hacen sentir su peso a través de las resistencias frente al cambio. Asimismo, en muchas ocasiones encuentran cobijo *par-un-lade*, en la "libertad de cátedra o

investigación" que en la práctica ha sido interpretada en el sentido de que un académico puede conducirse como mejor le convenga ya sea de acuerdo a sus propios intereses o a su propia ética; y, por otro, en el hecho de que las universidades les han otorgado contratos laborales indefinidos bajo débiles sistemas de monitoreo que den cuenta de la observancia de las reglas institucionales o, incluso, los propios marcos institucionales no establecen las responsabilidades específicas de los encargados de las actividades de investigación y docencia.

De esta manera, en estructuras colegiadas de organización, las unidades organizacionales básicas, han adquirido grados de autonomía importantes a través de la legitimidad que les otorga ser productoras y portadoras de conocimientos especializados. De tal forma, que las universidades se constituyen de múltiples células que dan cuenta de la diversidad disciplinaria, es decir, de una alta fragmentación, así como de una baja interdependencia interna como resultado de la misma diversidad. Esta autonomía conlleva a que las universidades sean concebidas como "anarquías organizadas" (Cohen y March 1974) o "sistemas flojamente acoplados" (Weick 1979; Clark 1983 1991). Sin embargo, habría que decir, que los resultados de esta complejidad varían en función de la manera en como se integra la estructura académica con el gobierno de las universidades.

Con respecto al segundo elemento que explica la complejidad de las universidades, es decir, las contradicciones que surgen de la naturaleza de las actividades sustantivas de este tipo de organizaciones, especialmente de la investigación y la docencia, se observa una tensión entre ambas actividades, la cual tiene lugar en las unidades básicas de operación. Por su parte, la investigación, es más anárquica en virtud de que cada individuo actúa por su cuenta mientras que la segunda es más integradora, pues el conocimiento derivado de las especialidades se integra en paquetes de enseñanza (Clark 1983 1991). De esta forma, la fuerza motriz de la investigación es la disciplina por lo cual las universidades en las cuales predomina la investigación, responden a los impulsos disciplinares internos y en este sentido, los investigadores obedecen a sus intereses de investigación, en cambio, cuando la universidad observa un perfil predominantemente docente, la fuerza que impulsa a ésta se da por la evolución de los programas de estudio y en este sentido, el foco de atención son los estudiantes como consumidores de los programas.

Ostaca que las contradicciones entre investigación y docencia, se dan con mayor fuerza cuando en una misma institución se desarrollan de manera conjunta, pues cuando cada una de ellas se conduce desde una perspectiva organizativa de forma separada las contradicciones son menos agudas. De esta manera cuando en una universidad prevalece el binomio investigación-docencia bajo la figura del profesor investigador, es común encontrar desfases que dan lugar a que una de las actividades obtenga una atención subordinada. Esta situación, se agudiza cuando al interior de las universidades los incentivos al personal académico están más orientados a refrendar la investigación que la docencia (Drenan 2001).

Una de las principales implicaciones que tienen las contradicciones entre investigación y docencia en el nivel de las unidades básicas de operación para el cambio, es que la introducción de innovaciones o cambios se enfrenta a una valoración diversificada de las consecuencias de dicho cambio. En este sentido, el cambio es valorado por dos lógicas distintas: la de la investigación y la de docencia, las cuales como vimos responden a veces a intereses contrapuestos.

La heterogeneidad en el cambio

La heterogeneidad tiene lugar a partir de la coexistencia de múltiples "lógicas disciplinarias", como parte de la complejidad de las universidades como "organizaciones del conocimiento". Esta diversidad se observa en aspectos más concretos que se vinculan con la forma en que las universidades integran y coordinan los distintos elementos que configuran a este tipo de instituciones¹¹. Con base en el estudio de Burton Clark (1983 1991), es posible identificar que a formas distintas de integración les corresponden diferentes patrones de cambio y también diferentes formas de resistencia al mismo.

Con base en lo anterior, este autor identifica tres modelos de integración en el nivel de los sistemas de educación superior, que pueden aplicarse también a los espacios de las universidades; éstos son: estado, oligarquías académicas y mercado. Es importante considerar que cada uno de estos

¹¹ Burton Clark (1983 1991) sostiene que los elementos fundamentales de cualquier universidad son: el trabajo que comprende la división del trabajo (investigación y docencia) y la asignación de funciones específicas de acuerdo a una estructura formal; las creencias que comprenden el aspecto simbólico de las universidades y que se traducen en una cultura o subculturas, y que en términos del nuevo institucionalismo pueden ocupar el lugar de las reglas informales que se arraigan en las estructuras de acción colectiva; y la autoridad formal o informal, que de acuerdo a la complejidad de las universidades es mejor hablar de "autoridades".

modelos en la práctica no se dan de manera pura sino que se puede observar una combinación de los tres identificando una tendencia predominante, en donde coexistan distintos tipos de coordinación (burocrática, política, profesional y de mercado). La caracterización siguiente sigue básicamente la formulación de Burton Clark (1983 1991: 283-285).

El primero, se caracteriza por un orden burocrático, es decir, por la presencia de una jerarquía racional que delega funciones a través de un esquema administrativo, de este modo la toma de decisiones fluye de arriba hacia abajo a través de la planeación y la acción administrativa. En este modelo, el establecimiento de normas y su seguimiento por parte de los diferentes actores de las universidades ocupa un lugar central porque es la manera en que se busca el logro de la eficiencia. La fuente de cambio reside en la planeación efectiva y en los administradores orientados hacia el cambio, y, la resistencia al cambio está constituida por los procesos y procedimientos normales de los grandes aparatos administrativos y por su tendencia a convertir los medios en fines. Con relación a esto último, destaca que la lucha interna por los recursos conduce a una fuerte defensa del territorio lo cual dificulta cualquier posibilidad de innovación y las reglas igualitarias fortalecen la uniformidad que bloquea la experimentación y la iniciativa que no se ajusta a la costumbre. En este sentido, la tendencia a la burocratización se convierte en una de los principales obstáculos para el cambio.

El modelo de las oligarquías académicas se caracteriza por una coordinación de tipo colegiado y profesional dando lugar a un control colectivo legitimado con base en el conocimiento disciplinario o técnico. En este sentido, las formas de autoridad se arraigan primordialmente en las disciplinas, y la toma de decisiones no se concentra en una sola instancia organizativa o de gobierno sino que se comparte entre varias instancias. En este modelo el cambio puede tener dos orígenes: la iniciativa personal y la planeación colegiada. Este tipo de planeación facilita el cambio especialmente en las unidades operativas de las universidades, aún en aquellos casos en que los grupos son fuertemente oligárquicos. Una de las condiciones fundamentales es que las recompensas del cambio se traduzcan en incentivos locales, por ejemplo que las recompensas de la productividad en investigación se reflejen en prestigio y honor tanto para el grupo como para el individuo impulsando a buscar y mantener un alto rango en su campo.

Una de las principales debilidades de las oligarquías académicas es que desarrolla casi todos los males de los sistemas cenados, es decir, las demandas internas se cierran sobre sí mismas, se ignoran los cambios en el ambiente externo y en la evaluación del rendimiento académico, los criterios generales se ven desplazados por los locales y particularistas. De aquí que los modelos oligárquicos tiendan a volverse muy resistentes al cambio conforme los grupos académicos "gremializados" defienden territorios gremiales locales y fragmentados.

El modelo de mercado, se distingue por guardar un estrecho vínculo con la coordinación de mercado, en el sentido de que la toma de decisiones en el nivel institucional está orientada por el mercado de consumidores representado por los estudiantes; por el mercado de profesionales, a través de la vinculación con las asociaciones de profesionales; por el mercado de ocupaciones en donde interactúan los académicos; y los mercados institucionales, en donde compiten las diversas universidades sobre todo por prestigio. En este modelo, el cambio es favorecido por la competencia, lo que propicia que las universidades se desplacen desarticuladamente en varias direcciones.

En síntesis, desde la perspectiva organizativa de la educación superior, destacan dos aspectos: el primero y el más importante, es que el cambio tiene un origen explicativo endógeno, en el sentido, de que se subestima el rol de factores externos que impulsan el cambio en las universidades, pues desde este ángulo las decisiones del cambio son una función de la legitimidad con la cual operan las universidades, la cual responde primordialmente a la lógica disciplinaria. En este sentido, podemos inferir que el tema de la evaluación externa como un factor capaz de desencadenar cambios al interior de las universidades no ocupa un lugar central desde esta perspectiva. De ahí que resulte de gran interés para este trabajo observar de qué manera factores externos a las universidades, como es el caso de la evaluación externa, tienen capacidad de romper o neutralizar las resistencias que provienen de los grupos académicos pertenecientes a distintas disciplinas.

Un segundo elemento radica en que se sobreestima la heterogeneidad a partir de la fortaleza de los factores internos de las universidades. En este sentido, se deja poco espacio para el análisis de posibles semejanzas en el nivel intersectorial, pues se considera nuevamente que los factores internos (entre ellos la autonomía de las unidades básicas) generan las resistencias suficientes para

frenar los impulsos externos que pudieran desencadenar un comportamiento homogéneo entre las universidades.

Lo anterior, es importante matizarlo a partir de que de acuerdo a recientes estudios sobre el alcance de la diversidad (es decir la multiplicación de instituciones de acuerdo a sus funciones y misiones) y, especialmente de la diversificación institucional, (que se refiere a la existencia de distintos tipos de instituciones y oferta educativa (programas de estudio), se ha encontrado que es posible la convergencia bajo ambientes ampliamente diversificados, lo cual abre paso a ciertos grados de homogeneidad dependiendo del nivel de análisis. Esto es, si se busca la homogeneidad en el conjunto de los aspectos intraorganizacionales de las instituciones de enseñanza superior, es más difícil encontrarla aunque no imposible a partir de patrones de imitación (lo que desde el nuevo institucionalismo se denomina isomorfismo mimético), pero si se intenta indagar en aspectos "sustantivos" de las instituciones, es posible encontrar convergencias, por ejemplo en el nivel curricular (Neave 2001a).

1.2 EL CAMBIO EXÓGENO: EL NUEVO INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO EN LA PERSPECTIVA DE LA EVALUACIÓN

La importancia de introducir la perspectiva del nuevo institucionalismo sociológico al análisis del cambio exógeno en la educación superior se relaciona con dos aspectos. Por una parte, ampliar la argumentación de la literatura de la evaluación a través de la introducción del concepto de "isomorfismo institucional", el cual nos permite analizar la posibilidad de ciertas convergencias a partir de la evaluación como parte de la intervención gubernamental en contextos institucionales que son diferentes por su organización, financiamiento, funcionamiento y cultura. En este sentido, se intenta hacer una lectura de lo que predice la literatura de la evaluación con los lentes del nuevo institucionalismo. Y, por otra, desafiar las predicciones de la perspectiva organizativa de la educación superior, en el sentido de que los cambios "fundamentales"¹² no sólo son posibles como resultado de una dinámica interna que se caracteriza por movimientos de "abajo hacia arriba", lo que de alguna manera permite alterar o manipular las intenciones de políticas externas, sino que este tipo particular de cambio junto con los de carácter "sustantivo" (cambios que ocurren solamente en

¹² Para Burton Clark (1983 1991), los cambios "fundamentales", es decir, los cambios que implican alteraciones en las estructuras o una nueva distribución de la autoridad, solamente son posibles a partir de alteraciones al interior de las universidades.

alguna parte específica de las instituciones, por ejemplo en los departamentos o programas), pueden tener un origen eminentemente exógeno (Brennan y Sha 2000; Neave 2001).

Lo anterior nos conduce a abordar los cambios más recientes en la esfera gubernamental, ya que éstos explican una parte muy importante de la relación entre la evaluación y el cambio en el ámbito de la educación superior, dado que a partir de una nueva concepción de la administración pública la evaluación adquiere un papel relevante no sólo en las tareas de gobierno sino también, como parte de este cambio, en el sector de la educación superior. El hecho de que la evaluación ocupe un lugar preponderante en la educación superior como parte de los cambios en la esfera gubernamental, puede ser analizado como la capacidad que tiene el gobierno a través de las políticas públicas de traspasar estructuras legalmente similares o diferentes.

La permeabilidad del sector público respecto al ámbito de la educación superior, se puede explicar desde el nuevo institucionalismo sociológico a través de lo que se denomina "isomorfismo coercitivo" (Di Maggio y Powell 1991 1999)¹³, es decir, la imposición desde arriba, aunque no necesariamente por la fuerza de una norma, regla o cualquier tipo de comportamiento con relación a las organizaciones que dependen, de alguna u otra forma, del gobierno. Uno de los patrones de dependencia más generalizados entre el gobierno y los diferentes sectores que componen a éste, es el que se relaciona con el financiamiento, pero existen otros como pueden ser la dependencia de recursos humanos o materiales. En este sentido, es esperable que a mayor dependencia de recursos (financieros, humanos o materiales), mayor fuerza tendrá el isomorfismo en los sectores dependientes¹⁴. El planteamiento principal desde este ángulo es que la presencia de uno o varios

¹³ En general, el isomorfismo se entiende como un conjunto limitador que "obliga" a una organización individual a parecerse a otras que enfrentan las mismas condiciones ambientales. En particular, el isomorfismo coercitivo, es resultado de presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que dependen -en términos de recursos especialmente financieros- y ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones. Estas presiones se pueden sentir como una fuerza, persuasión o invitación a coludirse. En algunas circunstancias, el cambio organizacional es la respuesta directa a un mandato de gobierno, por ejemplo, las escuelas promulgan planes de estudio que se ajustan a las normas del gobierno, o también las fábricas deben de cumplir normas de control de la contaminación que son establecidas igualmente por el gobierno. Pero también la imposición directa de procedimientos estándares y de reglas y estructuras legitimadas ocurre fuera del área gubernamental, es decir, en la esfera privada (Di Maggio y Powell 1991 1999).

¹⁴ Una posición contraria y crítica al determinismo ambiental, es la que se asume desde la teoría de la dependencia de recursos desde la cual se sostiene que mientras las organizaciones se ven constreñidas en su acción y comportamiento por la dependencia de recursos escasos o estratégicos con respecto a otras organizaciones, éstas cuentan con una habilidad estratégica que favorece la minimización de la dependencia (Pfeffer y Salancik 1978). Una posición similar sostiene el nuevo institucionalismo de la sociología económica, la cual considera que si bien las acciones y comportamientos de los individuos, organizaciones y otros grupos sociales se ven afectados por las instituciones (como reglas del juego), a su vez, estos actores tienen un interés en cambiar las instituciones a su favor, a través de un "super juego", donde las reglas mismas son objeto de competencia (Ingram 1998).

procesos isomórficos¹⁵, dan como resultado, en el largo plazo, comportamientos homogéneos entre organizaciones individuales que se ubican en un campo organizacional¹⁶ más amplio.

Lo que favorece el cambio isomórfico es una situación de incertidumbre al interior de las organizaciones que se deriva de algún cambio o desajuste en estos campos en los cuales se ubican éstas¹⁷. De tal forma que la adopción de reglas o comportamientos similares a los observados por sus ambientes, permiten a las organizaciones individuales disminuir la incertidumbre, ya que el seguimiento de las reglas que provienen del ambiente, se traduce en el otorgamiento de apoyo y legitimidad (Scott y Meyer 1991 1999). A partir de ello, las nuevas reglas adoptadas pueden transitar por un proceso de institucionalización que aseguran su permanencia hasta que llegue algún otro cambio en el ambiente (Jepperson 1991 1999)¹⁸.

¹⁵ Además del isomorfismo coercitivo, Di Maggio y Powell consideran otros dos tipos: el mimético y el normativo. El primero, es aquel que se da por imitación. Cuando las metas son ambiguas o cuando el ambiente crea incertidumbre simbólica, las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo o patrones de otras organizaciones. Así, las organizaciones tienden a modelarse a sí mismas siguiendo patrones de organizaciones similares en su campo, las cuales desde su perspectiva parecen ser las más legítimas o las más exitosas. En este sentido, DiMaggio y Powell (1991 1999 113) sostienen hipotéticamente que la ubicuidad de cierta clase de arreglos estructurales puede atribuirse más a la universalidad de los procesos miméticos que a cualquier evidencia concreta de que los modelos adoptados aumentan la eficiencia. Una de las principales ventajas de este tipo de isomorfismo es la reducción de costos, a través de la búsqueda de soluciones en otras organizaciones. Y, uno de los principales riesgos es que el modelo que se adopte no resulte el más conveniente de acuerdo a la estructura formal y/o marco institucional de una organización.

El isomorfismo normativo es producto principalmente de la profesionalización. Se concibe a la profesionalización como una lucha colectiva de los miembros de una ocupación por definir las condiciones y métodos de su trabajo, es decir, por "controlar la producción de los productores", y por establecer una base cognoscitiva y la legitimidad de su autonomía ocupacional (DiMaggio y Powell 1991 1999 113). En este tipo de isomorfismo, la atracción y reclutamiento de los recursos humanos profesionales es lo que favorece la homogeneización en los campos organizacionales, pues se asume que gran parte del éxito de una organización depende de el tipo de capacidades y habilidades de su personal.

¹⁶ Se entiende por campo organizacional un conjunto de organizaciones que "constituyen un área reconocida de la vida institucional al los proveedores principales, los consumidores de recursos y productos, las agencias reguladoras y otras organizaciones que con servicio o productos similares" (Di Maggio y Powell (1991 1999 106). En este sentido, los campos organizacionales constituyen constricciones para las organizaciones individuales, de tal forma que la habilidad de los actores organizacionales que toman decisiones se ve limitada para introducir cambios en el futuro. En nuestro caso, el campo organizacional en donde se ubican las universidades está conformado básicamente por la política gubernamental que regula la evaluación en la educación superior, así como por las agencias que coordinan e implementan la evaluación externa.

¹⁷ La incertidumbre que rodea a las organizaciones y junto con ella a sus integrantes, en un contexto donde los cambios ocurren a una mayor velocidad que los cambios en las organizaciones (March y Olsen 1989 1997), se explica a partir de lo que Simon (1947) define como racionalidad limitada versus una racionalidad maximizadora en busca de decisiones óptimas, esta última propia de la teoría neoclásica de la economía. La racionalidad limitada se refiere a que los individuos no cuentan con la capacidad neurofisiológica ni de lenguaje para procesar la totalidad de la información, así como la totalidad de los cursos de acción posibles para hacer frente a una situación problemática particular lo cual genera una situación de incertidumbre. Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo lo que permite disminuir la incertidumbre es la búsqueda de cursos de acción satisfactorios y no maximizadores (March y Olsen op. cit.), en el sentido de que en las organizaciones los individuos se orientan por una adecuación reflexiva que otorga racionalidad a la acción a través de rutinas que aportan códigos de significados que facilitan la interpretación de situaciones ambiguas, restringen los comportamientos a aquellos que resultan legítimos y validados y otorgan previsibilidad a las acciones. Esta manera de actuar de los individuos dentro de una organización es denominada por March y Olsen como la "lógica de la pertinencia". Asimismo, desde una perspectiva, se asume que la presencia de organizaciones jerárquicas en lugar de organizaciones de mercado, permiten disminuir la incertidumbre ya que las jerarquías contribuyen a economizar los costos de transacción (Williamson 1975 1991).

¹⁸ Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo sociológico (NIS), la persistencia de las reglas no depende de una movilización colectiva recurrente, movilización repetidamente dirigida y reactivada para asegurar la reproducción de un patrón específico. Así las instituciones (reglas) no se reproducen por la "acción", en el sentido estricto de la intervención colectiva en una convención social. Por

del sistema

Sin embargo, en nuestro trabajo preferimos renombrar al isomorfismo "coercitivo" como "isomorfismo burocrático", debido a que en México las relaciones entre gobierno e instituciones de educación superior, no se caracterizan por la coerción, ya que las universidades son autónomas lo cual les otorga la facultad y responsabilidad para gobernarse a sí mismas, determinar sus planes de estudio y programas, establecer los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, así como administrar su patrimonio. Desde nuestra perspectiva, el isomorfismo burocrático da cauce a la permeabilidad de los cambios en la esfera gubernamental, en este caso que nos ocupa, a la adopción de reglas de evaluación en el ámbito de las instituciones de enseñanza superior.

1.2.1 Los orígenes del isomorfismo burocrático: la Nueva Gestión Pública

En esta sección abordamos lo que consideramos como el origen del isomorfismo burocrático, es decir, la nueva gestión pública (NGP)¹⁹, que da lugar a un nuevo paradigma en la concepción y práctica de la administración pública. Este nuevo enfoque surge como parte de la búsqueda, por parte de los Estados, de dar solución principalmente a problemas de tipo fiscal, cuyo principal impacto se registra en la pérdida del dinamismo del crecimiento económico en algunos países, y en otros (entre ellos México), en la falta de crecimiento.

Por NGP se entiende un conjunto de supuestos conceptuales y técnicas acerca de cómo el gobierno ha de administrar el conglomerado de sectores que lo constituyen, entre ellos, el de la educación superior. Este nuevo enfoque, se presenta, argumenta y valida como una nueva manera de llevar a cabo el cumplimiento de las funciones públicas, entre ellas, el diseño e implementación de las políticas públicas y programas públicos (Aguilar 2003).

el contrario, son los procedimientos reproductivos rutinarios los que sostienen y apoyan al patrón y promueven su reproducción, a menos que la acción colectiva o los impactos del entorno bloqueen o rompan el proceso de reproducción (Jepperson 1991 1999)

¹⁹ La Nueva Gestión Pública (NGP) surge en el Reino Unido, a fines de los setenta, emigra a Australia, Canadá, Nueva Zelanda, los Estados Unidos, y en general, a los países miembro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE por sus siglas en inglés), y hoy es un movimiento mundial que abarca también a los estados con regímenes democráticos en consolidación. Al inicio, la NGP se desarrolla y afianza como el componente financiero-administrativo del movimiento neoconservador o neoliberal para superar la crisis de los estados sociales (en su forma *welfare*), que se plasmó en agudas políticas de ajuste y para reorganizar la funcionalidad del estado en la seguridad, crecimiento y bienestar social de sus comunidades.

La NGP tiene sustento en las siguientes premisas básicas: la eficiencia en el uso de recursos públicos, eficacia en el cumplimiento de objetivos y en este sentido se avoca a la consecución de resultados, y una tercera premisa es que el consumidor de servicios públicos ocupa un lugar central en esta nueva visión (Moctezuma y Roemer 2001). De esta manera, esta perspectiva enfatiza los valores administrativos que se conocen como las tres E's: economía, eficacia y eficiencia económica, así como los de la calidad de los bienes, servicios públicos, con énfasis en el proceso de dirección en términos de gerencia que, por sus nuevas características y requisitos implica y genera cambios normativos y organizacionales que exigen y acentúan la descentralización y la delegación de funciones.

Asimismo, la NGP se concibe como una gestión integral (Aguilar 2003), en el sentido de que comprende, a la vez, a) una gestión financiera, en el sentido de que se busca el logro de finanzas públicas sanas y del equilibrio ingreso-gasto, lo que significa en la práctica implementar una gestión que eficiente y optimice el desempeño del sector público, es decir, "hacer más con menos"; b) una gestión estratégica, con el objetivo de que los gobiernos funcionen más como directivos que como operadores para abrir oportunidades a sus sociedades, reducir vulnerabilidades y posicionarlas de manera competitiva en el mundo; y, c) una gestión de calidad, a través de la cual sea posible valorar la relación productos-resultados-impactos de acuerdo a las demandas y expectativas de los usuarios, los consumidores de los servicios públicos, mediante una gestión de la evaluación. Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, estos cambios permiten hablar de una "privatización del sector público", en el sentido de que se adoptan valores y prácticas característicos de la esfera privada.

Como parte de lo anterior, la NGP introduce innovaciones que están relacionadas, por una parte con nuevas formas postburocráticas de organización, dirección y operación de gobierno que implican básicamente la descentralización y horizontalidad organizativas²⁰, y por otro con la introducción de instrumentos de evaluación del desempeño y resultados de la gestión pública. La importancia de esta última, es que desde esta perspectiva, la ruta más viable y casi única que permite una dirección

²⁰ El concepto de postburocracia tiene dos vertientes: una radical y otra más moderada. La primera, se opone por su inoperancia, irresponsabilidad y baja calidad, a la estructura burocrática y, en su lugar, propone formas organizativas experimentadas en el sector privado, como organizaciones matriciales, descentralizadas. Y; la segunda, se opone a los excesos y anquilosamientos del formato burocrático de los gobiernos, tales como el gran número de niveles jerárquicos, la centralización de las decisiones, la tendencia a actuar conforme a reglamentos sin interés por el desempeño, la pérdida de la misión, entre otros (Aguilar 2003).

posible bajo formas de organización descentralizadas con una reducida presencia de niveles jerárquicos y una facultación (*empowerment*) en los niveles inferiores, es la disponibilidad de información oportuna y objetiva acerca del desempeño, colectivo e individual, de cada uno de los niveles que implica la descentralización organizativa, lo cual solamente es posible a través de la evaluación. Esto es, la evaluación contribuye a brindarle racionalidad a este nuevo modelo de gestión pública, de otra manera, se acrecentarían los niveles discrecionalidad que favorecen la desviación en las metas y objetivos de carácter gubernamental. Así, la evaluación asume un doble papel: la de principal fuente de información y de control.

Desde la NGP, la evaluación del desempeño²¹ sustituye al control tradicional que se circunscribe a la auditoría financiera y/o contable. Actualmente la evaluación desde este nuevo enfoque de la nueva administración pública se ha convertido en "la" herramienta para medir el alcance de los objetivos en las políticas y programas públicos. En este marco, la evaluación cumple un rol multifuncional que da cuenta de su centralidad: a) representa la principal fuente de información, ya que se espera de ella información objetiva y actualizada sobre el desempeño y los resultados de la administración pública de acuerdo a los valores o criterios de legalidad, eficiencia y eficacia establecidos por ésta; b) contribuye a la gestión integral, a reconocer logros o fracasos de su acción, y en este sentido, es una herramienta de "control" para verificar el cumplimiento o incumplimiento de sus líneas de acción; c) es también una herramienta que contribuye a medir la aceptación y el respaldo social, es decir, la legitimidad política, y d) es una manera de dar cauce a la rendición de cuentas del gobierno sobre los resultados de sus decisiones, acciones y presupuestos, y en este sentido, es una condición básica para la transparencia y visibilidad de la información pública sobre el desempeño gubernamental.

Desde la perspectiva de este trabajo la centralidad que ha adquirido la evaluación en la NGP explica la importancia de la evaluación en el sector de la educación superior como parte de la implementación de nuevas reglas del juego relacionadas con la evaluación de la calidad como resultado de la capacidad del isomorfismo burocrático como se aborda en la siguiente sección. Asimismo, su relevancia para este trabajo es que la NGP adopta prácticas y valores característicos del sector privado, lo cual favorece el surgimiento de semejanzas entre el sector público y privado.

²¹ La característica esencial de la medición del desempeño es que relaciona los insumos con los resultados.

que posiblemente en el largo plazo favorezca el desdibujamiento entre los sectores público y privado.

1.2.2 Los resultados del isomorfismo burocrático: el cambio exógeno en la educación superior

Uno de los principales resultados del isomorfismo burocrático en la literatura de la educación superior se refleja en una reconceptualización del cambio que pone un mayor énfasis en los factores externos como elementos explicativos del cambio en el sector de la educación superior, perspectiva que es abordada especialmente por la literatura avocada a la evaluación de la calidad. Desde esta visión, se pone en cuestión la factibilidad del cambio al interior de las universidades únicamente como resultado de un proceso interno como se concibe desde la perspectiva organizativa, ya que se asume que la escala y naturaleza de los cambios experimentados en los sistemas de enseñanza superior y en las IES a partir de la evaluación representan cambios radicales que tienden a transformar la dinámica del cambio intraorganizacional caracterizada por movimientos de "abajo hacia arriba", hacia una nueva que se distingue por movimientos originados desde "arriba hacia abajo" (Brennan y Sha 2000), aún cuando se reconoce que su adopción y adaptación son una función de los factores internos que constituyen a las universidades.

La huella del isomorfismo burocrático en el sector educativo superior es posible observarla a partir de distintos indicadores. En primer lugar, se observa el surgimiento de un "Estado evaluador" con relación explícita a la educación superior, que alejándose de las formas burocráticas o exclusivamente de políticas de control, pretende afinar instrumentos para "pilotear la educación superior a distancia" en busca de una

"racionalización y redistribución de funciones entre el centro gubernamental y la periferia institucional, de manera tal que el centro conserve el control estratégico global por medio de palancas políticas menores en número pero más precisas, constituidas por la asignación de misiones, la definición de metas para el sistema y operación de criterios relativos a la calidad del producto" (Neave 1990:8).

La presencia de un "Estado evaluador" implica que el Estado garantiza su financiamiento, a la vez que define las reglas del juego bajo las cuales debieran operar el SES y las IES con relación a la

evaluación de la calidad, y en este sentido, la evaluación aparece como un aspecto fundamental de la responsabilidad estatal. La intervención del Estado en el campo de la educación superior de los noventa representa un nuevo intervencionismo que en lugar de limitar su participación a aspectos asociados al financiamiento público como se registra en la década de los ochenta en Europa occidental y a finales de esta década en América Latina, amplía su intervención a asuntos de carácter más académico como es el fomento y cuidado de la calidad a través de lo que se denomina rendición de cuentas (*accountability*).

En el contexto de la educación superior, la rendición de cuentas comprende dos aspectos centrales: a) la rendición de cuentas legal y financiera orientada por un lado, a la supervisión del cumplimiento de normas, y, por otro, a la supervisión en la asignación y uso de recursos públicos por parte de las instituciones de educación superior; y, b) la rendición de cuentas de carácter académico, donde la intención es vigilar la calidad de la oferta (IES) y la demanda(estudiantes) educativas, a través de reglas externas de evaluación de la calidad. El rasgo distintivo de ambos tipos es la "obligación" por parte de las universidades de reportar a otros para explicar y justificar por una parte, la eficiencia en el uso de recursos públicos y, por otra, el desempeño institucional de las universidades, en función de los recursos que les han sido asignados para desarrollar actividades o programas específicos²².

La rendición de cuentas en la educación superior al articular aspectos financieros con académicos, ha propiciado cambios en las relaciones gobierno-IES que se registra a partir de políticas específicas, cuyo eje es "los recursos condicionados", en el sentido de que las IES se ven "obligadas" a cumplir modelos y requisitos de evaluación a cambio de obtener ingresos adicionales al subsidio público directo. Los criterios bajo los cuales operan estas políticas son los de eficiencia, eficacia, productividad y competitividad, que provienen del nuevo paradigma de la NGP. La idea que subyace en estas políticas es asegurar un nivel de homogeneidad, en procesos y productividad, en el marco de una marcada tendencia hacia la diversificación de la oferta y demanda educativas (Neave 2001). Esta noción de homogeneidad va más allá de la noción clásica de "homogeneidad

²² La rendición de cuentas además de ser de tipo legal y financiero y de tipo académico, puede ser interna o externa. La primera, se lleva a cabo por las mismas instituciones y se asocia con lo que se concibe como investigación evaluativa o evaluación diagnóstica, ya que está orientada a la manera en cómo las IES desarrollan sus actividades sustantivas, así como observar en qué medida se desempeñan de acuerdo a sus funciones socialmente asignadas. La externa, está referida a dar cuenta a "otros externos", ya sea de quienes reciben financiamiento o a la sociedad en general, por lo cual se asocia más a lo que se concibe como una auditoría.

legal" (entendida como el cumplimiento de requisitos, por ejemplo para el otorgamiento de títulos o diplomas, o para la revalidación de estudios).

En este sentido, la evaluación externa propicia el tránsito de una "homogeneidad legal" a una "homogeneidad de la calidad", en cuanto a las tareas de normalizar estándares, procedimientos, resultados, y verificación, las cuales no forman parte de las responsabilidades del gobierno central como ocurre con la "homogeneidad legal" sino de organismos intermedios (agencias nacionales de evaluación). De esta manera, se observa una concesión de la autoridad central a las instancias intermediarias que regulan la relación entre gobierno-IES en los aspectos de evaluación de la calidad. La importancia de lo anterior, es que el cuidado y calidad de la educación queda fuera del alcance inmediato de las instituciones, es decir, de la autoridad académica, no sólo desde la perspectiva de los procedimientos sino también con relación al establecimiento de criterios hasta muy recientemente ajenos a la historia de la enseñanza superior, lo cual en su momento forman parte importante de las resistencias al cambio institucional.

El impacto del "Estado evaluador" se registra como parte de una tendencia en el nivel internacional donde las propias políticas gubernamentales otorgan a la evaluación un lugar central como vehículo de los cambios necesarios a implementar en los SES a raíz de condiciones de incertidumbre en el ambiente (expansión de la matrícula, diversificación en las IES, y recortes presupuestales al gasto público en la educación superior). Desde la perspectiva gubernamental, los cambios requeridos para hacer frente a esa incertidumbre son: la introducción de la rendición de cuentas en la asignación y uso de recursos públicos; y, el mejoramiento de la calidad en la oferta educativa superior, a través de mecanismos de evaluación²³. En este sentido, la apuesta de los gobiernos para el cambio descansa en gran medida en la evaluación.

La presencia de un "Estado evaluador" como parte de un nuevo intervencionismo estatal representa uno de los aspectos más debatidos y controvertidos en el campo de la educación superior, debido a

²³ Dos preocupaciones centrales se distinguen en los orígenes de la evaluación: primero, la que se orienta a cuidar el uso de los recursos financieros, especialmente públicos; y, en segundo lugar, el deseo de equilibrar la expansión en número de la educación superior y la calidad de la misma, con el propósito de revertir o limitar el impacto negativo de los recortes financieros en la calidad de la educación. De ambas surge la necesidad de establecer parámetros que permitan medir la calidad a través de indicadores de desempeño. Aún cuando en un principio los indicadores de desempeño se utilizaron, especialmente en Europa y los Estados Unidos, para medir la calidad de los resultados, más tarde ello fue motivó de un importante debate entre los distintos grupos de interés que participan en la educación superior.

que la rendición de cuentas representa dos caras de una misma moneda. Esto es, si bien la rendición de cuentas representa un aspecto central de las sociedades democráticas porque favorece la transparencia en los procesos de financiamiento y calidad, y otorga apoyo y legitimidad a las instituciones de educación superior, a la vez, se percibe como parte de un proceso que propicia una tensión constante entre gobierno-IES, a raíz de que la rendición de cuentas se percibe como una limitante a la autonomía de las universidades ya que éstas deben cumplir con requisitos y reglas externas que constriñen su acción y comportamiento con relación al uso de recursos públicos y a la evaluación educativa.

Asimismo, esas reglas representan: a) un problema para la gobernabilidad porque trastoca aspectos sensibles dentro de las instituciones, como la autonomía de los grupos académicos; b) una amenaza a la libertad profesional, en el sentido de que las reglas de financiamiento y evaluación de la calidad, consumen parte importante del tiempo de los académicos para prepararse para recibir la evaluación externa, y después generar los reportes sobre su situación; y, c) un límite a la heterogeneidad entre las instituciones, ya que la evaluación externa busca una homologación de la calidad (Neave 2001).

Además de lo anterior, hay que reconocer que aún cuando la rendición de cuentas pueda asumirse como un conjunto de constreñimientos también puede reconocerse como uno de los principales mecanismos capaces de desencadenar cambios en la educación superior, ya que a través de ella comienza a registrarse una nueva tendencia en la cual si bien se refuerza el vínculo gobierno-IES, a la vez, se perfila un nuevo vínculo IES-sociedad (Trow 1996), a través del tipo de respuestas que generan los SES frente a cambios en sus respectivos contextos, y en el nivel de las IES, mediante la publicación de resultados sobre el uso de recursos públicos por parte de las IES, así como mediante el diseño e implementación de reglas externas de evaluación orientadas en mayor medida por los cambios registrados en las necesidades de los estudiantes, empleadores y en las mismas profesiones.

El hecho de considerar que la intervención gubernamental representa uno de los principales factores explicativos del cambio en la educación superior en distintos niveles, conlleva a la perspectiva de la evaluación a abordar el análisis del cambio a partir de tres dimensiones: la primera está básicamente orientada a los antecedentes relacionados con las tendencias dominantes en el sistema educativo

superior que favorecen, en los países europeos, la aparición de una gestión de la calidad en la educación superior y, en el caso de los países de América Latina, marca una tendencia hacia este tipo de gestión (Kent 1999); la segunda, guarda una estrecha relación con lo que denominamos "las fibras sensibles" en las relaciones gobierno-IES, en el marco de la introducción externa de mecanismos de evaluación de la calidad; y, la última, se focaliza en los factores que median la articulación entre evaluación y cambio, es decir, las resistencias.

1.2.2.1 Cambios en el contexto de la educación superior: expansión, diversificación y astringencia presupuestaria

La discusión en torno al tema de la evaluación de la calidad en el nivel de los sistemas de enseñanza superior (SES), y particularmente en las IES, surge en Europa²⁴ al mismo tiempo que en América Latina (Kent 1997)²⁵, en medio de una reforma estatal que busca dar respuesta a problemas de tipo fiscal, cuyo principal impacto es el recorte presupuestario en el gasto público, y cuya principal herramienta es la evaluación. En el ámbito de la educación superior, la evaluación se vislumbra como un instrumento *del* cambio y *para* el cambio. La importancia de distinguir entre estas dos acepciones, es que la incorporación de la evaluación en la educación superior surgió con un doble propósito: como una respuesta a cambios en el contexto de la educación superior, y, al mismo tiempo, como un mecanismo para planear y administrar ese cambio tanto en el nivel de los sistemas de educación superior como en el espacio de las instituciones (Brennan 1997).

Entre los principales cambios en el contexto de los sistemas de educación superior que dan cuenta de la relevancia de la evaluación como instrumento de política gubernamental para racionalizar el uso de recursos públicos y mejorar la calidad educativa, se ubican: la expansión de la matrícula, lo que llaman en Europa la masificación (a mediados de la década de los ochenta) de la educación superior; la diversificación y diferenciación de la oferta; y, la astringencia presupuestaria en el ámbito de la educación superior. La similitud que guardan estos tres aspectos es que sus implicaciones en nivel de la administración nacional, y por consiguiente en los establecimientos, favorecen la participación de algún tipo específico de rendición de cuentas.

²⁴ En países como Holanda, Francia, Suecia, Gran Bretaña y Australia.

²⁵ En países como México, Argentina y Chile.

Expansión de la Matrícula

La expansión de la matrícula o explosión del número de estudiantes (Neave 2001) se refiere al dinamismo con que han crecido, en los últimos veinte años, las tasas de participación en la enseñanza superior para el grupo de edad correspondiente, especialmente en Europa occidental y en los Estados Unidos²⁶, a partir de que algunas universidades dejaron de ser de élite, y adicionalmente se crearon otro tipo de instituciones para absorber una creciente demanda en busca de un nuevo tipo de estudios (más cortos y técnicos) que le permita incorporarse rápidamente al mercado laboral. Desde la perspectiva de la calidad una de las principales preocupaciones que surge entre las autoridades gubernamentales y académicas es cómo mantener y/o mejorar la calidad en la formación de los estudiantes mientras el número de docentes permanece casi sin cambios (Cave et.al. 1988 1997).

Lo anterior ha dado origen a una preocupación constante por la evaluación en las actividades de docencia a través del diseño e implementación de indicadores de calidad que den cuenta del ingreso, permanencia y egreso de los estudiantes. Dicha preocupación se refleja claramente en el debate que gira en torno a la calidad en la docencia, en la cual es posible ubicar distintas etapas²⁷. Como parte de estas etapas, se refleja la búsqueda constante por el mejoramiento continuo de la evaluación a través del perfeccionamiento de indicadores de calidad. En este sentido, encontramos una evolución que va del uso de indicadores de desempeño a un uso de indicadores más refinados. Con relación a esto último, se registra que el énfasis de la evaluación está puesta en la medición del

²⁶ Por ejemplo, mientras que en 1974 se registra una tasa de participación promedio en países europeos del 15% (Neave 2001), para 1999, esta misma tasa alcanza en el Reino Unido el 50% y en Estados Unidos el 81% (Valentí, Varela y del Castillo 2000).

²⁷ Desde nuestra perspectiva, en la evolución del debate en torno a la calidad en la docencia e investigación, se identifican tres etapas distintas: la primera comprende lo que llamamos el boom de la calidad, que abarca básicamente la década de los ochenta y los primeros años de los noventa. Este periodo se distingue por una "fe" ciega en la evaluación de la calidad, en el sentido de que a partir de ésta es posible dar solución a múltiples problemas que se registran en las deficiencias en la formación de los estudiantes; la segunda etapa la denominamos como "la desmitificación de la calidad" que comprende la segunda parte de la década de los noventa, en donde se cuestiona la utilidad e impacto en el mejoramiento de la calidad a partir de indicadores de desempeño, lo cual da lugar al reconocimiento de que es necesario tomar en consideración tanto el proceso a través del cual los estudiantes absorben y reciben los conocimientos y habilidades necesarios como el hecho de que los resultados del proceso de enseñanza-aprendizaje son una función de la configuración institucional de las IES, y, la última, es la que llamamos "repensando la calidad", en donde el foco de atención está en la discusión en torno a cuál es la mejor manera de asegurar la calidad en la formación de los alumnos, a partir de la rectificación en los mecanismos externos e internos de evaluación. En este sentido, uno de los señalamientos más generalizados es que la evaluación externa no focaliza en los distintos aspectos relacionados con el aprendizaje de los alumnos porque no se busca evaluar el proceso de la docencia sino nada más los resultados.

aprendizaje de los estudiantes con el propósito de revertir la distorsión en torno a que la expansión de la enseñanza superior necesariamente implica bajos niveles de calidad (Knight 2002)²⁸.

La Diversificación

Uno de los principales impactos de la expansión en el número de estudiantes es la tendencia hacia la complejidad sistémica que se presenta como un proceso “desenfrenado” de diversificación institucional y programática (Neave 2001). En este sentido, este proceso tiene su origen explicativo en la postmasificación de la enseñanza superior, a partir de la década de los noventa. La diversificación institucional, en algunos países europeos como Francia y Alemania (Brennan y Sha 2000), y México en América Latina, dio lugar a la creación de instituciones no universitarias (politécnicos, institutos tecnológicos, universidades tecnológicas) para ofrecer una diversidad de programas cortos de menor duración que las universidades tradicionales, y así atender una creciente y específica demanda de estudiantes. De tal manera, que la diversificación no sólo se limita al crecimiento de instituciones y programas sino también a diferentes tipos de estudiantes.

Con el paso del tiempo la diversificación ha implicado una complejidad adicional a la ya inherente a la enseñanza superior, lo cual ha dado lugar, en entre otros aspectos, a la supervisión y rendición de cuentas por parte de los gobiernos hacia las IES. Lo nuevo de esta complejidad es que la responsabilidad de la evaluación que en algún momento fue una función propia de las instituciones y de la academia, actualmente forma parte de la iniciativa de los gobiernos como una forma de controlar no sólo los márgenes de la diversidad sino también el cumplimiento de las políticas gubernamentales. Dicho de otra manera, a través de la evaluación se busca dar racionalidad y orden a un crecimiento no solo desbordado sino diversificado e incluso anárquico en algunos casos, en donde la regulación gubernamental es débil, particularmente con relación a la creación de nuevos

²⁸ Esto es, si se trata de medir la calidad de las IES que ofrecen una educación masiva con las primeras concepciones de calidad que tuvieron mayor aceptación a principios de los noventa, como la calidad como excelencia o la calidad como “cero defectos”, o la calidad como resultado de la eficiencia en el uso de recursos, resulta que ninguna institución de este tipo es de calidad porque además las condiciones que rodean a la educación superior han cambiado. Pero si se amplía el concepto de calidad a parámetros más cualitativos, los resultados pueden ser otros. El reto en este sentido es desarrollar procedimientos tanto teóricos como prácticos que vayan más de acuerdo a las nociones de calidad deseables (Harvey 2002), y sobre todo que permitan dar cuenta del aprendizaje de los estudiantes porque muchos de los mecanismos de evaluación e incluso indicadores de desempeño que hoy se utilizan para la evaluación de los estudiantes no resultan ser válidos ni consistentes para evaluar el aprendizaje porque están más orientados a dar cuenta de los resultados pero no de los procesos (Knight 2002).

establecimientos, especialmente de carácter privado, como en algunos países de América Latina (Levy 2002), entre ellos México.

Astringencia Presupuestaria

Con relación a los recortes presupuestarios en materia de educación superior, en Europa occidental y América Latina se registran dos tendencias simultáneas. Por una lado, el interés gubernamental por la racionalización de los recursos en busca de un uso eficiente de éstos, así como de un desempeño eficiente de las IES. Una manera de asegurar un uso racional de ellos fue y sigue siendo la rendición de cuentas en la asignación y uso de recursos públicos, a través de programas o proyectos especiales lo que en muchos países se conoce como los "recursos condicionados" (Neave 2001), ya que éstos están asociados al cumplimiento de reglas externas de evaluación. Y, por otro, el interés gubernamental por la diversificación del financiamiento, lo cual ha empujado a las universidades a buscar fuentes alternativas de financiamiento al subsidio público directo, a través de fuentes secundarias (por ejemplo "recursos condicionados" provenientes del gobierno) y terciarias a través de la vinculación con gobiernos locales y fundaciones filantrópicas (Clark 1998 2000).

El hecho de que la astringencia presupuestaria haya dado lugar a recursos condicionados favorece que la contención de recursos públicos se haya transformado en una herramienta poderosa, si no es que la más poderosa para "conducir" la política en el nivel macro, y para controlar y verificar la respuesta de las instituciones individuales (Neave 2001:40). Lo anterior da lugar a una paradoja pues mientras se observa una renuncia parcial del estado a garantizar el total del presupuesto en la enseñanza superior, ello no siempre se traduce en una disminución de la supervisión que ejercen las autoridades externas sobre el rendimiento de costos y resultados.

Es esperable que la evaluación externa cuando se asocia con la posibilidad de obtener recursos adicionales, -lo cual es una tendencia generalizada en países como los Estados Unidos y América Latina (Argentina y México, entre ellos)- ejerza una fuerte injerencia en las posibilidades de cambio al interior de las instituciones en cuanto a los procedimientos esenciales de enseñanza, aprendizaje e investigación frente a la supervisión tradicional a través del cumplimiento de requisitos.

Lo anterior, representa un punto de controversia en el marco de la literatura orientada a la evaluación de la calidad, porque después de valorar el impacto de los primeros procesos de evaluación en Europa occidental, surgen importantes cuestionamientos en torno a la evaluación externa ya que se considera que su tendencia a la burocratización representa una limitante importante para la creación de condiciones que favorezcan la identificación de fortalezas y debilidades al interior de las IES, así como la débil efectividad de este tipo de evaluación cuando se vincula con fuentes alternas de financiamiento (Harvey 2002). Relacionado con lo anterior, se cuestiona la veracidad de las autoevaluaciones como uno de los principales insumos de la evaluación externa, dado que cuando la evaluación externa está estrechamente vinculada con el otorgamiento de fondos adicionales, se ha observado que se generan dos tipos de autoevaluación, una para consumo interno de las IES y, otra para cumplir con los requisitos establecidos por la evaluación externa (Franke 2002).

Como resultado de lo anterior, se ha observado, especialmente en las universidades inglesas, que las autoevaluaciones, entre más se apeguen a los requerimientos externos, menores beneficios reportan a las propias instituciones. De aquí que se sugiera que lo ideal sea mantener un diálogo continuo bajo un clima de mutua confianza entre evaluación externa y autoevaluación (Harvey 2002), o en su defecto, construir sistemas internos de evaluación efectivos que den lugar, a su vez, a un sistema de aseguramiento de la calidad.

Finalmente, el dilema que surge de la convergencia de la expansión y diversificación en el sistema educativo superior con la disminución en el gasto público, se ilustra a través de la interrogante ¿cómo seguir atendiendo una demanda creciente y diversificada de estudiantes con una menor cantidad de recursos sin que ello implique un deterioro de la calidad en los servicios ofrecidos? En este sentido, las IES enfrentan un triple reto: a) seguir atendiendo una demanda creciente y diversificada pero ahora con menores recursos; b) cumplir con las exigencias de la evaluación gubernamental (evaluación externa); y, c) hacer frente a la competitividad que se deriva, por una parte, de la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento y, por otra, de la globalización, la cual se traduce en el ámbito de la educación superior en una demanda cada vez mayor por recursos humanos altamente calificados.

Para hacer frente a este triple reto, la gestión de la evaluación aparece como la ruta "más exitosa" como parte del isomorfismo burocrático por varias razones. En primer lugar, porque en el marco de un ambiente competitivo derivado de la "batalla" por recursos financieros, el fortalecimiento de la capacidad gerencial adquiere importancia, y como parte de ello la evaluación aparece como la principal herramienta para la generación de información sistemática, cabal e integral, que si bien no reduce el riesgo, al menos sí permite calcularlo y así reducir los grados de incertidumbre (Neave 2001).

En este sentido, la competencia por recursos en donde no todas las instituciones cuentan con las mismas capacidades para acceder a fuentes alternativas de financiamiento, permite que los resultados de la evaluación se traduzcan en una ventaja competitiva a través de la adquisición de fondos adicionales. Esta percepción se ve adicionalmente favorecida mediante la difusión de casos exitosos, en el sentido de que las universidades que hacen uso de la evaluación aumentan con ello sus probabilidades de diversificar su financiamiento, al mismo tiempo que tienen la oportunidad de competir por los mejores estudiantes, así como por los profesores mejor calificados. De aquí que algunos críticos de la "homogeneidad de la calidad", califiquen a este proceso de competencia por los recursos como la "supervivencia de los más gordos" o al "victorioso le corresponde el motín" (Neave 2001:42).

Asimismo, la diseminación de la gestión de la calidad en las universidades se ve favorecida porque implícitamente se asume que la calidad en la docencia puede ser producida por una "buena gestión institucional" (Brennan et. al. 2000; Harvey 2002), en la medida en que la preocupación por la calidad logre formar parte, como un insumo estratégico, de las áreas de planeación de una institución.

Finalmente, el isomorfismo burocrático da lugar a que el cambio a través de la evaluación se perciba como "la única" alternativa viable y legítima para el cambio en el contexto de las instituciones de educación superior, porque desde la perspectiva de las universidades, la evaluación se traduce en apoyo y legitimidad por parte de la autoridad gubernamental. En este sentido, un asunto pendiente que permanece en la agenda de la educación superior es verificar en qué medida la intención de la evaluación es en realidad un instrumento que contribuye a reforzar la capacidad de planeación

estratégica de los establecimientos de enseñanza superior o bien, es un instrumento que servirá para ampliar la cadera de control y dar lugar a que el gobierno la use como parte del "mando a distancia" (Neave y Van Vught 1991 1994).

1.2.2.2 Las "fibras sensibles" en la relación gobierno-IES a partir de la evaluación externa de la calidad

Lo que aquí llamamos las "fibras sensibles" en las relaciones gobierno-IES, son aquellos aspectos que entran en tensión a raíz de la introducción de mecanismos y procedimientos de evaluación externa. Estos aspectos están referidos a la autoridad, la autonomía y la legitimidad. La importancia de abordar estos aspectos que subyacen en el tema de la evaluación responde a varias razones. En primer lugar, a que la literatura abocada a este tema tiende a descuidar este aspecto y en su lugar destaca los aspectos técnicos, es decir, a poner énfasis, por una parte, en los procedimientos y mecanismos que permiten la realización de la calidad tal y como la entiende la política pública de la educación superior, y, por otro, en las dimensiones y variables que explican el funcionamiento de la evaluación externa y su articulación con los sistemas internos de evaluación, así como su impacto de acuerdo a los diferentes contextos nacionales e institucionales. Y, en segundo plano, porque los aspectos medulares contribuyen a explicar la complejidad que implica la introducción de mecanismos de evaluación externa, así como el origen de las resistencias.

Antes de abordar directamente el tema central de esta sección, es necesario primero describir el origen de las tensiones en las relaciones gobierno-IES en torno a la autoridad, autonomía y legitimidad, el cual se ubica en la creación de agencias nacionales que tienen bajo su responsabilidad la coordinación, y en algunos casos, el diseño e implementación de la evaluación externa.

El rol de las agencias nacionales de evaluación y su impacto en las relaciones gobierno-IES

Uno de los principales cambios derivados del contexto gubernamental junto con las tendencias dominantes en el ámbito de la educación superior, es la creación de agencias nacionales responsables no sólo de instrumentar la evaluación externa sino también de diseñar y establecer los criterios bajo los cuales deben ser evaluadas las instituciones de enseñanza superior, y en qué nivel

(institucional, unidades básicas, individual). La existencia de este tipo de agencias no es un fenómeno nuevo en los Estados Unidos pero sí en Europa y América Latina a partir de la década de los noventa. En el caso de Europa occidental, solamente Francia, Holanda y el Reino Unido contaban con este tipo de organismos en 1990. Sin embargo, a partir de 1995, bajo el marco de la Unión Europea, se registra que virtualmente casi todos los países han seguido este modelo (Brennan y Sha 2000:26). En el caso de América Latina ocurre un patrón similar como muestra de la creciente internacionalización de la educación superior en esta región (Brunner 1992).

El estatus legal de estas agencias puede ser autónomo o no de acuerdo a la relación que se establezca con los gobiernos en cada país en particular, especialmente en términos de su financiamiento. Sin embargo, en lo general, se puede afirmar que este tipo de organismos operan bajo una autonomía relativa²⁹. Este tipo de agencias están constituidas por expertos en temas relacionados con la evaluación o académicos especializados en alguna disciplina o subdisciplina (Brennan 1997).

Las agencias nacionales cumplen con distintos propósitos entre los cuales se identifican por lo menos diez de diversa naturaleza³⁰, y de éstos, destacan dos. Por un lado, la función de intermediación entre el gobierno y las IES, con el propósito de que estas últimas cumplan con la adopción de mecanismos de evaluación, a fin de alcanzar cierto nivel de "homologación de la calidad" en las instituciones que conforman a los sistemas de educación superior. Y, por otro, las agencias tienen la responsabilidad de proporcionar información sobre el desempeño de las mismas instituciones, lo cual en varios países europeos y latinoamericanos representa desde la perspectiva gubernamental uno de los principales insumo para la asignación de "fondos condicionados". El hecho de que la evaluación externa se asocie a la asignación de recursos financieros, si bien no asegura necesariamente el mejoramiento de la calidad³¹, sí incrementa las posibilidades de cambio

²⁹ De acuerdo a una encuesta reciente, en Europa se identifican 29 agencias nacionales, de las cuales 15 funcionan con un estatus legal "independiente", pero 20 del total reciben para su operación fondos públicos (Frazer 1997, citado por Brennan y Sha 2000:30).

³⁰ Estos son: el aseguramiento de la rendición de cuentas por el uso de fondos públicos; el mejoramiento de la calidad en la oferta de servicios de educación superior; informar sobre las decisiones relacionadas con los fondos; brindar información sobre estudiantes y empleados; estimular la competitividad dentro y entre las instituciones; verificar la calidad de nuevas instituciones (especialmente privadas); asignar un estatus institucional; apoyar la transferencia de la autoridad entre el gobierno y las instituciones; contribuir a la movilidad de los estudiantes; y, realizar comparaciones internacionales (Brennan y Sha 2000:31-32).

³¹ La discusión en torno al impacto de la evaluación en términos de mejoramiento de la calidad ocupa un espacio muy amplio en el debate, sobre todo en términos de qué mecanismos son más efectivos que otros y bajo qué condiciones específicas, lo que en muchas ocasiones da lugar incluso a un problema ideológico por distintas razones. En primero lugar, porque existen fallas al distinguir entre las intenciones de la medición y los resultados; en segundo, porque el cambio en el mejoramiento de la educación no es

en las instituciones de educación superior a través de los procesos de evaluación que estas agencias implementan³², así como de las recomendaciones derivadas de estos mismos cuando los resultados de la evaluación son considerados en la toma de decisiones (Brennan y Sha 2000).

Las tensiones en las relaciones gobierno-IES: autoridad, legitimidad y autonomía

Las tensiones en el marco de las relaciones gobiernos-IES comparten un origen común, la introducción e implementación de mecanismos de evaluación externos, mediante la creación de agencias nacionales de evaluación.

Las tensiones entre gobierno-IES se explican al comparar el antes y el ahora de la evaluación en la enseñanza superior. Hasta los primeros años de los ochenta, las líneas de responsabilidad de los gobiernos y las instituciones de enseñanza superior en torno a la evaluación educativa, estaban claramente establecidas. Los gobiernos tenían bajo su cargo, además de la asignación de recursos públicos, la evaluación de la organización formal de la educación con los propósitos de establecer una normalización que rigiera los requisitos relacionados con el otorgamiento de título o diplomas, o la creación de nuevos programas educativos e instituciones. En este sentido, su ámbito de responsabilidades se limitaba a un "control por decreto" (Neave 2001:161), es decir, a la

imputable solamente a la evaluación, y en este sentido, existen fallas al distinguir entre las acciones organizacionales y las consecuencias en la educación; y, por último, porque la noción de "mejoramiento" puede caer en apreciaciones ideológicas, porque asume valores y criterios bajo los cuales la calidad educativa debe ser valorada, de aquí que lo que puede ser una mejora desde un punto de vista puede dañar desde otra perspectiva.

³² El proceso de evaluación de las agencias nacionales, tanto en Europa como en los Estados Unidos y en América Latina corresponde a un modelo general de evaluación (Van Vught y Westerheijden 1993, citado por Brennan 1999:220), el cual comprende cuatro dimensiones distintas: la participación de una agencia nacional coordinadora, la autoevaluación institucional, la evaluación externa por pares académicos y los reportes públicos. La autoevaluación, es responsabilidad de las propias IES, y en la mayoría de los países, representa el principal insumo de la evaluación externa. Se refiere básicamente a un proceso descriptivo y administrativo y/o, como un proceso académico de evaluación, en donde la unidad de evaluación puede ser la propia institución, el departamento, algún grupo que dependa de un determinado departamento, un programa o un proyecto determinado. La evaluación externa, también conocida como evaluación de pares es aquella que realizan un grupo de pares, es decir, especialistas ya sea en la evaluación o en un determinado campo disciplinario. La unidad de análisis que se evalúa puede ser la institución, una estrategia orientada a la calidad, o un programa de estudios. Este tipo de evaluación consiste en la visita por parte de los pares a una determinada institución con el propósito de establecer reuniones de trabajo con el personal académico, con los estudiantes. Se revisan documentación administrativa y académica, según lo amerite el caso. La evaluación individual, puede aplicarse ya sea a los estudiantes y/o al personal académico. En este nivel, la evaluación puede hacerse de acuerdo al establecimiento de indicadores de desempeño. Sin embargo, recientemente se ha puesto un mayor énfasis en los procesos, particularmente en el de enseñanza-aprendizaje. La cuestión de los reportes públicos no es una práctica generalizada. En torno a este aspecto, el debate gira en torno a la idea de que hacer públicos los reportes obstaculiza, por un lado, la transparencia, en lugar de que la confidencialidad atenigara a los autores de la autoevaluación a ser más honestos y críticos (Thune 1997) y, por otro, inhibe la circulación de información útil para el proceso de toma de decisiones, porque resulta incómodo para las autoridades de una IES dar a conocer resultados de desempeño cuando éstos no son satisfactorios. En este punto cabe destacar que en algunos países europeos como en el Reino Unido y en Dinamarca (ibidem), así como en los Estados Unidos (El-Khawass 1997), la publicación de los resultados de evaluación guarda especial importancia.

normalización de requisitos, pero en el sentido estricto estas tareas no implicaban una evaluación de la oferta educativa ni del desempeño de las IES; mientras que la evaluación de la calidad estaba bajo el control de las instituciones como competencia exclusiva de la autoridad académica.

Lo anterior dio lugar, en Europa occidental, con excepción del caso inglés (Neave 2001), así como en América Latina, a un control dual sobre las tareas educativas de la enseñanza superior, sin que ello implicara el establecimiento de criterios homogéneos para el cuidado de la calidad como parte constitutiva de las relaciones gobierno-IES. Dicho de otra manera, no existía por parte de la autoridad gubernamental un "control a distancia" de las responsabilidades propias de los establecimientos de enseñanza superior, porque existía una confianza mutua sustentada en que mientras la academia contaba con las capacidades para definir la calidad respetando con ello los criterios propios de la disciplina, el gobierno era capaz de garantizar el financiamiento necesario para que las instituciones realizaran adecuadamente las funciones sociales que le han sido asignadas, es decir, la docencia, investigación y difusión de la cultura.

Este relativo equilibrio permitió que las relaciones entre autoridad académica y gubernamental, así como la autonomía de las instituciones y los asuntos relacionados con la legitimidad, permanecieran en relativa calma. Sin embargo, a partir de la década de los noventa, este equilibrio se rompió a raíz de una doble dinámica: la incapacidad estatal de continuar asignando el mismo nivel de fondos públicos a la enseñanza superior como parte fundamental de una crisis fiscal; y como resultado de lo anterior, el uso de la supervisión en la asignación y uso de fondos públicos, así como la introducción de mecanismos de evaluación externos, a través de la creación de agencias nacionales.

Frente a lo anterior, la intervención de agencias nacionales significó que las decisiones en torno a la calidad educativa pasaran, casi de manera exclusiva e indirecta, a manos de la autoridad gubernamental, lo cual implicó dejar al margen la participación que anteriormente había tenido la autoridad académica. En este sentido, por decirlo de una manera llana, actualmente la última palabra sobre calidad ya no radica exclusivamente en las disciplinas académicas sino fuera de éstas, es decir, en las agencias nacionales. Lo problemático de esto último, es que dichas agencias aún cuando funcionan bajo un estatus legal de autonomía, representan, sin lugar a dudas, los intereses gubernamentales, pues por una parte, su creación se debe al impulso que desde un

principio les dieron los gobiernos para su existencia; y, por otro, a que los resultados de las evaluaciones que realizan éstas si bien, no en todos los casos, tienen la última palabra, si representan requisitos básicos, en la asignación de fondos públicos.

Los cambios anteriormente descritos forman parte de una primera tensión en torno a la autoridad. Lo significativo de esta tensión entre autoridades gubernamentales y académicas, puede traducirse en luchas de poder por el control de la evaluación de la calidad, especialmente porque la evaluación externa se vincula a la asignación de recursos escasos (financieros o de estatus). El hecho de que por medio de la evaluación se otorgue poder a las instancias intermediarias propicia situaciones de riesgo, en el sentido de que dicho poder puede ser usado como una herramienta para “castigar” o “premiar”, desde la perspectiva del cumplimiento de los requisitos que implica el proceso de la evaluación externa.

En el cumplimiento de sus funciones las agencias nacionales de evaluación tienen que asumir algún tipo de balance entre los intereses que representan (por haber sido creadas con el impulso de los gobiernos) y las lógicas disciplinarias bajo las cuales se rigen gran parte de las universidades, dando lugar a una segunda tensión que gira alrededor de la legitimidad. Es posible que las responsabilidades de las agencias nacionales no se vean afectadas por este balance para llevar a cabo sus funciones, sin embargo, sí afecta cómo distintos intereses académicos observan las tareas de dichas agencias (Brennan y Sha 2000). En este sentido, se pone en cuestión la legitimidad de la evaluación externa llevada a cabo por las agencias nacionales de evaluación, a la vez que éstas necesitan del apoyo de las comunidades académicas que son evaluadas para cumplir con las tareas que les han sido encomendadas.

Desde este punto de vista, las agencias se enfrentan a fuertes cuestionamientos por parte de las instituciones evaluadas, por dos razones: porque, el origen de su legitimidad se relaciona con la autoridad delegada por parte de los gobiernos para llevar a cabo las tareas de evaluación, y porque los criterios bajo los cuales se rige este tipo de evaluación (eficiencia, eficacia, productividad, competencia) se consideran ajenos a los parámetros tradicionales de la enseñanza superior (desarrollo y crecimiento de las disciplinas). Lo anterior da lugar a que las acciones de las agencias se perciba como parte de un poder desprovisto de legitimidad en el sentido weberiano (Weber 1944

1984), es decir, que la autoridad de estas agencias se vislumbra como parte de la habilidad de imponer los intereses gubernamentales o los suyos propios sobre la conducta ajena (la de las IES), aún contra toda resistencia. Esta percepción, además de potencializar y agudizar conductas de resistencia, y con ello dificultar el cambio, entra en contradicción con la idea de legitimidad que tradicionalmente se observa en la enseñanza superior, la cual es pensada como una legitimidad derivada de la adhesión a valores y parámetros de comportamiento que son parte de las culturas de las disciplinas académicas (Becher y Kogan 1992; Clark 1983 1991).

A partir de lo anterior guarda especial relevancia el hecho de que la evaluación externa sea coordinada e implementada por cuerpos de expertos, y que además éstos cuenten con el reconocimiento profesional de sus pares. Esto ha permitido disminuir los cuestionamientos sobre la legitimidad con la cual las agencias nacionales de evaluación hacen su trabajo, lo cual favorece la "obediencia" a las reglas externas de evaluación, por parte de las instituciones evaluadas.

En este sentido, no es casual que el tipo de evaluación externa más generalizado en los sistemas de educación superior sea la evaluación de pares (Brennan 1997), lo cual responde a que las agencias evaluadoras están constituidas, en su mayoría, por expertos en distintas disciplinas. Este es uno de los aspectos que potencializa el cambio a través de la evaluación externa en las instituciones, el otro, es que hipotéticamente la evaluación externa por estar vinculada a la asignación de recursos, es más probable que impulse el cambio que la evaluación interna, porque esta última posiblemente esté más orientada a mantener el *status quo* entre las estructuras y las autoridades existentes (Brennan y Sha 2000).

Una tercera tensión en el marco de las relaciones gobierno-IES se da en torno a la autonomía de las instituciones. El hecho de que las instituciones tengan que cumplir con los requisitos y parámetros de la evaluación externa, se percibe por parte de las instituciones de educación superior como un desafío a la autonomía académica, ya sea en el nivel individual o institucional, pues la reacción casi natural de las instituciones es por qué asumir reglas externas y además ajenas a la profesionalización académica, cuando éstas gozan de una autonomía que les permite decidir en torno a su organización y funcionamiento con base en marcos institucionales diseñados por ellas mismas.

Lo que permite en muchos casos e incluso en las así llamadas “universidades emprendedoras” (Clark 1998 2000) que la autonomía de las instituciones sea trasladada a través de la evaluación externa, es principalmente la dependencia con relación a recursos públicos, sobre todo en países de América Latina, en donde éstos representan cerca del 90% de sus ingresos totales para sobrevivir. Y, en el caso de las instituciones privadas, el hecho de que algunas de sus funciones (como el otorgamiento de títulos o creación de nuevos programas), estén reguladas por el gobierno. Estos aspectos son los que favorecen la influencia del isomorfismo burocrático, en la adopción de reglas externas de evaluación al interior de las universidades.

Los grados de tensión varían en función de distintos factores, entre ellos el tipo de regulación gubernamental (alto/bajo) respecto a la evaluación de la calidad, la existencia previa o no de agencias responsables del diseño e implementación de mecanismos externos de supervisión, el contexto institucional (factores intraorganizacionales), así como el impacto de la evaluación externa. Hipotéticamente se puede considerar que las tensiones sean de mayor grado cuando previamente exista una baja regulación gubernamental, se den condiciones de alta dependencia respecto a los recursos públicos, y los intereses que se afecten estén en manos de grupos de interés capaces de revertir el cambio. La importancia que guarda el vínculo entre la evaluación externa y la asignación de recursos, puede servir para negociar perfiles institucionales específicos (Neave 2001:179).

En contraparte, también se asume hipotéticamente que las tensiones serán de menor grado posibilitando la adopción de mecanismos de evaluación externos, cuando exista alguna experiencia previa de este tipo de evaluación, las instituciones mantengan una baja dependencia con relación a recursos públicos, y además las instituciones presenten una actitud favorable a la evaluación. En este sentido, bajo condiciones de baja resistencia, la evaluación externa ciertamente puede contribuir a reforzar la capacidad de la institución para tener en cuenta las demandas particulares de enseñanza e investigación que emanan de los lugares donde se ubican (Neave 2001; Clark 1998 2000). En este tipo de situaciones, la evaluación de la calidad externa también se ve favorecida porque tiene capacidad de generar ventajas competitivas en el mercado de las instituciones, derivado de que los resultados de ésta pueden alterar el estatus de las mismas, en el sentido de que una evaluación “exitosa” fortalece y una evaluación “no exitosa” las daña frente a sus contrapartes.

La capacidad de generar ventajas competitivas también permite, por un lado, acceder a otras oportunidades, especialmente de financiamiento, y por otro, a incrementar las posibilidades de adquirir mayor prestigio.

1.2.2.3 Las Resistencias: la intermediación entre evaluación y cambio

Abordar el aspecto de las resistencias frente a la evaluación externa implica dar cuenta sobre los elementos que modifican, de manera más directa, la relación entre evaluación y cambio, porque como asumimos desde un principio no existe una relación lineal entre ambos conceptos

En el ámbito de la enseñanza superior, identificamos dos tipos de resistencias que son: a) aquellas que están relacionadas directamente con las tensiones que surgen en el marco de las relaciones gobierno-IES en torno a la autoridad, legitimidad y autonomía; y, b) las que se derivan de los aspectos más técnicos de la evaluación, es decir, del uso de instrumentos de medición de la calidad, y de los mecanismos, procedimientos e incentivos involucrados en la evaluación.

Los dos tipos de resistencias reflejan, a su vez, las dos dimensiones básicas en el estudio de la evaluación en la educación superior que corresponden por un lado, al "trasfondo político" de la política gubernamental orientada a la regulación de normas de evaluación de la calidad, el cual se relaciona con los instrumentos de "control" utilizados por la autoridad gubernamental para indagar el logro operativo de la política, así como sus consecuencias en los aspectos intrínsecos de las instituciones (autoridad, legitimidad y autonomía); y por otro, a la dimensión interna de la evaluación, es decir, con la implementación de la evaluación en el nivel de las instituciones, de acuerdo a las particularidades de estas.

Las resistencias que tienen lugar a partir de las tensiones en las relaciones gobierno-IES se originan porque como se menciona anteriormente la introducción de los mecanismos de evaluación rompe el equilibrio de la "confianza mutua" entre gobiernos e instituciones de educación superior, dando lugar a un desequilibrio que se caracteriza por la "desconfianza mutua". Ésta se observa en la esfera gubernamental a través del establecimiento de la rendición de cuentas con relación a la asignación y uso de recursos públicos, así como mediante el cuidado de la calidad a través de agencias

nacionales de evaluación; y, por parte de las instituciones de enseñanza superior, se refleja especialmente a través: a) del cuestionamiento de la legitimidad con la cual cumplen sus actividades y responsabilidades las agencias nacionales; y, b) mediante la oposición a que sea la autoridad gubernamental, quien de manera indirecta sea la responsable de la calidad educativa con base en valores y parámetros ajenos a la enseñanza superior.

En este marco, las resistencias se incrementan porque: a) se afecta la distribución del poder entre la autoridad gubernamental y la autoridad académica; b) se cuestiona la legitimidad de las instancias responsables de este tipo de evaluación, así como los parámetros de evaluación; y, c) se desafía la autonomía de las instituciones de enseñanza superior, como se detalla anteriormente.

En el conjunto de las resistencias derivadas de los rasgos técnicos de la evaluación, se identifican, por lo menos, cuatro fuentes de resistencia, las cuales tienen relación con el concepto de calidad: el tipo de indicadores para medir la calidad educativa; las dimensiones susceptibles de ser evaluadas (el sistema, las instituciones, las unidades básicas, y los individuos, estudiantes o docentes); los incentivos o impactos de la evaluación; y, el tipo de evaluación (interna o externa).

Con relación al concepto de calidad en la educación superior, las resistencias provienen del hecho de que la calidad es un concepto multidimensional (Bmnnner 1992) y multireferencial, por lo cual tiene distintos significados de acuerdo al contexto en el cual se aplique y al agente o actor que lo utiliza de acuerdo a su posición en el marco de la educación superior (Harvey y Green 1993; Tam 2001). En este sentido, habrá tantos conceptos de calidad como indicadores del mismo³³. Además de estos rasgos, se registra un fenómeno que lo ha acompañado durante las distintas etapas por las cuales ha pasado el debate de la calidad, el cual ha sido denominado como "inflación del concepto de calidad", en dos sentido: la calidad como la clave para la superación de cualquier obstáculo que impidiera el buen desempeño de las IES, así como por el hecho de que el concepto de calidad ha sido rápidamente importado de otras disciplinas como la administración y adaptado al ámbito de la educación superior (Shore y Wright citado por Newton 2002:44).

³³ Harvey y Green (1993), analizan las distintas perspectivas a partir de las cuales se ha abordado el concepto de calidad en la educación superior. De acuerdo a estos autores, los diferentes enfoques acerca de este concepto pueden ser agrupados en cinco categorías: la calidad como algo excepcional; la calidad como perfección o consistencia; la calidad como el cumplimiento de la razón de ser; y, la calidad como aquella capaz de lograr un cambio cualitativo en la formación del estudiante (calidad transformativa).

Respecto al tipo de indicadores, las resistencias se registran en torno a la manera de medir el desempeño de la docencia (insumo, procesos y resultados) e investigación, y por consiguiente a la pertinencia de los indicadores para cada actividad específica de estas actividades. En este sentido, se observa una tensión entre el uso de indicadores de desempeño versus poner mayor énfasis en el uso de indicadores que den cuenta de los procesos educativos (insumos y procesos). Existe una importante coincidencia entre distintos autores e incluso agencias internacionales (Cave et. al. 1988 1997; Brennan 1997; El-Khawas 1997; Thune 1997; OECD 2000; Ladd y. Walsh 2002) en torno a la idea de que la evaluación de la calidad no debe ser exclusivamente sobre la medición de los resultados, sino también debe considerarse los procesos a través de los cuales los estudiantes ingresan³⁴, permanecen y egresan de las IES.

El problema y lo que da origen a las resistencias en el nivel de las instituciones es que los procesos son responsabilidad exclusiva de éstas de acuerdo a los principios de autonomía de la cual gozan algunas instituciones. Cuando la evaluación externa busca incidir sobre los procesos, la autoridad gubernamental y la autoridad académica entran en tensión, por considerar que la primera desafía la autonomía de las instituciones, lo cual ha propiciado que desde la esfera gubernamental se induzca la evaluación de los procesos de manera indirecta, a través del cumplimiento de requisitos que avalen el cuidado de la calidad en los procesos educativos.

Las dimensiones de la evaluación junto con los incentivos se abordan de manera conjunta, porque las resistencias con relación a estos aspectos están en función del tipo de incentivos asociados a cada nivel de la evaluación. La evaluación puede estar orientada a distintos niveles que comprenden al sistema de educación superior en su conjunto, a las instituciones de educación superior, a la unidades básicas (departamentos, programas educativos), y a los individuos (docentes, estudiantes, personal administrativo). A cada uno de estos niveles les corresponden incentivos que pueden analizarse como impactos de la evaluación, lo cual varía de país en país. Estos pueden ser de varios

³⁴ En este sentido, destaca que dos de las razones que justifican la importancia de analizar los controles de calidad, especialmente en la admisión de los estudiantes a una IES son (Mizrahi y Mehrez 2002):

- a. Se parte de la idea de que los estudiantes con un mejor desempeño en el nivel educativo inmediato anterior que buscan ingresar a la educación superior tienen mayor posibilidades de completar con éxito sus estudios de nivel superior. Cuando la entrada no está monitoreada se observan dos aspectos: por un lado, es necesario realizar inversiones adicionales para cuidar la calidad de la enseñanza, lo cual incrementa los costos de la educación ofrecida; y, por otro, se incrementan las tasas de deserción temprana.
- b. Resulta de mayor dificultad y costo dar seguimiento a los procesos (enseñanza, infraestructura, investigación) que al ingreso o admisión de los estudiantes.

tipos: recompensas en forma de recursos financieros adicionales o a través del reconocimiento profesional, o mediante la obtención de un nivel determinado de estatus. En términos generales, se registra que las resistencias son menores cuando una evaluación positiva se traduce en recompensas de tipo económico, y no trastoca intereses existentes de grupos dominantes; lo contrario ocurre cuando existen mayores probabilidades de obtener sanciones, ser recompensado únicamente por razones meritocráticas (OECD 2000), y además los beneficios de la evaluación no llegan a la colectividad en su conjunto.

Además de reconocer tipos diferenciados de resistencias, es posible observar que la oposición al "control" que implica la evaluación, está presente en ambos tipos de resistencias porque existe la percepción de que casi cualquier tipo de evaluación tiene implicaciones de vigilancia, chequeo, lo cual propicia algún tipo de tensión. En este sentido, el eje que atraviesa al conjunto de las resistencias es el rechazo al "control". Los grados de resistencia pueden variar de acuerdo al origen del "control", es decir si es producto de un proceso isomórfico coercitivo o burocrático, o más voluntario como producto de fuerzas isomórficas miméticas o normativas.

Cuando la evaluación es percibida exclusivamente como mecanismo de control a través de la rendición de cuentas versus como una estrategia de planeación, reviste una de las principales resistencias a la evaluación, y por consiguiente al cambio, porque en este sentido, la evaluación se registra más como una amenaza a los intereses existentes que como una oportunidad para mejorar y cambiar. Esta situación, no ha cambiado desde que la evaluación ha adquirido un lugar central como parte de la estrategia gubernamental, de tal forma que continúa vigente, y se concibe como una de las principales limitaciones para que la evaluación externa, en particular, contribuya a crear las condiciones para el establecimiento de relaciones de confianza mutuas entre el gobierno y las IES (Harvey 2002), y de esta forma maximizar los resultados de este tipo de evaluación.

El problema de que la evaluación sea percibida solamente como una manera de vigilar la acción de los "otros" con el propósito de homogeneizar el cuidado de la calidad, da lugar a otro tipo de resistencia que guarda una estrecha relación con la diversidad cultural al interior de los establecimientos individuales que se deriva de la lógica disciplinaria bajo la cual operan en gran medida las "organizaciones del conocimiento".

Hay que recordar que parte importante de la complejidad y heterogeneidad que se observa en las IES, se deriva de la riqueza ideológica como pane de la coexistencia de una multiplicidad de agrupamientos que procesan la cultura como parte de su trabajo de interés (Clark 1983 1991). A partir de lo anterior, podemos considerar que la fuerza de la "cultura disciplinal" que permea las estructuras básicas de las instituciones, así como sus actividades sustantivas, funciona bajo una "lógica de la pertinencia" (March y Olsen 1989 1997)³⁵, en el sentido de que con el tiempo, la cultura disciplinar genera rutinas que se transforman en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos que componen la cultura de la institución, también conocida como cultura organizacional. Estos elementos conforman un conjunto de conocimientos y prácticas compartidos por todos los miembros de la institución que se dan por hecho, no son cuestionados sino que se asumen como parte de la realidad y conforme a los cuales se genera una forma particular de hacer las cosas. Este conjunto de conocimientos y practicas es el marco de referencia a partir del cual los académicos y las universidades deciden la relevancia de un evento o encuentran el significado de una acción³⁶.

En este sentido, las "organizaciones del conocimiento", más que guiarse por una racionalidad orientada a la maximización de estrategias seleccionadas para alcanzar óptimos resultados, favorecen las rutinas o normas que aportan códigos de significados que facilitan la interpretación de situaciones ambiguas, restringen los comportamientos a aquellos que resultan legítimos y valorados y otorgan previsibilidad a las acciones. En este sentido "una acción es racional si es coherente con una manera de hacer las cosas" (Powell y DiMaggio 1991 1999:15). Esta manera de conducirse por parte de las universidades explica, en gran medida, lo complejo que resulta la adaptación a cambios que se orientan bajo una racionalidad distinta a la que impera en las instituciones.

³⁵ La lógica de la pertinencia que guía el comportamiento de una organización se distingue por los siguientes elementos: en primer lugar, el individuo debe identificar quién es dentro de la organización, en otras palabras, cuál es su rol de acuerdo al puesto que ocupa dentro de la organización; lo anterior, implica que el individuo cumpla con las funciones (rutinas) que se son encomendadas de acuerdo al cargo que ocupa en la organización; los actores deciden no con las expectativas de maximizar sus preferencias, sino con la idea de que haya congruencia con las responsabilidades que tienen asignadas según las normas y tradiciones institucionales; y, el que haya congruencia entre cargos y funciones permite que la organización responda satisfactoriamente a los asuntos que no están operando

³⁶ Cabe señalar que el proceso que subyace a la construcción de una cultura organizacional es posible porque las rutinas cumplen una función en la socialización de los individuos dentro de la organización, ya que éstas representan un código, un referente que contesta a ¿cómo se hacen las cosas?, ¿quién soy yo?, y ¿qué esperan los demás que haga yo con relación al cargo que ocupo dentro de la organización?

La diversidad y complejidad que marcan al conjunto de resistencias tiene importantes implicaciones para el cambio, pues el hecho de que ocurra un cambio, significa necesariamente haber librado algunas de las resistencias más fuertes como son aquellas derivadas de las tensiones en el marco de las relaciones gobierno-IES, así como las derivadas de las "culturas disciplinares". De aquí la importancia que tiene el isomorfismo burocrático como principal fuente explicativa del cambio institucional.

Finalmente, lo que se predice desde la literatura de la educación superior y la de la evaluación, es que entre los extremos que representan, por lado, las respuestas de los actores (las IES) a los cambios y, por otro, los factores que impulsan el cambio (las reglas externas de evaluación de la calidad), se ubican los elementos que median la relación entre actores y reglas, los cuales pueden ser identificados a través de las resistencias, como son las tensiones entre las relaciones gobierno-IES, la oposición al control, la cultura y racionalidad disciplinar, así como las resistencias que corresponden al aspecto técnico de la evaluación. La importancia que tienen los elementos de intermediación entre estos dos extremos, es que de ellos depende en gran medida la variabilidad en las respuestas al cambio.

La consideración de estos elementos de intermediación en el análisis de cambio en las "organizaciones de conocimiento", ofrecen elementos explicativos de porqué el cambio en este tipo de organizaciones ocurre en los términos en los que lo predice la perspectiva organizativa de la educación superior (Clark 1983 1991) y el nuevo institucionalismo, es decir, el cambio sucede de manera incremental (North 1990 1993) e incluso desarticulado e invisible, aún cuando exista la posibilidad de la imposición desde arriba (Clark 1983 1991:266), y, generalmente está orientado por los desarrollos internos dentro de las disciplinas individuales (Brennan y Sha 2000:23).

Desde la educación superior, se considera que el carácter incremental de los cambios representa la característica constitutiva de los sistemas académicos, en virtud de la extensa división de las actividades y los poderes al interior de las IES, lo cual complejiza los cambios globales de un solo golpe. March y Olsen (1974: 206) ilustran claramente la dificultad de los cambios en las organizaciones del conocimiento: "cualquier cambio cuya puesta en marcha requiera un esfuerzo

organizacional coordinado tendrá pocas posibilidades de iniciarse. Asimismo, si para frenar un proceso se necesita un esfuerzo organizacional coordinado, es poco probable que éste se detenga".

De las posibles respuestas a nuestra pregunta de investigación a partir de las aproximaciones que hemos abordado, se desprende que el cambio isomórfico en los términos que lo predice el nuevo institucionalismo en las "organizaciones del conocimiento" es difícil que ocurra, mientras que el cambio es más factible que suceda por factores endógenos que por la injerencia de una fuerza externa. En este sentido, la evaluación externa como vehículo de cambio desafía los planteamientos centrales de la perspectiva organizativa de la educación superior, y, por otro, cuestiona la tesis del "isomorfismo", en el sentido de que las particularidades institucionales hacen difícil un comportamiento homogéneo a nivel institucional.

1.3 LA COMPARACIÓN INTERSECTORIAL: PÚBLICO VERSUS PRIVADO

Abordar la perspectiva intersectorial público-privada como parte de un análisis del cambio en el ámbito de la educación superior a partir de lo que hemos denominado isomorfismo burocrático reviste gran relevancia por varias razones. Porque en términos generales, desde la educación superior e incluso desde las teorías de las organizaciones (Harmon y Meyer 1999) la comparación público-privado ocupa solamente un pequeño espacio en la reflexión, como lo notamos desde las dos aproximaciones a partir de las cuales se busca dar respuesta a nuestra pregunta de investigación.

Asimismo, una parte importante de la literatura que indaga sobre la comparación intersectorial, se fundamenta en gran medida en las diferencias más que en las semejanzas (Levy 2002), dando lugar, en muchas ocasiones, a que la comparación se limite a aspectos de desempeño, sin tomar en consideración los factores internos que dan particularidad a las instituciones de educación superior. En este sentido, cuando se enfatizan las diferencias con base únicamente en los resultados (por ejemplo, a través de indicadores de desempeño), por lo general, el producto de la comparación favorece, en gran medida, a las instituciones privadas (Levy 1986 1995). De aquí la importancia que resulta la incorporación de la perspectiva neoinstitucionalista a través del el isomorfismo, el cual

contribuye a analizar las semejanzas, que por lo general, merecen escasa reflexión en las comparaciones intersectoriales.

Sin embargo, recientemente se registra un interés hacia la realización de estudios intersectoriales, a raíz de tres tendencias: a) el posible colapso del monopolio ejercido por el sector público en la educación superior (Levy 1986 1995); b) como parte de lo anterior, una expansión acelerada del sector público (Altbach 2000; Moura y Navarro 2000; Kent 1997); y, c) una tendencia hacia el desdibujamiento entre la diferencia público versus privado, a partir de los cambios en la esfera gubernamental como parte de una nueva gestión pública. Como parte de este nuevo interés se busca revertir el énfasis en los contrastes, público y privado, a través del análisis sobre aspectos más específicos de los procesos (factores internos), con el propósito de evitar conclusiones limitadas, en el sentido de que las diferencias sean percibidas únicamente como producto de la incompetencias en lugar de los incentivos a través de los cuales se estructura la acción en los espacios institucionales (Wolff y Moura 2001).

Adicionalmente, la consideración del nuevo Institucionalismo en el análisis del cambio en la educación superior, contribuye a establecer un débil vínculo entre la educación superior y el nuevo institucionalismo, que puede aportar resultados positivos para ambas partes. Para la educación superior, repensar sus predicciones sobre la diversidad interorganizacional como parte del excesivo peso que otorga a los factores internos; y, para el nuevo Institucionalismo, considerar las posibilidades de que el isomorfismo tiene límites cuando se localiza en unidades de análisis específicas.

CAPÍTULO 2

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN: HIPÓTESIS, DIMENSIONES ANALÍTICAS Y VARIABLES

INTRODUCCIÓN

El lema de este trabajo de investigación se ubica en el contexto mexicano y gira en torno al impacto de la estrategia gubernamental de evaluación en dos instituciones de educación superior, una pública la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco (UAM-A), y, otra particular, la Universidad Iberoamericana (UIA). El propósito del trabajo de investigación es dar cuenta de los alcances y límites de la capacidad de incidencia del Estado mexicano tomando como referencia el cambio institucional que se registra en estas dos Universidades a partir de la adopción de reglas externas de evaluación.

La importancia que guarda la descripción y explicación de por qué dos universidades que pertenecen a estructuras legales distintas responde de manera positiva frente a la evaluación externa, radica en que la literatura existente sobre el cambio universitario en México desde una perspectiva intersectorial centra su atención analítica en dos aspectos que nos permiten vislumbrar ausencias importantes en torno al estudio del cambio institucional en instituciones educativas públicas y privadas.

Por un parte, la literatura especializada aborda la comparación público-privado con base en diferenciaciones estáticas que tienen fundamento en indicadores de desempeño. En este sentido, los resultados de las comparaciones, en general favorecen, a las instituciones privadas, dejando en un segundo plano los factores de tipo organizativo a los cuales son imputables las diferencias¹ y, por consiguiente las posibilidades de encontrar semejanzas entre contextos institucionales distintos.

Y, por otra, se centra en el análisis de la política educativa superior como parte de un nuevo patrón de intervención del Estado en la educación superior a través de la evaluación. En este sentido,

¹ En esta línea de investigación, destaca el estudio de Carlos Muñoz Izquierdo (1996), *Diferenciación Institucional de la Educación Superior y Mercados de Trabajo*, donde se realiza un trabajo comparativo entre cinco universidades mexicanas, entre ellas la UAM y la UIA con base en distintos indicadores que dan cuenta del desempeño de los egresados de esas universidades en el mercado laboral. Los hallazgos de esta investigación reflejan a la UAM y a la UIA como dos instituciones diferenciadas en función del desempeño de sus egresados en el mercado laboral. Lo que queremos destacar es que cuando estos estudios se sustentan en resultados finales destacan las diferencias sin tomar en consideración a qué elementos son imputables dichos contrastes.

existe un déficit de estudios que den cuenta de las semejanzas intersectoriales, dado que se concibe que la política educativa superior es realmente pública en el sentido de que las normas que regulan a las instituciones privadas son casi inexistentes. En este sentido, se asume que no existe evidencia de que la política de educación superior alcance a las instituciones privadas (Kent y Ramírez 2002:141), lo cual confirma nuestra percepción sobre la falta de estudios de casos singulares como el que se propone en este trabajo, donde precisamente buscamos conocer la penetración de la estrategia gubernamental de evaluación en una institución privada en comparación con una institución pública, lo cual nos permite ubicar los alcances y límites de la política gubernamental y, además verificar hasta qué punto la tendencia hacia el desdibujamiento entre instituciones públicas y privadas, que predice la literatura internacional, se registra en el caso mexicano a partir de la comparación intersectorial entre dos universidades mexicanas que resultan altamente diferenciadas.

Asimismo, en México existe un déficit de estudios en torno a la evaluación institucional (Kent 1998; López Zárate 1998; Acosta 1998), por lo que no es posible conocer con mayor precisión si las estructuras de gobierno de las instituciones de educación superior, son funcionales a las transformaciones que se pretenden en materia de financiamiento y evaluación. De ahí la necesidad de profundizar en los modelos decisionales como objeto de análisis, dado que es un elemento que nos da pistas sobre la pertinencia y factibilidad del cambio institucional que proviene de la intervención gubernamental, ya que desde nuestra perspectiva los ritmos y pautas de cambio son una función de la singularidad organizativa asociada a los modelos decisionales bajo la cual operan las universidades.

En este sentido, el estudio del cambio institucional en la UAM-A y en la UIA tiene vigencia en la agenda de investigación porque aún cuando se sabe que los cambios a nivel macro responden, en parte, a un propósito modernizador (Valenti 1998; Álvarez y González 1998; Kent 1999), queda por explicar, de qué manera la articulación entre gobierno y universidades dan origen en el ámbito de las universidades a los cambios; cómo se construyen éstos, quiénes son los principales agentes del cambio; y, cuáles han sido los resultados (positivos y negativos) de los mismos, especialmente en instituciones que pertenecen a estructuras legales distintas.

El propósito general de este capítulo es presentar los elementos analíticos y metodológicos asociados al problema de investigación. Este capítulo comprende seis secciones. La primera, se centra en la comprensión del cambio universitario desde distintas aproximaciones teóricas y metodológicas. En seguida, se construye el problema de investigación retomando los énfasis y ausencias analíticas en esas perspectivas, a partir de los cuales adoptamos un enfoque analítico que nos permite explicar el cambio universitario a partir de la articulación entre factores internos y externos. El factor interno corresponde a la fisonomía institucional de cambio y el externo a la evaluación externa.

En la tercera sección, se presentan las hipótesis que buscan dar respuesta a la pregunta de investigación que orienta al conjunto de este trabajo, *¿por qué universidades públicas y privadas responden de manera similar frente a una misma señal de cambio institucional, es decir, la evaluación externa?* En ellas se plantea que el impacto de la estrategia gubernamental de evaluación es una función del tipo de dependencia que existe entre las universidades y el gobierno y de la singularidad organizativa de cada institución.

En el cuarto apartado, se presentan los objetivos generales y particulares de la investigación. Y la quinta y sexta parte, corresponden al esquema de análisis general con base en el cual se desarrolla el trabajo de investigación, y a la metodología, respectivamente.

2.1 EL CAMBIO UNIVERSITARIO DESDE DISTINTAS APROXIMACIONES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS

En este apartado se establece una comparación entre las posibilidades analíticas que ofrecen distintas vertientes, teóricas y metodológicas, que se aproximan al fenómeno del cambio universitario entre las cuales destacan, la perspectiva organizativa, la evaluativa, neoinstitucionalista de tipo sociológico e intersectorial público-privada, estableciendo los énfasis y ausencias explicativas en cada una de ellas, con el propósito de retomar en nuestro análisis sobre el cambio institucional algunas de las principales ausencias que identificamos en esas perspectivas.

Desde la perspectiva organizativa de la educación superior, se plantea que las probabilidades de cambio en las instituciones educativas son mayores por causas endógenas que exógenas, dado que se reconoce que la complejidad inherente a las universidades genera tensiones internas en los

procesos decisionales que dificultan e incluso obstaculizan los ritmos de cambio. De ahí, que se desestime la incidencia de factores externos para explicar el cambio al interior de las universidades.

Desde esta perspectiva, la complejidad inherente a la estructura organizativa de las universidades se deriva de la articulación entre los elementos centrales que constituyen la organización de una universidad, los cuales son: la división del trabajo, que comprende las actividades sustanciales y la asignación de tareas concretas; la distribución de la autoridad, y las creencias que forman parte de la cultura organizacional (Clark 1983 1991). La articulación o integración entre estos elementos da lugar a tres modelos de integración: estado, oligarquías académicas y mercado como se detalla en el capítulo 1. Sin embargo, en estos modelos de organización, se registra una tensión constante diferenciación-integración, que tiene su origen a partir de la necesidad de hacer converger distintas disciplinas y distintas actividades bajo estructuras organizativas específicas. La neutralización o rompimiento de esta tensión da cuenta de las pautas de cambio al interior de cada universidad, en función del modelo de integración específico. En este sentido, se plantea hipotéticamente que el cambio es más dinámico en aquellas instituciones donde la integración se asemeja a un modelo de mercado, y más lento en modelos donde prevalece la autoridad de oligarquías académicas, es decir, de cuerpos disciplinarios fuertemente arraigados a las estructuras operativas básicas de las instituciones de educación superior.

El argumento que subyace en esta tesis que sustenta la complejidad de las universidades es que la interacción entre los factores interno-organizativos y los aspectos simbólicos (entre ellos la cultura disciplinaria, la legitimidad, la autonomía) contribuyen, en gran medida, a definir aquello que es aceptable de acuerdo a los parámetros referentes de estos aspectos, cuando se trata de implementar cambios de origen externo. Los grupos académicos perciben los cambios y responden a ellos bajo la orientación de sus definiciones de lo que es una acción legítima, y conforme a su percepción del modo y grado en que serán afectadas sus actividades sustanciales, su autonomía, su identidad, su tradición.

De esta forma, desde esta perspectiva se desestiman las posibilidades de un cambio interno por impulsos externos, porque se sostiene que éstos difícilmente tienen la capacidad de permean la complejidad que envuelve a las universidades, y por tanto propiciar el cambio intraorganizacional.

Dicho de otra manera, se subestima analíticamente la potencialidad de los campos organizacionales (ambientes donde se ubican las universidades) como fuerzas capaces de incidir en el cambio interno. Asimismo, se subestima la posibilidad de patrones de comportamiento universitarios homogéneos o convergentes, a partir del argumento de que cada institución observa un modelo particular de integración que da lugar a distintos modelos de organización con distintas pautas de cambio.

Por su parte, en la literatura de la evaluación, se reconoce la capacidad de factores externos para explicar el cambio al interior de las universidades, ya que se asume que el impacto de la evaluación gubernamental ha logrado permeare: a) los elementos “fundamentales” de las universidades en el sentido de Burton Clark (alternaciones en las estructuras organizativas y en la distribución del poder), en distintos países pertenecientes a la OCDE (Brennan 1997 y Brennan y Sha 2000), y, b) los aspectos simbólicos en las relaciones gobierno-IES (legitimidad, autonomía, cultura).

La literatura sobre la evaluación parte del reconocimiento de que la supervisión gubernamental a través del financiamiento y la calidad educativa en los contextos institucionales como parte de las tendencias dominantes en el contexto nacional donde se ubican las instituciones de educación superior, tiene un impacto significativo en los elementos “fundamentales” que constituyen a las universidades. En este sentido, una de las principales tesis desde esta aproximación es que el cambio en la gestión de la calidad² en las universidades es una función del contexto nacional (la regulación gubernamental en torno a la evaluación de la calidad en la educación superior) e institucional (rasgos intraorganizacionales) junto con los distintos métodos utilizados para la evaluación de la calidad (internos, externos).

El cambio desde esta aproximación se explica a partir de la convergencia de factores externos e internos que interactúan con distintos métodos de evaluación³. Los factores externos provienen de

² La gestión de la calidad se refiere a un proceso de dirección en donde la toma de decisiones gira en torno a: qué se debe evaluar, quién evalúa, cómo evalúa, con qué periodicidad, y bajo qué criterios y parámetros, con el propósito de alcanzar lo que se denomina el aseguramiento de la calidad. Este último no está refiriendo a un mecanismo específico de evaluación a través del cual se busque medir los niveles de calidad en un sistema o en una institución. Si no que comprende a un conjunto de mecanismos, procedimientos y procesos existentes en una IES, con el propósito de asegurar el tipo de calidad deseada (Harvey y Green 1993: 18) de acuerdo a la misión específica de cada universidad. En este sentido, el aseguramiento de la calidad constituye una estrategia o política de la calidad.

³ Los métodos pueden ser internos o externos. La distinción radica en que los primeros, son diseñados e implementados por las mismas instituciones, y los externos, son creados y ejecutados por agencias evaluadoras. Los métodos de evaluación interna pueden

las tendencias dominantes en la educación superior (expansión, diversificación y astringencia presupuestaria), y como parte de lo anterior, la intervención gubernamental, específicamente a través de la introducción de una nueva regulación orientada a la evaluación de la calidad. Los factores internos, están referidos a los rasgos intraorganizacionales, los cuales pueden dividirse en aspectos públicos (tamaño, misión y reputación de las IES), y en aspectos privados (historia, tradiciones, organización interna y toma de decisiones, cultura interna), (Brennan y Sha 2000:36). La importancia de los distintos métodos y su articulación con el contexto nacional e institucional, es que producen distintos tipos de impacto (cambio): a través de recompensas en forma de recursos financieros o reputación, cambio en las políticas y estructuras; y, el cambio en la cultura, en los distintos niveles que constituyen a las IES.

Asimismo, la magnitud del impacto guarda una estrecha relación con las particularidades del proceso de toma de decisiones interno, así como con las capacidades de influencia de la evaluación externa. El impacto puede ser parcial o limitado cuando las unidades básicas cuentan con una gran autonomía respecto a la autoridad central; en cambio, el impacto puede resultar de mayor alcance si la evaluación está asociada a procesos de supervisión sobre el uso y asignación de recursos públicos.

Aún cuando la regulación gubernamental sobre las IES tiende a ser asociada con una relativa uniformidad a lo largo de éstas, sin embargo las decisiones institucionales permiten una gran heterogeneidad, dado que en cada institución los aspectos particulares derivados de su configuración institucional influyen en la manera en que se desarrollará la evaluación de la calidad. Es por ello, que desde esta perspectiva se considera que la heterogeneidad es un resultado natural.

ser de distintos tipos: a) procesos integrales de revisión interna, que comprenden aspectos académicos y administrativos; b) a través de la aplicación de cuestionarios a los alumnos para evaluar el desempeño de los docentes; y, c) de preparación para recibir la evaluación externa. Los métodos de evaluación externa, se ajustan al llamado "modelo general" de evaluación, que comprende cuatro fases: la participación de agencias nacionales de evaluación; la autoevaluación; la evaluación de fases; y, la publicación de reportes o recomendaciones. En distintos países, este tipo de evaluación se localiza en la revisión y supervisión de los programas de estudio, entre ellos Gran Bretaña, Alemania, Estados Unidos y México (Brennan y Sha 2000).

Asimismo, los distintos métodos están orientados a distintos niveles institucionales, al sistema en su conjunto, a las instituciones, a las unidades básicas (departamentos, programas), y a los individuos (docentes, estudiantes), y a la vez, cada uno tiene diferentes énfasis, en la docencia, en la investigación, o en la gestión administrativa. En este sentido, las diferencias entre los diversos métodos de evaluación, varían en función de quién evalúa, qué se evalúa, cómo se evalúa, y con qué frecuencia.

Uno de los principales rasgos desde esta aproximación es que el análisis del cambio universitario se *localiza en la dimensión técnica de la evaluación, es decir, en el diseño e implementación de métodos normativos en distintos contextos institucionales*. En este sentido, gran parte de la literatura sobre la evaluación destaca los aspectos más metodológicos de la evaluación (diferentes tipos sobre la evaluación, dimensiones de la evaluación, las unidades susceptibles de ser evaluadas, tipos de impacto, etc.), así como su utilidad como parte fundamental de la planeación estratégica (Mokate 2000). Destacan los estudios de caso lo que da lugar a una perspectiva etnográfica del cambio, y de su impacto en el contexto de las instituciones de educación superior, donde el énfasis analítico y el debate en torno a la evaluación de la calidad giran en torno a la dimensión técnico-metodológica de la misma.

En este sentido, se observa que la dimensión menos técnica de la evaluación que corresponde a su impacto en los aspectos simbólicos de las IES (legitimidad, autonomía, cultura) ocupa un menor espacio en la literatura sobre la evaluación de la calidad educativa, con lo cual se deja en un segundo plano lo que en gran parte explica, desde nuestra perspectiva, la factibilidad de la implementación de distintos modelos de evaluación bajo contextos institucionales específicos, ya que consideramos que esto es lo que finalmente nos permite contestar por qué las instituciones adoptan un tipo particular de evaluación.

Lo anterior da cuenta de algunos de los principales temas que permanecen en la agenda de la investigación sobre el tema de la evaluación en la educación superior, entre los cuales destacan la necesidad de: a) un conocimiento más específico sobre los procesos de adaptación a la evaluación en función del tipo de resistencias que se presentan de acuerdo a la fisonomía institucional de cambio; b) un conocimiento más preciso sobre la forma en que el impacto de la evaluación ha contribuido o no a la solución de problemas concretos o en el desempeño general de las instituciones; y, c) conocer en qué medida la evaluación representa la solución a problemas o se ha convertido en un problema adicional para las universidades.

Desde el nuevo institucionalismo sociológico, el cambio se explica a partir del impacto de los campos organizacionales (factores externos) en las organizaciones individuales. El impacto tiene lugar como parte de la imposición (isomorfismo coercitivo) o como respuestas al cambio de carácter más

voluntario por parte de las organizaciones individuales (isomorfismo mimético, o isomorfismo normativo). Lo que se predice desde esta perspectiva es que la fuerza del campo organizacional dominante contribuye, en el mediano y largo plazos, al surgimiento de respuestas o comportamientos homogéneos. Una de las principales ausencias en esta perspectiva es que su atención analítica no se centra en la particularidad intraorganizacional que da cuenta de la complejidad de las universidades, y por tanto no cuestiona los límites del isomorfismo lo cual da lugar a que se subestime la heterogeneidad interorganizacional.

Desde esta perspectiva, la capacidad del isomorfismo institucional se sustenta por un lado, en la dependencia centrada en los recursos por parte de las organizaciones individuales con relación al campo organizacional, y por otro, en que éste promueve "el éxito y la supervivencia de las organizaciones" (Meyer y Rowan 1991 1999) en el momento en que las reglas externas adquieren legitimidad, y con base en ello se incrementa el compromiso de las organizaciones individuales frente al campo organizacional al cual pertenecen.

Una vez que las reglas externas logran institucionalizarse al interior de las organizaciones, estas funcionan como "mitos sumamente racionalizados que se convierten en obligatorios para determinadas organizaciones" (Meyer y Rowan 1991 1999:82), de tal forma, que cuando se presenta algún otro cambio en el ambiente, la institucionalización de las reglas existentes entra en conflicto con un nuevo cambio.

Tanto en la perspectiva organizativa de la educación superior como desde el nuevo institucionalismo sociológico, notamos la ausencia de una perspectiva comparativa intersectorial público-privada que consideramos fundamental para explicar, por un lado, las diferentes implicaciones que tiene la complejidad inherente a las universidades en los procesos de cambio en función de su singularidad organizativa; y, por otro, las diferencias del impacto de los campos organizacionales dominantes en instituciones que pertenecen a distintos sectores legales. En este sentido, consideramos pertinente incorporar al análisis del cambio universitario esa perspectiva metodológica, sobre todo porque nuestros estudios de caso pertenecen a estructuras legales distintas.

Desde una perspectiva intersectorial público-privada, el análisis de las diferencias ocupa un lugar central dejando poco espacio para las semejanzas (Levy 1986 1995). Sin embargo, destaca una tendencia relativamente reciente que busca revertir este desequilibrio analítico a partir de que se percibe, por un lado, un crecimiento acelerado y descontrolado de la educación superior privada (Levy 2002; De Moura y Castro 2002), lo cual de alguna manera trastoca el espacio ocupado por las instituciones públicas, y, por otro, un desdibujamiento de la frontera entre la educación superior pública y privada (Altbach 2002), a partir de tendencias dominantes en los contextos nacionales. Como parte de este desdibujamiento se observa que instituciones públicas tomen aspectos de las universidades privadas y viceversa.

En este marco, se registra una tendencia hacia la realización de estudio de casos en donde la comparación intersectorial busca superar la contrastación estática con base en índices de desempeño, y en su lugar se favorece la comparación intersectorial con base en elementos que forman parte de los procesos organizativos, entre los cuales destacan las estructuras de incentivos institucionales (Wolff y Moura 2001), a fin de evitar conclusiones parciales que solamente muestren las diferencias con base en resultados de desempeño.

De acuerdo a las expectativas que se derivan de la literatura abordada, nuestra pregunta de investigación, *¿por qué universidades públicas y privadas, responden de manera similar frente a una misma señal de cambio institucional, es decir la evaluación externa?*, pareciera contradictoria porque se plantea la posibilidad de un patrón de coexistencia entre la heterogeneidad y la convergencia intersectorial en un nivel específico de las universidades, mientras que en las aproximaciones que abordamos, ambos aspectos se analizan y se predicen de manera excluyente.

A partir de los énfasis y ausencias que registramos en las diferentes aproximaciones que dan cuenta del cambio universitario (ver Cuadro 2), nuestra intención es explicar el cambio universitario a partir de una perspectiva analítica que articule el análisis de la complejidad organizativa interna de las universidades con los factores externos capaces de impulsar cambios al interior de las instituciones, ya que como se plantea en el capítulo uno, partimos de la tesis de que el cambio universitario tiene un origen explicativo multicausal. La conveniencia de combinar la perspectiva interno-organizativa con el nuevo institucionalismo sociológico que aborda el cambio a partir de la interacción

organizaciones-ambiente, responde a que el cambio universitario quedaria parcialmente explicado sin la consideración de alguna de las dos perspectivas.

Cuadro 2: Énfasis y Ausencias en las Perspectivas Analíticas sobre el Cambio Universitario

Perspectiva Analítica	Argumentación sobre el cambio	
	Énfasis	Ausencias .
Perspectiva Organizativa	Cambio endógeno	Cambio exógeno Comparación intersectorial
Perspectiva de la Evaluación	Cambio exógeno	Análisis de los aspectos simbólicos de las IES como potenciales resistencias a la evaluación Comparación intersectorial
Perspectiva del Nuevo Institucionalismo Sociológico	Homogeneidad como resultado del cambio exógeno	Consideración de la heterogeneidad Comparación intersectorial
Perspectiva Intersectorial	Análisis de las Diferencias	Análisis de las semejanzas Factores internos y complejidad
Fuente: Elaboración propia		

En este sentido, el propósito analítico en este trabajo, plantea distintos desafíos. La posibilidad de ofrecer una argumentación teórica a partir de la consideración del isomorfismo institucional como resultado de la capacidad que tienen los campos organizacionales para traspasar las fronteras de las instituciones individuales, con lo cual se busca, a su vez, dar cabida al análisis de las semejanzas en la comparación intersectorial. Asimismo, se intenta poner a prueba los límites del isomorfismo, en el sentido de que éste no es posible observarlo de manera integral en una institución, pero sí en aspectos específicos, lo cual refleja, por un lado, la impermeabilidad de la complejidad que reviste la organización interna de las universidades; y por otro, los límites de esta impermeabilidad, a través de la posibilidad de cierto tipo de convergencia en un nivel organizativo específico de las instituciones. En este sentido, planteamos la posibilidad de una coexistencia entre la heterogeneidad y la homogeneidad intersectoriales, particularmente en torno a la adopción de patrones similares de evaluación de tipo externo.

Al incorporar la perspectiva del nuevo institucionalismo en la educación superior a través del concepto del isomorfismo, damos cauce a un débil vínculo que hasta ahora ha permanecido entre la literatura de la educación superior y la literatura del nuevo institucionalismo sociológico (Levy 2002).

para el estudio comparativo intersectorial en el ámbito de la educación superior. De esta forma, en este trabajo se ofrece una alternativa analítica que si bien reconoce la diferenciación *interorganizacional* también asume la posibilidad de la *convergencia* cuando se incorporan otros elementos analíticos en la comparación, como son los procesos organizativos internos de las instituciones. Una de las ventajas de esta alternativa analítica es que es posible dar cuenta de las respuestas institucionales frente al cambio en función de las particularidades de cada universidad, y, adicionalmente superar, en parte, los juicios de valor que dan paso a la distinción entre universidades "buenas y malas" o "eficientes e ineficientes" en términos de los resultados finales de su desempeño, cuando se trata de la comparación intersectorial bajo criterios de contrastación limitados.

Una alternativa analítica de este tipo es de mayor utilidad para los responsables de la toma de decisiones porque llama la atención sobre dos aspectos: por un lado, que la implementación de nuevas reglas no necesariamente conlleva a resultados homogéneos derivado de la particularidad de los contextos institucionales, y por el tipo de resistencias que se generan a partir de los factores *intraorganizacional*; y, por otro, que en algunos casos "copiar reglas" de un sector distinto, puede llevar a través de este proceso a la diferenciación *intrasectorial*, y al mismo tiempo hacer que las diferencias intersectoriales con el tiempo se vayan haciendo borrosas (Levy 2002). En el caso de este trabajo solamente podemos ofrecer evidencia sobre la convergencia intersectorial, ya que para la diferenciación *intrasectorial* sería necesario contar con más casos de estudio de universidades privadas y públicas.

2.2 EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El problema de investigación que da origen a este trabajo parte de una situación inicial identificada tanto en la UAM-A como en la UIA, la cual se caracteriza por la presencia de una constante tensión entre legitimidad⁴ y eficiencia técnica o instrumental⁵ en los procesos decisionales respectivos que

⁴ En este trabajo, la legitimidad se refiere a la capacidad institucional de construir acuerdos entre los distintos miembros que constituyen a la comunidad universitaria en torno a un asunto específico. En este sentido, la legitimidad tiene sustento en la deliberación colectiva sobre los asuntos que competen a una universidad en su conjunto, de tal forma que a mayor deliberación colectiva, mayor legitimidad del proceso decisional, y viceversa. Así, la deliberación colectiva incrementa las probabilidades de que los resultados de las decisiones sean, reconocidos, y por tanto se lleven a la práctica.

⁵ En este trabajo, asumimos el concepto weberiano de eficiencia instrumental o técnica, la cual se refiere a la capacidad institucional de cumplir en la práctica con objetivos específicos a través de medios diseñados para ello. En este sentido, nos referimos a una eficiencia racional con arreglo a fines.

de alguna manera favorecen, obstaculizan o retardan los procesos de cambio al interior de cada institución.

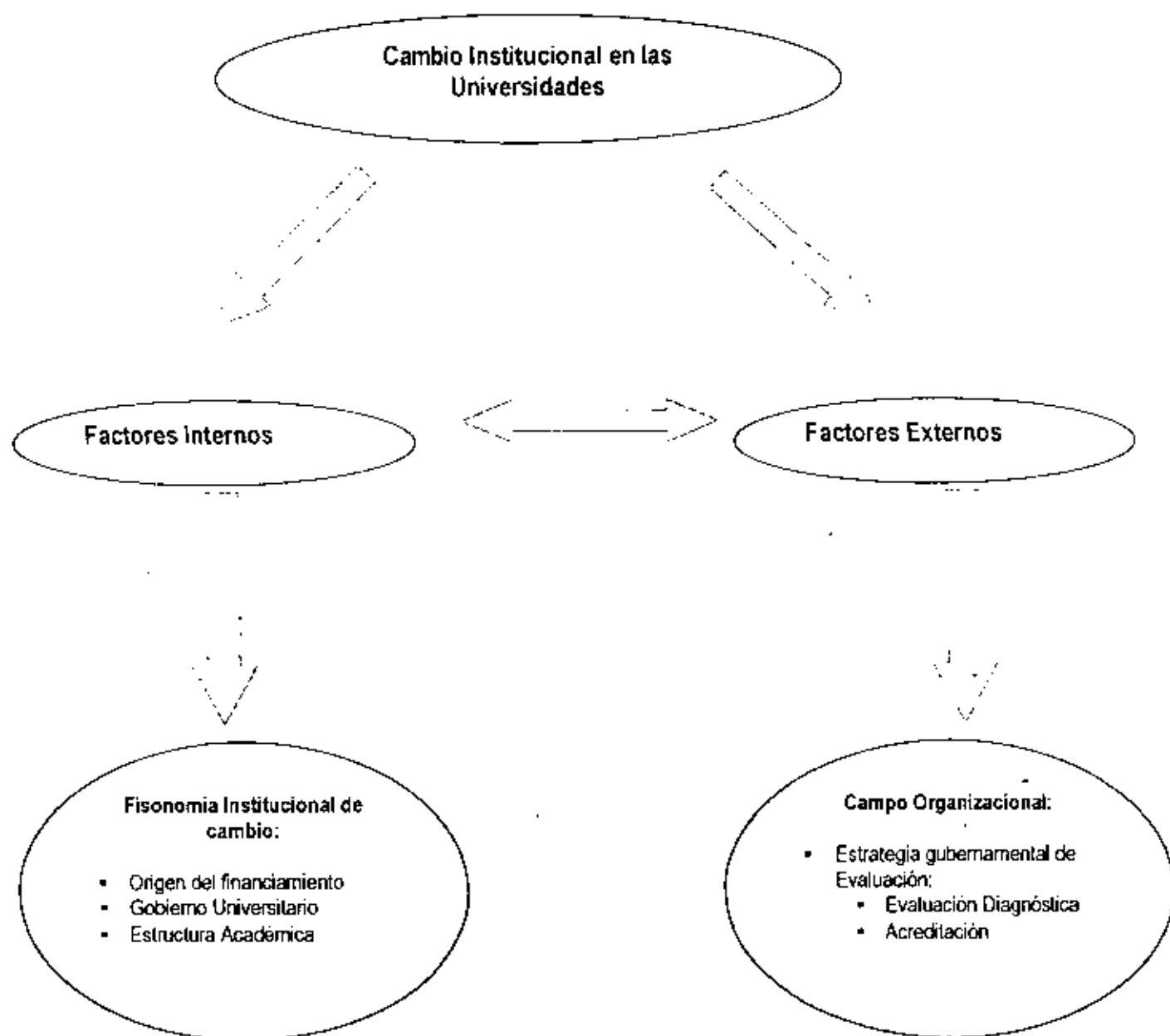
Esta situación inicial consideramos que tiene su origen explicativo en la complejidad organizativa inherente a las instituciones de educación superior como se plantea desde la perspectiva organizativa de la educación. Desde nuestro punto de vista, los factores internos de las universidades que constituyen esa complejidad organizativa y, que además marca el ritmo y pautas de cambio al interior de nuestros estudios de casos son: el origen del financiamiento, el gobierno universitario y la estructura académica. El primero, da cuenta del tipo de dependencia que establecen las Universidades con su principal fuente de financiamiento, mientras que los otros dos elementos configuran el modelo decisional de las instituciones. De tal forma que la articulación de estos tres elementos al interior de las Universidades configuran lo que denominamos una fisonomía institucional de cambio, a partir de la cual podemos identificar al interior de las instituciones un mayor o menor dinamismo en los procesos de cambio universitario.

A diferencia de lo que sostiene la perspectiva organizativa de la educación superior con relación al cambio intraorganizacional, en este trabajo se considera que el cambio universitario también es factible por la participación de factores externos, como se sugiere desde el nuevo institucionalismo sociológico. En este sentido, consideramos que el factor externo capaz de desencadenar procesos de cambio al interior de las universidades es la incidencia del "campo organizacional" en el cual se ubican la UAM-A y la UIA, es decir, la política educativa superior a través de la cual se impulsa con gran fuerza la evaluación externa.

La importancia que tiene adicionar el factor externo al análisis explicativo del cambio universitario es que, desde nuestra perspectiva, la evaluación externa tiene la capacidad de destrabar o neutralizar la tensión entre legitimidad y eficiencia instrumental inherente a los modelos decisionales de ambas Universidades. El resultado de la incidencia de la evaluación externa en los procesos decisionales de la UAM-A y la UIA, se explica desde el nuevo institucionalismo sociológico como producto de un isomorfismo institucional, que en este trabajo se observa a partir de un isomorfismo de tipo burocrático y de tipo disciplinario.

De esta manera, sostenemos que el cambio universitario se explica en nuestros estudios de caso a partir de la articulación entre factores internos y externos, como se ilustra en la Figura 1. En este sentido, nuestro interés en esta investigación es describir y explicar el impacto de la evaluación externa en dos contextos institucionales altamente diferenciados, la UAM-A y la UIA, con el propósito de conocer los alcances y límites de la estrategia gubernamental de evaluación que ocupa un lugar privilegiado en la política educativa de financiamiento y calidad de la década de los noventa.

Figura 1: El Cambio Institucional Universitario



En este trabajo, sostenemos que la centralidad que ocupa la evaluación externa como un elemento capaz de desencadenar cambios al interior de las universidades radica en que ésta funciona como vínculo estratégico en las relaciones gobierno-universidades y universidades-mercado⁴, a través de los distintos tipos de evaluación que ha impulsado el gobierno mexicano, ya que desde la perspectiva de las universidades, la evaluación externa se vislumbra y se asume como un vehículo a través del cual se incrementan las posibilidades de ser recompensadas de distintas maneras, ya sea a través de ingresos adicionales o mediante la obtención de un mayor prestigio.

De esta manera la complementariedad analítica que asumimos para explicar el cambio universitario nos permite desafiar aspectos centrales que se predicen desde las distintas perspectivas teóricas y metodológicas a las cuales recurrimos a fin de explicar el cambio institucional en la UAM-A y en la UIA. En este sentido, consideramos que nuestra perspectiva analítica desafía, en parte, a la literatura referida a los aspectos interno-organizativos de las universidades en el sentido de que el cambio tiene un origen eminentemente endógeno; la perspectiva del nuevo institucionalismo sociológico, en cuanto a que todo cambio impulsado desde un campo organizacional dominante conlleva a patrones de comportamiento homogéneos integrales sin considerar la particularidad de las instituciones; y, la perspectiva intersectorial público-privada, con relación a que entre casos altamente diferenciados son más factibles las diferencias que las semejanzas.

Los Elementos Analíticos del Problema de Investigación: factores internos y factores externos

Los Factores Internos

La importancia de comparar las diferencias que se registran entre la UAM-A y la UIA con relación al origen del financiamiento, estructuras de gobierno y de tipo académico, estriba en que ello nos permite realizar un ejercicio comparativo de tipo dinámico que tiene el propósito de identificar, por un lado, la complejidad intraorganizacional bajo la cual funcionan y operan cada una de estas

⁴ Nuestro planteamiento se sustenta en la consideración de que toda institución de educación superior se vincula con su entorno social para contribuir en términos generales al desarrollo de la sociedad a través de la formación de recursos humanos altamente especializados, y de forma particular para la resolución de problemas concretos; as formas de relacionarse con el entorno pueden ser de dos tipos, a través de relaciones de intercambio con el Estado y/o con el mercado (Trow 1996).

universidades, y por otro, la tensión legitimidad-eficiencia técnica en el proceso de toma de decisiones, con el propósito de describir y explicar de qué manera esos elementos dinamizan u obstaculizan el cambio al interior de las Universidades. De esta manera, estos elementos juegan un doble propósito, por una parte nos permiten mostrar a la UAM-A y la UIA como dos casos contrastantes, como se sintetiza en el Cuadro 3; y, por otra, representan los elementos que constituyen los factores centrales de la fisonomía institucional de cambio en cada uno de nuestros.

Cuadro 3: Las Diferencias UAM-A-UIA

Elementos de la Fisonomía Institucional de Cambio	Universidad	
	UAM-A	UIA
Origen de Financiamiento y patrón de dependencia	Público, fuerte dependencia estatal	Privado, fuerte dependencia de la "economía de la matrícula"
Estructura de Gobierno	Colegiada-Horizontal	Colegiada-Vertical
Estructura Académica	Departamental-Horizontal	Departamental-Vertical
Fuente: Elaboración propia		

Diferencias de régimen jurídico: origen del financiamiento

Una de las diferencias más importantes es que ambas universidades pertenecen a distintos regímenes jurídicos, la UAM-A es pública y la UIA es privada. Esto se traduce en que en la primera, un alto porcentaje (alrededor del 90%) de sus ingresos proviene de recursos públicos, en tanto que la mayor parte del total de los ingresos de la UIA (alrededor del 85%) tienen su origen en la "economía de la matrícula" (Clark 1983 1991), es decir, sus ingresos provienen de las inscripciones y colegiaturas que pagan los estudiantes. El predominio del origen público del financiamiento en la UAM-A, da cuenta de la relación de dependencia que establece esta Universidad con el Estado, mientras que el origen privado de los recursos de la UIA, muestra el tipo de relación que esta Universidad establece con el mercado.

El hecho de que la sobrevivencia financiera de la UAM-A esté en función, en gran medida, de recursos públicos, genera un tipo de relación especial con el Estado, la cual hipotéticamente propicia que la regulación gubernamental tenga comparativamente mayor incidencia en algunos aspectos operativos de esta Universidad, aún cuando ésta sea autónoma.

En cambio, en el caso de la UIA el predominio del financiamiento privado favorece que el criterio de las inscripciones y colegiaturas represente la fuerza dominante en la toma de decisiones, ya que se establece un vínculo muy fuerte entre las finanzas universitarias y la inscripción estudiantil. De esta forma, podemos argumentar que en la UIA, la demanda de consumidores y su expresión directa en las colegiaturas orientan el orden y la continuidad en el conjunto de la Universidad, lo cual da cuenta de su fuerte orientación hacia el mercado.

La importancia que guarda el origen del financiamiento es que marca el tipo de relación que se establece entre las Universidades y el Estado. Como se menciona más arriba, la relación de la UAM-A respecto al gobierno se caracteriza por una mayor dependencia, mientras que en este aspecto la UIA guarda una total independencia. Sin embargo, el hecho de que la UIA no reciba una alta proporción de fondos públicos para su sobrevivencia, no significa que no se establezcan otro tipo de "dependencia" distinta a la sustentada en el financiamiento. Uno de los aspectos que hipotéticamente pueden dar cuenta del tipo de dependencia que se establece entre universidades privadas y el Estado, es a través de la regulación gubernamental orientada a este tipo de instituciones, aunque se pueda considerar que ésta sea débil. Esta regulación se refiere al reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE), con el cual deben contar las IES privadas para la expedición de los títulos profesionales de sus alumnos.

En suma, a partir del origen del financiamiento que reciben la UAM-A y la UIA podemos establecer, un primer elemento que contribuye a configurar, por un lado, el perfil de las Universidades; y, por otro, los rasgos de sus relaciones con el gobierno, lo cual guarda un vínculo estrecho con la factibilidad de aceptar o rechazar cambios que provienen de la intervención gubernamental. Hipotéticamente, se plantea que a mayor dependencia financiera de recursos públicos, mayor factibilidad de que el cambio al interior de las universidades se explique por los cambios impulsados desde la esfera gubernamental, y viceversa. En este sentido, sería esperable que el impacto de cambio de tipo externo se restringiera únicamente a la UAM-A.

Diferencias en las estructuras de gobierno y académica

Las diferencias relacionadas con el gobierno universitario y la estructura académica constituyen los otros dos elementos de lo que denominamos la fisonomía institucional de cambio, y se abordan de manera articulada porque ambos configuran el modelo decisional bajo el cual opera cada uno de nuestros estudios de caso. Desde una perspectiva estática aún cuando la UAM-A y la UIA observan una estructura académica y de gobierno aparentemente similares, se registra que operativamente funcionan de manera distinta, y por tanto sus respectivas estructuras tienen implicaciones distintas en las dinámicas de cambio interno.

En el caso de la UAM-A, el gobierno de la Universidad está constituido por órganos colegiados académicos en los cuales participan los órganos personales junto con los representantes de los alumnos y personal administrativo. Cada órgano colegiado tiene bajo su responsabilidad tareas específicas lo cual, por una parte, limita las posibilidades de un proceso de toma de decisiones concentrado en un sólo órgano colegiado, y por otra, favorece un proceso de toma de decisiones caracterizado por movimientos de "arriba hacia abajo", permitiendo con ello procesos decisionales inclusivos, lo cual da lugar a una constante tensión entre una alta deliberación colectiva y una baja eficiencia instrumental.

La operación de su estructura académica de tipo departamental da cuenta de una organización disciplinaria, que se distingue por la horizontalidad en el sentido de que en las decisiones relacionadas con las actividades de investigación y docencia participan distintas instancias entre las cuales no existe una relación jerárquica de autoridad que favorezca una decisión sin antes haber pasado por una deliberación colectiva.

En suma, la UAM-A se caracteriza por una estructura colegiada de gobierno y una estructura académica disciplinaria, donde el elemento distintivo en ambas es la horizontalidad, la cual da lugar a una tensión permanente entre una alta legitimidad y una baja eficiencia instrumental o técnica, dado que si bien la deliberación colectiva favorece altos niveles de legitimidad en términos de acuerdo y consenso, desfavorece la instrumentación de medidas orientadas a la solución de

problemas concretos, es decir, la eficiencia técnica. En este sentido, dicha tensión marca el ritmo y la dinámica de cambio al interior de la UAM.

En el caso UIA uno de los principales rasgos del gobierno universitario es que existe una clara delimitación normativa entre los órganos colegiados de gobierno y los órganos colegiados de tipo académico, en el sentido de que los primeros tienen bajo su responsabilidad decisiones estratégicas relacionadas con la gestión institucional que atañe al conjunto de la Universidad como es el caso de la planeación estratégica, en tanto que los órganos colegiados académicos son responsables de los asuntos estrictamente académicos relacionados con las actividades principalmente de docencia que desempeña la Universidad.

Lo anterior favorece que el proceso de toma de decisiones se caracterice por movimientos de "arriba abajo". Una dinámica similar se registra en la operación de la estructura académica, es decir, en los departamentos, donde la participación de los órganos personales juegan un papel central debido a dos situaciones: por un lado, a que la asignación de tareas y responsabilidades descansan en una sola instancia y autoridad como es el caso de los responsables de los programas de estudio; y, como parte de lo anterior, los órganos personales cuentan con autoridad de mando que les permite delegar y supervisar las tareas asignadas normativamente a los responsables de los programas de estudio.

Dicho de manera breve, la UIA se caracteriza por una estructura de gobierno y, una estructura académica departamental, donde en ambas el elemento distintivo es la verticalidad, lo cual favorece una tensión constante entre una baja legitimidad y una alta eficiencia técnica, ya que si bien la verticalidad favorece la instrumentación de medidas orientadas a la solución de problemas concretos, al mismo tiempo pone en riesgo el éxito de esas medidas por el hecho de que la verticalidad desfavorece la deliberación colectiva relacionada con asuntos estratégicos de la Universidad. En este sentido, existe un desequilibrio entre el ritmo y la dinámica de cambio y las posibilidades de éxito de éste por la persistencia de una baja legitimidad.

En síntesis, las diferencias en los modelos decisionales que se observan a partir de las estructuras de gobierno y académicas en la UAM-A y en la UIA, nos permiten explicar el ritmo y dinámica de

cambio al interior de ambas universidades a partir de la tensión legitimidad-eficiencia técnica. En el caso de la UAM-A, la horizontalidad con la cual funciona el gobierno de la universidad y la estructura departamental complejiza las posibilidades del cambio pero con mayores probabilidades de que dicho cambio se lleve a la práctica, en tanto que en la UIA la verticalidad que se observa en su gobierno y departamentalización incrementa las probabilidades de cambio, pero con el riesgo de que dicho cambio se vea perturbado en la práctica por la falta de legitimidad.

Así, las diferencias entre las estructuras académicas y de gobierno en la UAM-A y la UIA, nos permite establecer la factibilidad de cambio de origen externo en función de su singularidad organizativa. Dadas las características de sus respectivas estructuras de gobierno y académicas, se esperaría que el cambio inducido desde afuera presentara mayores resistencias en la UAM-A que en la UIA.

El Factor Externo

Para explicar la participación del factor externo en el cambio institucional al interior de las Universidades retomamos dos conceptos centrales del nuevo institucionalismo sociológico: a) el de los “campos organizacionales”, y b) el de “isomorfismo institucional”. El primero, se refiere a un conjunto de organizaciones que “constituyen un área reconocida de la vida institucional: los proveedores principales, los consumidores de recursos y productos, las agencias reguladoras y otras organizaciones que dan servicio o productos similares” (Di Maggio y Powell 1991 1999:106). En este sentido, los campos organizacionales representan constreñimientos para las organizaciones individuales, de tal forma que la habilidad de los actores organizacionales que toman decisiones se ve limitada para introducir cambios en el futuro.

En este trabajo, el campo organizacional donde se desempeñan nuestros casos de estudio está conformado básicamente por la política gubernamental que regula la rendición de cuentas legal y financiera (orientada al cumplimiento de requisitos normativos y la supervisión en la asignación y uso de recursos públicos), y académica (referida a la evaluación educativa), así como por las agencias que diseñan, coordinan e implementan la evaluación externa. De esta manera, el campo organizacional de la UAM-A y la UIA, es decir, el ambiente en el cual se desempeñan, se concibe

como el conjunto de reglas y organizaciones que constriñen la acción y comportamiento de las Universidades relacionados con la calidad educativa.

El resultado de presiones formales e informales que ejerce el campo organizacional sobre las organizaciones individuales es el "isomorfismo institucional" (ibidem). Uno de los rasgos distintivos de este tipo de isomorfismo es que "obliga" a las organizaciones que están bajo su campo de acción a parecerse a otras organizaciones que se desempeñan bajo campos organizacionales similares que operan como el ambiente o contexto de las organizaciones individuales. Otro de sus rasgos característicos es que considera que las organizaciones no sólo compiten por recursos y clientes, como da cuenta el isomorfismo competitivo de Hannan y Freeman (1984), sino que además las organizaciones se "ajustan" a las reglas que provienen de sus ambientes a cambio de apoyo y legitimidad (Scott y Meyer 1991 1999). De esta forma el isomorfismo institucional da cuenta del impacto que tienen los ambientes en las acciones y comportamientos de las organizaciones individuales, dando como resultado ciertas acciones y comportamientos homogéneos entre organizaciones individuales.

En suma, el isomorfismo representa una ruta a través de la cual las organizaciones tratan de enfrentar la incertidumbre e incluso la competitividad del ambiente, lo cual conduce a un proceso de ajuste y rearticulación entre reglas internas y externas al interior de las organizaciones, que dan cuenta de algún tipo específico de cambio. El isomorfismo que tiene origen en la dependencia de recursos, se asume desde la perspectiva Di Maggio y Powell como isomorfismo "coercitivo", porque se entiende como un conjunto limitador que obliga a una organización individual a seguir requisitos y reglas externas a cambio de recibir recursos, lo cual favorece la convergencia interorganizacional.

Con el propósito de que este concepto refleje de mejor manera la relación que guardan nuestros casos de estudio con el gobierno, lo renombramos como "isomorfismo burocrático", para referirnos con él a la convergencia entre distintos tipos de universidades, a partir de la adopción por parte de las universidades de reglas gubernamentales de evaluación o de reglas normativas para su operación, como producto de la dependencia que se establece entre universidades y gobierno, ya que si bien la observancia de este tipo de reglas se ve favorecido por un tipo específico de dependencia, no ocurre por la fuerza derivado de varios aspectos.

En primer lugar, el diseño de las reglas externas es producto de un proceso de cabildeo previo donde participa la ANUIES, instancia que representa de alguna manera el interés de las IES que agrupa, de tal forma que la implementación de dichas reglas no es producto de una decisión donde no se tome en consideración el sentir de las IES. Asimismo, la adopción de reglas externas de evaluación por parte de las universidades es un acto voluntario aún cuando dichas reglas están asociadas a un sistema de incentivos positivos y negativos, con lo cual de alguna manera la autonomía de la cual gozan las Universidades no se ve trastocada de manera drástica.

Además de este tipo de isomorfismo, nos referimos a un isomorfismo de tipo disciplinario por considerar que este concepto da cuenta de mejor manera de la convergencia entre la UAM-A y la UIA, a partir de la capacidad de incidencia que tiene la evaluación diagnóstica y de acreditación en las reglas internas de evaluación de los distintos programas que ofrecen las universidades, a través de las agencias nacionales de evaluación y acreditación responsables de la supervisión de la calidad de los programas de estudio.

Los rasgos característicos de estas agencias se reflejan en su función de intermediación en las relaciones gobierno-IES; y, en sus respectivas actividades de evaluación, en las cuales se respeta y se cuidan los criterios disciplinarios de acuerdo a cada área de conocimiento, situación que hipotéticamente favorece la adopción de la evaluación externa como resultado de la legitimidad que se les reconoce a estas agencias por estar constituidas por cuerpos académicos y profesionales con un alto reconocimiento público. En este sentido, la particularidad de estas agencias hipotéticamente, contribuye a que las tensiones internas en las universidades disminuyan o se vean neutralizadas de tal forma que sea posible el cambio institucional inducido desde afuera.

En el caso de la UAM-A, el isomorfismo burocrático, da cuenta de la incorporación de reglas externas de evaluación al sistema interno de supervisión de la calidad educativa por la dependencia de recursos públicos a través del subsidio directo y mediante la asignación de recursos adicionales condicionados a: la supervisión del uso de estos recursos, y a la calidad educativa en su oferta de programas (ver Cuadro 4). Esto facilita el cambio porque la adopción y adaptación de reglas externas de evaluación está asociado a mecanismos de recompensas y sanciones, propiciando que

dicho cambio se convierta en un incentivo para competir por recursos públicos adicionales al subsidio directo, a través del cumplimiento de requisitos y parámetros de evaluación de la calidad. De tal forma que la no adopción de cambio o incumplimiento de las nuevas reglas dificulta la obtención de recursos adicionales.

Cuadro 4: Los Distintos Isomorfismos en la UAM-A y la UIA

Tipo de Isomorfismo	UAM-A	UIA
Isomorfismo Burocrático	Via subsidio público e ingresos públicos adicionales	Via RVOE
Isomorfismo Disciplinario	Asunción de reglas externas de evaluación vía evaluación diagnóstica (CIEES)* y de acreditación (CACEI)**	Via evaluación diagnóstica (CIEES) y de acreditación (CACEI)
*Comités Interinstitucionales de Evaluación para la Educación Superior		
** Consejo de Acreditación para la Enseñanza de la Ingeniería, A.C.		
Fuente: Elaboración Propia		

Por su parte, el isomorfismo disciplinario contribuye al cambio por el hecho de que la evaluación externa orientada a los programas de estudio considera los criterios de cada disciplina, es decir, respeta la lógica disciplinaria de cada campo de estudio, y a partir de ello, favorece que este tipo particular de evaluación se convierta en un mecanismo legítimo de evaluación que logra romper las tensiones entre los distintos grupos académicos que en un momento determinado han obstaculizado el establecimiento de un acuerdo común para la reformulación o actualización de los planes de estudio.

De esta forma, ambos tipos de isomorfismo representan los medios a través de los cuales el campo organizacional incide en el espacio institucional de la UAM-A, los cuales permiten destrabar la tensión entre una alta legitimidad y una baja eficiencia presente, particularmente, en la revisión y evaluación de planes de estudio.

La factibilidad del cambio en la Ibero se relaciona con el hecho de que el isomorfismo burocrático que tiene cabida a partir del RVOE, es decir, el cumplimiento de requisitos normativos para la expedición de los títulos profesionales de sus alumnos, genera de manera informal un tipo de "compromiso" entre las universidades privadas y el gobierno, que favorece la observancia de reglas provenientes de la esfera gubernamental. Adicionalmente este tipo isomorfismo observa una

orientación hacia el mercado por el predominio que tiene el financiamiento privado en esta institución. Esta orientación particular favorece los criterios de eficiencia y en este sentido, se percibe a la evaluación externa como una fuente adicional para incrementar su prestigio, y en consecuencia su competitividad en el mercado institucional. En este marco, un elemento adicional que explica el cambio es que las nuevas reglas de evaluación externa son producto de un isomorfismo previo, de la "privatización del sector público" como parte del nuevo paradigma de la nueva gestión pública, en el sentido de que este último ha adoptado reglas propias del sector privado antes no presentes con tanta fuerza en el ámbito público, con el propósito de efficientar el uso de recursos, y el desempeño de las instituciones.

Por su parte, el isomorfismo disciplinario permite romper la tensión entre alta eficiencia y baja legitimidad por dos razones: porque las agencias de evaluación y acreditación externas al operar bajo criterios disciplinarios aumentan la posibilidad del consenso interno hacia este tipo de cambios que favorecen finalmente el prestigio y competitividad de la oferta educativa; y porque la evaluación, especialmente la acreditación considera criterios más orientados hacia la profesionalización de las disciplinas, es decir, comprende una orientación hacia el mercado.

De la argumentación anterior, se deriva hipotéticamente que el cambio institucional impulsado por un campo organizacional dominante a través de la introducción de nuevas reglas de evaluación de la calidad logra permear dos estructuras legales diferentes: una pública y otra privada, aunque por distintas razones que responden a la particularidad de los contextos institucionales. De esta manera, es posible observar una forma particular en que puede coexistir el isomorfismo y la diferenciación interorganizacionales. Esto significa que aunque el isomorfismo no evolucione hacia una homogeneidad intersectorial como lo predice el nuevo institucionalismo sociológico (Di Maggio y Powell 1991 1999), sí permite en algunas dimensiones específicas de las instituciones que las líneas de la diferenciación se tornen más tenues.

2.3 HIPÓTESIS

Del planteamiento del problema de investigación, se derivan las hipótesis que buscan dar respuesta a nuestra pregunta de investigación, *¿por qué universidades públicas y privadas responden de manera similar frente a una misma señal de cambio institucional, es decir la evaluación externa?*

Caso UAM-A

La situación inicial en la UAM-A es que observa una fisonomía institucional de cambio que da cuenta de la existencia de un modelo decisional complejo que dilata los procesos de cambio derivado una constante tensión entre una alta legitimidad y una baja eficiencia.

En este sentido, planteamos que en un contexto institucional como el de la UAM-A donde la estructura organizativa se sustenta en un orden horizontal y se articula con un modelo decisional colegiado y, la mayor parte de sus ingresos para sobrevivir tienen un origen público, lo que implica un nivel alto de dependencia del estado, la capacidad del isomorfismo burocrático tiene un mayor impacto en el cambio interno. Esto es, a mayor dependencia de recursos públicos, mayores posibilidades de acoplamiento entre reglas internas y externas de evaluación.

Este acoplamiento permite el cambio institucional por dos razones: i) porque el isomorfismo disciplinario permite neutralizar la tensión en el proceso de toma de decisiones entre una alta legitimidad y una baja eficiencia instrumental; y ii) porque la fuerte dependencia de recursos públicos y las posibilidades de obtener ingresos adicionales se convierte en un incentivo para la adopción de reglas externas de evaluación (cambio).

Caso UIA

En el caso de la UIA, la situación inicial es que su fisonomía institucional de cambio da cuenta de un modelo decisional complejo pero que favorece un mayor dinamismo en los procesos de cambio, aun cuando está presenta una tensión constante entre una baja legitimidad y una alta eficiencia instrumental. De ahí que, sostengamos que en un contexto institucional como éste donde la

estructura organizativa se sustenta en un orden burocrático⁷ y se articula con un modelo decisional colegiado vertical bajo una alta dependencia de recursos derivados de la "economía de la matrícula" la capacidad del isomorfismo burocrático tiene un menor impacto. Esto es, a menor dependencia de recursos públicos, menores probabilidades de convergencia entre reglas internas y externas de evaluación.

Sin embargo, el cambio institucional en esta Universidad se explica por tres razones: i) porque el isomorfismo burocrático es resultado, a su vez, de un proceso previo que se resume en la frase "el sector público copiando al sector privado", lo cual incrementa las posibilidades de la adopción de reglas externas orientadas hacia la eficiencia; ii) porque el isomorfismo disciplinario permite la adopción de reglas externas de evaluación, lo cual no resulta contradictorio con la orientación de mercado, sino al contrario, la incorporación de dichas reglas se convierte en un incentivo para la competitividad intrasectorial e incluso intersectorial; y, iii) el Estado cuenta con mecanismos de supervisión y control como el RVOE, aunque éste se considere débil.

A partir de estas hipótesis buscamos conocer los alcances y límites de la estrategia gubernamental de evaluación y, adicionalmente avanzar sobre los hallazgos que registra la literatura mexicana sobre el cambio institucional, en el sentido de que la política educativa superior difícilmente alcanza el contexto de las instituciones privadas.

2.4. OBJETIVOS GENERALES Y PARTICULARES

El objetivo general de la investigación es describir y explicar el impacto de la evaluación externa en la UAM-A y en la UIA, a fin de conocer los alcances y límites de la capacidad de incidencia del Estado mexicano en el cambio institucional al interior de estas dos Universidades a través de la evaluación externa, en función de su relación con el gobierno y de su singularidad organizativa.

Con lo anterior, nuestro propósito es explicar el cambio universitario mediante el isomorfismo burocrático como detonador del cambio, y con ello mostrar algunos de los principales síntomas de

⁷ En este caso lo burocrático se entiende en términos weberianos, ya que en esta Universidad se observa una estratificación entre los distintos niveles de coordinación formal, existe un interés particular por la especialización administrativa en las tareas de planeación estratégica, y se distingue por una marcada tendencia hacia la expansión de la reglamentación universitaria.

una tendencia hacia la homogeneidad entre los sectores público y privado de la educación superior, difícil de concebir especialmente en México en donde la misma política gubernamental ha propiciado una marcada diferenciación entre estos dos sectores. Sin embargo, ahora parece que la diferenciación que en un principio originó la regulación gubernamental, tiende a atenuarse a partir de la emergencia de la evaluación externa como una de las alternativas más factibles y "exitosas" del cambio, lo cual favorece algún tipo particular de convergencia intersectorial.

Con este planteamiento, sugerimos la factibilidad de ciertos rasgos de homogeneidad intersectorial público-privado sin que ello signifique la total desaparición de la diferenciación entre universidades públicas y privadas, de tal forma que podamos observar patrones de coexistencia en donde se distingan la homogeneidad y la heterogeneidad de manera simultánea entre sectores educativos de distinto orden legal.

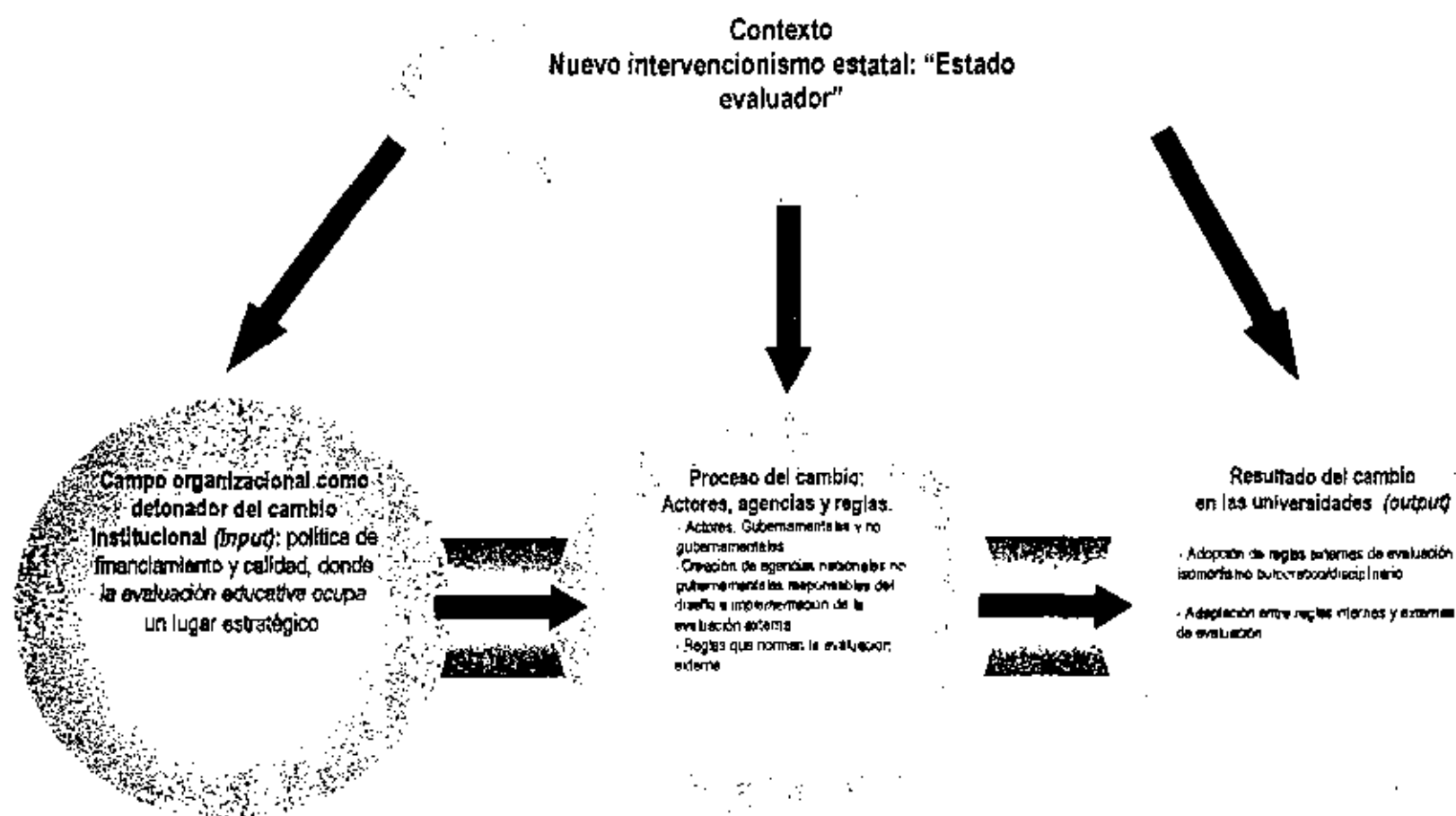
De manera particular en cada uno de nuestros casos de estudio tenemos el propósito de indagar dos cuestiones centrales: a) de qué manera la interacción entre los distintos factores internos que componen la configuración institucional de las universidades, constituye una fisonomía institucional del cambio; y, b) cómo la evaluación externa se articula con esa fisonomía, de tal forma que la interacción entre reglas internas y externas de evaluación resulta en un tipo específico de cambio universitario que refleja el tipo de relaciones que cada universidad establece con el Estado y con el mercado.

2.5. ESQUEMA GENERAL DE ANÁLISIS

El problema de investigación nos conduce a un esquema analítico que comprende dos niveles: uno macro, donde se ubica la política de evaluación en la educación superior junto con las agencias que hacen posible la operatividad de esta política; y uno micro, el de las universidades, donde la intención es analizar de qué manera el cambio institucional impulsado desde la esfera gubernamental se articula con las reglas internas de evaluación en función de los aspectos intraorganizacionales. En este sentido, el cambio institucional se asume como resultado de la interacción entre estos dos niveles.

Este mismo esquema puede verse como un proceso integral, en el cual se identifican tres elementos centrales del cambio institucional, un detonador inicial (*input*), representado por el cambio en la regulación gubernamental; el proceso, a través del cual el gobierno crea agencias nacionales de evaluación y pone en marcha nuevas reglas de evaluación; y, el resultado del cambio institucional (*output*), que se observa a través de la adopción de la evaluación externa y su articulación con el sistema interno de supervisión de la calidad referido a la actualización de programas de estudio, como se ilustra en la figura 2.

Figura 2: Esquema Analítico del Cambio Institucional en las Universidades



Este proceso integral se ubica en un contexto más amplio donde se registra un nuevo intervencionismo estatal en el ámbito de la educación superior que se explicita en la figura de un "Estado evaluador" (Neave 1998), en el sentido de que la participación tradicional del Estado mexicano a través del financiamiento público y la exigencia de requisitos normativos en el caso de las universidades privadas, además incorpora a la evaluación como un elemento clave de la política educativa superior que se traduce en nuevas exigencias para el conjunto de las universidades aunque por distintas razones, con el propósito de introducir un sistema de rendición de cuentas de tipo legal y financiero así como académico, y con ello mejorar la oferta educativa de nivel terciario.

Nivel Macro

De acuerdo a nuestro marco de análisis, el nivel macro representa el campo organizacional dominante en el cual se desempeñan la UAM-A y la UIA, y como tal funciona como detonador del cambio institucional. En este caso, el campo organizacional es la política de educación superior de financiamiento y calidad que comprende: a) al conjunto de actores e instancias que participan en el diseño, coordinación e implementación de la evaluación; y, b) el conjunto de reglas que constituyen un nuevo marco institucional orientado a la supervisión del uso de recursos públicos y regular la asignación de "fondos condicionados".

Las unidades de análisis en este nivel son: los actores y organizaciones responsables de la política de financiamiento y calidad; las reglas que constituyen la rendición de cuentas en un sentido amplio, es decir, la rendición de cuentas legal y financiera a través de la regulación de los "fondos condicionados", y la rendición de cuentas de naturaleza académica, mediante las reglas de evaluación y acreditación. En general, el conjunto de reglas orientadas al mejoramiento de la evaluación educativa establece: quién evalúa, qué, cómo, para qué propósitos, qué utilidad tienen los resultados, y quiénes utilizan estos últimos.

La capacidad de incidencia del campo organizacional, es decir, de la política educativa superior de financiamiento y calidad en la UAM-A y en la UIA, da lugar a un isomorfismo burocrático. Esta capacidad además de ser una función del tipo de dependencia que se establece entre las

Universidades y el Estado mexicano, puede observar distintas dimensiones⁸. En este trabajo, el isomorfismo burocrático se observa mediante la capacidad institucional del Estado para establecer un nuevo tipo de relación entre gobierno-IES y entre IES-mercado; y, la capacidad técnica, a partir de la emergencia y centralidad que adquiere la evaluación como instrumento de cambio en el ámbito de la educación superior, y particularmente en los contextos universitarios.

En este sentido, la regulación gubernamental de financiamiento y calidad en la educación superior puede concebirse como un sistema de incentivos porque la evaluación externa, está vinculada a la asignación de ingresos adicionales o a la obtención de otro tipo de recompensas, como el incremento del prestigio y la competitividad. En este sentido, la adopción de reglas externas de evaluación está asociada a "premios" y "sanciones". Esto último es más palpable en el caso de las universidades públicas no sólo por la dependencia del financiamiento público sino porque las recompensas o sanciones son más visibles, ya que se traducen en la asignación o rechazo de ingresos adicionales.

Lo anterior no implica que en el caso de la Ibero, la regulación gubernamental no se asuma como un sistema de incentivos, ya que si bien la intervención gubernamental no alcanza de la misma manera a las instituciones privadas, éstas finalmente se ven beneficiadas de esa débil regulación, ya sea a través, de la exención de impuestos, o mediante la libertad que cuentan para su creación y operación, lo cual implícitamente genera un "compromiso" con el Estado, a través de que éste de alguna manera genera las condiciones básicas que favorece el desarrollo del sector privado de la educación (Levy 1986 1995).

El gobierno ha diseñado distintos mecanismos de evaluación externa a propósito de evaluar las principales dimensiones que conforman a una institución de educación superior. En esta línea, destacan: a) la evaluación institucional (autoevaluación); b) la evaluación interinstitucional, la cual es implementada por agencias autónomas, y está básicamente orientada a los programas educativos

⁸ Estas dimensiones comprenden: la capacidad institucional, la capacidad técnica, la capacidad administrativa, y la capacidad política (Grindle 1996, citado por Acosta 2002:48-49). La primera, se refiere al grado de autoridad y efectividad de las "reglas del juego" para modelar las interacciones políticas en el ámbito de la educación superior. La capacidad técnica se relaciona con la habilidad para definir y gestionar de manera efectiva las políticas de educación superior en el nivel macro, en tanto que la capacidad administrativa se asocia con la administración eficaz de la infraestructura; y la capacidad política consiste en la estructuración de canales eficaces y legítimos para el flujo de las demandas sociales, la representatividad de los intereses en juego y la resolución de los conflictos en la educación superior.

así como a algunas funciones sustantivas de las IES; y, la evaluación individual (a los estudiantes). De estos tres tipos de evaluación, los dos primeros son los de mayor relevancia porque están asociados a la asignación de ingresos adicionales. La regulación gubernamental también puede observarse a través de la acreditación, que representa otro tipo de evaluación, la cual está orientada a los programas educativos con base en la estandarización de indicadores de calidad. Este proceso de evaluación se lleva a cabo a través de instancias previamente acreditadas por un órgano expresamente creado para ello.

De esta forma, estos instrumentos lo que en un principio parecieran representar una mera restricción, pudieran convertirse en un incentivo, si y sólo si, esta regulación, es capaz de romper las tensiones internas que se registran en el proceso de toma de decisiones al interior de las Universidades, de tal forma que la adopción de reglas externas se traduzca en una recompensa, ya sea en términos monetarios o a través del reconocimiento público. De esta forma, la evaluación externa emerge como parte del "éxito y supervivencia de las instituciones" en un marco de alta competitividad en el mercado de las instituciones.

Las preguntas que orienta la investigación en este nivel analítico son:

- ¿Cómo entiende el gobierno mexicano la calidad y evaluación en la educación superior?
- ¿Cuáles son los actores, organizaciones y reglas que constituyen la estrategia gubernamental para fomentar y consolidar una política de aseguramiento de la calidad?
- ¿Cuál es la orientación del cambio impulsado desde la esfera gubernamental a través de la rendición de cuentas y la evaluación de la calidad educativa?

Nivel Micro

En el nivel micro, se ubican la UAM-A y la UIA, en las cuales se busca describir y explicar el impacto del cambio institucional impulsado por el campo organizacional en el cual se desempeñan, es decir, la política de financiamiento y calidad. En este trabajo, las universidades se conciben como organizaciones construidas intencionalmente para desarrollar actividades y objetivos específicos como son la producción, transmisión y difusión del conocimiento, a través de la investigación, la docencia y divulgación, respectivamente. Al interior de ellas coexisten y se articulan los factores

fundamentales que dan cuenta de la complejidad de su organización y operación, los cuales a su vez, constituyen lo que hemos denominado la fisonomía institucional del cambio, es decir, el origen del financiamiento, la estructura de gobierno, y la estructura académica.

Como parte de esta complejidad se generan tensiones en los procesos de toma de decisiones, entre las cuales destaca la que se da entre legitimidad y eficiencia instrumental. Desde nuestra perspectiva, este tipo de tensión puede ser neutralizada a partir de la incorporación de patrones de evaluación externos a los sistemas internos de supervisión de la calidad⁹. La importancia de abordar este tipo de tensiones es que por una parte, son inherentes a la complejidad organizativa y operativa de las instituciones de educación superior, y por otra, contribuyen a explicar el ritmo y dinámica del cambio endógeno en las universidades. La observación de este tipo de tensión se ubica en las estrategias universitarias de evaluación, particularmente en los procesos de renovación y actualización de los programas de estudio y/o en la evaluación de los estudiantes, así como en otros procesos de cambio que involucran al conjunto de las Universidades como es el caso de la "Reflexión sobre la Docencia" en la UAM-A y la "Planeación Estratégica" en la UIA.

En este trabajo se asume que el cambio al interior de las Universidades se explica a partir de la articulación entre la complejidad inherente a estas, y la evaluación externa que constituye el ambiente en el cual se desempeñan la UAM-A y la UIA, de tal forma que la interacción macro-micro da cuenta del cambio universitario así como de la orientación específica de éste en términos de las relaciones gobierno-universidades y universidades-mercado. El cambio lo observamos a través de la adopción o rechazo de reglas externas de evaluación específicas, de carácter diagnóstico o de acreditación, para la actualización o reformas en los programas de estudio, pues se asume que dicha adopción es una función: a) del perfil institucional de cambio que observa cada uno de nuestros casos; y, b) de los rasgos que constituyen la estrategia universitaria de evaluación.

Las unidades de análisis en el nivel micro comprenden: a) el origen del financiamiento, ya que de él se deriva el tipo de relaciones que establecen las Universidades con respecto a las instancias de las

⁹ Se entiende por sistemas internos de supervisión de la calidad el conjunto de mecanismos de evaluación internos y externos orientados a los principales elementos y actores que intervienen en la docencia, es decir, los planes de estudio, el personal académico, los estudiantes, con el propósito de vigilar y evaluar el desempeño de éstos durante la docencia. Estos sistemas internos funcionan bajo lo que denominamos gestión institucional de la evaluación de la calidad en la docencia, y por consiguiente están regulados por los marcos institucionales de las Universidades.

cuales reciben la mayor parte de sus recursos para su sobrevivencia, y también contribuye a explicar la factibilidad del cambio impulsado desde la esfera gubernamental a través de la introducción de mecanismos de rendición de cuentas; b) la estructura de gobierno, que se refiere a quién gobierna y cómo se toman las decisiones, lo cual guarda una estrecha relación con el ritmo y dinámica de cambio; c) la estructura académica que da cuenta de la organización, y funcionamiento de las unidades básicas que constituyen a las Universidades, es decir, los departamentos, así como del proceso de toma de decisiones en este nivel universitario; y, d) la trayectoria insbtucional, a partir del origen y evolución de la UAM-A y la UIA, porque constituye el contexto local de estas universidades, el cual nos ayuda a comprender el impacto de la evaluación externa en función de sus lógicas internas de cambio.

Las preguntas que orienta la explicación del cambio en este nivel analítico son las siguientes:

- ¿De qué manera la complejidad inherente a la configuración organizativa de la UAM-A y la UIA, que delinean la fisonomía institucional de cambio dinamiza o retarda los procesos de cambio?
- ¿Por qué el cambio institucional impulsado desde la esfera gubernamental a través de la introducción de mecanismos de evaluación externa logra traspasar las fronteras de dos instituciones autónomas diferentes la UAM-A y la UIA, generando cambios que no se han podido lograr por una vía interna?
- ¿Qué orientación de cambio registra cada uno de nuestros casos de estudio?

2.5.1 Dimensiones y Variables

El marco de análisis está constituido por tres variables: una independiente, una dependiente y una interviniente. La variable independiente corresponde al campo organizacional concebido como el ambiente que constriñe la acción y comportamiento de las Universidades, mediante la introducción de nuevas reglas de evaluación. La variable dependiente, es el resultado de la incidencia gubernamental en el contexto de las universidades que da origen a cierto tipo de convergencias entre ellas, producto del isomorfismo burocrático e isomorfismo disciplinario, los cuales se observan a través de la adopción de reglas externas de evaluación, y su articulación con las reglas internas de evaluación en el contexto de las Universidades. La variable interviniente, es la configuración

intraorganizacional que da cuenta de la complejidad que envuelve a las universidades, y es resultado de la articulación entre aspectos públicos y privados de estas. De esta articulación, se deriva la fisonomía institucional de cambio, la cual se configura a partir del régimen jurídico (origen del financiamiento), la estructura de gobierno y la estructura académica.

La operacionalización de estas variables se sintetiza en el Cuadro 5.

Cuadro 5: Dimensiones y Variables del Cambio Universitario

Descripción Literaria	Dimensiones	Variables Conceptuales	Variables Operacionales
Variable independiente: el campo organizacional que construye la acción y comportamiento de las universidades relacionado con las actividades de evaluación de los programas de estudio	Política de evaluación en la educación superior	a. regulación en la asignación de fondos. b. Regulación de la evaluación de la calidad educativa	a. Financiamiento condicionado. b. Autoevaluación, Evaluación Interinstitucional; Evaluación Individual.
Variable interviniente es el contexto institucional: se refiere a la articulación de los elementos intraorganizacionales, lo cual da cuenta de la fisonomía institucional del cambio.	a. aspectos públicos b. aspectos privados	a. régimen jurídico b.1 estructura académica. b.2 estructura de gobierno b.3 trayectoria institucional b.4 aspectos simbólicos: legitimidad autonomía	a. público/privado b.1 Organización departamental; horizontal/vertical b.2 Colegiada/Burocrática b.3 Origen, evolución consenso/desacuerdo capacidad de autogobierno y relación con el estado
Variable Dependiente acciones y comportamientos isomórficos a partir de la adopción de reglas externas de evaluación y su articulación con las reglas internas.	a. evaluación diagnóstica b. acreditación de programas de estudio	a. Régimen de evaluación: modelos y normas b. Régimen de acreditación de programas: modelos y estándares	Unidades de evaluación: instituciones, unidades básicas (programas), individuos Programas de Evaluación: quién evalúa, qué se evalúa, cómo se evalúa, y uso de los resultados.
Fuente: Elaboración propia			

2.6 LA METODOLOGÍA

La estrategia metodológica en este trabajo de investigación se sustenta en un ejercicio comparativo que se realiza entre la UAM-A y la UIA, partiendo del reconocimiento de que se trata de dos casos altamente contrastantes. En este sentido, el ejercicio comparativo se sustenta en un modelo conocido como de "máximas diferencias" (Pzeworski y Teune 19970). Esto significa que entre ambas universidades las diferencias que se registran entre sus respectivas fisonomías institucionales de cambio son tan relevantes que ellas forman parte de los elementos explicativos que dan cuenta en el caso de la UAM-A de ritmos y paulas de cambio complejas que propicia un cambio poco dinámico, en tanto que en la UIA, da cuenta de procesos de cambio poco más dinámicos.

En este sentido, el ejercicio comparativo nos permite identificar que la incidencia de la variable independiente, es decir, la evaluación externa, en los contextos institucionales de la UAM-A y la UIA, es posible porque en ambas Universidades existe una fisonomía institucional de cambio distinta. O dicho de otra forma, si nuestros casos de estudio fueran semejantes no sería posible conocer los alcances y límites de la estrategia gubernamental de evaluación, es decir, la fuerza de la evaluación externa como elemento dinamizador del cambio interno.

De esta forma, el análisis comparativo nos permite observar el impacto de la evaluación externa en función de las diferencias que se registran entre la UAM-A y la UIA en torno a la singularidad de la fisonomía institucional de cambio que se observa en cada institución. Y más aún, nos permite visualizar que el impacto de la estrategia gubernamental de evaluación no se restringe a la dependencia de recursos públicos, lo cual da cuenta de la potencialidad que tiene la evaluación externa como elemento explicativo del cambio institucional al interior de dos Universidades que pertenecen a estructuras legales distintas. Así, podemos dar cuenta del cambio institucional en la UAM-A y en la UIA como producto del isomorfismo burocrático y el isomorfismo disciplinario.

En la comparación UAM-A-UIA se distinguen tres niveles que dan cuenta de lo más general a lo más particular. El nivel más general representa el contexto local de las universidades que se observa a partir de la trayectoria institucional que nos ayuda a comprender el impacto de la evaluación externa en función de quiénes son la UAM-A y la UIA de acuerdo a sus orígenes y evolución; un segundo

nivel, se da a partir de la interacción entre los aspectos públicos y privados, y con base en ella, se establece la fisonomía institucional del cambio; y, un nivel más particular, que abarca la estructura académica básica que corresponde a la organización departamental, donde se ubican los programas de estudio susceptibles de asumir patrones de evaluación similares en el marco de la comparación intersectorial. La importancia de comprender estos tres niveles en el ejercicio comparativo es que no es posible aislar la relación evaluación- cambio institucional, porque cada uno de ellos nos ayuda a entender la adopción del cambio de origen externo en el nivel de las Universidades.

Los resultados del impacto del cambio institucional en las Universidades, es decir, el isomorfismo burocrático e isomorfismo disciplinario, los podemos observar a partir del patrón de adopción que cada Universidad adquiere con relación a las reglas externas de evaluación. Este patrón se refiere al uso que las Universidades otorgan a la evaluación externa en función de los rasgos que guardan sus respectivos sistemas internos de evaluación, así como de las características de los procesos de toma de decisión. Se distinguen tres tipos de uso: activo, pasivo, y el no uso (Westerheijden y Massen 1998, citado por Brennan y Sha 2000:101).

El uso activo se refiere a los casos en donde el proceso de toma de decisiones descansa, en gran medida, en los resultados de la evaluación, lo cual favorece que la retroalimentación favorezca la revisión o reformulación de los programas de estudio. A diferencia de lo anterior, el uso pasivo, da cuenta de los casos en donde aunque las decisiones no estén asociadas directamente a los resultados de la evaluación, en los procesos de decisiones de las organizaciones evaluadas se reconocen implícitamente los resultados de la evaluación. Y, por último, el no uso, se distingue por el hecho de que en la toma de decisiones no se consideran los resultados de la evaluación, dando lugar a que la evaluación externa se adopte por otros motivos como pueden ser la necesidad de un reconocimiento público o el deseo de contar con una opinión externa sobre el estado que guardan los programas de estudio que ofrece una determinada universidad. Este último en algunos casos se puede considerar como un rechazo a la incorporación de modelos externos de evaluación.

La importancia de esta tipología sobre el uso de la evaluación externa es que en nuestros casos de estudio contribuye a observar la magnitud del impacto de la evaluación externa en función de la articulación con el sistema interno de evaluación.

Dado que hemos considerado que uno de los aspectos más relevantes para explicar la factibilidad del cambio institucional se asocia a la articulación entre la "lógica disciplinaria" interna y la singularidad de la evaluación externa en torno a su carácter disciplinario, decidimos tomar como casos de estudio al interior de las universidades tres carreras de licenciatura que pertenecen a distintas áreas disciplinarias, las cuales son: ingeniería civil, diseño gráfico¹⁰ y economía. Adicionalmente en el caso de la UIA, también seleccionamos algunos programas de posgrado, la maestría y doctorado en antropología social, dado que en este caso, se registra un importante impacto de la evaluación externa, que contribuye a conocer los alcances y límites de la estrategia gubernamental de evaluación.

La importancia de seleccionar distintas carreras es que las reformas curriculares a partir de la adopción de patrones de evaluación dan cuenta de alguna manera de cómo los campos disciplinarios más profesionalizados son los que primero adoptan reglas de evaluación externa. En este sentido, encontramos que las carreras de ingeniería civil y diseño gráfico son las más abiertas a la evaluación externa en tanto que la carrera de economía en ambas Universidades aún no ha sido evaluada por instancias externas aunque se preparan para ello, especialmente en la UAM-A.

La recolección de la información sobre los casos de estudio se hizo en torno a dos tipos de investigación: documental y de campo. La primera, se centró en la recopilación, revisión y síntesis de documentos oficiales tales como la ley orgánica, los distintos reglamentos, informes de rectores, así como documentos relacionados con los cambios más recientes en ambas Universidades. Mientras que la investigación de campo consistió en la realización de un total 23 entrevistas en las dos Universidades.

La selección de nuestros entrevistados se hizo con base en tres criterios: su posición de autoridad y responsabilidades con relación a las actividades de docencia; de acuerdo a su conocimiento sobre la universidad de pertenencia; y, de acuerdo a sus experiencias previas en cargos estratégicos. Las entrevistas se realizaron con base en un guión previamente establecido y la duración de las mismas, oscilaron entre una y dos horas. La ventaja de la información que brindan las entrevistas frente a la

¹⁰ En el caso de la UAM-A esta carrera se llama diseño de la comunicación gráfica.

revisión documental, es que a través de ellas fue posible reconstruir y captar la dinámica del cambio en cada Universidad aspectos que no nos ofrece, la investigación documental.

En el siguiente capítulo se aborda una de las principales variables explicativas del cambio universitario que corresponde a la política de educación superior de financiamiento y calidad durante la década de los noventa.

TERCERA PARTE
EL DETONADOR DEL CAMBIO UNIVERSITARIO:
LA ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL DE EVALUACIÓN

CAPÍTULO 3

LA REGULACIÓN GUBERNAMENTAL EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: EVALUACIÓN, ACREDITACIÓN Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

INTRODUCCIÓN

En México, se registra una tendencia similar a la observada en otros países de América Latina y Europa occidental, con relación al interés de establecer una estrategia integral de evaluación como parte central de una política de financiamiento y calidad. En México, el impulso a la evaluación¹ nace de la iniciativa gubernamental a fines de la década de los ochenta en el marco de un contexto caracterizado por un lado, por la expansión y crecimiento del sistema educativo superior² bajo casi nulos controles de calidad, y, por otro, por una astringencia presupuestaria como resultado de una de las crisis económicas más agudas de México registrada en 1982, lo cual implicó una disminución significativa en el gasto federal asignado a la educación³. En este contexto, se observa una mayor preocupación por la diversificación del financiamiento bajo nuevos esquemas de supervisión de la calidad de las instituciones de educación superior, dando lugar a lo que se denomina "fondos condicionados".

En este capítulo se aborda el nivel macro del problema de investigación que corresponde a la intervención gubernamental en el ámbito de la educación superior durante la década de los noventa, a través del diseño e implementación de una política educativa superior que se caracteriza por contemplar un doble propósito simultáneo: racionalizar la asignación y uso de recursos públicos en las instituciones de educación superior (IES), lo cual favorece un proceso sistemático de rendición

¹ En este contexto, la evaluación se asume como el uso de cualquier mecanismo orientado a: a) verificar la observancia de la normalidad, a través del cumplimiento de requisitos; y b) a medir el desempeño de las instituciones de educación superior, a través de indicadores específicos que comprenden las distintas dimensiones que participan en el desarrollo de la docencia, como son: la planta docente, los planes de estudio y los estudiantes.

² Durante la década de los setenta, el gobierno mexicano puso especial atención a la educación superior, particularmente en el aspecto cuantitativo con un débil énfasis en el aspecto cualitativo. Derivado de lo anterior, el sistema de educación superior creció en términos absoluto en matrícula, número de instituciones y programas. Entre 1970 y 1980, la matrícula de educación superior en el nivel de licenciatura creció 330%, y en el nivel de posgrado el incremento fue de 550% (Valenti 1990). En este contexto, se registra un crecimiento en la tasa de absorción del grupo de edad entre 20 y 24 años que pasó de 5.2% a 11.8% (Rodríguez 1998). Asimismo, entre 1970 y 1980, el universo de instituciones creció y se diversificó sustancialmente; de 100 instituciones en 1970 a 373 dos décadas después, lo cual representa una tasa de crecimiento del 273%, siendo en su mayoría instituciones privadas (Kent 1997).

³ A partir de 1982 se registra una caída del gasto federal destinado a la educación en términos de su participación en el Producto Interno Bruto (PIB). Esto es, mientras que el gasto en educación como proporción del PIB había alcanzado el 5.3% en 1982, en 1988 se observa la disminución más drástica que muestra que el gasto en educación cae al 3.5%. (Ornelas 1995:262). Sin embargo, a diez años de una de las crisis económicas más agudas, se registra una recuperación del gasto federal en educación, partir de 1993.

de cuentas (*accountability*) por parte de las IES públicas⁴; e, incrementar la calidad de la oferta educativa. En ambos casos, la evaluación emerge como factor clave de esta política en dos sentidos: empíricamente porque la autoridad gubernamental le otorga una carácter multifuncional que da cuenta de su centralidad estratégica⁵; y, analíticamente porque la evaluación representa el eje articulador entre el SES mexicano y su entorno social, es decir, con el Estado y con el mercado.

Con base en lo anterior, nuestro interés se centra en dos aspectos: a) la evaluación como detonador del cambio institucional en la educación superior, y, b) la evaluación como un elemento capaz de generar cambios en las relaciones de la educación superior con su entorno social, así como al interior de las instituciones de enseñanza superior. El cambio institucional en el nivel de las instituciones, es tema de los capítulos 4 y 5.

Desde nuestra perspectiva analítica la política gubernamental de los noventa, en la cual se privilegia la evaluación como el eje articulador entre el financiamiento y la calidad educativa, comprende al conjunto de reglas y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que participan en el diseño, coordinación e implementación de una nueva regulación gubernamental de evaluación. Desde este ángulo analítico la política que implementan de manera conjunta los distintos tipos de instancias con el propósito de orientar el cambio universitario, constituye un conjunto de restricciones a través de la introducción de distintos mecanismos de evaluación asociados a la asignación de incentivos positivos ("premios") y negativos ("castigos"), a fin racionalizar la asignación y uso de recursos públicos, y mejorar la calidad en el contexto de las universidades.

⁴ En el contexto de la política educativa superior de los noventa, la rendición de cuentas de tipo financiero comprende dos aspectos. Uno es que por ley, las universidades públicas autónomas tienen la obligación de rendir cuentas sobre el uso del subsidio público que reciben anualmente frente al Congreso de la Unión, particularmente frente a la Contaduría Mayor de Hacienda. Con relación a lo anterior, destaca que en mayo del 2001, la ANUIES propuso al Congreso la entrega de un paquete con los informes que las instituciones rinden a sus órganos colegiados y con la información financiera que se remite a la SEP. La propuesta contempla la entrega de información directamente a la Auditoría Superior de la Federación, y el compromiso de que las universidades estatales firmen convenios con las legislaturas federal y estatal para definir formas y procesos de entrega. Adicionalmente, la propuesta sugiere que para las revisiones que procedan, las universidades aceptarían dos posibilidades, realizarlas a través del órgano interno de control de cada institución o realizarlas a través de un auditor externo, en coordinación con el órgano interno. Al parecer esto último es lo que procede en la práctica. El segundo aspecto, consiste en que las universidades públicas cuentan legalmente con el recurso de solicitar ingresos extraordinarios sujetos a un proceso de evaluación académica que comprende, la descripción de la manera en que las universidades usarán dichos ingresos, así como una calendarización de objetivos y metas asociados a al uso de este tipo de ingresos.

⁵ Desde la perspectiva gubernamental el propósito de establecer una estrategia integral de evaluación, que contempla tanto la evaluación diagnóstica como la acreditación, responde a la necesidad de: a) generar información sistemática que oriente el proceso de toma de decisiones tanto en las IES como del gobierno en el campo de la educación superior; b) establecer un mecanismo orientado a la asignación de recursos extraordinarios sujeto a la evaluación como instrumento para impulsar proyectos específicos de carácter académico de las IES para el mejoramiento de la calidad en áreas específicas; y, c) avanzar en el auto-conocimiento por parte de las IES como base para la realización de cambios necesarios orientados al mejoramiento de la calidad.

La relevancia analítica de la política de educación superior entendida como el campo organizacional en el cual se desempeñan las universidades públicas y privadas en México, radica en que éste ejerce cierta influencia sobre las acciones y comportamientos de las universidades a partir de la introducción de la evaluación externa como parte de las nuevas exigencias que actualmente “deben” cumplir las universidades mexicanas, lo cual favorece la homogeneidad entre instituciones distintas. El resultado de esta influencia es un isomorfismo de tipo burocrático porque la convergencia entre universidades públicas y privadas tiene lugar a partir de un nuevo intervencionismo gubernamental a través de la evaluación externa.

Asimismo, analíticamente la evaluación externa representa el principal vínculo de las universidades con su entorno social, es decir, con el Estado y con el mercado. De tal forma que nuestro interés en la evaluación externa se centra en dos aspectos: a) la evaluación externa como motor del cambio universitario; y b) la evaluación como elemento explicativo central de las relaciones gobierno-universidades, y universidades-mercado, lo cual nos permite observar la orientación del cambio impulsado desde la esfera gubernamental.

En este capítulo se abordan los principales elementos de la estrategia gubernamental de evaluación que forman parte de la *capacidad institucional* del Estado para establecer nuevas relaciones entre el gobierno y las universidades, y entre las universidades y el mercado; y, de su *capacidad técnica* para generar acciones y comportamientos homogéneos entre distintas instituciones de educación superior.

Desde la perspectiva de este trabajo, la centralidad de la evaluación en la nueva política de educación superior se deriva por una parte de que ésta representa un punto de inflexión respecto a la política gubernamental de las décadas de los setenta y ochenta, periodos en los cuales la planeación ocupa un lugar central (Varela 1996) y se registra la mayor expansión y crecimiento del SES en los últimos treinta años, bajo casi nulos criterios de evaluación y calidad. Y, por otra, se relaciona con la posición estratégica que se le ha otorgado a la evaluación, ya que representa: a) el eje que procesa casi todas las estrategias que constituyen a la política educativa superior de los noventa; b) el principal mecanismo para verificar en el nivel operativo hasta qué punto se cumple con

la nueva política mediante la cual se busca impulsar el cambio institucional en las IES; y c) un sistema de restricciones e incentivos que premia y castiga a través de la asignación de ingresos adicionales o mediante el otorgamiento de un mayor reconocimiento público en el mercado de las instituciones.

A partir de lo anterior, la evaluación se ha convertido en la principal apuesta gubernamental para el cambio universitario⁶, lo cual se observa en las distintas etapas por la cual ha transitado la política educativa superior durante la década de los noventa hasta la actualidad. Durante el periodo que corresponde al sexenio salmista (1989-1994), se propone la evaluación como elemento estratégico del paradigma modernizador de la educación superior, a fin de emprender el cambio en las IES y alcanzar niveles de eficiencia en el uso de recursos públicos. En el siguiente periodo de gobierno que corresponde al sexenio zedillista (1995-2000), si bien existen rasgos claros de continuidad, se pone un mayor énfasis en la evaluación del personal académico, y se avanza hacia el establecimiento de un sistema de acreditación; y, por último, en el actual gobierno (2001-2006) se observa, al menos en un principio, la intención de consolidar los procesos de evaluación y acreditación para dar lugar a una política de aseguramiento de la calidad⁷.

En este trabajo, la política gubernamental de financiamiento y calidad educativa representa el referente inmediato del cambio universitario, sobre todo si consideramos que el sistema educativo superior (SES) mexicano se asemeja al modelo burocrático de Burton Clark (1983 1991) con una débil articulación hacia el mercado, en el sentido de que se registra una alta intervención gubernamental en el campo de la educación superior a través de la asignación de recursos públicos⁸, así como en las decisiones orientadas a la homologación de la calidad en la oferta

⁶ Es importante considerar que la centralidad de la evaluación en la educación superior, forma parte de un proceso más amplio que se origina en la administración pública federal, a raíz de problemas y crisis recurrentes de orden fiscal cuyo principal impacto se registra en la falta de crecimiento económico, y que se denomina nueva gestión pública, donde la evaluación ocupa un lugar estratégico que favorece el control, seguimiento, y verificación de los cambios en la organización y funcionamiento de la administración pública derivados de esa nueva visión.

⁷ El aseguramiento de la calidad (*quality assurance*), no está referido a un mecanismo específico de evaluación a través del cual se busque medir los niveles de calidad en un sistema o en una institución de educación superior. Si no que comprende a un conjunto de mecanismos, procedimientos y procesos existentes en un SES o en una IES, con el propósito de asegurar el tipo de calidad deseada (Harvey y Green 1993:19) de acuerdo a la misión específica de cada sistema o IES. En este trabajo, se asume que el aseguramiento de la calidad constituye una política institucional de la calidad, a través del diseño e implementación de dos tipos básicos de evaluación: la evaluación diagnóstica y la acreditación.

⁸ Si medimos la participación del estado mexicano en la educación superior a través de la proporción que representa el subsidio público del gasto en educación superior como porcentaje del Producto Interno Bruto, se registra que en México comparativamente con otros países de la OCDE, es mucho mayor (81%) que la media OCDE (72%), los Estados Unidos (47%), Canadá (64%) y España

educativa, lo cual tiene un impacto directo en la organización y funcionamiento del SES e hipotéticamente por extensión en las instituciones de educación superior.

Uno de los principales efectos de una alta participación gubernamental favorece que la iniciativa y dinámica del cambio en el campo de la educación superior gire en torno a la relación gobierno-IES con menor énfasis en la relación IES-mercado⁹. Sin embargo, lo que llama la atención hacia finales de la década de los noventa, es una nueva tendencia donde se observa de manera simultánea una nueva relación gobierno-IES, así como la emergencia de un nuevo patrón de relaciones IES-mercado, a raíz de la confianza que se ha depositado en la evaluación como uno de los principales elementos capaces de desencadenar cambios en el ámbito de la educación superior.

Con base en lo anterior, se asume que la política educativa de la década de los noventa representa uno de los principales detonadores del cambio en el contexto de las universidades. En este sentido, el cambio universitario, se explica a partir de la capacidad del Estado mexicano de incidir en espacios particulares de la educación superior a través de la evaluación externa. En este trabajo la evaluación externa se refiere a la estrategia gubernamental de evaluación que comprende tanto la evaluación diagnóstica orientada a la identificación de aciertos y fallas al interior en las IES, como la acreditación, la cual corresponde a una evaluación diagnóstica pero orientada al cumplimiento de parámetros estandarizados.

Esta incidencia se entiende como la capacidad institucional y técnica del Estado mexicano para permear el SES y las IES. El resultado de ella, es un isomorfismo de tipo burocrático que se observa a través de la adopción de reglas externas de evaluación por parte de las universidades públicas y privadas de acuerdo al tipo de relación o de dependencia que se establece entre el gobierno y las universidades. De ahí, el interés de verificar si efectivamente a mayor dependencia de recursos públicos mayor fuerza del isomorfismo burocrático, y viceversa, tema que se aborda en los capítulos correspondientes a los casos de estudio.

(78%). (Valenti y del Castillo 2000:655). lo cual da cuenta del nivel de dependencia de la educación superior en México respecto a la asignación de recursos públicos

⁹ En este contexto, la relación IES-mercado, está referida al hecho de que la toma de decisiones de las universidades tomen en consideración las preferencias o tendencias que se registran en la sociedad a partir del mercado de los consumidores (estudiantes), el mercado de profesionales (asociaciones profesionales), el mercado laboral (empleadores) y el mercado de las instituciones (universidades).

El propósito de este capítulo es abordar los elementos que conforman parte importante de las competencias del Estado mexicano para impulsar cambios en el SES a partir de la centralidad que le otorga a la evaluación en la política de financiamiento y calidad educativa. En este sentido, la evaluación se concibe como uno de los principales elementos con capacidad de desencadenar cambios no sólo en el nivel del sistema educativo superior, sino también en el contexto de las universidades.

De acuerdo al objetivo del capítulo las preguntas a las cuales se busca dar respuesta son: ¿cómo se entiende la calidad y la evaluación en la educación superior desde la perspectiva gubernamental?; ¿cuáles son los rasgos de la estrategia gubernamental para fomentar y consolidar una política de aseguramiento de la calidad?; y, ¿hacia dónde apunta el cambio impulsado desde la esfera gubernamental a través de la evaluación externa en términos de las relaciones gobierno-universidades y universidades-mercado?

El contenido del capítulo comprende tres partes centrales, en la primera se busca dilucidar el concepto gubernamental de calidad, poniendo énfasis hasta qué punto es posible incidir en el mejoramiento (cambio) de la calidad en las universidades; en la segunda, se describe y analiza la estrategia gubernamental de evaluación y acreditación, centrándonos en los actores e instancias responsables de la estrategia de evaluación y en las reglas que norman la evaluación y constituyen los sistemas de incentivos asociados a los diferentes tipos de evaluación, así como en la orientación del cambio impulsado desde la esfera gubernamental a través de la estrategia integral de evaluación, donde percibimos la emergencia de una nueva tendencia que da cuenta de la manera en que el nuevo intervencionismo estatal si bien incrementa la participación del Estado en la educación superior, a la vez, crea condiciones para un fortalecimiento de las relaciones IES-mercado. Por último, se presenta un sumario de las principales ideas y conclusiones del capítulo.

3.1 CONCEPTO DE CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR DESDE LA PERSPECTIVA GUBERNAMENTAL, 1990-2001

La importancia que tiene abordar el concepto de calidad desde la perspectiva gubernamental, radica en que a partir de éste es posible vislumbrar la magnitud del cambio al interior de las universidades a

través de la evaluación externa. Dicho de otra manera, ello nos permite observar el alcance y el tipo de incidencia que puede tener la estrategia de evaluación en el cambio universitario.

La calidad es un concepto de difícil aprehensión en el sentido de que existe el mismo número de definiciones como contextos institucionales en los cuales se le quiera aplicar. De ahí la necesidad de dilucidar la concepción gubernamental de la calidad en el ámbito de la educación superior. El gobierno mexicano cuando hace referencia a la calidad lo hace en dos niveles: cuando alude al sistema educativo superior en su conjunto, y en este caso se concibe a la calidad como la consecución de metas específicas tales como la equidad, cobertura y pertinencia; y, en segundo lugar, cuando se refiere a las IES, donde la calidad está asociada al cumplimiento de requisitos así como a la consecución de metas y parámetros específicos en algunas tareas sustantivas de las IES, principalmente en la docencia¹⁰, así como en la gestión institucional de las mismas.

Existen distintas perspectivas de análisis para abordar el tema de la calidad en la educación superior; la que se asume en este trabajo es aquella en la cual se hace hincapié en la calidad de acuerdo a los principales elementos que conforman a la docencia, es decir, los insumos (inversión, personal académico y estudiantes), procesos (organización y funcionamiento de la docencia) y resultados (eficiencia terminal, deserción)¹¹. En esta sección el propósito es identificar en cuál de estas dimensiones la estrategia gubernamental de evaluación ha puesto un mayor acento a fin de inferir su capacidad de incidencia en el mejoramiento de la calidad.

¹⁰ El énfasis de la evaluación externa en el nivel de licenciatura está puesto en la docencia, dado que las actividades de investigación que guardan una estrecha relación con el nivel de posgrado, son evaluadas por otra instancia gubernamental que es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), a través del Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP).

¹¹ José Joaquín Brunner (1992) nos ofrece una síntesis sobre estos tres aspectos a través de los cuales es posible identificar distintas maneras de describir y analizar a la calidad. La calidad desde el punto de vista de los insumos (tales como el gasto por alumnos, la selectividad de los procesos de admisión, las calificaciones de los académicos, sus remuneraciones, la relación alumno-profesor, los servicios estudiantiles, la inversión en capital) enfatiza el aspecto de la enseñanza-aprendizaje la cual es resultado de la existencia de los insumos necesarios y de su adecuado uso y combinación de modo que las IES puedan alcanzar niveles de excelencia en su operación y funciones. En cambio, desde el punto de vista de los resultados (*output*), la calidad existe en la medida en que se logran metas previamente establecidas y, en consecuencia, el énfasis está puesto en el cumplimiento de ciertos estándares u objetivos ya sea en la docencia, la investigación, la administración institucional. Y, la calidad en los procesos pone el acento en los aspectos de organización y administración (*management*) sobre las principales tareas de una IES, tales como la estructura de los cursos o carreras, el aprendizaje. La diferencia entre estas tres dimensiones se sintetizan en el hecho de que mientras la calidad de los insumos se refiere al *quantum* de ingredientes necesarios para asegurar determinados niveles de calidad; la calidad en los procesos así como en los resultados, difícilmente es posible traducirla a estándares porque éstos están en función a las particularidades de los institutos.

Aunque resulta difícil derivar un concepto explícito y puntual sobre la calidad en la educación superior por la misma naturaleza del término¹², se percibe un concepto dinámico ya que en los últimos diez años se observa un cambio en su contenido que nos permite afirmar que en México la preocupación gubernamental por la calidad en la educación superior comprende a los insumos, los procesos y los resultados, lo cual no necesariamente se traduce en una incidencia directa del gobierno en las tres dimensiones que conforman a la docencia (insumos, procesos y resultados). En este sentido, actualmente se registra una tendencia hacia el énfasis en la calidad en los insumos y resultados, ya que como se detalla más adelante los procesos son competencia exclusiva de las instituciones de educación superior. Asimismo, la calidad, desde la perspectiva gubernamental, da cuenta de un concepto multidimensional porque no se limita a un solo aspecto de las IES sino que comprende las dimensiones básicas que configuran a una universidad: personal académico, alumnos, planes de estudio, infraestructura y la normatividad, como elementos centrales de las actividades de docencia.

En el transcurso de la última década y en lo que va del siglo XXI se identifican, por lo menos, dos conceptos distintos de calidad que en última instancia se complementan. Primero, se asocia la calidad al cumplimiento de requisitos¹³, principalmente durante toda la década de los noventa; y, el segundo, la calidad no sólo se limita al cumplimiento de requisitos sino que adicionalmente implica el logro de ciertos parámetros de desempeño, especialmente a partir del 2001. Sin embargo, habría que decir que aún cuando la atención a los procesos de docencia e investigación en las IES aparentemente no forman parte de la concepción gubernamental de calidad, la atención por los mismos se incorpora de manera indirecta a través de la planeación estratégica la cual representa una de las exigencias más recientes en torno a la evaluación lo cual implica para las IES, necesariamente, atender a la docencia en sus aspectos de organización y funcionamiento.

¹² Existe un amplio acuerdo en torno a que el concepto de calidad es un concepto difícil de definir porque es un concepto ambiguo que se presta a ser lo que en inglés se denomina *catchword*, al cual se le pueden atribuir distintos contenidos de acuerdo al contexto en el cual se use y además es multidimensional (Brunner 1992; Harvey y Green 1993; Tam 2001). En esta investigación se parte de la asunción de que el concepto de calidad está vinculado al agente o actor que lo utiliza y, en consecuencia, el contenido de calidad está en función de la posición que ocupe el actor dentro del sistema educativo superior.

¹³ El rasgo que distingue a la calidad como el cumplimiento de requisitos es que no verifica la efectividad de los procesos que comprenden la formación de los estudiantes ni tampoco pone atención en la capacidad de las IES para establecer controles internos de calidad en la docencia. A partir de los contenidos de algunos tipos particulares de evaluación externa, se deriva que la evaluación como instrumento para alcanzar ciertos parámetros de calidad se restringe a revisar que las IES cuenten con marcos normativos que favorezcan la calidad en la oferta educativa sin que ello comprenda verificar la operatividad del proceso y de los controles internos de calidad como si la existencia de una normatividad específica garantizara un desempeño efectivo en la docencia y en la investigación.

Una calidad de requisitos con énfasis en el personal académico

A partir de 1996 se observa un mayor esfuerzo por definir y conceptualizar qué es y qué implica el mejoramiento de la calidad¹⁴ en la educación superior. El avance que se deja entrever descansa en el reconocimiento de que el incremento de la calidad en la educación superior radica por un lado, en el perfeccionamiento de los mecanismos de evaluación, lo cual implica mejorar criterios, estándares y procedimientos; y, por otro, en la relevancia que ocupa la formación y actualización del personal docente (PDE 1995-2000). Lo anterior, no impide que la calidad siga limitándose al cumplimiento de requisitos pero ahora poniendo hincapié en la planta docente.

Aun cuando se admite la necesidad de perfeccionar los mecanismos de evaluación no se logra traspasar la barrera del cumplimiento de requisitos para dar paso a una evaluación acompañada de indicadores de resultados, los cuales si bien no dan cuenta exacta de las fallas en la organización y de las IES si encienden "focos rojos" que alertan sobre el buen o mal funcionamiento de una o varias de las dimensiones que conforman a las IES.

En la segunda mitad de la década de los noventa el motor del fomento e incremento de la calidad se busca a través de la evaluación del personal académico, ya que se considera la necesidad de favorecer la consolidación de cuerpos académicos al interior de las IES como elemento central del mejoramiento de la calidad. Para ello, se considera necesario cuidar la calidad del personal docente, y además fomentar mejores condiciones institucionales para el desempeño de los docentes. Como parte de esta necesidad, destaca la asignación de recursos adicionales mediante programas especiales orientados a apoyar aspectos específicos de las IES (como por ejemplo, mejoramiento de la formación docente e infraestructura académica), dado que a partir de éstos las IES tienen la oportunidad de acceder a ingresos adicionales siempre y cuando cumplan con las exigencias de la evaluación externa.

Sin embargo, el hecho de que la calidad se asocie al cumplimiento de requisitos limita las posibilidades de cambio al interior de las IES en términos del mejoramiento de la calidad, ya que ello favorece la existencia permanente de una brecha entre la normatividad y la práctica. En este sentido,

¹⁴ Hablamos de mejoramiento y no de excelencia porque lo primero implica un proceso gradual en tanto que la "excelencia" está más cercana al cumplimiento puntual de metas.

se observa que el énfasis de la evaluación de la calidad educativa gubernamental está puesto en la calidad en el proceso a través del cual se lleva a cabo la docencia, y no en la calidad de la docencia¹⁵, por lo que su interés se centra en verificar la existencia de controles internos de supervisión de la calidad en lugar de evaluar la operatividad de los mismos.

Hacia una calidad en los resultados

Recientemente se observa un mayor énfasis por conceptualizar y operacionalizar el concepto de calidad. A diferencia de las referencias que se encuentran en los programas sectoriales de gobiernos anteriores, se intenta explicitar una definición multidimensional de lo que debiera ser un sistema educativo superior de buena calidad¹⁶, así como un programa educativo¹⁷ igualmente de buena calidad.

Este intento de especificar las dimensiones que conforman a un sistema educativo y programa educativo de buena calidad favorece el fomento de la calidad tanto en los insumos como en los procesos y resultados, en la medida en que se asocia la calidad al cumplimiento de ciertos criterios (pertinencia, vigencia y actualización de programas, cobertura, cambio institucional, eficiencia en la organización y el uso de recursos) a partir de la generación de indicadores de resultados (como la eficiencia terminal), lo cual debiera inducir a un achicamiento de la brecha entre cumplimiento de requisitos y la práctica. Este esfuerzo por atender las diversas partes que conforman el proceso de enseñanza-aprendizaje se concreta en el diseño e implementación del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), a través del cual las IES presentan un diagnóstico sobre su situación, así como una propuesta institucional que contempla un ejercicio de planeación estratégica

¹⁵ Es importante diferenciar entre la calidad en el proceso y la calidad del proceso porque se refieren a aspectos distintos: el primero está referido al control de la calidad en la docencia y el otro al control de la calidad de la docencia, es decir, de los contenidos de la enseñanza-aprendizaje. Mientras que la primera responde a la pregunta de ¿existen controles de calidad internos en la oferta educativa superior?, la segunda contesta a la pregunta de ¿cuál es la calidad de la docencia en la educación superior?.

¹⁶ Según se asienta en el Plan Nacional de Educación 2001-2006, un sistema educativo es de buena calidad cuando: es pertinente, es decir, guarda estrecha relación con las necesidades del desarrollo social; favorece la innovación y el cambio institucional; tiene una cobertura suficiente; es equitativo en el sentido de que brinda oportunidades a los estudiantes de los distintos estratos sociales pero a la vez esas oportunidades son de calidad, y, es eficiente en la organización y gestión pero también en el uso de los recursos PNE 2001-2006: 183).

¹⁷ Un programa educativo es de buena calidad cuando: es pertinente; es eficiente es decir, muestra altas tasas de titulación o graduación; cuenta con cuerpos académicos solidamente conformados; está vigente y se actualiza constantemente; cuenta con procesos e instrumentos apropiados y confiables para la evaluación del aprendizaje (exámenes departamentales); cuenta con sistemas eficientes de atención individual y en grupo de estudiantes; cuenta con infraestructura suficiente para apoyar el trabajo de estudiantes y docentes; cuenta con sistemas eficientes de administración y gestión, y tiene un servicio social articulado (PNE 2001-2006: 183-184).

participativo, y una calendarización de las actividades orientadas a solucionar problemas concretos junto con la operacionalización de objetivos y metas específicas.

En este sentido existe la intención a partir del 2001 de que la evaluación como estrategia de fomento y mejoramiento de la calidad alimente al Sistema Nacional de Indicadores de la Presidencia de la República en el ámbito de la educación superior¹⁸ y que ese sistema se convierta en uno de los principales instrumentos de seguimiento de la política educativa superior. De aquí que entre los principales requisitos de los programas especiales de la Secretaría de Educación Pública exista un particular acento en el cumplimiento de requisitos acompañados por indicadores que corresponden tanto a los insumos como a los procesos y resultados de la enseñanza-aprendizaje.

En suma, podemos concluir que la actual estrategia de evaluación aún cuando contempla los procesos organizativos asociados a la docencia se orienta más al fomento e incremento de la calidad en los insumos y los resultados, ya que los procesos representan ámbitos institucionales que son responsabilidad exclusiva de las instituciones de educación superior autónomas. En este sentido, podemos adelantar que el cambio universitario relacionado con la organización académica y el gobierno de las universidades a través de la evaluación externa de la calidad educativa presenta límites importantes derivados por una parte, de la autonomía de la cual gozan las universidades, lo cual impide una incidencia directa de la evaluación externa, y por otra, de los factores internos que configuran la complejidad organizativa y operativa de las instituciones, dando lugar a la emergencia de resistencias cuando los cambios trastocan los intereses disciplinarios de grupo, así como la autonomía y legitimidad de las instituciones.

La posibilidad de cambios sustantivos en el sentido de Clark (1983 1991) al interior de las universidades, se incrementará en la medida en que las tendencias de cambio en la educación superior se orienten hacia dos rutas. Por un lado, tiendan en mayor medida hacia la relación IES-mercado, ya que las acciones emprendidas hacia una homogeneidad de la calidad que dan cuenta de una dinámica de cambio más orientada hacia las relaciones gobierno-IES, no necesariamente

¹⁸ Según se establece en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, los rubros que comprenden el Sistema Nacional de Indicadores en la educación superior que está en construcción son: equidad y cobertura; la calidad; la eficiencia; y, la satisfacción del beneficiario. Los indicadores de mayor relevancia para el tema de investigación son los de calidad y entre ellos destacan: el porcentaje de profesores de tiempo completo en educación superior y un índice de satisfacción de empleadores con egresados de educación media y superior (PNE 2001-2006:77).

garantiza un esfuerzo sistemático y colectivo por parte de las universidades que favorezca la solución de problemas que aún persisten al interior de las instituciones de educación superior¹⁹.

Y por otro, que el cambio sea resultado de iniciativas propias de las IES, es decir, que asuman la necesidad de cambiar e innovar su carácter organizacional, con el propósito de adecuarse a un contexto internacional y nacional en continuo movimiento que implica una demanda permanente de respuestas por parte de las instituciones de educación superior (Clark 1998 2000), derivado de que éstas representan espacios de formación profesional, investigadores y técnicos, así como por ser las principales instancias responsables de la generación, absorción y transferencia de conocimiento socialmente relevante, en el marco de una sociedad donde el conocimiento ha adquirido un lugar privilegiado tanto en la economía, particularmente en los procesos de producción de bienes y servicios, como en los procesos de organización social (Tedesco 2000).

En este sentido, consideramos que la evaluación externa no contribuye a solucionar problemas persistentes en la organización académicas en las universidades (como por ejemplo el permanente desequilibrio entre investigación y docencia; o, la gremialidad en un sentido negativo bajo la cual operan de los cuerpos colectivos que propicia, en algunas ocasiones, luchan internas por mantener colos de poder), porque por una parte, la solución de éstos no se contemplan directamente en una estrategia gubernamental de evaluación, dado que son aspectos que competen exclusivamente a las instituciones de enseñanza superior, y, por otra, representan asuntos de difícil solución porque forman parte de la complejidad inherente de este tipo de instituciones. De aquí que sea esperable que en México, el cambio impulsado desde la esfera gubernamental mediante la evaluación externa tenga un impacto de mediano alcance y focalizado solamente en algunos niveles operativos de las universidades.

¹⁹ Entre los cuales destacan la insuficiente cantidad y la deficiente calidad de los servicios educativos superiores; la rigidez decisional de carácter sistémico que manifiestan tanto las IES como las agencias gubernamentales y no gubernamentales concernidas y el sindicalismo universitario; la monodependencia financiera; la insuficiencia crónica de recursos para la investigación y desarrollo, así como débiles vínculos con el sector productivo; las asintonías entre los desarrollos recientes de los campos disciplinarios y especializados, los desarrollos tecnológicos y los perfiles curriculares; y, la incipiente vida académica en las IES por la falta del predominio del ethos académico (Bazúa y Valenti 1991).

3.2 LA ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL DE EVALUACIÓN 1989-2001: ACTORES, INSTANCIAS Y NUEVAS REGLAS

En esta sección se abordan tres aspectos centrales de la estrategia gubernamental de evaluación que forma parte central de la política de financiamiento y calidad: los actores de la política; las instancias gubernamentales y no gubernamentales que son responsables de la evaluación externa; y, las nuevas reglas que constituyen la estrategia gubernamental de evaluación, que comprende la evaluación diagnóstica y la acreditación.

3.2.1. Los Actores de la Política: la SEP y la ANUIES

La instancia gubernamental directamente responsable del diseño e instrumentación de la estrategia nacional de evaluación en el ámbito de la educación superior es la Secretaría de Educación Pública a través de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) en tanto que la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), -instancia no gubernamental a la cual pertenecen la gran mayoría de las IES tanto públicas como privadas-, juega un rol estratégico en la instrumentación de las políticas gubernamentales orientadas a fomentar y asegurar la calidad en la educación superior. En este marco, la ANUIES, juega un rol estratégico en el sentido de que su papel puede ser visto como vigilante de los intereses de las IES, tarea difícil de llevar a cabo de manera individual y, a la vez, velar por el interés gubernamental a través de la construcción de consensos entre el conjunto de las universidades que conforman al sistema educativo superior en torno a las medidas gubernamentales de evaluación.

A la luz de lo anterior, es posible entender la convergencia entre la ANUIES y la SEP especialmente en las políticas de los noventa (Varela 1997; Rodríguez 2002). Este hecho es notorio, especialmente a principios de esta década cuando la ANUIES en coordinación con la SEP tomó los resultados de los primeros ejercicios de evaluación solicitados a las IES para advertir que las deficiencias y situaciones adversas del sistema universitario eran estructurales y de carácter operativo (Varela 1997). El resultado de esta convergencia se observa a través de la iniciativa que la ANUIES presentó a la Coordinadora Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), a fin de proponer diez tareas prioritarias orientadas al mejoramiento de la calidad de la educación superior, las cuales se convirtieron, en 1991, en el documento intitulado "Prioridades y Compromisos

para la Educación Superior en México 1991-1994". Dichas prioridades convergen además con el Programa de Modernización Educativa (1989-1994) en cuanto al mejoramiento de la calidad en la formación de profesionales y de investigadores, actualización de programas de estudio así como en la necesidad de diversificar las alternativas de financiamiento recibido por las IES.

La ANUIES ha tendido a operar más como instrumento de política de la SEP en su relación con las IES, que como instrumento político operativo de las IES en su relación con la SEP, limitando con ello la capacidad de diseño e implementación de políticas de la ANUIES, pero ha incrementado correlativamente la de la SEP y en este sentido la influencia de esta Asociación en los procesos decisionales de las políticas para la educación superior ha sido constante y a veces decisiva (Bazúa y Valenti 1991).

3.2.2 Las instancias responsables del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación

Uno de los principales indicadores del cambio institucional impulsado por el gobierno mexicano como parte de una nueva estrategia de evaluación, es la creación de nuevas instancias gubernamentales y no gubernamentales responsables de la evaluación externa, como se sintetiza en el cuadro 6. Entre las primeras, destacan dos Programas especiales diseñado e implementados por la SESIC, el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), orientado a evaluar proyectos específicos para fortalecer la infraestructura de apoyo del trabajo académico de los cuerpos académicos y de los alumnos; y, el Programa de Mejoramiento del Profesorado de las Instituciones de Educación Superior (PROMEP), el cual está centrado en evaluar los planes de desarrollo de los cuerpos académicos que constituyen una determinada unidad básica de operación de una institución, y contempla el objetivo de fortalecer la existencia de cuerpos académicos con el propósito de mejorar la calidad de la enseñanza superior.

Cuadro 6: Organismos Evaluadores y Dimensiones de Evaluación

Organismos Evaluadores	Dimensiones de Evaluación
SEP (FOMES* y PROMEP**)	Proyectos especiales de las IES
CONAEVA	SES y Autoevaluación
CIEES	Programas de estudio, funciones institucionales (administración y gestión institucional, y extensión y difusión de la cultura) y proyectos especiales.
CENEVAL	Estudiantes
COPAES	Organismos Evaluadores para la acreditación de programas de estudio
Fuente: Elaboración Propia	
* Fondo para la Modernización de la Educación Superior	
** Programa para el Mejoramiento del Profesorado de las Instituciones de Educación Superior	

Por su parte, los nuevos organismos evaluadores no gubernamentales son varios y están orientados a evaluar las distintas dimensiones que comprenden las actividades de docencia en una IES. Su principal característica es, que fueron legalmente constituidas como instancias autónomas respecto de la autoridad gubernamental a fin de poner en marcha la evaluación externa. Cabe señalar que el carácter no gubernamental de las distintas instancias creadas con el propósito de implementar la evaluación externa, es relativo, ya que en su totalidad su creación representa una iniciativa gubernamental que coincide con acuerdos de la ANUIES. Una muestra de su relativa autonomía, es que para su funcionamiento inicial las distintas instancias evaluadoras recibieron fondos públicos, - aunque actualmente su sobrevivencia es una función de los fondos que reciben por la prestación de sus servicios como organismos evaluadores-, y adicionalmente en sus respectivos consejos de dirección colegiada participan autoridades gubernamentales de la Secretaría de Educación Pública.

El rol de este conjunto de instancias no gubernamentales comprende distintas responsabilidades por una parte, el diseño e implementación de los lineamientos de la evaluación externa; y, por otra, ocupan un punto intermedio entre la relación gobierno-IES, en el sentido de que dichas instancias, llevan a cabo la evaluación externa impulsada por el gobierno mexicano. Asimismo, estos organismos evaluadores se distinguen entre ellos en el sentido de que unos se dirigen a la evaluación diagnóstica, y otros a la acreditación.

Los organismos evaluadores responsables de la evaluación diagnóstica y la acreditación operan en el seno de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES)²⁰, en la cual participan la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA)²¹ orientada básicamente a la evaluación diagnóstica y el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C (COPAES) focalizado en la acreditación de los organismos responsables de la acreditación de programas pertenecientes a distintas disciplinas del conocimiento.

La CONAEVA tiene bajo su responsabilidad, desde 1989, el fomento y cuidado de la calidad a través del ejercicio de la evaluación en distintos niveles: a) a nivel institucional donde el acento está puesto en la autoevaluación de las IES; b) a nivel interinstitucional para lo cual la CONPES acordó en 1991 la creación de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) quienes son responsables de la evaluación de los programas educativos y algunas funciones sustantivas de las IES; y, c) a nivel individual que corresponde a los estudiantes, para lo cual el Secretariado Conjunto de la CONPES y el Consejo Nacional de la ANUIES propusieron en 1994 la creación del Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL), ver Cuadro 6.

Por su parte, el COPAES fue creado a finales del sexenio pasado en el año 2000 a sugerencia de la Asamblea General de la ANUIES de 1997²², como respuesta a una "demanda de la sociedad civil" (COPAES, www.copaes.edu.mx) para contar con organismos confiables para el mejoramiento de la calidad. Su propósito es contribuir en el aseguramiento de la calidad educativa de nivel superior, mediante la evaluación de los organismos responsables de la acreditación de programas que pertenecen a distintas disciplinas del conocimiento²³.

²⁰ La CONPES fue reinstalada por la SEP a partir de 1989 con el propósito de conformar un Sistema Nacional de Evaluación. En ella participan el gobierno federal a través de la SEP y las IES mediante la ANUIES.

²¹ La CONAEVA fue instalada formalmente por el Secretario de Educación Pública el 23 de noviembre de 1989. Se integró originalmente por nueve miembros: el Secretario de Educación Pública, quien la preside; cuatro representantes del gobierno federal (Subsecretarios de programación y Presupuesto, Coordinación educativa, Educación Superior e Investigación Científica y de educación Superior e Investigación Tecnológica); y cuatro miembros del Consejo Nacional de la ANUIES (los rectores de la UNAM, Universidad de Guadalajara y Universidad Veracruzana y el Secretario General de la ANUIES).

²² El 7 de noviembre del 2000 se instaló el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (COPAES). Este Consejo es una asociación civil, es decir, no gubernamental, reconocida por el Gobierno Federal a través de la SEP y está integrada por personas morales, públicas y privadas cuyo objetivo esté vinculado con el propósito de elevar la calidad de la educación superior. Las asociaciones constituyentes son: la SEP, la ANUIES, la FIMPES (Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, A.C.), la Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas de México, A.C., Colegio de Ingenieros Civiles de México, A.C., Barra Mexicana de Contadores Públicos, A.C., Academia Mexicana de Ciencias, A.C., Academia Nacional de medicina de México, A.C., y la Academia Nacional de Ingeniería, A.C. (COPAES/ www.copaes.edu.mx)

²³ Actualmente el COPAES reconoce como órganos acreditadores a distintos Consejos que abarcan distintas disciplinas del conocimiento, entre las cuales se encuentra la ingeniería, a través del Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería, A.C.

3.2.3 La Estrategia Gubernamental hacia un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación

En esta sección, se aborda la estrategia gubernamental orientada hacia un sistema nacional de evaluación y acreditación. Para ello, primero se destaca el carácter innovativo de la estrategia gubernamental de evaluación como parte de una política integral de aseguramiento de la calidad, y, a continuación se describen las características generales y las reglas que rigen la evaluación diagnóstica y la acreditación, lo cual nos permite perfilar el tipo de vínculo que favorece cada tipo de evaluación entre la educación superior y su entorno social.

3.2.3.1 Lo nuevo de la Estrategia de Evaluación

Dos de los principales rasgos que distinguen a la educación superior en los últimos veinte años son: la presencia de un paradigma modernizador, donde la evaluación especialmente de carácter diagnóstico se asocian a la diversificación del financiamiento público, y, como parte de lo anterior, un nuevo esquema de intervención gubernamental orientado a introducir nuevas reglas para supervisar la asignación de fondos públicos y mejorar el desempeño de las universidades. En este sentido, una de las principales innovaciones de la nueva regulación gubernamental, a diferencia de lo que sucede en las décadas anteriores a los años noventa, es que la evaluación funciona como una de las principales condiciones para acceder a recursos extraordinarios distintos a los que reciben las universidades públicas vía el subsidio público directo. Con ello, la intención del gobierno mexicano a través de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), ha sido racionalizar el uso de recursos públicos más que diversificar las fuentes de financiamiento, dado que la fuente de recursos adicionales sigue siendo pública²⁴, y supervisar el desempeño de las IES en términos de calidad, entendida como el cumplimiento de requisitos, de indicadores de desempeño, y de parámetros estandarizados de acuerdo a cada tipo de evaluación externa.

(CACEI), la medicina por medio de la Asociación Mexicana de Facultades y Escuelas de Medicina (AMFEM), la computación, mediante el Consejo Nacional de Acreditación en Informática y Computación, A.C (CONAIC), la contaduría y administración, a través del Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Contaduría y la Administración (CACECA), entre otras más. Cabe señalar, que no toda disciplina cuenta con un consejo acreditador, ya que ello depende del desarrollo mismo de la disciplina, y por consiguiente de la capacidad de generar acuerdos disciplinarios para la creación de un órgano acreditador.

²⁴ Cabe señalar que en México, en el campo de la educación superior, la obtención por recursos por vía distinta al subsidio público y recursos extraordinarios también públicos representan en general una baja proporción (alrededor del 15%) si se compara con el porcentaje que representa el subsidio público en el ingreso total de las IES, el cual es de alrededor del 80%.

Actualmente, podemos asegurar que la asignación de recursos públicos extraordinarios se ha convertido de manera gradual en un incentivo que propicia la adopción de reglas externas de evaluación al interior de las IES, lo cual hace de la evaluación un instrumento de cambio y para el cambio, en el sentido de que de manera simultánea representa un detonador de cambio y desencadena modificaciones y ajustes en el contexto del SES y de las universidades mexicanas.

La introducción de nuevos esquemas de asignación de recursos públicos extraordinarios contrasta con la participación tradicional del Estado mexicano a través de la asignación del subsidio público directo. Lo anterior, da cuenta de una mayor participación del Estado mexicano a diferencia de otras décadas, dando lugar a un nuevo intervencionismo estatal que contrasta con el neoliberalismo en la esfera económica, donde la presencia del Estado se retira de la regulación económica para dar paso a la participación de lo privado (Acosta 2002). Este neointervencionismo estatal favorece la emergencia de una tensión macro-micro entre el gobierno y las universidades, dado que el nuevo marco regulador orientado a la evaluación trastoca, desde la perspectiva de las universidades, por un lado, la confianza otorgada a las IES para cumplir con la función social que les ha sido asignada en el marco de la sociedad mexicana²⁵, y por otro, la autonomía de la cual gozan las IES mexicanas para gobernarse así mismas, a partir de las nuevas exigencias que implica la evaluación externa, que no necesariamente coinciden con la cultura organizacional de las instituciones, y por consiguiente se cuestiona la efectividad de la evaluación externa con relación a su impacto positivo en la solución de problemas concretos, y en el desarrollo interno de las mismas²⁶.

Sin embargo, esta tensión macro-micro se ha logrado sobrellevar aunque sin llegar al viejo equilibrio de confianza entre gobierno-IES de las décadas de los setenta y ochenta, derivado de que: a) la rendición de cuentas del ejercicio de recursos públicos y la evaluación de la calidad educativa se lleva a cabo bajo condiciones de mayor transparencia que acotan las posibilidades de acciones discrecionales en la asignación de fondos condicionados, así como en los procesos que comprenden

²⁵ Hasta finales de los ochenta la confianza entre la autoridad gubernamental y las instituciones de educación superior públicas y autónomas, descansó en gran parte en la asignación de recursos públicos bajo un esquema de negociación gobierno-IES donde el criterio del financiamiento se distinguía por la asignación incremental de recursos conforme al crecimiento en la cobertura educativa, bajo ningún esquema de rendición de cuentas.

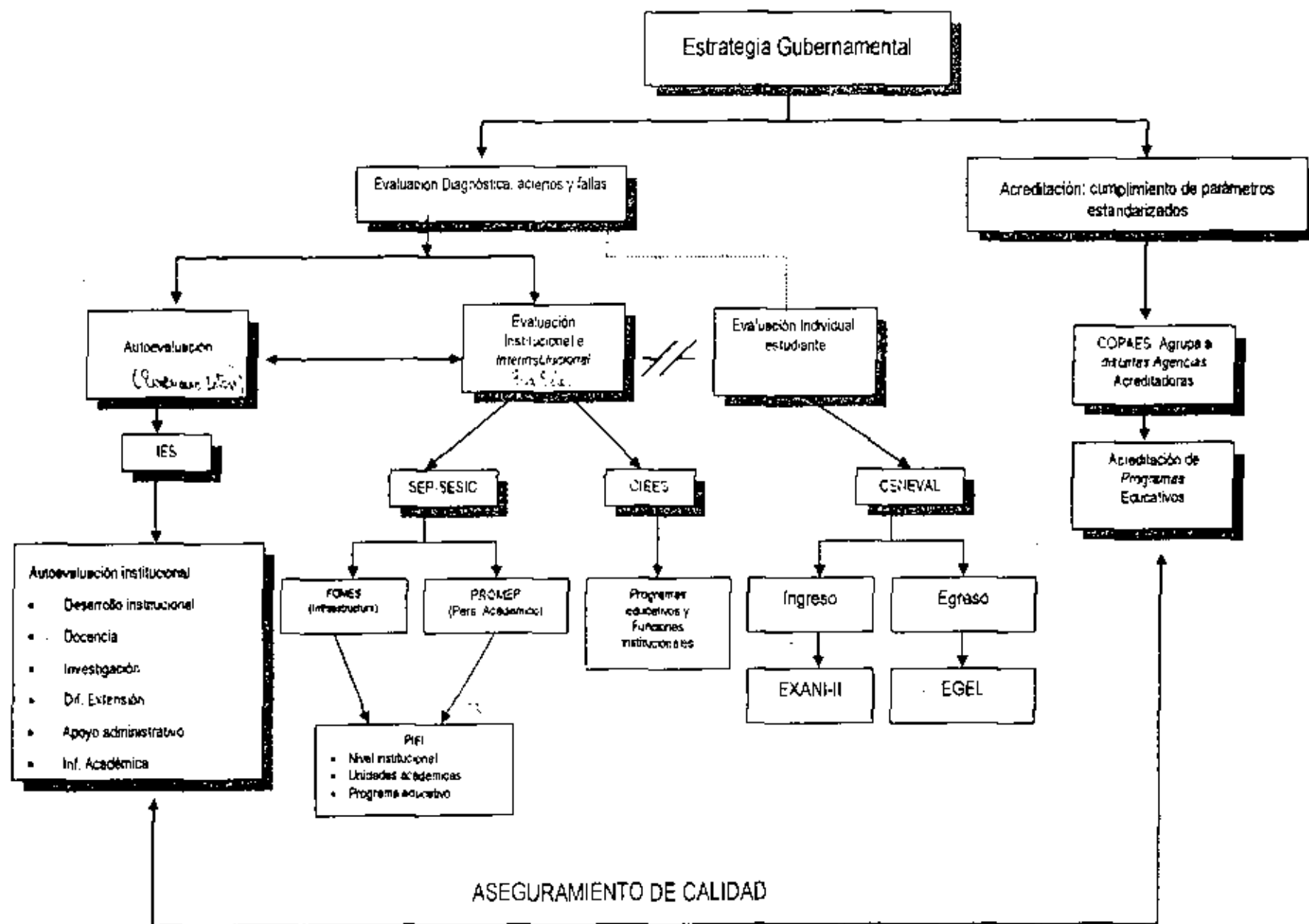
²⁶ Esta situación representa uno de los principales aspectos que se debaten en torno a la efectividad de la evaluación externa como motor del cambio en las instituciones de educación superior, ya que existe evidencia de que cuando la supervisión externa de la evaluación se percibe únicamente como una medida de control, y adicionalmente se asocia a la asignación de fondos condicionados, ésta tiende a burocratizarse, a tal grado que las instituciones tienden a generar dos tipos de evaluación, una para consumo interno, y, otra, para cumplir con los requisitos establecidos como parte de los lineamientos de la evaluación externa (Frankle 2002).

los distintos tipos de evaluación²⁷; y b) la evaluación en su sentido más amplio que comprende la evaluación diagnóstica y la acreditación, está asociada a, un sistema de incentivos que premia y castiga a las IES en función de los resultados de sus evaluaciones. Los incentivos positivos se traducen en la asignación de fondos condicionados, particularmente en el caso de las universidades públicas, y en el reconocimiento público con posibilidades de convertirse en un mayor prestigio, y mayores capacidades para la competitividad en el contexto del mercado de instituciones públicas y privadas, en tanto que los incentivos negativos se traducen en la no asignación de recursos extraordinarios y el no reconocimiento público de la calidad con la cual se desempeñan.

En general, la estrategia gubernamental de evaluación comprende, a su vez, dos estrategias simultáneas: una de evaluación diagnóstica, y otra de acreditación, como se ilustra en la figura 3. Con la primera, se intenta constituir un sistema nacional de evaluación, y con la segunda, establecer las bases para la creación de un sistema nacional de acreditación, y en su conjunto conformar una política de aseguramiento de la calidad.

²⁷ Actualmente, el ejercicio de los recursos públicos por parte de las universidades públicas y autónomas además de publicarse en algunos diarios de circulación nacional, están sujetos a auditorías externas que realizan despachos especializados en la materia, contratados por las mismas instituciones. Asimismo, los procesos de evaluación externa se llevan a cabo de manera interactiva entre las autoridades responsables de la evaluación y la comunidad académica de las instituciones. Lo mismo sucede con relación a los resultados de las evaluaciones externas, los cuales son discutidos cara a cara, entre las instancias evaluadoras y las autoridades universitarias.

Figura 3: La Intervención Gubernamental en la Educación Superior: la Evaluación de la Calidad



Otra de las características innovadoras de la estrategia de evaluación en su conjunto es que comprende la evaluación de los principales actores (personal docente y estudiantes), los elementos del proceso de la enseñanza-aprendizaje (planes de estudio, infraestructura), así como el marco en el cual ocurre la docencia, es decir, la organización, gestión y administración de una IES, lo cual da cuenta de una estrategia que busca el mejoramiento de la calidad a partir de una supervisión integral que abarca los elementos centrales que configuran las actividades de docencia orientadas a la formación de recursos humanos.

3.2.3.2 Características y reglas de la estrategia de evaluación: evaluación diagnóstica y acreditación

En esta sección nos proponemos describir las principales características de los componentes de la estrategia integral de evaluación, así como las reglas básicas que rigen su funcionamiento. La importancia de abordar de manera detallada el funcionamiento de los distintos tipos de evaluación radica en que a partir de ello es posible observar dos aspectos: a) las nuevas exigencias que enfrentan las IES como resultado de las nuevas reglas de evaluación; y, b) el tipo de relación que se establece entre el campo de la educación superior y su entorno social, es decir, con el Estado y el mercado.

Los aspectos que consideramos constituyen el perfil de la evaluación diagnóstica y de acreditación son: sus rasgos generales, la constitución de los organismos evaluadores responsables de cada tipo de evaluación, sus objetivos, metodología, el sistema de incentivos asociados a ellas, los criterios de evaluación, y el vínculo con el entorno social. A continuación se abordan cada una por separado, y se finaliza señalando sus semejanzas y diferencias.

La Estrategia de Evaluación Diagnóstica

En general, la estrategia de evaluación diagnóstica está orientada a la identificación de logros y aciertos en el desempeño de las IES públicas y privadas. En ambos casos, la evaluación es voluntaria, sin embargo, en las universidades públicas ésta representa un requisito indispensable para la obtención de fondos extraordinarios, con lo cual lo volitivo pierde fuerza. De ahí que, podría

esperarse que las universidades públicas estarían más interesadas en solicitar “voluntariamente” la evaluación diagnóstica que las privadas. Y al parecer algunos datos así lo confirman. En este sentido, destaca que del total de programas evaluados que ofrecen las universidades públicas y privadas (2122), sin considerar a los institutos tecnológicos, el 98% son programas de universidades públicas, y el resto de universidades privadas²⁸. Sin embargo, es probable que las proporciones muestren ajustes cuando la información se analiza desde la perspectiva del número de programas evaluados en casos particulares como se aborda en esta investigación en los capítulos 4 y 5.

La estrategia de evaluación diagnóstica contempla, a su vez, distintos tipos de evaluación: a) la autoevaluación que realizan las propias universidades bajo lineamientos previamente establecidos por la SEP junto con la CONAEVA, b) la que denominados evaluación-SESIIC por ser responsabilidad de esta Subsecretaría, y se implementa a través de dos Programas especiales, el FOMES y el PROMEP; c) la evaluación interinstitucional que denominamos evaluación-CIEES, orientada a diagnosticar la situación que guardan los planes y programas de estudio, algunas funciones de las IES y proyectos específicos; y, d) la evaluación individual, centrada en medir el desempeño de los estudiantes, y certificar los conocimientos aprendidos por éstos²⁹. Las diferencias entre estos diferentes tipos de evaluación se registran a partir de quién evalúa y qué se evalúa, como se sintetiza en el Cuadro 6; y qué incentivos se asocian a los mismos, como se muestra en el Cuadro 7.

²⁸ Cálculos propios con datos de los CIEES de diciembre del 2001.

²⁹ Para efectos de este trabajo, la evaluación individual no es un referente central, ya que además de representar el eslabón más débil de la estrategia integral de aseguramiento de la calidad, tampoco ocupa un lugar significativo en nuestros casos de estudio. Sin embargo, para mayor detalle sobre la misma, se sugiere ver el Anexo 1.

Cuadro 7. La Estrategia Gubernamental de Evaluación y su Sistema de Incentivos

	Tipo de Evaluación	Sistema de Incentivos
Evaluación Diagnóstica	Autoevaluación	Representa el principal insumo de la evaluación diagnóstica SESIC y CIEES
	Evaluación-SESI	Asignación de fondos extraordinarios
	Evaluación-CIEES	Requisito para la Evaluación-SESI, y reconocimiento público
	Evaluación- CENEVAL	Ninguno hasta ahora, aunque en el PIFI se solicita información sobre el No. de estudiantes que han presentado el EGEL*
Acreditación	Acreditación de organismos evaluadores y de programas de estudio	Reconocimiento público (prestigio, competitividad)
*Examen General para el Egreso de la Licenciatura que aplica el CENEVAL		
Fuente: Elaboración Propia		

En general, las nuevas exigencias a las cuales se enfrentan las IES decididas por competir por fondos adicionales se relacionan con el cumplimiento de: a) requisitos relacionados con sus actividades sustantivas de docencia, investigación, y difusión y extensión de la cultura, así como con su desarrollo institucional, su infraestructura física y académica; b) requisitos relativos a la normatividad, entre los cuales destacan, la existencia de reglamentos de ingreso y promoción de docentes, y de ingreso, permanencia y egreso de los estudiantes; c) parámetros a través de indicadores específicos relativos al número de programas que ofrecen, matrícula por carrera, número de personal docente por tipo de contratación y por grados académicos, infraestructura que comprende número de computadoras por estudiante, así como número de títulos y volúmenes por alumno que constituyen el acervo de la biblioteca; y, d) el cumplimiento de indicadores de desempeño sobre sus estudiantes (tasas de titulación, reprobación, deserción: estudios de egresados, entre los más importantes), y de sus profesores (% de profesores que imparten tutorías, % de profesores con perfil PROMEP, % de profesores con grado de doctorado)³⁰.

³⁰ Para mayor detalle de las exigencias por tipo de evaluación, se sugiere ver el Anexo 2

Es esperable que el conjunto de este tipo de exigencias se traduzca en cambios y ajustes al interior de las universidades, dado que éstas forman parte de la evaluación externa, la cual está asociada a un conjunto de sistemas de incentivos de tipo monetario y no monetario. Los cambios y ajustes pudieran ser en dos sentidos: en cuanto a la necesidad de generar la información que se les solicita, ya que en ocasiones no cuentan con ella o con el detalle demandado, por lo cual las IES se ven en la necesidad de crear o ajustar sus sistemas internos de información; y, con relación a su organización y funcionamiento, a partir de la necesidad de cumplir con ciertos parámetros de desempeño, frente a lo cual las instituciones requieren hacer reformas o ajustes como por ejemplo, crear tutorías para un seguimiento más puntual de los estudiantes a fin de incrementar las tasas de titulación bajar las tasas de deserción.

De los distintos tipos de evaluación diagnóstica los que guardan una especial importancia desde nuestro interés de investigación son: la evaluación-SESIIC y la evaluación-CIEES. La primera porque es la única que está vinculada directamente a un sistema de incentivos de tipo monetario, y sobre todo porque este tipo de evaluación funciona como el eje articulador de la estrategia de evaluación diagnóstica en su conjunto, en tanto que los demás tipos funcionan como instrumentos de generación de información sistemática sobre el desempeño de las IES, la cual forma parte de los requisitos que deben cumplir las instituciones con el propósito de obtener un financiamiento extraordinario. Y, la evaluación-CIEES, por dos razones: una, por estar asociada indirectamente a la asignación de fondos condicionados, y otra, por estar asociada a la evaluación disciplinaria. Estos elementos contribuyen a que la evaluación-CIEES, represente uno de los mecanismos de evaluación externa de mayor impacto en el contexto de las universidades.

La evaluación-SESIIC comprende básicamente a las instituciones educativas públicas y se lleva a cabo a través de dos Programas Especiales, FOMES y PROMEP. Ambos representan alternativas de financiamiento condicionado al cumplimiento de lineamientos específicos de evaluación. El FOMES, está orientado al mejoramiento de la infraestructura académica, en tanto el PROMEP se focaliza en la formación de la planta docente y en la consolidación de los cuerpos académicos de las instituciones de enseñanza superior. Actualmente, ambos Programas forman parte del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), que comenzó a operar a partir de año 2001.

Si bien la evaluación para la asignación de fondos se orienta a proyectos específicos, ésta se sustenta en una evaluación de carácter más integral, la autoevaluación, que comprende al personal académico, programas educativos, procesos educativos y algunos resultados asociados a la eficiencia terminal de los estudiantes. En este sentido, el rasgo distintivo de la evaluación-SESIC es que las IES son evaluadas a partir de un tipo particular de evaluación externa de tipo diagnóstica, la autoevaluación³¹, que sirve de insumo para las autoridades gubernamentales de la SESIC las cuales en función de la revisión que hacen de la autoevaluación, y los resultados derivados de ella, deciden otorgan o no recursos adicionales a las instituciones que así lo solicitan, de ahí el nombre de "fondos condicionados", con el cual se identifica a este tipo de asignación de recursos públicos.

Por su parte, la evaluación-CIEES o interinstitucional consiste en una evaluación externa llevada a cabo por miembros ajenos a la institución que son los comités colegiados denominados Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). Estos Comités son órganos colegiados formados por los llamados "pares evaluadores", los cuales provienen de distintas IES del país³². Actualmente existen nueve CIEES, siete de los cuales corresponden a las distintas disciplinas del conocimiento³³, y los otros dos se focalizan en las funciones de gestión y de difusión y extensión de la cultura de las instituciones³⁴. El interés de esta investigación se centra en los CIEES disciplinarios. Uno de los rasgos distintivos de éstos es que están constituidos por académicos que muestran una sólida cohesión disciplinaria, lo cual da cuenta de su organización al interior de las CIEES, y de los criterios bajo los cuales operan.

La importancia de los CIEES disciplinarios en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación radica es que con su creación se inicia un cambio institucional que se registra en las relaciones IES-gobierno a partir de un nuevo esquema de asignación de fondos, donde los CIEES funcionan como enlace entre las instituciones educativas y la autoridad gubernamental en asuntos relacionados con la evaluación educativa; y, en el espacio de las IES, dado que las nuevas

³¹ Una descripción más detallada de la autoevaluación se ofrece en el Anexo1.

³² Se crearon en 1991 en el marco de la Coordinación Nacional para la Planeación para la Educación Superior (CONPES), con el objeto de complementar los procesos de evaluación que conforman el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior. Comenzaron siendo cuatro y actualmente son nueve, de los cuales siete corresponden a distintas áreas de conocimiento y los otros dos están orientados a evaluar dos funciones sustantivas de las IES.

³³ El Comité de Ciencias Agropecuarias, el de Ingeniería y Tecnología, el de Ciencias Naturales y Exactas, el de Ciencias de la Salud; el de Ciencias Sociales y Administrativas, el de Educación y Humanidades, y el de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (CIEES/www.ciees.edu.mx)

³⁴ Los Comités responsables de la supervisión de estas funciones al interior de las IES son: el Comité de Administración y Gestión Institucional, y, el Comité de Difusión y extensión de la Cultura.

exigencias derivadas de la evaluación externa propician una reorganización, especialmente de tipo administrativo, ya por que por ejemplo en las áreas de planeación no se contempla la generación de información de acuerdo a las características con la cual se solicita (Navarro Leal 1992).

El trabajo de los CIEES está orientado a la evaluación de programas de estudios, algunas funciones de las IES, y, la dictaminación puntual sobre proyectos y programas que buscan apoyos económicos adicionales (como FOMES y PROMEP)³⁵. El ámbito de su competencia son las IES públicas y privadas con la diferencia de que en las segundas las recomendaciones que hacen los Comités son indicativas y en las primeras actualmente es necesario atenderlas porque representan un requisito previo a la asignación de fondos adicionales.

Entre sus principales objetivos destacan: contribuir al mejoramiento de la calidad a través de la evaluación externa, así como generar información pertinente sobre el desempeño de las IES en su conjunto (planta docente, planes de estudio, estudiantes, gestión institucional y administrativa), procurando que los resultados retroalimenten la toma de decisiones de las instituciones educativas y gubernamentales (CIEES, www.ciees.edu.mx)

Con relación a las dimensiones de evaluación, cada uno de los siete CIEES disciplinarios ha establecido *marcos de referencia para la evaluación* y han fijado sus respectivos criterios respetando con ello la lógica disciplinaria de cada uno de los distintos ámbitos del conocimiento para realizar sus tareas, sin embargo todos comparten un esquema de evaluación que comprende cuatro dimensiones que son:

- La evaluación de la normatividad y planeación académica del programa.
- Evaluación del desarrollo y de los resultados del programa.
- Evaluación del proceso académico y de sus insumos.
- Evaluación de la administración académica.

La metodología empleada por los CIEES consiste básicamente en la comparación de la realidad del programa o funciones evaluadas con dos referentes: a) el modelo propio de la institución que imparte el programa, y, b) el marco de referencia del Comité que realiza la evaluación. Los

³⁵ En el Anexo1 se ofrece una descripción detallada de la participación de los CIES en la dictaminación de proyectos específicos que presentan la IES a FOMES y PROMEP.

resultados de la evaluación diagnóstica-CIEES junto con la autoevaluación, representan los principales insumos para la toma de decisiones en torno a la asignación de fondos adicionales.

El proceso de la evaluación-CIEES comprende seis acciones: a) la carta de solicitud de evaluación por parte de la institución interesada, lo cual da cuenta del carácter voluntario de este tipo de evaluación; b) la recopilación de información documental junto con el ejercicio de autoevaluación; c) la elaboración del prediagnóstico, que se realiza con base en la información anterior, d) la visita planeada a la institución por parte del Comité pertinente, con el propósito de recoger información adicional a través de entrevistas con algunos miembros de la comunidad universitaria (autoridades, profesores, alumnos); e) la elaboración del informe, que representa el reporte final de la evaluación diagnóstica y con base en la cual se fundamentan las recomendaciones que el Comité respectivo hace a la institución sobre algunas de sus principales debilidades; f) la entrega del informe a las autoridades de la institución es decir, al rector o director de la institución a fin de comentar los resultados de la evaluación y sus recomendaciones. Asimismo, se solicita a las autoridades de la institución enviar sus opiniones sobre la evaluación realizada por el Comité respectivo, lo cual da cuenta del carácter interactivo de este tipo de evaluación (CIEES, www.ciees.edu.mx)

La información a partir de la cual los CIEES realizan la evaluación de los programas se basa en requerimientos de documentación necesaria e información básica (ver. Cuadro 2 y 2.1, Anexo2). Las dimensiones que comprenden los requerimientos de *documentación necesaria* son la autoevaluación; la organización institucional, desarrollo institucional, organización laboral, recursos financieros, infraestructura física y de apoyo académico, producción del conocimiento y resultados del proceso de enseñanza-aprendizaje (entre ellos su impacto en el mercado laboral); la particularidad de esta información es que es de carácter cualitativo. Y con la *información básica* se solicitan datos: generales de la institución, de la oferta educativa, matrícula, personal académico e infraestructura, y su particularidad es que son datos de naturaleza cuantitativa.

Al analizar ambos tipos de requerimientos (documentación necesaria e información básica) se observa que las exigencias se reducen al cumplimiento de requisitos, tales como que la IES sujetas a la evaluación cuenten con la normatividad pertinente (ley orgánica, reglamentos e instrumentos normativos) en la cual se encuentren reglamentados aspectos tales como el proceso y las

decisiones sobre el ingreso, la permanencia y la promoción del personal académico y los estudiantes o que cada IES cuente con un plan de desarrollo institucional que oriente las acciones dirigidas a la docencia, investigación y difusión y extensión de la cultura.

Lo anterior nos lleva a afirmar que en la evaluación interinstitucional al igual que en el caso de la autoevaluación no existe la regulación pertinente para verificar si además de la existencia de una regulación en torno al fomento de la calidad en la docencia dicha regulación funciona de tal manera que se pueda establecer un control interno de la calidad en la docencia a través del fomento en la calidad de los planes de estudio. En este sentido, ello nos lleva a pensar que al menos en la autoevaluación y la evaluación interinstitucional aún no existen los mecanismos que favorezcan una sólida estrategia de aseguramiento de la calidad. Esto último se explica, en parte, porque no existe la capacidad gubernamental de incidir directamente en las estrategias institucionales de ingreso, promoción y permanencia del personal docente y de los estudiantes ni tampoco en el egreso de éstos últimos, como parte de la autonomía de la cual gozan las IES públicas.

Una de las salidas que la autoridad gubernamental, la SESIC, ha dado a esa limitante es que aun cuando la evaluación interinstitucional como ya vimos se concentra en la evaluación de los programas educativos, ésta tenga cierta incidencia en la evaluación institucional (integral de la institución) con el propósito de verificar la articulación entre el desarrollo institucional de las IES y la situación que guardan sus respectivos programas en el aspecto de calidad, lo cual permite aunque de manera indirecta identificar si los controles de calidad que cada una de las IES aplica en sus funciones de docencia son efectivos o no para lograr ciertos resultados como pueden ser: una alta tasa de eficiencia terminal; una alta proporción de personal docente de tiempo completo y con altos grados académicos; una proporción mayoritaria de programas vigentes, pertinentes y permanentemente en procesos de actualización, una infraestructura de apoyo académico adecuada; y, una legislación y normatividad que, al menos, contribuya a acotar acciones que obstaculicen la calidad, entre otros.

De acuerdo a la descripción que hemos hecho hasta aquí de la evaluación-CIEES, podemos concluir que este tipo de evaluación diagnóstica observa dos características esenciales. La primera es que su observancia por parte de las IES está asociada al tipo de recompensas que éstas obtienen, y al

tipo de dependencia que establecen las mismas con el gobierno, de tal forma que es esperable que a mayor dependencia (de recursos o de la normatividad para su operatividad), mayor aceptación de las reglas que constituyen a este tipo de evaluación diagnóstica.

Con relación al tipo de recompensas, es importante considerar que si bien la evaluación diagnóstica permite a las IES públicas acceder a fondos condicionados como parte de las recompensas que otorga, no contempla sanciones específicas y explícitas en los casos de incumplimiento, lo cual de alguna manera limita las posibilidades de cambio en la oferta educativa de las universidades. Sin embargo, esta situación se modifica ligeramente a partir del 2001 por dos cambios importantes de la regulación gubernamental: a) la incorporación de un seguimiento y monitoreo después del ejercicio de la evaluación interinstitucional; y, b) por el hecho de que el cumplimiento de las recomendaciones-CIEES forma parte de los requisitos para acceder a fondos vía FOMES o PROMEP.

La segunda característica radica en que las reglas de evaluación observan un patrón de organización que se asemeja a un modelo burocrático bajo la autoridad de cuerpos académicos disciplinarios, en el sentido de que por un lado, el cumplimiento de requisitos ocupa un lugar privilegiado entre las exigencias que implica la evaluación externa, dando paso a un proceso de burocratización en la observancia de las reglas que constituyen la evaluación diagnóstica; y, por otro, las reglas de evaluación se sustentan en criterios disciplinarios con base en los cuales se organizan las distintas disciplinas del conocimiento, lo cual da cuenta de una alta participación de la comunidad académica en el diseño de estas reglas.

De tal suerte que, podemos considerar que la evaluación diagnóstica-CIEES observa, por un lado, una marcada orientación disciplinaria con una débil orientación hacia el mercado, a partir de algunas de sus principales características, entre las cuales destacan: la constitución de los CIEES principalmente por grupos académicos cohesionados por una lógica disciplinaria; y, como parte de lo anterior, los criterios disciplinarios bajo los cuales funcionan las reglas de evaluación de los programas de estudio; y, por otro, una orientación burocrática, a partir de sus objetivos, los cuales dan cuenta de una visión del cambio en torno a las relaciones IES gobierno.

La Acreditación

La estrategia de acreditación corresponde a una evaluación orientada a la certificación de organismos acreditadores y de programas de estudio de nivel licenciatura y posgrado de distintas disciplinas. De acuerdo al propósito de este trabajo, nuestro interés se centra en la acreditación de estos últimos. Esta estrategia comprende tanto a las IES públicas como privadas. En ambos casos, la acreditación es voluntaria, y no está asociada a algún tipo de recompensa de tipo económico, sino más bien de tipo social, en el sentido de que una evaluación positiva se traduce en el reconocimiento público, lo cual favorece el prestigio y competitividad de los programas, y junto con ellos las universidades que los imparten³⁶.

La acreditación de un programa académico de nivel superior se traduce en el reconocimiento público que otorga un organismo acreditador no gubernamental previamente evaluado y certificado por el COPAES, con base en marcos de referencia diseñados por estos mismos organismos, donde destaca la participación de los Colegios Académicos y las Asociaciones de Profesionales, de acuerdo al perfil disciplinario o profesionalizante del programa de estudios sujeto a un proceso de evaluación orientado a la acreditación. Los distintos marcos de referencia están contruidos de conformidad con el *Marco General para los Procesos de Acreditación de Programas Académicos* emitido por el COPAES.

Entre los principales objetivos de la acreditación destacan: el reconocimiento público de la calidad con la cual se desempeñan los programas; propiciar una comunicación interactiva entre los diferentes sectores de la sociedad en busca de una educación de mayor calidad y pertinencia social, en el sentido, de que exista una convergencia *ad hoc* entre la formación de recursos humanos y las necesidades de la sociedad (es decir, de los estudiantes, padres de familia, empleadores públicos y privados); promover cambios significativos en las IES y el SES en su conjunto acordes con las necesidades sociales presentes y futuras; y, proveer a la sociedad de información sobre la calidad de los programas educativos (COPAES, www.copaes.edu.mx)

* Sin embargo, hay que señalar que desde la perspectiva gubernamental, la evaluación-PIFI actualmente apoya a programas de estudio interesados en la solución de problemas concretos que impide su acreditación, aún cuando la evaluación-diagnóstica no representa un requisito previo para la acreditación, el menos hasta ahora.

De acuerdo al *Marco General para los Procesos de Acreditación de Programas Académicos*, los elementos que constituyen el proceso de acreditación son cinco: a) la solicitud expresa por parte de la universidad interesada; b) la presentación de un ejercicio de autoevaluación que refleje en sus resultados la participación de la comunidad académica del programa de estudios sujeto a acreditación, y que comprenda una descripción cualitativa y una medición cuantitativa de sus principales actividades, insumos, procesos, funcionamiento general y resultados, así como el alcance de sus objetivos y metas; c) la evaluación del organismo acreditador pertinente; d) el dictamen final que constituye el informe de los evaluadores que visitan a las IES, el cual puede resultar dentro de una de las siguientes categorías: acreditado, acreditación condicionada, y no acreditado³⁷; y, e) un mecanismo de revisión cuando la institución educativa exprese su desacuerdo con el dictamen final.

La metodología en la cual se basa la acreditación se sustenta en una comparación con base en dos referentes: a) la autoevaluación; y, b) el marco de referencia del organismo acreditador respectivo, que contempla los criterios, indicadores y parámetros estandarizados. Estos últimos se consideran como valores ideales o deseados de un indicador específico. En general las dimensiones que se evalúan están referidas: al personal académico, planes y programas de estudio, estudiantes, infraestructura, vinculación con los sectores social y productivo, la normatividad institucional que regula la operación del programa, los procesos de evaluación y planeación, y la gestión administrativa y de financiamiento.

De acuerdo a la descripción que hemos hecho hasta aquí, podemos concluir que en general, la acreditación muestra un marco institucional que da cuenta de un modelo de operación que se caracteriza por una marcada orientación hacia el mercado, independientemente del perfil específico de las disciplinas, que se observa a partir de sus principales rasgos, entre los cuales destacan: a) la constitución de los órganos acreditadores por individuos que mantienen un estrecho contacto con las actividades profesionales de sus disciplinas; b) su actitud de informar a los distintos sectores de la sociedad sobre la calidad de los programas que conforman la oferta educativa superior mexicana; y,

³⁷ La categoría de acreditado, significa que el programa cumple con lo establecido por el COPAES respecto a la calidad, la acreditación condicionada, se otorga al programa que, aun cuando no cumple con todo lo establecido por el COPAES respecto a la calidad, podría ser acreditado si atiende ciertas recomendaciones en un plazo determinado, y, no acreditado, corresponde al programa que no tiene condiciones suficientes para ser acreditado, sin embargo se otorga la oportunidad de volver a solicitar la acreditación siempre y cuando haya atendido las recomendaciones que se le hicieron (COPAES, www.copaes.edu.mx).

c) la orientación de algunos de los principales criterios de evaluación, entre ellos la vinculación con el entorno social.

Si tomamos en consideración el perfil específico de las disciplinas, vemos que en el caso de la acreditación se observa que ésta no solamente favorece vínculos entre la educación superior y el mercado, sino también con el Estado y cuerpos académicos sólidamente cohesionados, en función de la naturaleza y desarrollo de las disciplinas. En este sentido, las disciplinas más profesionalizantes (como las ingenierías) guardan una estrecha relación con el mercado, en tanto que las disciplinas pertenecientes a las ciencias naturales y exactas y las humanidades (como la física, química, filosofía, sociología) establecen vínculos más estrechos con los grupos académicos fuertemente cohesionados por una lógica disciplinaria que les otorga legitimidad e incluso autonomía en sus tareas ocupacionales; y las carreras como la administración pública y la medicina, se distinguen por sus vínculos con el Estado, dado que éste representa el principal empleador de este tipo de profesiones.

Semejanzas y Diferencias entre la Evaluación Diagnóstica CIEES y la Acreditación

Para finalizar con esta sección, sintetizamos algunas de las principales semejanzas y diferencias entre la evaluación-CIEES y la acreditación, como se muestra en el Cuadro 8.

Las principales semejanzas entre ambos tipos de evaluación se ubican en: a) los rasgos generales, ya que tanto la evaluación diagnóstica como la acreditación se distinguen por su carácter externo, en el sentido de que la evaluación es responsabilidad de organismos ajenos a las IES, voluntario, e integral porque consideran para su evaluación las distintas dimensiones que constituyen a las IES; y, b) en la metodología, pues ambas consideran referentes similares, así como la visita de los evaluadores a las IES, con el propósito de verificar la información recopilada y recoger información adicional a través de la opinión de los distintos miembros que componen a la comunidad universitaria (autoridades, profesores, estudiantes).

Cuadro 8: Diferencias y Similitudes entre la Evaluación-CIEES y la Acreditación

Características	Evaluación-CIEES	Acreditación
Rasgos Generales	<ul style="list-style-type: none"> • Carácter externo • Voluntaria formalmente • Integral 	<ul style="list-style-type: none"> • Carácter externo • Voluntaria formalmente • Integral • Temporal (tiene vigencia de 5 años)
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Generar información sistemática para el mejoramiento de la calidad. • Retroalimentar las decisiones de las IES y el gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Generar información para la sociedad (estudiantes, familias, empleadores, gobierno). • Contribuir al mejoramiento de la calidad.
Organismos Evaluadores	Grupos Académicos Disciplinarios ("pares evaluadores")	Colegios Académicos y Asociaciones de Profesionales
Metodología	Comparación con base en dos referentes: <ul style="list-style-type: none"> • Autoevaluación • Marco de referencia CIEES 	Comparación con base en dos referentes: <ul style="list-style-type: none"> • Autoevaluación • Marco de referencia del Organismo Acreditador
Criterios de Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de requisitos normativos • Cumplimiento de Indicadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de requisitos cualitativos y cuantitativos (indicadores) • Cumplimiento de parámetros estandarizados
Sistema de Incentivos	Insumo de la evaluación diagnóstica- SESIC para obtener dos tipos de recompensas: económicas y a través del reconocimiento público sobre la calidad de los programas (prestigio, competitividad)	Obtención de recompensas a través del reconocimiento público sobre la calidad de los programas (prestigio, competitividad)
Vínculo con el entorno social	Vínculo estrecho con el Estado dado que representa un instrumento de política, y una débil orientación hacia el mercado	Vínculo estrecho con el mercado

Fuente: Elaboración Propia

Con relación a las diferencias, éstas se registran en: a) los objetivos, ya que mientras la evaluación diagnóstica tiene el propósito de retroalimentar la toma de decisiones de las instituciones educativas y del gobierno, la acreditación se propone informar a la sociedad en general sobre la calidad con la cual se desempeñan los programas de estudios (estudiantes, padres de familia, gobierno, empleadores); b) los organismos evaluadores, donde la evaluación diagnóstica se distingue por una

marcada intervención de académicos de carrera, en tanto que en la acreditación se observa una mayor participación de individuos estrechamente vinculados con las actividades profesionales de sus disciplinas; c) el sistema de incentivos, donde la evaluación diagnóstica está asociada indirectamente a la asignación de fondos extraordinarios, y la acreditación a la obtención de reconocimiento público sobre la calidad con la cual se desempeñan los programas, lo cual favorece el prestigio y la competitividad de las IES; y, d) los criterios de evaluación, pues aunque ambas exigen el cumplimiento de requisitos de tipo cualitativo y cuantitativo, la diferencia radica en que la acreditación demanda parámetros estandarizados sobre el desempeño de los programas y de las IES en general.

Del conjunto de diferencias que definen el perfil de la evaluación diagnóstica y la acreditación, concluimos que la primera, guarda un estrecho vínculo con el Estado dado que representa un instrumento de política para la asignación de fondos condicionados, con una orientación disciplinaria *importante, lo cual favorece una visión endógena de la calidad educativa*, derivado de las características de las reglas que rigen a este tipo de evaluación, así como de sus propósitos; y, la acreditación, observa un fuerte vínculo con el mercado no sólo por las características de sus órganos acreditadores sino también por su interés de mantener contactos estrechos con el conjunto de la sociedad, ya sea a través de la provisión de información pertinente sobre la calidad de los programas o mediante la comunicación constante con los órganos homologos de otros países, lo cual favorece una visión exógena de la calidad educativa, en el sentido de que la acreditación considera lo que sucede más allá del ámbito propio de la educación superior como responsable de la generación, transmisión y difusión del conocimiento.

De acuerdo a lo anterior, podemos sugerir que la evaluación diagnóstica genera condiciones pertinentes para un tipo particular de cambio entorno a la relación gobierno-IES, lo cual favorece una mayor homogeneidad o convergencia entre distintas instituciones de enseñanza superior a partir de la evaluación, en tanto que la acreditación favorece un tipo de cambio no necesariamente en torno a las relaciones gobierno-IES, ya que los referentes de la acreditación resultan ser varios, lo cual favorece un patrón de cambio que da cuenta de la diversidad interorganizacional.

De tal suerte que la política educativa superior de los noventa diversifica las posibilidades de cambio de acuerdo a la particularidad de los contextos universitarios. De ahí la posibilidad de una coexistencia entre homogeneidad y heterogeneidad interorganizacional, lo cual da cuenta en la práctica de la posibilidad de encontrar patrones de cambio mixtos, donde el rasgo esencial es que la evaluación ya sea de tipo diagnóstico u orientada a la acreditación, ocupa un lugar central como detonador del cambio.

3. SUMARIO Y CONCLUSIONES

- En México, al igual que en otros países de Europa y América Latina, se registra un interés particular por la calidad en la oferta educativa superior a partir de la década de los noventa, el cual se concreta por la intervención gubernamental a partir del diseño e implementación de una política de financiamiento y calidad, donde la evaluación ocupa un papel estratégico tanto para la asignación y uso de recursos públicos como para el mejoramiento de la calidad.
- El impulso a la evaluación en el campo de la educación superior, se considera como parte de un nuevo intervencionismo estatal que hasta finales de la década de los ochenta se había acotado a la esfera del financiamiento. De ahí que la introducción de nuevos esquemas de financiamiento sujetos a diferentes ejercicios de evaluación de tipo externo, representen los principales elementos innovadores de la política de financiamiento y calidad en la década de los noventa.
- En este sentido, partimos del reconocimiento de que la política de financiamiento y calidad representa el campo organizacional donde se desempeñan universidades públicas y privadas, y como tal representa el referente inmediato para explicar el cambio institucional en el contexto de las instituciones de enseñanza superior.
- La estrategia gubernamental de evaluación que abarca la evaluación diagnóstica y acreditación, representa en este trabajo la "evaluación externa". Su carácter externo descansa en que el diseño e implementación de ambas es responsabilidad de organismos

no gubernamentales constituidos por personal ajeno a las IES. Asimismo, ambos tipos de evaluación se asemejan en su carácter voluntario e integral.

- La centralidad estratégica de la evaluación observa dos referentes. Uno empírico, en el sentido de que ésta se ha convertido a) en el factor central que procesa la totalidad de la política de los noventa a partir de que está asociada a un sistema de incentivos de tipo económico, y no económico, y, b) en una de las principales herramientas de política para verificar los límites y avances del cambio institucional impulsado desde la esfera gubernamental. Y otro teórico, ya que analíticamente representa el eje articulador entre el SES en su conjunto y el entorno social, es decir, el Estado y el mercado. De aquí se deriva que la evaluación diagnóstica guarda un estrecho vínculo con el Estado por sus rasgos característicos y porque está asociada a la asignación de fondos públicos, mientras que la acreditación establece una relación más cercana con el mercado en un sentido amplio (los estudiantes, las familias, el gobierno, los empleadores, las asociaciones de profesionales nacionales e internacionales).
- El concepto de calidad desde la perspectiva gubernamental se centra en los insumos de las actividades académicas (personal docente, planes de estudio, estudiantes, infraestructura) y en los resultados del desempeño de las IES, con un menor énfasis en los procesos. La importancia de considerar el concepto de calidad es que nos permite vislumbrar el tipo de cambio con la potencialidad de desencadenar ajustes y reformas en las estructuras y funcionamiento de las universidades, a partir de las exigencias que demanda la evaluación externa con el propósito de mejorar la calidad educativa de la oferta.
- En la implementación de la estrategia gubernamental convergen autoridades gubernamentales (SESIC) y no gubernamentales (ANUIES), así como distintas instancias de evaluación externa, entre las cuales destacan los CIEES y el COPAES, por ser los organismos que encabezan la evaluación diagnóstica de tipo disciplinario y la acreditación, respectivamente. Sin embargo, hay que reconocer que la instancia responsable de coordinar y articular la asignación de fondos condicionados como parte del nuevo esquema de financiamiento sujeto a la evaluación es la SEP, a través de la SESIC.

- El resultado del nuevo intervencionismo estatal se observa a partir de la capacidad institucional y técnica del gobierno mexicano de permear el SES mexicano. Los resultados de esta capacidad son: el isomorfismo burocrático, y el isomorfismo disciplinario, el primero, se explica a raíz de la convergencia o comportamientos homogéneos entre distintas instituciones educativas de nivel terciario como producto de la dependencia de las Universidades con el gobierno; y el isomorfismo disciplinario, tiene lugar a partir de la convergencia interorganizacional por la centralidad que ocupa la evaluación diagnóstica-CIEES dentro de la estrategia integral de evaluación.
- El isomorfismo de tipo burocrático, se puede observar a partir del impacto de las nuevas exigencias que enfrentan las IES con la evaluación externa en dos aspectos: en sus sistemas de información, y en la organización y funcionamiento, con el propósito de cumplir con los requisitos, indicadores y parámetros estandarizados, que se contemplan en los distintos tipos de evaluación externa asociados a recompensas económicas y no económicas. En cambio, el isomorfismo de tipo disciplinario se operacionaliza a partir de la adopción de la evaluación-CIEES por parte de las universidades, como se aborda en los capítulos 4 y 5.
- La relevancia que guarda la estrategia gubernamental de evaluación con relación al cambio institucional es que si bien hasta finales de la década de los ochenta se registraba que la iniciativa y dinámica de cambio giraban en torno a las relaciones IES-gobierno, actualmente se registra una nueva tendencia donde por iniciativa del mismo gobierno, el cambio puede ser desencadenado a partir del fortalecimiento del vínculo IES-mercado a través particularmente de la acreditación.
- Derivado de lo anterior, podemos asegurar que actualmente presenciamos una transición caracterizada por la diversificación de las relaciones de la educación superior con su entorno, donde las decisiones en el campo de la educación superior, particularmente con aquellas relacionadas al financiamiento y la calidad, no sólo giran en torno a las relaciones

gobierno-IES sino también con base a las relaciones IES-mercado. De tal suerte que, se amplifican las rutas de cambio en el campo de la educación superior.

CUARTA PARTE
LOS ESTUDIOS DE CASO
EL IMPACTO DE LA EVALUACIÓN EXTERNA EN LA UAM-A Y EN LA UIA

LA UAM-A Y LA UIA DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

En esta sección, se presenta desde una perspectiva comparada nuestros dos casos de estudio: la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco (UAM-A) y la Universidad Iberoamericana, poniendo énfasis en los rasgos que dan cuenta de sus diferencias, ya que la descripción y análisis detallado de cada uno se aborda, en los capítulos 4 y 5. La comparación entre la UAM-A y UIA responde a nuestro propósito de demostrar la factibilidad del cambio institucional a partir de la convergencia entre factores internos y externos, ya que sostenemos que el cambio al interior de las universidades no se explica solamente por factores internos ni tampoco meramente por factores externos, sino que éste tiene un origen explicativo multicausal.

En este sentido, el ejercicio comparativo tiene el propósito de demostrar empíricamente la capacidad de incidencia de la esfera gubernamental a través de la evaluación externa en contextos institucionales singulares, a fin de conocer los alcances y límites de la política de financiamiento y calidad de la década de los noventa. Nuestras hipótesis iniciales plantean que la adopción de reglas externas de evaluación es una función de la dependencia de recursos públicos, por lo cual es esperable que en el caso de la UAM-A donde se registra una mayor dependencia de este tipo de recursos, la capacidad de incidencia gubernamental sea mayor, mientras que en el caso de la UIA, dicha capacidad sea menor dado que en esta Universidad la dependencia de recursos públicos es prácticamente inexistente. De ahí que nuestro propósito sea dar respuesta a *¿por qué universidades públicas y privadas, responden de manera similar frente a una misma señal de cambio institucional, es decir, la evaluación externa?*

La comparación entre estas dos Universidades nos permiten mostrar que la incidencia de reglas externas en las estrategias internas de evaluación no solamente es una función de la dependencia de recursos sino que también se explica por la singularidad organizativa bajo la cual funciona cada una de estas Universidades.

A partir de lo anterior, es posible demostrar que esta singularidad organizativa en cada uno de nuestros casos no representa un obstáculo para la incidencia de la evaluación externa en los

procesos de cambio al interior de las Universidades, ya que en cada una de ellas el impacto de la evaluación externa resulta ser positivo, debido a que ésta tiene la capacidad de destrabar o neutralizar el desequilibrio que se registra entre la legitimidad y la eficiencia instrumental presente en los procesos decisionales internos, el cual retrasa u obstaculiza los cambios intraorganizacionales. Esto nos lleva a confirmar que es factible la coexistencia entre una heterogeneidad y con una homogeneidad interorganizacionales, como producto de la capacidad de incidencia de la política gubernamental en dos estructuras legalmente distintas.

De esta forma, asumimos que el cambio institucional al interior de las Universidades es factible por la convergencia de factores internos y externos. En este trabajo, los factores internos que consideramos explican el ritmo y pautas de cambio al interior de las Universidades se agrupan en lo que denominamos la fisonomía institucional de cambio, que comprende tres variables explicativas básicas: el origen del financiamiento, el gobierno universitario y, la estructura académica. En tanto que el factor externo está representado por la evaluación externa impulsada desde la esfera gubernamental.

De tal forma que la convergencia entre la fisonomía institucional de cambio y la evaluación externa, dan como resultado un cambio institucional al interior de las Universidades, el cual se registra particularmente en la estrategia interna de evaluación a través de la adopción de reglas externas. Así, el análisis del cambio institucional en este trabajo se ubica en las unidades básicas de operación, los departamentos, dado que éstos representan el espacio institucional donde tiene lugar los procesos de evaluación orientados especialmente a las actividades de docencia. En este sentido, el impacto de la evaluación externa como producto de la intervención gubernamental resulta ser una función tanto de la fisonomía institucional de cambio como de las características que observan en cada uno de nuestros casos la estrategia interna de evaluación.

El objetivo general de esta sección es realizar un ejercicio comparativo entre la UAM-A y la UIA, el cual comprende dos aspectos centrales: las trayectorias institucionales de ambas instituciones, y, el impacto de la evaluación externa en función de sus respectivas singularidades organizativas, a fin de abordar en las conclusiones de este trabajo de investigación los alcances y límites de la estrategia gubernamental de evaluación de la década de los noventa.

Las Trayectorias Institucionales de la UAM-A y la UIA

El ejercicio comparativo toma como referencia en cada uno de los casos, la trayectoria institucional de cada Universidad con el propósito de comprender de mejor manera el impacto de la evaluación externa en función de la lógica institucional a la cual responden la UAM-A y la UIA en sus respectivos procesos de cambio. En este sentido, cada una de estas Universidades observan distintas historias y perfiles que nos ayudan a entender la lógica del cambio al interior de las mismas y, con base en ella explicar las respuestas frente a la asimilación de reglas externas de evaluación. En este sentido, las trayectorias institucionales nos permiten identificar por un lado, el carácter innovador de ambas Universidades; y, por otro, los orígenes de las tensiones en sus respectivos modelos decisionales

El carácter innovador de la UAM-A y la UIA

Los casos de la UAM-A y la UIA resultan de gran interés desde la perspectiva del cambio institucional, porque ambas universidades representan casos de instituciones innovadoras de acuerdo a sus respectivos orígenes y patrones de desarrollo institucional. En ambas universidades los rasgos de sus gobiernos y organización académicas forman parte de nuevas prácticas y cambios que han resultado ser innovadores en el conjunto del sistema educativo superior. Pero además por ser las primeras Universidades en adoptar patrones innovadores se les ha considerado como instituciones pioneras con relación a los cambios que han incorporado al desarrollo de su vida institucional.

Los rasgos innovadores en ambas universidades se muestran en varios aspectos, entre ellos, en las características de sus respectivos gobiernos, los cuales se distinguen por la presencia de órganos colegiados. Si bien actualmente la participación de este tipo de instancias de decisión es más común en las instituciones públicas que en las privadas, cuando nació la UAM-A los gobiernos colegiados no era un modelo generalizado, y la misma situación se registra en la Ibero, con la diferencia de que en esta Universidad la creación y constitución de órganos colegiados se ha dado de manera gradual.

Asimismo, ambas Universidades se distinguen por operar bajo una organización académica de tipo departamental. En el caso de la UAM-A si bien es un rasgo característico desde sus orígenes, ya que fue la primera Universidad pública en adoptar este tipo de organización, no sucede lo mismo en la UIA, donde la adopción de una estructura departamental se registra en 1975, después de poco más de treinta años de existencia. Sin embargo, cabe destacar que la UIA fue una de las dos primeras instituciones particulares (la otra es el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey) en asumir una organización departamental.

Otro de los rasgos distintivos de la UAM-A y la UIA está relacionado con la articulación entre las dos actividades sustanciales que realizan ambas: la docencia y la investigación. En el caso de la UAM-A, se asume desde sus orígenes como una institución donde ambas actividades estarían cercanamente vinculadas a través de la figura del "profesor-investigador"; en cambio en la UIA, la figura del "profesor investigador" se instaura en 1982, lo cual si bien todavía no se logra concretar, se está en busca de que la investigación ocupe un mayor espacio entre las actividades de docencia, así como en la institución misma a través de la creación de instancias especialmente creadas para llevar a cabo actividades de investigación de interés público, como se registra en torno a los temas de la educación y la pobreza. Actualmente la UIA cuenta con dos institutos de investigación, el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación creado en el 2001, y Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social, en marzo del 2003.

Un rasgo que distingue a la UAM-A no sólo como una universidad innovadora sino pionera con relación al conjunto de las IES públicas y, especialmente con respecto a la UIA es que la UAM-A ofrece condiciones laborales extraordinarias en términos de los salarios que perciben los académicos. La UAM en su conjunto y por tanto la UAM-A fue la primera universidad pública en implementar medidas orientadas a incentivar la permanencia y productividad de los académicos incluso antes de que el Gobierno Federal implementara programas especiales orientados a la evaluación de la calidad de la planta docente (Valenti y Varela 1998). Actualmente existe en la UAM, a diferencia de la UIA, una estructura de incentivos salariales, conformada por "estimulos y becas" que permite a los académicos de la UAM obtener ingresos adicionales a su salario a través de distintos mecanismos orientados principalmente a la investigación y en menor medida a la docencia.

Actualmente, la UAM-A y la UIA se encuentran inmersas en amplios procesos de cambio que han implicado cada uno por su parte una reflexión interna para dar lugar a reformas de mayor alcance relacionadas con sus principales funciones y estructuras organizativas. En este marco, destaca en la UAM la "Reflexión sobre la Docencia", y en la UIA la "Planeación Estratégica". Cabe destacar que los títulos mismos que dan nombre a los procesos actuales de cambio, dan cuenta de manera general de la fisonomía institucional del cambio.

En el caso de la UAM-A, la "Reflexión" implica la participación de toda la comunidad universitaria, y por consiguiente la construcción de consensos y acuerdos lo cual da lugar a un cambio que si bien fue impulsado desde la Rectoría General, dicha iniciativa se da a conocer al conjunto de la comunidad universitaria para ser discutida en los distintos niveles de la Universidad, desde el interior de los departamentos hacia los niveles superiores, lo cual favorece un cambio de "abajo hacia arriba", mientras que en la UIA, el cambio forma parte de una planeación donde el contenido de la misma no se discute por parte de toda la comunidad universitaria, por lo cual las reformas se caracterizan por una dinámica de "arriba hacia abajo".

En ambas Universidades, los procesos de cambio aún no han terminado pero dan cuenta de la capacidad institucional de reflexionarse a sí mismas, aunque ello implique largos procesos para ver resultados más concretos y palpables, ya sea a través de la creación de nuevas instancias de organización o en la implementación de nuevas políticas. Además de este tipo de cambios, en el camino se registran cambios que como considera Clark, son casi invisibles porque en algunas ocasiones éstos no se traducen en un reglamento o en cualquier otro documento oficial o en una política específica, sino más bien en cambios en la actitud de los mismos grupos académicos que se refleja en la discusión de aspectos que durante muchos años permanecieron fuera de las respectivas agendas universitarias.

Los orígenes de las tensiones en los procesos decisoriales en la UAM-A y la UIA

La tensión entre legitimidad y eficiencia instrumental que se registra en los modelos decisoriales de la UAM-A y la UIA, guarda una estrecha relación con el origen e historia institucionales de ambas Universidades

El gobierno universitario de la UAM-A se caracteriza por una estructura de tipo colegiado frente al rechazo de un modelo decisonal tradicional de tipo jerárquico, donde la participación de la comunidad universitaria, así como la deliberación colectiva en los distintos niveles decisionales ocupan un lugar privilegiado. En este sentido, la UAM-A nació como una institución que favorece un modelo decisonal caracterizado por una alta deliberación colectiva en la cual se fundamenta su legitimidad y su sentido de ser. De ahí que consideremos que la UAM-A desde sus orígenes observa un superávit de legitimidad a costa de una baja eficiencia instrumental propio de un modelo decisonal colegiado donde las relaciones de coordinación entre las distintas instancias responsables de la toma de decisiones ocupan un lugar preponderante frente a las relaciones verticales de autoridad.

Por lo anterior, consideramos que en la UAM-A el cambio endógeno solamente es factible en la medida en que ésta responda a los elementos que sustentan su legitimidad. Dicho de otra manera, las probabilidades de cambio en esta Universidad están en función de una alta deliberación colectiva aunque ello no se traduzca en una alta eficiencia instrumental, ya que parte importante de la legitimidad de la UAM-A se sustenta en un modelo decisonal donde el acuerdo y el convencimiento pesan más que la necesidad de instrumentar cambios con mayor velocidad. Cuando se ha optado por una mayor eficiencia a costa de una menor deliberación colectiva, la implementación de los cambios se torna más compleja, como se detalla en el capítulo 4.

En cambio, los orígenes y evolución de la UIA dan cuenta de una institución que surgió bajo una estructura organizacional tradicional, donde las decisiones descansaban exclusivamente en instancias jerárquicas con una baja participación de los distintos sectores que constituyen a la comunidad universitaria de la Ibero. Frente a esta situación, esta Universidad ha hecho esfuerzos importantes para la construcción y consolidación de un modelo decisonal sustentado en una mayor participación de la comunidad universitaria a través de estructuras colegiadas de gobierno. Sin embargo, en dicho modelo las relaciones de tipo jerárquico así como una participación destacada de los órganos personales, persisten propiciando con ello espacios reducidos para la deliberación colectiva en torno a asuntos relacionados con el desarrollo institucional de la Universidad.

De ahí que consideremos que, la UIA nació con un déficit de legitimidad frente a un superávit de eficiencia instrumental. De tal forma que, en la toma de decisiones pesa más la instrumentalidad que la deliberación colectiva. En este sentido, en la UIA el cambio es factible sin una alta deliberación colectiva, lo cual si bien lo favorece, ello frena la consolidación de los mismos, especialmente cuando se trata de asuntos relacionados con el desarrollo institucional como es el caso de la planeación estratégica como se aborda en el capítulo 5, ya que en otro tipo de cambios relativos al desempeño en la docencia, la tensión entre una alta legitimidad y una baja eficiencia aparentemente se desdibuja, dado que la Ibero es una institución que se ve recompensada por el mercado a cambio de una instrumentación efectiva de control y supervisión de los servicios educativos que ofrece. A pesar de lo anterior, el cambio al interior de la Ibero no se ve obstaculizado del todo, lo cual se explica por los rasgos que distinguen su estructura de gobierno y su estructura académica.

La UAM-A y la UIA: dos casos altamente diferenciados bajo el impacto de la evaluación externa

El propósito aquí es dar cuenta de manera general sobre los rasgos que muestran a la UAM-A y la UIA como dos casos de estudio altamente diferenciados, lo cual no representa un obstáculo para que ambas Universidades asimilen patrones similares de evaluación a partir de la incidencia de la política gubernamental en los espacios institucionales de las Universidades a través de la evaluación externa.

El elemento explicativo que nos permiten mostrar las diferencias entre la UAM-A y la UIA es la fisonomía institucional de cambio que comprende tres variables explicativas el origen del financiamiento, la estructura de gobierno y la estructura académica. La primera, da cuenta del tipo de dependencia que establecen ambas Universidades con respecto a sus principales fuentes de financiamiento; mientras que las otras dos variables nos permiten delinear el modelo decisonal con base en el cual se toman las decisiones en cada una de estas Universidades, donde está presente un desequilibrio entre legitimidad y eficiencia instrumental.

Las principales diferencias que dan cuenta de la UAM-A y la UIA como dos casos altamente contrastantes se sintetizan a continuación en el Cuadro 9.

Cuadro 9: Las Diferencias entre la UAM-A y la UIA y su impacto en el Cambio Interno

Dimensiones Analíticas	UAM-A	UIA
Aspectos Públicos		
Régimen Jurídico	Público	Privada
Estatus Legal	Autónoma	Autonomía Acolada
Fisonomía Institucional de Cambio		
Origen del Financiamiento	Recursos Públicos	Recursos Privados
Relación con el Gobierno	Alta dependencia vía el financiamiento	Débil dependencia vía el RVOE
Relación con el Mercado	Débil	Fuerte vía la economía de la matrícula
Gobierno Universitario	Colegiado-Horizontal	Colegiado vertical
Estructura Académica: organización departamental	Horizontal	Vertical
Resultado:	Cambio con una alta legitimidad y una baja eficiencia instrumental	Cambio con una baja legitimidad y una alta eficiencia instrumental
Estrategia de Evaluación	Integral sin participación de mecanismos informales	Integral con participación de mecanismos formales
Personal Académico	Cumplimiento de requisitos con escasas sanciones	Cumplimiento de requisitos con un alto contenido de sanciones y seguimiento personalizado
Planes de Estudio	Escasa sistematicidad sin periodicidad formal	Sistematicidad en licenciatura con periodicidad formal, pero no en posgrado
Estudiantes	Ausencia de mecanismos específicos	Cumplimiento de requisitos y seguimiento personalizado
Resultado:	Una estrategia de evaluación con dificultades para rectificar debilidades en el diseño e implementación derivado de la complejidad que resulta el cambio interno; y, con un bajo impacto en el cambio interno.	Una estrategia de evaluación con una relativa facilidad para rectificar fallas; con una alta complementariedad entre mecanismos formales e informales; y, vínculos estrechos entre los resultados de la evaluación y la toma de decisiones. La evaluación como brújula del cambio interno.
Impacto de la Evaluación Externa	Cubre vacíos del marco institucional Destruye el cambio en la actualización de planes de estudio Favorece cambios colaterales en los sistemas de información	Cubre vacíos del marco institucional de posgrados Favorece cambios en los planes de estudio que no se contemplan con la evaluación interna Favorece la actualización de los planes de estudio de posgrado
Resultado:	Positivo porque logra destruir la tensión entre alta legitimidad y baja eficiencia instrumental en la actualización de planes de estudio y contribuye a mejorar el seguimiento del desempeño de los estudiantes	Positivo porque logra neutralizar la tensión entre una baja legitimidad y una baja eficiencia en la actualización de planes de estudio de licenciatura y posgrado.
Fuente: Elaboración Propia		

La UAM-A es una institución pública porque la mayor parte de su financiamiento proviene de fondos federales, lo cual desincentiva procesos de cambio dinámicos y radicales, ya que el subsidio

público no está asociado a ningún tipo de incentivos. Y es autónoma porque cuenta con las facultades legales que le otorga la constitución mexicana para gobernarse a sí misma. Se rige bajo un modelo decisional que se caracteriza por la participación de órganos personales y tres órganos colegiados de tipo académico (los Consejos Divisionales, los Consejos Académicos y el Colegio Académico). Esto último implica la participación de los diferentes miembros que conforman la comunidad universitaria, a través de sus respectivos representantes, en la toma de decisiones; en tanto que los órganos personales que operan bajo un esquema de coordinación versus de subordinación son responsables de llevar a la práctica las decisiones tomadas en el seno de los diferentes órganos colegiados.

Asimismo, la UAM-A funciona bajo una estructura organizativa académica de tipo departamental, donde la toma de decisiones se caracteriza por una alta deliberación colectiva pero por una baja eficiencia instrumental, ya que las decisiones son discutidas al interior de los departamentos y de ahí fluyen hacia arriba. Esto es, de los Consejos Divisionales al Colegio Académico.

La UAM-A muestra una estructura de gobierno y académica que se distingue además de la colegialidad por la horizontalidad, ya que entre los órganos colegiados así como entre los órganos personales prevalecen las relaciones de coordinación más que de autoridad, especialmente cuando se trata de asuntos académicos que competen al conjunto de la Universidad, como es el caso de las reglas que norman los procesos de evaluación en la docencia, donde las posibilidades de cambio están en función de la aprobación por los tres órganos colegiados que constituyen la estructura decisional de esta Universidad. De esta manera, el modelo decisional de la UAM-A desfavorece la rectificación de falla en la estrategia interna de evaluación, con lo cual se propicia una baja eficiencia instrumental que obstaculiza el mejoramiento de la calidad educativa de su oferta.

La dificultad de poner en marcha nuevas reglas del juego implica un proceso complejo debido a que en la UAM-A las Divisiones y los Departamentos, que forman parte de la organización departamental, cuentan con importantes grados de libertad porque el mecanismo de toma de decisiones es muy descentralizado a tal grado que un rector no puede obligar a un director de división a que adopte un determinado programa, en su lugar coadyuva, coordina y hace cumplir los acuerdos de Colegio Académico o Consejos Académicos, pero su capacidad ejecutiva no implica la

delegación de funciones en instancias interiores. En este sentido, el funcionamiento de la UAM-A se fundamenta en "lineamientos" y no en líneas de dirección que cada División y Departamento adopta y adapta con base en un proceso previo de discusión al interior de las unidades básicas. Esta situación favorece la existencia de una permanente tensión entre una alta legitimidad y una baja eficiencia, lo cual generalmente obstaculiza o retrasa los cambios al interior de la Universidad.

En suma, la característica distintiva en el modelo decisional de la UAM-A, es que en las decisiones de tipo colegiado ocupan un lugar privilegiado, en tanto que las funciones de los órganos personales están subordinadas a los acuerdos y consensos producto de la deliberación colectiva, como parte de un sistema administrativo y funcional desconcentrado

De esta forma, observamos que la fisonomía institucional de cambio de la UAM-A da cuenta de una Universidad donde por un lado, su alta dependencia de recursos públicos le otorga certidumbre a través de un ingreso seguro que recibe vía el subsidio público lo cual de alguna manera desalienta el cambio. Y por otra, la complejidad inherente a su modelo decisional propicia las condiciones para el desarrollo de cambios poco dinámicos particularmente asociados a la calidad educativa de sus programas, donde se registra una ausencia de reglas formales que incentiven la revisión y actualización sistemática de los mismos. De tal forma que al interior de la UAM-A se conjugan las condiciones que propician una baja eficiencia instrumental.

En este contexto institucional, la importancia de la evaluación externa es que esta permite destrabar la tensión entre una alta legitimidad y una baja eficiencia instrumental, especialmente en los cambios relativos a los planes de estudio, ya que las reglas de evaluación externa diagnóstica y de acreditación no entran en contradicción ni con la estrategia interna de evaluación donde existe un importante vacío en torno a la revisión sistemática de planes de estudio ni con la lógica disciplinaria bajo la cual operan los departamentos, de tal forma que la evaluación externa logra articularse con las reglas internas de evaluación, dando lugar a un cambio institucional al interior de la Universidad

Lo anterior se facilita por el hecho de que en la UAM-A su principal fuente de financiamiento es de origen público a través del subsidio público que recibe por parte de fondos federales. En este sentido, esta Universidad mantiene un fuerte vínculo de dependencia con el Estado mexicano, lo

cual favorece una alta incidencia de la política gubernamental a través de la evaluación externa, especialmente porque las reglas de la evaluación externa están asociadas a un sistema de incentivos donde las recompensas son de naturaleza económica. De tal forma que la UAM-A se ve recompensada a través de ingresos adicionales públicos al seguir reglas de evaluación externa.

La UIA, a diferencia de la UAM-A, es una institución de educación superior de inspiración cristiana que se sustenta en un modelo educativo jesuítico, a través del cual se busca ofrecer una formación integral a sus estudiantes mediante la transmisión de valores humanistas en la formación técnico-profesional. Asimismo, es una institución privada que recibe la mayor parte de su financiamiento de lo que Clark denomina la "economía de la matrícula", lo cual da lugar a que exista un estrecho vínculo entre la UIA y el mercado. Esta situación, favorece al interior de la Universidad procesos de cambio dinámicos, especialmente en los niveles operativos básicos, ya que se asume que los cambios en la calidad representan una vía directa para el incremento de su competitividad en el mercado de las instituciones, lo cual se traduce en un incremento directo en sus ingresos.

Asimismo, la UIA también es una institución relativamente autónoma ya que la oferta de sus planes de estudio está sujeta al Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) otorgado por la Secretaría de Educación Pública. De ahí que consideremos que la UIA funciona bajo una autonomía relativa acotada por el RVOE, aunque ello no es impedimento para que se gobierne a sí misma bajo sus propias estructuras y autoridades.

Su proceso de toma de decisiones descansa en un modelo donde participan órganos personales y órganos colegiados. A diferencia de la UAM-A, existe una clara distinción entre las funciones propias del gobierno universitario conformado por dos órganos colegiados (la Asamblea General de Asociados de Universidad Iberoamericana A.C y el Senador Universitario) entre los cuales existe una relación jerárquica, y las funciones de los órganos colegiados de tipo académico (Comité Académico, los Consejos Académicos de Departamento y Consejos Técnicos de Programa).

En este sentido, es responsabilidad del gobierno universitario "velar por la viabilidad y el bien de largo plazo" de la Ibero, así como garantizar "el cumplimiento cotidiano" de los principios a los cuales responde esta Universidad con base en el modelo educativo jesuítico que ha adoptado desde su

fundación; mientras que la responsabilidad y funciones de los órganos colegiados de tipo académico se concentran en el ámbito académico. Sin embargo, cabe señalar que los objetivos académicos que orientan las funciones sustantivas de la universidad, entre ellas la docencia, están sujetos a la aprobación del Senado Universitario.

De esta forma observamos que en la UIA si bien existe una estructura de decisiones colegiada, en ella incide de manera sustantiva una dirección de mando que proviene de las estructuras superiores que forman parte del gobierno universitario. De ahí que consideremos que el modelo decisional de la UIA se distinga por una estructura organizativa y de funcionamiento vertical, donde los órganos personales, a diferencia de lo observamos en la UAM-A, ocupan un lugar privilegiado en los procesos operativos, ya que cuentan con las facultades legales para intervenir y supervisar procesos académicos concretos, especialmente aquellos que tienen que ver con la supervisión de la calidad en la docencia y, particularmente con el diseño de nuevos planes de estudio, como se detalla en el capítulo 5. Uno de los principales resultados de esta manera de tomar de decisiones es que se registra un constante desequilibrio entre una alta eficiencia instrumental y una baja legitimidad.

En la UIA al igual que en la UAM-A, la estructura académica se caracteriza por una organización departamental, donde el proceso de toma de decisiones se distingue por la articulación entre órganos personales y órganos colegiados de tipo académico. Pero a diferencia de la UAM-A, la organización departamental de la UIA se caracteriza por la existencia de una estructura diseñada y orientada principalmente para atender las actividades de docencia, lo cual la hace un poco menos compleja que la estructura departamental de la UAM-A, donde se conjugan las actividades de investigación y docencia.

Asimismo, en la estructura departamental de la UIA existe una clara división del trabajo donde los directores de departamento y los coordinadores de carrera, asumen funciones claramente delimitadas que no comparten con otras instancias, lo cual les permite por una parte, supervisar el desempeño de las actividades de docencia, así como rectificar fallas en el funcionamiento operativo de los departamentos. Lo anterior es posible porque existe una estructura jerárquica al interior de los departamentos entre los directores, los coordinadores de carrera y profesores, que favorece la puesta en marcha de los acuerdos derivados de los órganos colegiados de tipo académico.

Sin embargo, aún cuando la toma de decisiones al interior de los departamentos es de tipo colegiada porque en ella participan los órganos colegiados pertinentes, cabe señalar que las discusiones internas no se traducen en una alta legitimidad porque los asuntos que se discuten al interior de esos órganos colegiados están relacionados con temas de tipo académico-administrativo, que casi siempre son ajenos a los asuntos relativos al desarrollo institucional de la Universidad, los cuales son competencia del gobierno universitario.

A pesar de lo anterior, los procesos de cambio en la Ibero no se ven obstaculizados del todo, especialmente en el nivel de los departamentos porque la tensión entre una baja legitimidad y una alta eficiencia instrumental es menos visible por dos razones. Porque el funcionamiento de los órganos colegiados en el nivel de los departamentos se limita a la discusión de asuntos de corte académico-administrativo y, porque en la UIA la necesidad de implementar cambios operativos en su interior guarda una estrecha relación con su alta dependencia de recursos que provienen del pago de las colegiaturas.

De acuerdo a la fisonomía institucional de cambio de la UIA pareciera de entrada que la evaluación externa no debiera tener ningún tipo de impacto o este debiera ser de menor magnitud de cual se registra en la UAM-A, por el hecho de que la Ibero es una institución privada que guarda una débil relación con el gobierno mexicano vía el RVOE. Pero sobre todo, porque en la UIA se conjugan los elementos aparentemente *ad hoc* que favorecen procesos de cambio dinámicos. Esto es, la Ibero es una institución donde las colegiaturas representan su principal fuente de ingresos, lo cual incentiva los procesos de cambio asociados a la calidad educativa y además opera bajo un modelo decisional que favorece la rectificación de falencias en su estrategia interna de evaluación.

Sin embargo, encontramos que la evaluación externa ocupa un lugar importante por una suma de circunstancias, entre las cuales destacan: la posibilidad de hacer cambios en los planes de estudio manteniendo un equilibrio entre baja legitimidad y una alta eficiencia, ya que los procesos de evaluación externa exigen la participación de los distintos miembros que forman parte de un programa de estudios, lo cual propicia un trabajo más colectiva; y, la posibilidad de rectificar ausencias y/o fallas en el funcionamiento de los planes de estudio que no han sido identificadas a

través de la evaluación interna. En este sentido, la evaluación externa en la Ibero se convierte en un incentivo a través del cual se incrementan las posibilidades de reforzar su prestigio y a través de éste su competitividad en el mercado de instituciones de educación superior.

Por último, debemos señalar que los casos de la UAM-A y la UIA nos permiten afirmar que la capacidad de incidencia del gobierno mexicano a través de la evaluación externa, da como resultado la asimilación de reglas externas de calidad educativa entre instituciones públicas y privadas, o dicho de otra manera, permite semejanzas entre la UAM-A y la UIA que se ven favorecidas por un lado, por el tipo de relaciones entre ambas Universidades y el gobierno dando lugar a un isomorfismo de tipo burocrático; y, por otro, por la naturaleza disciplinaria de la evaluación externa, propiciando con ello un isomorfismo de tipo disciplinario.

En el caso de la UAM-A el isomorfismo de tipo burocrático y disciplinario tienen un mayor peso, mientras que en la UIA, el isomorfismo disciplinario explica en gran medida la asunción de reglas externas de evaluación, como se sintetiza en el Cuadro 10. De lo anterior, se deriva que en el caso de la UAM-A el cambio institucional responde a su alta dependencia de recursos públicos, así como a la legitimidad que se le reconoce a las agencias de evaluación en función de la importancia que tiene la lógica disciplinaria en los procesos decisionales, en tanto que en la UIA, el cambio institucional refleja la estrecha relación entre la evaluación y su fuerte orientación hacia el mercado, en el sentido de que la evaluación se vislumbra al interior de esta institución como un incentivo que favorece su competitividad en el mercado de las instituciones, ya que el mercado la recompensa a cambio de un control efectivo de la calidad de su oferta educativa.

Cuadro 10 : La Intensidad de los Isomorfismos en la UAM-A y en la UIA

Tipo de Isomorfismo/Universidad	UAM-A	UIA
Isomorfismo Burocrático	(+)	(-)
Isomorfismo Disciplinario	(+)	(+)
Elaboración Propia		

De acuerdo a la tipología del uso sobre los resultados de la evaluación externa de Westerheijden y Massen 1998 (citado por Brennan et. al. 2000), podemos afirmar que en el caso de la UAM-A, se registra un uso activo (ver Cuadro 11), ya que la decisión sobre la revisión de los planes de estudio, especialmente en las carreras de ingeniería en su conjunto y en particular en la de ingeniería civil, se

hizo fundamentalmente en función del conjunto de las recomendaciones derivadas de la evaluación externa de tipo diagnóstica. Asimismo, encontramos que los ejercicios de autoevaluación que forman parte de las exigencias de la evaluación externa, han propiciado al interior de la UAM-A el perfeccionamiento de sus sistemas de información que les permita detectar a tiempo fallas en el proceso que involucra a la docencia, asociadas a un mal desempeño de algún profesor o estudiante.

Cuadro 11: El Uso de la Evaluación Externa en la UAM-A y en la UIA

Universidad	UAM-A	UIA
Uso de la Evaluación externa	Activo	Pasivo
Magnitud del Impacto	Mayor	Menor
Fuente:Elaboración propia con base en la Tipología de Westerheijden y Massen 1998.		

En tanto que en la UIA, podemos considerar que se registra un uso pasivo porque los resultados de la evaluación (la acreditación) si bien se toman en consideración para realizar ajuste en la carrera de ingeniería civil, éstos no son tomados en consideración en las decisiones que dan lugar a una revisión integral del plan de estudios. Lo anterior nos permite afirmar que el impacto de la evaluación externa es de mayor magnitud en la UAM-A que en la UIA en términos generales, ya que en esta última Universidad se registra que la evaluación externa en los programas de posgrado es similar a la que se observa en la UAM-A, ya que en este caso la decisión de actualizar algunos programas de posgrado se hizo estrictamente tomando en consideración las reglas de evaluación externas, como se detalla en el capítulo 5.

Esto último nos permite afirmar que, la magnitud del impacto de la evaluación externa tanto en la UAM-A como en la UIA es similar cuando existen fallas en la estrategia de evaluación externa asociadas a la ausencia de reglas específicas que favorezcan la revisión sistemática de planes de estudio. En este sentido, las reglas de evaluación externa se incorporan a la estrategia interna de evaluación y funcionan como guía para la actualización de planes de estudio.

De esta manera, el resultado de la intervención gubernamental en la calidad educativa de nivel terciario propicia la observancia de semejanzas entre instituciones no sólo de distinto régimen jurídico sino altamente contrastantes en su organización y funcionamiento, lo cual representa que la intervención gubernamental es capaz de traspasar estructuras legales distintas, con lo cual se

establece un indicio de que la brecha entre las instituciones públicas y privadas pudiera ser de menor tamaño en largo plazo.

CAPÍTULO 4

LA UAM-A: LA LEGITIMIDAD A CAMBIO DE LA EFICIENCIA

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presenta el caso de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco (UAM-A), donde se analiza el impacto de la evaluación externa como uno de los principales detonadores del cambio institucional al interior de la misma. En un inicio tomamos como referencia a la UAM en su conjunto, ya que su organización y funcionamiento representa el contexto institucional inmediato de la Unidad Azcapotzalco.

La particularidad de la UAM-A es que muestra un proceso de cambio gradual, e incluso a veces imperceptible, si se mira desde afuera, ya que en distintos momentos las reformas o ajustes en su organización y funcionamiento no se plasman en el marco institucional de la Universidad, es decir, acontecen de manera informal, en el sentido de que no necesariamente se traducen en un artículo o lineamientos formalmente escritos¹. Los cambios que se registran en esta Unidad Universitaria están asociados a su organización académica, otros al establecimiento de lineamientos y políticas que orientan el desarrollo institucional de la Universidad; y, otros mas a procesos de evaluación internos y externos que impactan de manera significativa el desarrollo de las actividades de docencia e investigación.

El objetivo general de este capítulo es describir y explicar el impacto de la política educativa superior de financiamiento y calidad de la década de los noventa, particularmente a través de la capacidad de incidencia gubernamental en el espacio institucional de la UAM-A, el cual se observa a partir de la adopción por parte de esta Universidad de mecanismos de evaluación externa. De esta manera, damos cuenta del cambio institucional en la UAM-A como resultado del impacto de la evaluación externa.

Lo anterior, tiene el propósito de comprobar nuestra hipótesis de trabajo que plantea que a mayor dependencia de recursos públicos, mayores posibilidades de acoplamiento entre reglas internas y

¹ Algunos ejemplos de este tipo de cambios son, la realización de autodiagnósticos en distintos momentos de la Universidad, la creación de instancias informales de apoyo e incluso organizativas como se registra en la División de Ciencias Sociales y Humanidades; y, la adopción de reglas externas de evaluación, entre las más importantes.

externas de evaluación. La tesis que sustenta esta hipótesis, es que el cambio institucional en la UAM-A a partir de evaluación externa es posible tanto por los rasgos de su fisonomía institucional, como por las características de su estrategia interna de evaluación.

La fisonomía institucional de cambio de la Universidad, se configura a partir de tres aspectos: el origen del financiamiento, la estructura de gobierno y, la estructura académica. Del análisis del origen del financiamiento, se deriva el tipo de dependencia que guarda la UAM con respecto al Estado mexicano, mientras que los otros dos elementos configuran el modelo decisional de esta Universidad. De tal manera que, la articulación de estos tres elementos nos permiten dar cuenta de dos aspectos generales: la complejidad en la estructura y funcionamiento de la Universidad; y, las implicaciones que ello tiene en los procesos internos de cambio

Asumimos que mientras el modelo decisional de la UAM-A propicia un tipo de cambio interno gradual derivado de una constante tensión entre una alta legitimidad y una baja eficiencia instrumental que se observa a lo largo de su vida institucional, su dependencia con respecto al Estado, favorece el cambio al interior de la Universidad a partir de la evaluación externa, ya que ésta además de estar asociada a un sistema de incentivos positivos y negativos refuerza dicha dependencia, lo cual permite, en parte, neutralizar o romper esa tensión en los procesos de decisión internos. Los otros elementos que favorecen, lo anterior, están asociados al perfil disciplinario de la evaluación externa, a las características del marco institucional que regula la evaluación interna, y al funcionamiento de la estrategia interna de evaluación.

Lo anterior, nos permite explicar por qué la UAM-A siendo una institución orgánicamente autónoma, asimila cambios que provienen de la esfera gubernamental, como es el caso de la evaluación externa (diagnóstica y de acreditación), y algunos mecanismos que favorecen el seguimiento de los estudiantes durante sus estudios. Para ello, tomamos como punto de referencia la manera en que se revisan y evalúan los planes de estudio en esta Universidad, particularmente en las carreras de Ingeniería Civil y Diseño de la Comunicación Gráfica, así como el seguimiento de sus estudiantes, especialmente en las Divisiones de Ciencias Básicas e Ingeniería y, en la de Ciencias Sociales y Humanidades.

La organización del capítulo es la siguiente. en primer lugar, se presenta una sección donde se aborda quién es y quien ha sido la UAM, desde su origen hasta la actualidad, con el propósito de contextualizar los cambios más recientes asociados a la evaluación; en seguida, se describe su fisonomía institucional de cambio, es decir, el origen de su principal fuente de ingresos, su estructura de gobierno, y su estructura académica; en tercer lugar, se analizan las implicaciones de lo anterior en la estrategia interna de evaluación a fin de explicar el cambio institucional en la UAM-A como resultado del impacto asociado a la evaluación externa, y, finalmente, se presenta las conclusiones del capítulo.

4.1 ¿QUIÉN ES LA UAM?

En este apartado se presenta la trayectoria institucional de la UAM en su conjunto, haciendo referencias específicas a la Unidad Azcapotzalco, con el propósito de brindar elementos que contribuyen a explicar los cambios más recientes en esta Universidad. Comprende dos partes: una, donde se presenta una breve reseña sobre las características generales de la UAM en su conjunto, y de la UAM-A en particular; y, otra, que se centra en su origen e historia, que da cuenta de una Universidad en continuo movimiento, aunque este sea gradual y, a veces, hasta imperceptible, cuando la miramos desde afuera.

4.1.1 La UAM hoy

La Universidad Autónoma Metropolitana fue creada a finales de 1973 como un organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio². Se propone tres objetivos que corresponden a un número igual de tareas sustantivas que son la docencia, la investigación y la preservación y difusión de la cultura³. Entre sus principales rasgos destacan su carácter federal, público, autónomo y laico.

La UAM está constituida por tres Unidades universitarias: la UAM-Unidad Azcapotzalco, la UAM-Unidad Xochimilco, y la UAM-Unidad Iztapalapa. Su organización se distingue por la existencia de una rectoría general para el conjunto de la Universidad, y cada Unidad está representada por un

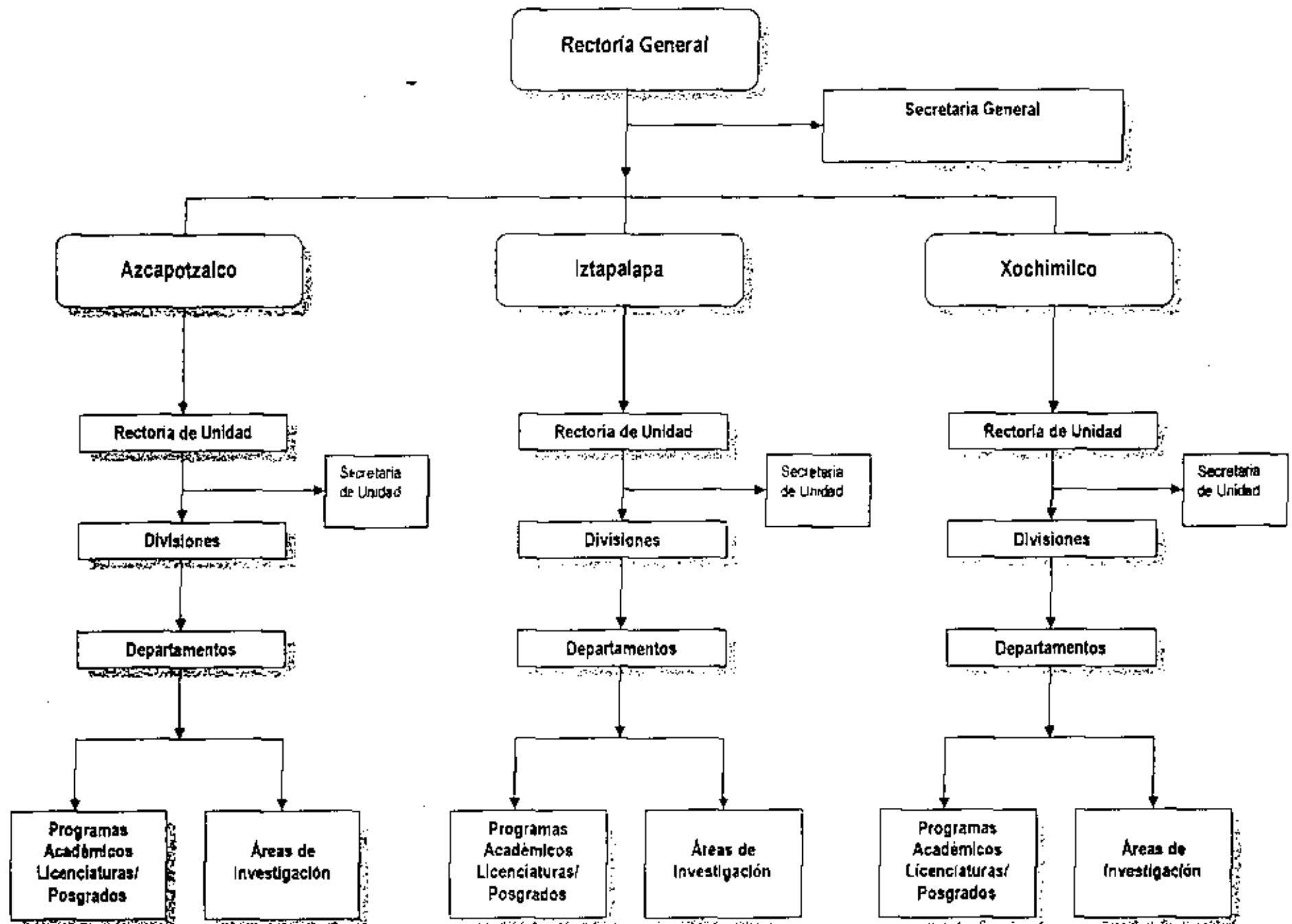
² Artículo 1° de la Ley Orgánica de la universidad.

³ Artículo 2° de la Ley Orgánica de la Universidad.

rector de Unidad. Cada una de éstas, se organizan en Divisiones disciplinarias⁴ y Departamentos, ver Figura 4. El rasgo distintivo de su estructura departamental es impulsar la orientación interdisciplinaria, favoreciendo los contactos horizontales de profesores de distintos departamentos y divisiones, de modo de diversificar la oferta curricular de la universidad (Valenti y Varela 1998)

⁴ Existen cuatro Divisiones: la División de Ciencias Básicas e Ingeniería (CBI), la División de Ciencias Biológicas y de la Salud (CBS), la División de Ciencias Sociales y Humanidades (CSH), y la División de Ciencias y Artes para el Diseño (CyAD). En cada Unidad existen tres Divisiones.

Figura 4: La Estructura Académica de la UAM



El gobierno universitario comprende: a) órganos colegiados y, en este sentido, en cada Unidad hay un Consejo Académico y, por un Consejo por cada División y, el órgano máximo que contempla al conjunto de la Universidad es el Colegio Académico; y, b) órganos personales, que son el rector general, los rectores de Unidad, los directores de División, y los jefes de departamento.

Esta Universidad como parte del sistema educativo superior representa una de las universidades públicas, más importantes de México tanto por su tamaño como por sus actividades de docencia e investigación. Actualmente ofrece un total de 60 programas de nivel licenciatura y 45 programas de posgrado (especialización, maestría y doctorado). Los planes y programas de estudio están diseñados para cursarse en doce trimestres⁵, que comprenden tres niveles: el Tronco General; el Tronco Básico Profesional; y, el Tronco Terminal o Área de Concentración⁶.

Cuenta con una planta docente de 3 208 profesores de los cuales cerca del 70% son de tiempo completo y 452 pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores (SNI). En esta misma línea destaca una preocupación institucional en torno a la obtención de grados académicos por parte de los docentes que laboran en la universidad⁷. Con esta planta docente se atiende a una matrícula de 38 868 alumnos siendo en su mayoría estudiantes de licenciatura, lo cual favorece que cada profesor atiende a 12 alumnos.

Dado que el ejercicio comparativo que nos proponemos en este trabajo se establece entre la UAM-A y la UIA, a continuación se presenta una breve reseña sobre los rasgos generales de esta Unidad.

⁵ La duración de cada trimestre es de doce semanas y, el año académico comprende tres trimestres los cuales usualmente corresponden a las estaciones de otoño, invierno y primavera, y así se les denomina.

⁶ El Tronco General está integrado por asignaturas propedéuticas de la profesión, el Tronco Básico Profesional, está constituido por materias que proporcionan elementos para el conocimiento y comprensión de teorías y modelos, así como de metodologías científicas y técnicas de investigación, y, en el Tronco Terminal, se imparten las asignaturas que ofrecen un mayor grado de especialización de los conocimientos adquiridos.

⁷ En el conjunto total de la UAM, se registra entre 1995 y 2000, un decrecimiento de (-8.9%) de profesores con estudios de licenciatura mientras que en los casos de profesores con grados de maestría y doctorado se registran tasas positivas de crecimiento de 3.8% y 48% respectivamente (Cálculos propios con datos oficiales de la UAM). Esta tendencia también tiene su explicación en el hecho de que la contratación de profesores se orienta en alguna medida por el perfil de investigación que tienen la universidad así como en las exigencias por parte de la evaluación externa a partir de la década de los noventa.

¿Quién es la UAM-A?

La UAM-A está organizada en torno a tres Divisiones que corresponden áreas distintas de conocimiento: Ciencias Básicas e Ingenierías (CBI), Ciencias Sociales y Humanidades (CSH) y Ciencias y Artes para el Diseño (CyAD). Las Divisiones, en su conjunto, agrupan 14 Departamentos, de la siguiente forma: cinco CBI y CSH, respectivamente y, cuatro CyAD. Asimismo, esta Unidad ofrece un total de 16 programas de licenciatura: nueve carreras pertenecen a la División de Ciencias Básicas⁸, cuatro a la de Ciencias Sociales y Humanidades⁹ y, tres pertenecen a Ciencias y Artes para el Diseño¹⁰.

En su conjunto, la oferta educativa de la UAM-A refleja un perfil profesionalizante, en el sentido de que las carreras que se ofrecen se ejercen prioritariamente en el sector productivo. Por ejemplo, las ingenierías en la División de Ciencias Básicas (CBI); derecho y administración en la División de Ciencias Sociales y Humanidades (CSH); y, arquitectura y diseño de la comunicación gráfica en la División de Ciencias y Artes para el Diseño (CyAD).

Las 16 carreras que se ofrecen en la UAM-A representan el 26.6% del total de programas que se imparten en toda la UAM, ver Cuadro 12. Asimismo, la planta docente está conformada por 1 105 profesores, de los cuales alrededor del 70% son de tiempo completo y, 87 son miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Y se atiende a una matrícula de licenciatura 13 238 estudiantes que representan cerca de un tercio (35.5%) del total de estudiantes que están inscritos en la UAM en su conjunto.

⁸ Las nueve carreras comprenden las siguientes ingenierías: Ambiental, Civil, Electrónica, Eléctrica, Física, Industrial, Mecánica, Metalúrgica y, Química.

⁹ Administración, derecho, Economía y Sociología.

¹⁰ Arquitectura, Diseño de la Comunicación Gráfica y, Diseño Industrial.

Cuadro 12: Datos Comparativos UAM y UAM-A, 2000

	UAM	UAM-A	%
No. de Carreras, 2002	60	16	26.6
Matrícula de Licenciatura	37 254	13 238	35.5
Matrícula de Posgrado	1 614	270	16.7
No. Total de Personal Académico	3 208	1 105	34.44
No. Total de Personal Académico de Tiempo Completo	2 208	766	34.6
Personal Académico miembros del SNI	452	87	19.2
Fuente: 4° Informe del Rector General, 2000.			

4.1.2 Trayectoria Institucional: Origen y Evolución

Consideramos que en la evolución de la UAM en su conjunto se identifican cuatro etapas: un periodo fundacional que inicia en 1973 a finales de los setenta; un periodo de crisis, que comprende la década de los ochenta, donde destaca el diseño de una estructura de incentivos salarial; un periodo de cambios que corresponde a la década de los noventa, en el cual se registran cambios importantes asociados a la evaluación; y un periodo, donde se busca un equilibrio entre docencia e investigación, que inicia en 1999 y actualmente está en curso. A continuación se abordan cada uno por separado.

Periodo Fundacional (1973-1982): el origen

El proyecto de una nueva institución de educación superior, la Universidad Autónoma Metropolitana nació en 1973 por iniciativa de ley¹¹ y, comenzó a operar en 1974. La UAM nació como una alternativa al sobre cupo que a principios de los setenta comenzó a percibirse en las dos instituciones de educación superior más importantes en ese momento en México, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN). En su creación contó con el apoyo gubernamental del presidente de México de ese momento, Luis Echeverría Álvarez y, del secretario de Educación Pública, Víctor Bravo Ahuja, así como del rector de la UNAM, Guillermo Soberón Acevedo. En este proyecto, también destaca participación de ANUIES¹², ya que a solicitud

¹¹ El documento oficial que da origen a la UAM es la Ley Orgánica, la cual fue enviada por el Presidente Luis Echeverría Álvarez como iniciativa de ley a la Cámara de Senadores el 10 de octubre de 1973 y, aprobada en diciembre de ese mismo año.

¹² El rol estratégico de la ANUIES consistió en que a través de esa Asociación se estableció una mediación que evitó la confrontación directa de las universidades con el gobierno en un contexto político delicado derivado de los recientes acontecimientos de 1968 y la

expresa del Presidente de la República¹³, esta Asociación realizó un diagnóstico sobre la demanda y oferta educativa superior en México a principios de los setenta. Una de las principales recomendaciones que se desprenden de este diagnóstico, fue la creación de la "Universidad Metropolitana Autónoma de la Ciudad de México", que después tomó el nombre con el cual hoy la conocemos.

La creación de la UAM se vio como una oportunidad política y social en el sentido de que se pensaba en una universidad que rompiera con los esquemas autoritarios de los gobiernos de las universidades tradicionales, y además en una universidad que se vinculara a la sociedad mediante su contribución a la solución de problemas sociales vigentes, a partir de un modelo universitario innovador, así como de su oferta educativa.

De ahí que, el interés de la UAM durante su periodo fundacional se centre en el establecimiento y puesta en marcha de un modelo universitario distinto al modelo tradicional, que se distingue por: a) el establecimiento de un gobierno universitario sustentado en órganos colegiados y órganos personales; b) una organización administrativa descentralizada que se concreta en la figura de los "Rectores de Unidad"¹⁴; c) una organización departamental en torno al conocimiento disciplinario¹⁵, donde destaca la vinculación entre la docencia y la investigación como actividades sustantivas de la Universidad; d) una alta proporción de profesores de tiempo completo¹⁶; e) una oferta educativa innovadora, ya que en los primeros años la UAM ofreció carreras no impartidas por otras instituciones¹⁷; f) la incorporación de una formación humanista en los estudiantes de la UAM¹⁸; y, g) programas de estudio impartidos por trimestres en lugar de semestres o cursos anuales con una

llamada "guerra sucia" de los setenta, permitiéndole a la autoridad gubernamental el impulso de ciertas direcciones en el sistema educativo en general (López Zárate et. al. 2000) y en el de educación superior en particular.

¹³ El 27 de marzo de 1973, el Presidente "sugirió la conveniencia de que la ANUIES efectuara un estudio, a partir del cual se propusieran soluciones susceptibles de ponerse en práctica inmediata" (Palabras de Bravo Ahuja, secretario de la SEP, durante la entrega del estudio de la ANUIES al Presidente de la República, en Revista de la Educación Superior, núm. 84, abril-junio de 1973).

¹⁴ La UAM está constituida por tres Unidades: Azcapotzalco, Xochimilco e Izatapalapa, y cada una de ellas está dirigida por un rector.

¹⁵ La UAM fue la primera universidad pública en incorporar un modelo organizativo departamental.

¹⁶ En 1974 cuando la UAM abrió sus puertas, se contrataron a 600 profesores, de los cuales 507 eran de tiempo completo (López Zárate et al. 2000), es decir, 84.5% y el resto de medio tiempo (8.3%) y tiempo parcial (7.2%). Estas cifras contrastan con la tendencia nacional de los setenta, donde se registra que en el sistema de educación superior de un total de 23 105 profesores, solamente el 4.7% profesores eran de tiempo completo.

¹⁷ Destaca en la Unidad Azcapotzalco, la carrera de Ingeniería Ambiental, en la Unidad Izatapalapa, la carrera de Ingeniería en Recursos Energéticos y, en la Unidad Xochimilco, la carrera de Diseño de los Asentamientos Humanos.

¹⁸ Desde un inicio, en la UAM se decidió incorporar a las ciencias sociales y a las humanidades como parte fundamental de la formación de los estudiantes, a través de materias que constituyen lo que se llama el tronco común o tronco general en cada una de las carreras que imparte esta Universidad.

duración de cuatro a cinco años, en lugar de una duración de cinco o seis años como en una universidad tradicional de la época.

Una de las principales preocupaciones de la nueva Universidad en sus primeros años de vida se centró en regular el funcionamiento de los principales órganos colegiados de toma de decisiones, así como en reglamentar los estudios de licenciatura. En este sentido, destaca que durante el periodo fundacional de la UAM se promulgaron los primeros reglamentos sobre el funcionamiento de los órganos colegiados, como son el Colegio Académico (1976), los Consejos Académicos (1977) y, los Consejos Divisionales (1978), así como el primer Reglamento de Estudios a Nivel de Licenciatura (1979), frente a la necesidad de normalizar los cursos, los requisitos de ingreso, el contenido de los planes y programas, entre los principales aspectos.

Durante este periodo fundacional, aún cuando se tiene la intención de articular las actividades de docencia e investigación, desde una perspectiva organizativa se le otorga un mayor peso a la investigación, partir de que las unidades básicas de operación, es decir, los departamentos, se organizan en torno a la investigación. De esta manera, una estructura organizacional diseñada para coordinar las actividades de investigación es responsable de atender de manera conjunta a la docencia y la investigación, propiciando un desequilibrio permanente entre investigación y docencia, que actualmente se busca revertir.

Periodo de Crisis (1982-1989)

Este periodo se contextualiza en un escenario más amplio que se distingue por una aguda crisis económica que inicia en México en 1982 y, que impacta de manera importante en el gasto educativo, particularmente en la educación superior, derivado de que el 90% de los ingresos de las IES se derivan del subsidio público directo. Asimismo, la estrechez financiera también tuvo un impacto directo en los sueldos de profesores universitarios, en la investigación y desarrollo y, en los gastos de inversión en equipo de investigación, laboratorios y talleres (Valenti y del Castillo 2000).

En este marco, se discute entre la comunidad universitaria de la UAM el impacto de la crisis económica en el presupuesto de esta Universidad, así como las limitaciones presupuestales para

llevar a cabo sus tareas sustantivas. En este sentido, destaca que en el marco del máximo órgano colegiado de gobierno, el Colegio Académico, se "reconoce la necesidad de concretar en lo futuro políticas institucionales que le permitan un mejor desempeño de sus tareas en atención a las tareas que le fija la Ley Orgánica " (López Zárate et.al. 1998:267). Este reconocimiento da la pauta para la conformación de una estructura de incentivos salarial vinculada al desempeño del personal docente de la UAM, con el propósito de favorecer la permanencia de los docentes en la Universidad, así como incrementar su salario base mediante la asignación de ingresos extraordinarios, lo cual se concreta durante la década de los noventa¹⁹.

Otra de los rasgos que distingue a este periodo, es el impulso que se le da a las actividades de investigación²⁰, a partir de la percepción de que la investigación se encontraba menos desarrollada que la docencia, debido a que en los orígenes de la UAM había más presiones por preparar los planes y programas de estudio y atender a la demanda (López Zárate et. al 2000:254)

El hecho de priorizar la investigación frente a la docencia propició problemas en las Áreas de Investigación, en el sentido de que se generó confusión con relación a las funciones sustantivas de éstas, ya que en algunas de ellas las actividades de docencia e investigación operaban conjuntamente, en otras la investigación tenía una clara prioridad frente a la docencia y, aún más en algunas las actividades de docencia era lo prioritario. Esta situación tiene lugar a raíz de que el Reglamento Orgánico aprobado en 1981 que otorga prioridad a la investigación, al mismo tiempo, no diseña una normatividad o alternativa reglamentaria puntual para atender a la docencia.

†

Como resultado de lo anterior, la docencia no sólo continuó sin una estructura propia sino que además se agudizaron problemas relacionados con la manera de dar seguimiento a la docencia (la asistencia y puntualidad de profesores, desempeño y atención de los estudiantes, actualización de

¹⁹ En este marco, destaca la creación del Reglamento de Ingreso y Promoción del Personal Académico (RIPA) vigente a partir de 1982 junto con sus reformas plasmadas en el Reglamento de Ingreso, Promoción y Permanencia del Personal Académico (RIPPPA). La importancia de ambos reglamentos radica que en ellos se establecen las reglas bajo las cuales se rige la evaluación del personal académico, con base en la cual se asignan los estímulos y becas.

²⁰ La UAM expresa explícitamente en la exposición de motivos del Reglamento Orgánico que "en la definición de la organización departamental caracterizada en el artículo 3 de este Reglamento se utilizó la palabra 'fundamentalmente' para dar énfasis a la actividad de investigación que corresponde a las áreas, con el propósito de resaltar que la Universidad tiene una organización académica para cumplir con ese objeto determinado en la Ley Orgánica" (UAM/www.uam.mx/legislación/2/13cl.html). Asimismo, en las Políticas Generales de la UAM, aprobadas en 1985, también se establece que "(...) la investigación ha sido considerada como la actividad preponderante hacia la cual deben canalizarse los mejores esfuerzos institucionales" (UAM/www.uam.mx/legislación/5/1cl.html)

los planes de estudio), sin el apoyo de una estructura formal, exclusiva y directamente responsable de la docencia.

En los primeros años de los noventa en el marco del interés gubernamental por los temas de la calidad y la evaluación en la educación superior, la UAM-A optó por la realización de un ejercicio de autoevaluación mediante los denominados "Auto-estudios Divisionales", a través de los cuales se buscó contar con un diagnóstico sobre las actividades de docencia e investigación poniendo énfasis en los insumos, procesos y resultados de la docencia. Aún cuando en este ejercicio no se encuentra una preocupación concreta por la calidad y la evaluación, queda claro para las autoridades universitarias que con relación a la docencia es necesario consolidar las actividades docentes y la planta de profesores, así como elevar la calidad de la enseñanza (UAM-A 1993), por lo que ambas necesidades quedan incorporadas a los principales ámbitos de acción como estrategias prioritarias. En este sentido, se distingue una preocupación por cómo fomentar e incrementar la calidad pero no cómo mantenerla y en consecuencia asegurarla.

Periodo de Cambios (la década de los noventa)

Este periodo se da en el marco de los cambios que se registran en la política educativa superior de financiamiento y calidad, donde la evaluación ocupa un lugar estratégico como se detalla en el capítulo tres de este trabajo. El gobierno ofreció en la primera mitad de los noventa fondos para la educación superior que permitieron, entre otras cosas, elevar sensiblemente los ingresos de los académicos. Con ello, lo que se buscó fue una ruptura con el principio de la llamada "homologación de sueldos" de los ochenta, basada en los principios de: a) igual remuneración para igual función; b) pocas diferencias de sueldos entre categorías laborales altas y bajas; y, c) una misma escala de salarios para todas las universidades públicas (Valenti y Varela 1998)

La postura de la UAM ante el anuncio de la política de evaluación a principios de los noventa marcó un cambio en las relaciones con el gobierno que algunos autores la califican de "amplia interacción" caracterizada por una doble actitud: una defensiva y otra de competencia (Valenti y Varela 1998:371).

En lo defensivo se trataba de llegar a un acuerdo pragmático con el gobierno a fin de tomar el mecanismo de evaluación en manos de la UAM, evitando la posibilidad de que se impusiera otro que la universidad no manejara o no hubiera diseñado. De aquí que a partir de 1989 la UAM adoptó un sistema de evaluación de dos grandes dimensiones: la evaluación individual de su personal académico, lo cual ha dado lugar a una estructura de incentivos integral orientada en mayor medida a la investigación y, con menos fuerza hacia la docencia; y, la evaluación institucional, en la cual se dejó que cada Unidad adoptara su propio método de autoevaluación de acuerdo con las tradiciones intelectuales e identidades organizacionales de cada Unidad (Ibidem:373).

En el aspecto competitivo, la UAM tenía razones para apoyar la política gubernamental. Existían elementos para pensar que uno de los objetivos no explícitos de la política gubernamental era el de fortalecer por medio de mecanismos financieros vinculados a la evaluación a algunas instituciones, entre ellas a la UAM, de modo de estimular un desarrollo relativamente armónico del sistema de educación superior (Valenti y Varela 1993). Así, la posición de la UAM frente a la evaluación se concretó en un sistema de evaluación interno propio.

En este periodo se registran cambios importantes asociados a la calidad y evaluación de la docencia, entre los cuales destacan: a) la conformación de una estructura de incentivos para el personal académico de la universidad²¹, y, b) el rechazo al Examen General para el Egreso a la

²¹ Esta estructura de incentivos está constituida por "estímulos" y "becas" que permiten a los académicos de la UAM obtener ingresos adicionales a su salario base a través de cinco distintos mecanismos: el estímulo a la Docencia e Investigación (1989); la Beca para apoyar la Permanencia del Personal Académico (1990); la Beca al reconocimiento de la Carrera Docente (1992); Estímulo a los Grados Académicos (1993); y, el Incentivo a la Trayectoria Académica Sobresaliente (1993). De estos cinco mecanismos, destaca que solamente uno de ellos, la Beca a la Carrera Docente está orientada particularmente a estimular el desempeño en las actividades de docencia, lo cual favorece un desequilibrio en el desempeño docente entre las actividades de investigación y docencia. Esta situación no es privativa del caso de la UAM sino que es una tendencia que se registra también a nivel mundial (Drenan 2001). Uno de los principales elementos que explican este desequilibrio en el sistema de incentivos tanto en el caso que nos ocupa como en otras instituciones, es que se presenta una mayor dificultad para evaluar la excelencia en la docencia dado que es muy difícil cuantificar los procesos involucrados en la enseñanza-aprendizaje así como las distintas actividades que implica la docencia las cuales van más allá de dar clases frente a grupo. En su lugar, se favorecen los indicadores que dan cuenta de los resultados como sucede en la UAM. Otro elemento que contribuye a explicar la tensión entre docencia e investigación es que no existe lo que se podría llamar una "cultura de la docencia" como sí existe una "cultura de la investigación", en el sentido de que permea el convencimiento en el marco de una comunidad académica de que las actividades de docencia no tienen el mismo valor que la investigación ya sea porque no se obtienen el mismo tipo de recompensas en forma de ingresos adicionales o por el hecho de que dedicarse a las actividades de investigación va acompañado de una mayor prestigio (Drenan 2001).

Licenciatura (EGEL)²², como un mecanismo de evaluación externa orientado al desempeño de los estudiantes.

Asimismo, destacan cambios relacionados con la investigación que se muestran en el impulso que se le otorga a esta actividad, que se registra en la aprobación de las adiciones a las Políticas Generales sobre Áreas de Investigación y el establecimiento de Políticas Operacionales para determinar Mecanismos de Evaluación de las Áreas. Esta política institucional tuvo un impacto particular en la Unidad Azcapotzalco donde se decidió implementar un proceso de evaluación en las Áreas de Investigación el cual concluyó en 1996²³. Con este ejercicio de evaluación no solamente se reestructuraron las Áreas de Investigación sino que además desaparecieron alrededor del 50% de ellas (De Garay 1998).

La situación anterior, además de beneficiar a la investigación impactó negativamente a la docencia en las tres Divisiones que conforman a la UAM-A²⁴ en el sentido de que las Áreas que no se aglutinaban en torno a la investigación sino en torno a la atención de algunos aspectos de la docencia desaparecieron con lo cual las actividades de docencia quedaron aún más desprotegidas, porque si bien eran atendidas por una estructura organizacional orientada a las actividades de investigación, al desaparecer éstas quién o qué estructura se hace cargo de la docencia. De hecho, una proporción importante de docentes que no lograron incorporarse a las Áreas de Investigación actualmente se encuentran bajo la responsabilidad de los Jefes de Departamento.

En la Unidad Azcapotzalco, frente a esta particular circunstancia donde se hace evidente la ausencia de una estructura formal para atender a la docencia, se crearon en los Departamentos estructuras paralelas para ocuparse de la docencia, por ejemplo, en la División de Ciencias Sociales y Humanidades la docencia se organizó bajo un esquema que llaman "Ejes Curriculares", que representa una estructura informal que se organiza en torno a las distintas materias que conforman los programas de estudio, donde se abre un espacio para la deliberación colectiva acerca del

²² El 2 de febrero de 1994, la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) acordó una nueva modalidad de evaluación para ser discutida y aprobada, en su caso, por parte de las IES afiliadas a la ANUIES: la presentación del Examen General de Calidad Profesional (EGCP), hoy EGEL, cuya entidad responsable de su elaboración es el CENEVAL.

²³ Cabe destacar que la UAM-A fue la única de las tres Unidades que conforman a la UAM en realizar este ejercicio de evaluación.

²⁴ La División de Ciencias Básicas e Ingeniería (CBI); la División de Ciencias Sociales y Humanidades (CSH); y, la División de Ciencias y Artes para el Diseño (CyAD).

contenido de las materias, los avances de tipo disciplinario, así como sobre las distintas problemáticas que emergen en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Desde la perspectiva de esta investigación, la tensión entre una alta legitimidad y una baja eficiencia en los procesos de decisión internos ocupan parte importante de nuestra atención analítica, en este sentido, una de las principales lecciones del proceso evaluativo de las áreas de investigación llevado a cabo en la UAM-A entre 1995 y 1997 que guarda especial relevancia es, que posiblemente los resultados finales, es decir, la desaparición de parte importante de las áreas de investigación hubiera sido mejor aceptado por la comunidad universitaria, o dicho con otras palabras, la legitimidad del proceso, que se había ganado antes de dar a conocer los resultados finales, no se hubiera debilitado, de haberse preterido prolongar el proceso de deliberación colectiva en el Consejo Académico de la Unidad, en lugar de enviar los resultados finales a los respectivos Consejos Divisionales (De Garay 1998:151).

En este sentido, destaca que cuando la eficiencia instrumental se impone a la legitimidad, los resultados del cambio, si bien se logran instrumentar, ello se hace con gran dificultad política por la falta de una legitimidad sólida. De aquí que, todavía entre la comunidad universitaria de la UAM-A se percibe, una desazón producto de la percepción de que en este proceso evaluativo "imperó el interés de varias autoridades por culminar la evaluación a la brevedad, con el simple propósito punitivo, según su apreciación, de cancelar varias áreas" (De Garay 1998:152).

El Periodo de la Docencia (1999-?)

Esta etapa se registra a partir de abril de 1999 y aún continúa en curso. Comenzó a raíz de que el Rector General de la UAM, en ese momento el Dr. José Luis Gázquez, convocó a toda la comunidad UAM a una "Reflexión sobre la Docencia" con la intención explícita de integrar y articular las funciones sustantivas de la universidad poniendo énfasis en la docencia a partir del reconocimiento de que la debilidad más notoria en la UAM está en la formación de los estudiantes. En esta misma línea destaca el reconocimiento de que el principal problema que ha impactado a la docencia es "un problema de organización, la estructura de la universidad, en su operación no ha logrado dar un contenido real a la figura del profesor-investigador" (UAM 2001: 24), propiciando que los estudiantes

no se beneficien del ambiente académico que se puede generar bajo una comunidad de investigadores, "los estudiantes han sido olvidados" (Ibidem: 28)

Una de los planteamientos que sobresalen en esta *Reflexión* es que el principal problema en la docencia se deriva de "el peso excesivo que se le ha concedido a la investigación en los mecanismos de evaluación cuya consecuencia es la fragmentación y el descuido inevitable de la docencia como labor secundaria" (UAM 2001:21). En este sentido, se propone "no solo atender y corregir deficiencias sino recuperar la docencia como espacio privilegiado (y colegiado) de integración" (Ibidem).

En esta misma *Reflexión*, aún cuando explícitamente no se reconoce una preocupación por los mecanismos de evaluación, subyace cierto interés sobre el mejoramiento de los mismos, aunque dicho interés no se refleja formalmente en el resultado final de la *Reflexión*, que culminó en marzo del 2001 con el dictamen de las *Modificaciones y Adiciones a las Políticas Generales de Docencia y la Definición de las Políticas Operacionales de Docencia*.

A pesar de lo anterior, parte importante de los resultados de esa *Reflexión*, ha ido retomado por las autoridades en la Unidad Azcapotzalco, donde a partir de la nueva gestión institucional (2001-2005), se reincorpora el esfuerzo iniciado desde finales de la década de los noventa para establecer las Coordinaciones Divisionales de Docencia, a fin de revertir el desequilibrio la ausencia de una organización exclusivamente para la docencia. Asimismo, en esta Unidad, se asumen aspectos cruciales para fortalecer la informalidad de la docencia que se refleja a partir del establecimiento de espacios colegiados para la docencia en distintos niveles de la misma Unidad, entre las cuales destaca la Coordinación de Docencia (COD) de reciente creación (2001)²⁵. En esta misma línea, destaca la aprobación de las Políticas Operativas de Docencia, en marzo del 2003, que representa la operacionalización de las *Modificaciones y Adiciones a las Políticas Generales de Docencia y la Definición de las Políticas Operacionales de Docencia*

²⁵ Cabe destacar que la UAM-A es la única de las tres Unidades que cuenta con una Coordinación de Docencia (COD). Se crea por acuerdo de la rectora Mónica de la Garza, y se formaliza en abril del 2001 durante la gestión actual, donde el rector es el Maestro Víctor Sosa. El propósito con esta COD es lograr una mayor articulación entre la Rectoría de Unidad y las tres Divisiones, a través del impulso de tres programas: Fortalecimiento a la Docencia; de la docencia, innovación educativa e Instrumentación Curricular; y, Planeación, Seguimiento y Evaluación de la Docencia

4.2 LA FISONOMÍA INSTITUCIONAL DE CAMBIO DE LA UAM-A

Como se establece en el capítulo 2, la fisonomía institucional de cambio de una universidad se configura en este trabajo a partir de tres elementos básicos: el origen del financiamiento, la estructura de gobierno, y la estructura académica, los cuales dan cuenta de la complejidad organizativa y operativa de las instituciones de enseñanza superior. Nuestro propósito en esta sección, es describir y explicar las implicaciones que estos tres elementos tienen para el cambio en la UAM-A, particularmente con los asuntos asociados a los elementos que forman parte de la estrategia de evaluación universitaria.

A continuación se aborda cada uno de los elementos que constituyen la fisonomía de cambio en la UAM. Cuando abordamos los aspectos del origen del financiamiento y la estructura de gobierno, nos referimos a la UAM en su conjunto, con algunas excepciones que se marcan en el texto, ya que dichos aspectos son extensivos a la Unidad Azcapotzalco. Sin embargo, con relación a la estructura académica nos referimos exclusivamente a nuestro caso de estudio.

4.2.1 El origen del financiamiento

La UAM es una institución de enseñanza superior autónoma y pública. Su autonomía se sustenta jurídicamente en el hecho de que fue creada como un organismo descentralizado del Estado, de lo cual se derivan sus fundamentos jurídicos, es decir, el hecho de que cuenta con personalidad y patrimonio propios. Esto último, otorga a la UAM derechos y deberes distintos a los del Estado, y en este sentido, esta Universidad goza de una autonomía orgánica que significa que sus actividades son realizadas por autoridades propias y distintas, a las de la administración centralizada.

En este sentido, la UAM tiene facultades de autogobierno y normativas, ya que cuenta con el reconocimiento jurídico y la competencia legal, que le otorga su Ley Orgánica para: a) crear sus propias leyes y reglamentos que rigen las tres actividades sustantivas de la universidad²⁶, así como al personal docente, estudiantes, planes de estudio y gestión administrativa; b) la elección de sus órganos de gobierno; c) y, la administración de sus recursos. Lo anterior, otorga facultades a la UAM

²⁶ Cabe recordar que las tres actividades sustantivas de una institución de educación superior son: la docencia, la investigación y la extensión y promoción de la cultura.

para que, parte importante de su orden jurídico sea creado por órganos colegiados, cuya configuración implica un proceso que se distingue por la participación de los diferentes miembros que conforman a la comunidad universitaria, a través de sus legítimos representantes y de los titulares de los órganos personales.

El carácter público de la UAM se deriva de que la mayor parte de su financiamiento proviene de recursos otorgados por el gobierno federal, a través del subsidio público directo, bajo un proceso que respeta la autonomía de la Universidad²⁷. En el caso de la UAM, el subsidio representa alrededor del 90% de sus ingresos totales, lo cual da cuenta por una parte, de una fuerte dependencia de recursos públicos para su sobrevivencia; y, por otra, de una baja participación de ingresos distintos al subsidio público en sus ingresos totales. Si a lo anterior, sumamos el hecho de que las fuentes alternativas de financiamiento más importantes a las cuales la UAM tiene oportunidad de acceder resultan ser también públicas, la dependencia de recursos públicos por parte de la UAM se torna más fuerte y se hace más evidente.

Lo anterior, implica que si bien la UAM es una institución autónoma orgánicamente, no es una institución autosuficiente en términos financieros, lo cual genera un tipo de dependencia asociada a recursos públicos, que crea un ambiente favorable para ser permeada por la capacidad de incidencia técnica del Estado mexicano, en el sentido de que dicha dependencia propicia la observancia de reglas impulsadas desde la esfera gubernamental, a través de las cuales se ofrece la oportunidad de acceder a ingresos extraordinarios distintos al subsidio público. La característica de estas reglas es que están asociadas a ejercicios de evaluación, como se detalla en el capítulo 3, los cuales implican ajustes y cambios al interior de la Universidades. En este sentido, destaca que la dependencia financiera de recursos públicos guarda una estrecha relación con las posibilidades de cambio de tipo exógeno.

En el caso de la UAM-A la solicitud de ingresos extraordinarios a través de FOMES, PROME o FIFI, ha favorecido el cambio institucional, a partir de la adopción de reglas externas de evaluación vía

²⁷ El subsidio federal a la UAM está sujeto a reglas y tiempos de elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo, al interior de la UAM, existen reglas tanto en la Ley Orgánica como en el Reglamento de Presupuesto de la UAM, que son las que norman el proceso de elaboración del presupuesto de la Universidad, que se envía al Ejecutivo Federal. Corresponde al Patronato de la UAM formular el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la Universidad, y proponerlo a consideración del rector general quien lo somete a la aprobación del Colegio Académico.

CIEES, y de reglas externas de seguimiento orientadas a los estudiantes. Esto último como resultado de la asignación de becas públicas para estudiantes de la UAM, a través del Programa Nacional de Becas y Financiamiento Educativo (PRONAES).

Uno de los principales elementos que favorece la observancia de reglas externas de evaluación por parte de la UAM-A es que dichas reglas están asociadas a un sistema de incentivos. En el caso de la evaluación-CIEES, el incentivo es la asignación de “fondos condicionados”, ya que la observancia de este tipo de evaluación representa uno de los principales requisitos de la evaluación-SESIC. En tanto que la adopción de reglas de seguimiento orientada a los estudiantes está vinculada a la asignación de tutores por parte de la Universidad, los cuales tienen bajo su responsabilidad al alumno que cuenta con una beca otorgada por la SEP a través del PRONAES. Si el estudiante no cumple con el promedio reglamentario se le retira la beca que obtuvo para cursar sus estudios de licenciatura, lo cual hipotéticamente puede generar un mal precedente para la Universidad para asignaciones futuras.

4.2.2 El Gobierno Universitario

La importancia que tiene la estructura formal y funcionamiento del gobierno universitario de la UAM es, que a partir de ello podemos conocer quién gobierna y cómo se gobierna en esta Universidad, es decir, es posible dar cuenta de su modelo decisional. A su vez como de las implicaciones que tiene éste en los procesos de cambio. La estructura formal y funcionamiento del gobierno universitario de la UAM se sustenta en un marco institucional legal, derivado de su Ley Orgánica, donde se establecen las estructuras de autoridad y de gobierno, así como las funciones correspondientes a los diversos tipos de instancias universitarias de gobierno.

El gobierno universitario de la UAM refleja diversos niveles de participación de la comunidad universitaria a través de dos tipos de órganos: colegiados y personales²⁶. Además de este tipo de órganos existen, en la UAM otro tipo de instancias, que no son órganos de la Universidad, pero se definen reglamentariamente como instancias de apoyo establecidas “para el cumplimiento de las

²⁶ Dado que el interés de esta sección es el gobierno universitario en su conjunto, se sugiere que para un mayor detalle sobre el funcionamiento de los órganos personales se consulte el Anexo 3.

funciones de la Universidad²⁹, las cuales tienen como responsabilidad apoyar a los órganos personales en sus respectivas tareas³⁰.

Existen tres órganos colegiados académicos: el Colegio Académico, los Consejos Académicos y los Consejos Divisionales (ver Cuadro 13); y, dos órganos colegiados más con atribuciones distintas a las académicas que son: la Junta Directiva que entre sus principales atribuciones está el nombramiento del rector general y rectores de Unidad; y, el Patronato, el cual es responsable, entre otras cosas, de formular el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la Universidad. De acuerdo al interés de este trabajo, nos concentramos en los primeros. El Colegio Académico funciona a nivel de toda la Universidad, por eso se considera el órgano máximo de gobierno; los Consejos Académicos operan en cada Unidad; y, los Consejos Divisionales en cada una de las Divisiones.

Cuadro 13: El Gobierno Universitario de la UAM

Órganos Colegiados		Órganos Personales	
Número	Nombre	Número	Nombre
1	Colegio Académico	1	Rector General
3	Consejos Académicos (uno por cada Unidad)	3	Rectores de Unidad
9	Consejos Divisionales (tres por cada Unidad)	9	Directores de División
		40	Jefes de Departamento

Fuente: Elaboración Propia

La particularidad de los órganos colegiados es que en ellos están representados los diferentes sectores que conforman a la comunidad universitaria (autoridades, docentes, estudiantes y personal administrativo), que deliberan de manera colectiva como un rasgo distintivo del proceso interno de toma de decisiones que orienta el desarrollo académico de la institución. De esta manera, los órganos colegiados están constituidos por órganos personales y representantes electos de los diferentes sectores de la comunidad (ver Cuadros 14,15 y 16). En cada uno de ellos, la tercera parte son órganos personales (funcionarios), otra tercera parte son representantes del personal académico y, la otra, la ocupan los alumnos, contando también con la representación de los trabajadores administrativos, excepto en el caso de los Consejos Divisionales.

²⁹ Artículo 6 del Reglamento Orgánico de la UAM.

³⁰ Para un mayor detalle sobre el funcionamiento de las instancias de apoyo se sugiere consultar el Anexo 3.

Cuadro 14: La Composición del Colegio Académico de la UAM

Representantes		Titulares de Órganos Personales		TOTAL
Número	Sector	Número	Nombre	
9	(3) representantes del personal académico por Unidad	1	Rector General	
9	(3) Representantes de Alumnos por Unidad	3	(1) Rector por Unidad	
3	(1) Representante de personal administrativo por Unidad	9	(3) Directores de División por Unidad	
21		13		34

Fuente: Elaboración Propia

Cuadro 15: La Composición del Consejo Académico de la UAM-A

Representantes		Titulares de los Órganos Personales		TOTAL
Número	Sector	Número	Nombre	
14	(1) Representante del personal académico p/c departamento	1	Rector de Unidad	
14	Representantes de alumnos	3	Directores de División	
2	Representantes del personal administrativo	14	Jefes de departamento	
30		18		48

Fuente: Elaboración Propia

Cuadro 16: La Composición de un Consejo Divisivo de la UAM-A

División	Representantes		Titulares de Órganos Personales		TOTAL
Nombre	No.	Sector	No.	Nombre	
CBI	10	5 profesores 5 alumnos	1 5	Director de División Jefes de Departamento	
CSH	10	5 profesores 5 alumnos	1 5	Director de División Jefes de departamento	
CyAD	8	4 profesores 4 alumnos	1 4	Director de División Jefes do departamento	
	28		17		35

CBI: Ciencias Básicas e Ingeniería

CSH: Ciencias Sociales y Humanidades

CyAD: Ciencias y Artes para el Diseño

Fuente: Elaboración Propia

Cada uno de estos tres órganos colegiados tiene atribuciones específicas asociadas al ámbito académico³¹. Sin embargo, las decisiones sobre aspectos fundamentales para la vida académica de la institución, como pueden ser los cambios que impliquen modificaciones en los reglamentos, el presupuesto anual de la Universidad, y los cambios o reformas de planes y programas de estudio, competen a los tres órganos colegiados. El proceso de toma de decisiones en este tipo de asuntos, se distingue por una dinámica de movimientos que fluye de "abajo hacia arriba", es decir, de los Consejos Divisionales hacia el Colegio Académico, lo cual se ve más claramente si tomamos como ejemplo el cambio en los planes y programas de estudio, como a continuación se describe.

En este caso, los Consejos Divisionales son los responsables de proponer a Consejo Académico la creación y el cierre, así como cambios profundos de un determinado plan de estudios a fin de que con la aprobación de este órgano colegiado se permita el tránsito final que es llevar el asunto a Colegio Académico. En este sentido, la creación, cambios y cierre de un plan de estudios son decisiones que deben llegar a la autoridad máxima que es el Colegio Académico, ya que cuando se trata de "adecuaciones"³² a los planes y programas de estudio la única autoridad competente es el Consejo Divisional, siempre y cuando éste informe a los otros dos órganos colegiados las adecuaciones efectuadas.

Sin embargo, el riesgo de no ser aceptadas las "adecuaciones" persiste porque el marco institucional establece que "el Colegio Académico y los Consejos Académicos podrán impedir la entrada en vigor de las adecuaciones aprobadas por los Consejos Divisionales si consideran que con ellas se afecta su competencia de modificar planes y programas de estudios"³³.

³¹ Entre las facultades del Colegio Académico destacan: las atribuciones relativas a: la expedición y disposiciones reglamentarias de aplicación general para la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la universidad; el establecimiento de Unidades, Divisiones, Departamentos, así como la aprobación de los planes y programas académicos (Artículo 13 de la Ley Orgánica de la UAM). Por su parte, los Consejos Académicos, tienen entre sus principales competencias: "dictaminar y armonizar los proyectos sobre planes y programas académicos que le propongan los Consejos Divisionales y, en el caso de que el dictamen sea favorable, someterlos a la aprobación de Colegio Académico" así como "proponer ante el órgano correspondiente las medidas que tiendan al mejoramiento de las actividades de la Unidad Universitaria" Artículo 23 de la Ley Orgánica de la UAM). Y, finalmente, los Consejos Divisionales son responsables del funcionamiento de un programa educativo, proceso que involucra las siguientes atribuciones: formular los planes y programas académicos de la División; fijar el cupo anual de ingreso de los estudiantes en los distintos planes y programas de estudio; decidir en qué casos procede la solicitud de un alumnos para recuperar la calidad de estudiante; la programación anual de las actividades académicas de las unidades de enseñanza-aprendizaje y evaluar su desarrollo; determinar en forma anual las necesidades del personal académico; planear el desarrollo y funcionamiento de la división; y cuidar que el personal académico y administrativo cumpla eficazmente las funciones de su competencia (Artículo 29 de la Ley Orgánica de la UAM).

³² Artículo 37 del Reglamento de Estudios Superiores.

³³ Artículo 40 de la Ley Orgánica de la UAM.

La situación anterior explica en gran medida el hecho de que en la UAM la renovación y/o actualización de los planes y programas no se realice de manera sistemática y, en su lugar, se opte más por la actualización que implica cambios de menor alcance (*adecuaciones*³⁴) que el cambio integral (*modificaciones*). En este contexto, donde la concreción de un cambio mayor en los planes de estudio implica un largo recorrido, toma relevancia la evaluación externa vía CIEES, como se aborda más adelante en este mismo capítulo.

En este sentido lo que destaca es que aún cuando las tres Unidades Universitarias funcionan administrativamente de forma desconcentrada este mismo patrón no es extensivo a la dinámica académico-institucional. Esto es, cualquier cambio que implique una modificación al marco institucional de la universidad, es necesario contar con el acuerdo colegiado de las tres Unidades y con la aprobación del órgano máximo el Colegio Académico, de lo contrario el cambio no procede. Esta situación explica en parte importante la gradualidad con la cual ocurren las reformas al interior de la institución, entre las cuales destacan la espaciada actualización de los planes de estudio y, la persistencia de fallas en la estrategia interna de evaluación

En síntesis, los principales rasgos que distinguen a la estructura y funcionamiento del gobierno universitario de la UAM son:

La horizontalidad bajo la cual opera el proceso de toma de decisiones, en el sentido de que ninguno de los órganos colegiados académicos cuenta con las competencias legales para tomar decisiones por sí mismos en algunos aspectos como los relacionados con la renovación integral de planes y programas de estudios, y en consecuencia en este tipo de asuntos, la decisión precisa de la participación de los tres órganos colegiados. Esto da cuenta de que entre este tipo de órganos, no existe una relación jerárquica que permita la delegación de funciones de uno a otro.

El hecho de que la toma de decisiones sea resultado de una deliberación colectiva que tiene lugar al interior de los órganos colegiados, favorece las condiciones para la emergencia de una tensión que refleja una alta legitimidad y una baja eficiencia instrumental, derivado no sólo de la propia

³⁴ Las "adecuaciones" que pueden aprobar los Consejos Divisionales se ubican en aspectos tales como "cambio de nombre y seriación de unidades de enseñanza-aprendizaje, unión, separación, supresión, adición o actualización de las mismas, cambios de trimestre, de modalidades de evaluación y de bibliografía" (Exposición de Motivos en el Reglamento de Estudios Superiores).

deliberación, sino de la composición misma de los distintos órganos, como se sintetiza en los Cuadros 14, 15 y 16. En este sentido destaca que, al interior de los órganos colegiados de carácter académico participan los distintos sectores que constituyen a la Universidad y, que cada uno representa intereses distintos³⁵.

Adicionalmente a lo anterior, hay que considerar que cuando un asunto es turnado o llega a Consejo Divisional, ello ha sido precedido por una deliberación colectiva formal a través de la instauración de Comisiones, o informal, al interior de los cuerpos académicos que integran los Departamentos. En ambos casos tienen lugar debates y discusiones donde se enfrentan los intereses disciplinarios de los cuerpos académicos organizados en torno a una disciplina en particular, lo cual da cuenta de la complejidad de los procesos deliberativos de tipo colectivo en la UAM

De esta manera, si bien la deliberación colectiva que fluye de “abajo hacia arriba” favorece la construcción de acuerdos y consensos sólidos, ello implica un proceso prolongado que dilata la consolidación de los cambios, lo cual se observa a través del tiempo que toma: a) la discusión entre la comunidad universitaria en torno a Comisiones específicas; b) que transcurre entre la deliberación colectiva al interior de los distintos órganos colegiados y la aprobación de reformas en cuestión; y, c) entre la decisión aprobada por el máximo órgano de gobierno, el Colegio Académico y, la puesta en marcha de esa decisión.

De ahí que, lo distintivo del modelo decisional de la UAM sea la alta legitimidad y una baja eficiencia instrumental, lo cual genera condiciones, más no asegura, que los cambios llevados a cabo sean observados por el conjunto de la comunidad universitaria, ya que como se registra en el proceso evaluativo de las áreas de investigación en la UAM-A, en el momento en que se debilitó la legitimidad se complicó la instrumentación de los resultados de dicho proceso.

4.2.3 La Estructura Académica: la organización departamental

En esta sección, se describe la estructura académica bajo la cual opera la UAM-A que corresponde a una organización departamental, lo cual significa que sus actividades básicas, la docencia y la

³⁵ A esta situación hay que agregar que la regla de decisiones al interior de cada órgano colegiado es la de mayoría simple, cuyos resultados no siempre reflejan las preferencias individuales de la mayoría. Sin embargo, esto constituye un tema a investigar a futuro.

investigación, giran en torno a una estructura disciplinaria donde convergen distintos grupos académicos que responde a sus propios intereses disciplinarios e incluso personalistas, que hacen del cambio un proceso complejo.

La complejidad de la estructura académica en la UAM-A se deriva tanto de su organización formal, la departamentalización, como de su organización informal. Esta última, se explica a raíz de la ausencia de una estructura formal diseñada, desde los orígenes de la UAM, para atender las actividades de docencia. En este sentido, la convergencia entre una estructura formal e informal torna más compleja la deliberación colectiva sobre los asuntos asociados específicamente a la docencia.

La Estructura Formal

La UAM-A está constituida por tres Divisiones, CBI, CSH y CyAD, las cuales son responsables tanto de las actividades de docencia como de investigación. Cada una de estas Divisiones, a su vez, comprende a distintos Departamentos³⁶, los cuales representan las unidades básicas de operación de las Universidad porque en torno a ellos se organizan las actividades de docencia e investigación bajo una lógica disciplinaria distinta de acuerdo a las disciplinas específicas que constituyen a cada Departamento. Asimismo, al interior de los Departamentos se ubican las Áreas de Investigación, en las cuales se desarrollan los programas y proyectos de investigación en una especialidad o bien mediante la conjunción de especializadas con objetivos comunes cuando existen cuerpos académicos fuertemente consolidados.

El modelo departamental de la UAM-A se caracteriza por una estructura y funcionamiento horizontal en dos sentidos: no existe una única autoridad responsable de las actividades de docencia con capacidad para decidir por sí misma, especialmente cuando se trata de la revisión y cambios en los programas de estudio y, derivado de lo anterior, no existe una relación jerárquica entre las distintas instancias responsables de dicha actividad. Esto es, la horizontalidad de la estructura permite que la

³⁶ CBI comprende cinco Departamentos: Ciencias Básicas, Electrónica, Energía, Materiales y Sistemas; CSH abarca también cinco Departamentos: Administración, Derecho, Economía, Sociología y Humanidades; y, CyAD comprende cuatro Departamentos: Evaluación de Diseño en el Tiempo, Investigación para el Diseño, Medio Ambiente, y Procesos y Técnicas de realización para el Diseño.

responsabilidad de la docencia esté fragmentada en tres instancias: dos órganos personales que son el Director de División y el Jefe de Departamento; y una instancia de apoyo que descansa en la figura del Coordinador de Carrera.

A partir del modelo departamental que caracteriza esta Universidad la docencia recae en un trabajo compartido de coordinación entre el Director de División, los Jefes de Departamento, los Jefes de Área y el Coordinador de Carrera. El Director de División cumple con los acuerdos del Consejo Divisional, el cual determina el número mínimo de grupos que deben abrirse para cada asignatura. Por su parte, los Jefes de Departamento diseñan los horarios y establecen las asignaciones de cursos definitivas, de acuerdo con la disponibilidad de profesores, la demanda estimada, las solicitudes de grupos presentadas por los estudiantes y las propuestas que presentan los Jefes de Área de investigación. Y, los Coordinadores de Licenciatura tienen bajo su responsabilidad el registro formal de los proyectos terminales mediante los cuales se titulan los estudiantes, y son el enlace con los alumnos.

Aún cuando cada una de las Divisiones son responsables de las distintas actividades que abarca la docencia, a partir de una misma estructura organizacional formal se registran diferencias en la manera de ofrecer las asignaturas que corresponden a cada una de las carreras. En este sentido, la organización de la docencia en el caso de la División de CBI sigue una organización matricial; la de CSH destaca por estar fundamentada en lo que se conoce como los "Ejes Curriculares"; y, la de CyAD se fundamenta también en una estructura matricial favoreciendo un sistema de enseñanza-aprendizaje denominado Sistema Eslabonario, donde las unidades de enseñanza-aprendizaje se consideran como eslabones que se van engarzando dando apoyo al proyecto de diseño.

A continuación se describe los rasgos particulares de la organización de la docencia en cada una de las Divisiones tomando en consideración tanto las estructuras formales que corresponde básicamente a la organización departamental como las informales que se refieren a aquellas instancias que, se han conformado a partir de la necesidad generalizada de contar con estructuras propias de la docencia y para la docencia.

La División de Ciencias Básicas e Ingeniería

La División de Ciencias Básicas e Ingeniería con cinco Departamentos imparte un total de nueve programas de licenciatura bajo una organización matricial. Esto es, las materias que conforman a cada una de las carreras pertenecen a Departamentos distintos de tal forma que, por ejemplo, todas las materias de física, química y matemáticas son impartidas en su mayoría por académicos de las ciencias respectivas los cuales están adscritos al Departamento de Ciencias Básicas. En este sentido, los profesores del Departamento de Ciencias Básicas ofrecen cursos de sus materias respectivas a los nueve programas de licenciatura y, así sucede con cada uno de los Departamentos.

En el caso de esta División la responsabilidad de la evolución y calidad de los planes y programas de estudio descansa directamente en los Departamentos y, en este sentido la organización de CBI se apega en mayor medida al modelo de la UAM con relación a la búsqueda de la interdisciplinariedad en la oferta de carreras.

Sin embargo, los problemas de articulación entre las distintas instancias responsables de la docencia comenzaron a hacerse patentes a raíz de la Evaluación de las Áreas de Investigación, a partir de la cual desaparecieron el 33.3% de las áreas (De Garay 1998), es decir, una tercera parte del total. La importancia de este dato es que las áreas de investigación eran los espacios en donde se propiciaba la discusión colegiada de la docencia además de ser las responsables de las unidades de enseñanza-aprendizaje y de la asignación de profesores.

Frente a la necesidad de hacer frente a esta problemática y en el contexto de la ausencia de una estructura formal de docencia, lo que dio paso fue a la creación de instancias informales de apoyo orientadas a atender la docencia. En este marco, se han creado distintas instancias como son la Coordinación Divisional de Docencia, los Comités de Carrera y las Comisiones Académicas. La primera funciona como una instancia de apoyo para el Director de División en tanto que la segunda sirve de apoyo al Coordinador de Carrera y, por último las Comisiones Académicas apoyan a los Jefes de Departamento.

Cada una de estas instancias tienen distintas responsabilidades, la Coordinación Divisional de Docencia básicamente apoya al Director de División en todas las actividades relacionadas con la docencia; mientras que la tarea de los Comités de Carrera es tener una visión global de cada una de las carreras con el propósito de establecer los perfiles de las materias que componen a cada una de las nueve licenciaturas. Por su parte, las Comisiones Académicas tienen bajo su responsabilidad la discusión temática con lo cual se busca la reflexión colectiva de los profesores que imparten materias que pertenecen a un mismo tema, por ejemplo, las distintas materias de física de matemáticas, etc.

La División de Ciencias Sociales y Humanidades (CSH)

Esta División imparte un total de cuatro programas de licenciatura con un número igual de Departamentos, lo cual significa que cada Departamento atiende a una sola carrera. La organización de esta División gira en torno a los llamados "Ejes Curriculares", que representan una estructura informal en torno a la cual se organizan las materias que constituyen a los planes de estudio. La idea de los Ejes Curriculares es que éstos se consideren formalmente como espacios de discusión colectiva donde se aborden los distintos problemas relacionados con las temáticas de los Ejes y con el proceso de docencia. La misma División ha establecido que los Ejes Curriculares "son las instancias de organización colegiadas encargadas de revisar: revisar los programas de estudio de las materias que conforman al eje; dar seguimiento a la actividad docente, planificar la programación escolar; establecer criterios de evaluación y formular exámenes curriculares globales y de recuperación; proponer cursos para la formación de profesores y crear seminarios que incidan en la investigación vinculada a la docencia" (DCSH 1999:5).

La idea de organizar y desarrollar la docencia a partir de los Ejes Curriculares surgió primero en 1989 en el Departamento de Sociología y, posteriormente a partir de ese año este tipo de organización se ha ido adoptando con diferentes niveles de consolidación en los demás departamentos. Actualmente los cinco Departamentos que componen a la División atienden a la docencia con esta estructura bajo a un total de 43 Ejes Curriculares, trece en la carrera de Administración, nueve en Derecho, siete en Economía, ocho en Sociología, tres en el Tronco General de Asignaturas y, tres en Lenguas Extranjeras.

Una de las principales ventajas de los Ejes Curriculares para los procesos de cambio es que en ellos se concentra en una sola instancia la discusión colectiva. En este sentido, destaca la posibilidad de que los Ejes Curriculares sean los espacios colegiados de planeación, desarrollo y seguimiento y evaluación de las actividades docentes. Hay que destacar que aún cuando la estructura de los Ejes Curriculares es informal, en el sentido de que no están reconocidos por el marco institucional de la Universidad, ya observa aspectos positivos en su funcionalidad como se registra en las adecuaciones que se llevaron a cabo en los cuatro programas de la División en el año 2000.

Mientras que una de las principales desventajas es que la informalidad con la cual operan los Ejes Curriculares, favorece que cada una de estas instancias opere de acuerdo a sus intereses o de acuerdo a la capacidad de convocatoria del Coordinador de Ejes, es decir, de manera heterogénea. En este sentido, existe evidencia, según se deriva de las entrevistas, que de los 43 Ejes Curriculares que existen en CSH, solamente tres Coordinadores de Eje asumen tareas distintas a las cotidianas (programación de materias, programación de docentes, etc.) es decir, se reúnen para realizar un seguimiento de docencia y detectar posibles cuellos de botella en las materias, así como a analizar índices de deserción, reprobación, entre otras.

División de Ciencias y Artes para el Diseño

La División de Ciencias y Artes para el Diseño con cuatro departamentos es responsable de la impartición de tres carreras bajo una estructura matricial similar a la de CBI. De esta forma, los Departamentos no imparten una carrera en particular. Las características que distinguen a esta División frente a las otras dos Divisiones es que en su oferta de carreras se incorpora un sistema pedagógico-didáctico que es el Sistema Eslabonario y un modelo teórico-metodológico de diseño que es el Modelo General del Proceso de Diseño.

De las tres Divisiones la de CyAO fue la que registró un mayor impacto de la Evaluación de las Áreas de Investigación; de 15 áreas en total desaparecieron el 80% quedando únicamente tres (De Garay 1998:159). La relevancia de este resultado es que la docencia estaba organizada en torno a las áreas de investigación. Con el fin de hacer frente a esta situación, los departamentos crearon la

figura del Coordinador Departamental de Docencia para cada una de las tres carreras y a través de ellos se comenzaron a canalizar las tareas de docencia. Estas instancias creadas de manera informal tienen el propósito de apoyar al Jefe de Departamento en la asignación de cargas académicas de los profesores, participan aunque no de manera sistemática en el seguimiento de los profesores con relación al cumplimiento de los contenidos de las materias. Actualmente en CyAD se está dando la discusión en torno a cuáles debieran ser las tareas de los Departamentos y de los Coordinadores de Carrera en el seguimiento de la docencia. También existen al igual que en CBI los Comités de Carrera los cuales están orientados al desarrollo de los planes y programas de estudio con el propósito de tener una visión global de cada una de las carreras.

El hecho de que la UAM no cuente con espacios formales diseñados para la docencia, favorece que su estructura departamental funcione bajo un modelo organizativo que se distingue por la articulación entre instancias formales e informales que, complejiza tanto la construcción de consensos, elemento fundamental del modelo decisional de la UAM, como los procesos de cambio por las siguientes razones:

En primer lugar, genera condiciones para la multiplicación de distintas instancias de tipo informal con distintas atribuciones y responsabilidades al interior de las Divisiones, propiciando un funcionamiento heterogéneo al interior y entre las mismas Divisiones. Una de las principales instancias de este tipo en las tres Divisiones son las Coordinaciones Divisionales de Docencia, las cuales no funcionan de manera homogénea en las tres Divisiones porque además de no estar reguladas por el marco institucional de la Universidad aunque sí bajo lineamientos divisionales, están pensadas para apoyar al Director de la División en distintos y diversas necesidades de este órgano personal.

Lo anterior, si bien favorece el consenso al interior de las Divisiones, dificulta la construcción de acuerdos y consensos entre las tres Divisiones, lo cual representa un requisito previo para que algún asunto en particular pueda ser llevado a Consejo Divisional, después a Consejo Académico y, por último a Colegio Académico. En este sentido, lo que observamos en la UAM-A es que cada instancia formal e informal responsable de las actividades de docencia, esto es, los Directores de División, los Jefes de departamento, los Coordinadores de Carrera las Coordinaciones Divisionales de Docencia, entre las principales, ocupan parte importante de su tiempo a la construcción de acuerdos y

consensos, ya que de ello depende la legitimidad de sus acciones y decisiones, lo cual se traduce en una alta legitimidad pero una baja eficiencia.

Las autoridades de la UAM-A conscientes de este desequilibrio están abocadas a la instrumentación desde hace varios años al diseño de una estrategia institucional donde la formalización de una estructura propia de docencia ocupe un lugar central. En este sentido, destaca la creación de la Coordinación de Docencia (COD) la cual contempla "contribuir con las Divisiones para establecer y consolidar la estructura para la docencia" (COD 20002) a través de la integración de una Comisión Permanente de Docencia³⁷. La creación de la COD cobra relevancia a la luz del trabajo que actualmente se está haciendo en cada una de las Divisiones con el propósito de formalizar la organización y funciones de los espacios colegiados de docencia, especialmente en CSH. De esta manera, actualmente la UAM-A está abocada de manera importante a la atención institucional de la docencia recuperando los principales resultados de la "Reflexión sobre la Docencia" para lo cual ha diseñado las Políticas Operativas de Docencia las cuales han sido aprobadas en marzo del 2003, previa consulta a la comunidad universitaria³⁸.

4.3 EL IMPACTO DE LA EVALUACIÓN EXTERNA EN LA UAM-A

Los propósitos de esta sección son dos: describir el impacto que tiene la complejidad derivada de la fisonomía institucional de cambio de la UAM-A en su estrategia interna de evaluación de la calidad educativa; y, explicar el cambio institucional en la UAM-A como producto de la adopción de reglas externas de evaluación en función de las características de dicha estrategia.

Nuestro interés es destacar dos aspectos de la estrategia interna de evaluación: a) la permanencia de ciertos aspectos que debilitan dicha estrategia, derivado de la complejidad para concretar cambios en su funcionamiento como parte de un aspecto inherente al modelo decisional de la UAM-

³⁷ La UAM-A recuperando los principales resultados que se dieron a partir de la "Reflexión sobre la Docencia" formalizó la Coordinación de Docencia (COD) en abril del 2001 con el propósito general de coadyuvar en el fortalecimiento y mejoramiento de la calidad en esta Unidad. Un dato que ilustra el peso que tiene la formalización de las estructuras de la docencia en la UAM-A es que las Políticas Operativas relacionadas con esta necesidad representan cerca del 30% del total de dichas Políticas. Destaca que de las tres Unidades que conforman a la UAM, la de Azcapotzalco es la única que ha formalizado las tareas de docencia en una Coordinación especialmente orientada a la Docencia.

³⁸ Las Políticas Operativas de Docencia reconocen que "la organización de la docencia que existe en cada División no está reconocida suficientemente y formalmente en la estructura orgánica de la Unidad. Se tienen una organización parauniversitaria, informal, que requiere de un marco normativo reconocido y apoyado por la Unidad" (Políticas Operativas de Docencia 20002).

A; y, b) la intervención de la evaluación externa como un elemento capaz de neutralizar o romper la tensión característica del modelo decisional de esta Universidad que se observa a partir de un desequilibrio persistente entre una alta legitimidad y una baja eficiencia instrumental.

De esta manera, primero, se aborda de manera general los componentes de la estrategia interna de evaluación, a continuación, se identifican los aspectos que obstaculizan un funcionamiento operativo eficiente de los mecanismos de evaluación internos; y, por último, se analiza el impacto de la evaluación externa en los mecanismos de evaluación internos, particularmente en dos componentes de la estrategia interna de evaluación: la evaluación de los planes y programas de estudio y, en el seguimiento de los estudiantes durante su permanencia en la Universidad, ya que en ambos casos se registra el principal impacto de la evaluación externa.

4.3.1 La Estrategia de Evaluación Interna

La estrategia interna de evaluación de la calidad educativa en la UAM-A comprende la evaluación del personal académico³⁹, planes y programas de estudio y, la de los estudiantes. Esta estrategia tiene sustento en un marco institucional derivado del Reglamento de Ingreso, Promoción y Permanencia del personal Académico (RIPPPA), para el caso de la evaluación de los docentes; y, del Reglamento de Estudios Superiores, para la evaluación de planes y programas de estudio y estudiantes.

Los mecanismos orientados a la evaluación de la planta docente son dos: la Beca a la Carrera Docente⁴⁰ y, la Encuesta de Opinión de los Estudiantes. El primero, forma parte de la estructura de incentivos salarial diseñada por la UAM desde principios de la década de los noventa para promover la permanencia, y estimular el desempeño de la planta docente en las actividades de docencia e investigación. Esta Beca representa el único estímulo orientado a evaluar exclusivamente a la docencia, y por consiguiente es la única que se otorga por los Consejos Divisionales, es decir, por un órgano colegiado.

³⁹ Para este trabajo, la evaluación del personal académico se centra en los mecanismos de supervisión asociados a las actividades de docencia, ya que existen otros mecanismos orientados a la planta docente que comprenden la estructura de incentivos salarial, en la cual se contempla la evaluación de los docentes en su desempeño en las actividades de investigación.

⁴⁰ Para una descripción más detallada de las características y funcionamiento de este mecanismo, se sugiere consultar el Anexo 4.

Para su asignación, se contempla el cumplimiento de requisitos orientados a supervisar la dedicación de tiempo completo a la docencia en la Universidad y el desempeño docente a través del cumplimiento del contenido de las asignaturas⁴¹. Asimismo, la decisión final para su otorgamiento o negativa considera la opinión de los principales actores involucrados en la docencia, la opinión de los jefes de departamento, de los Coordinadores de Carrera y de los estudiantes⁴². Aún cuando el marco institucional señala un conjunto de requisitos y criterios para el otorgamiento de esta Beca Docente, lo que se registra a partir de las entrevistas que realizamos es que el criterio de evaluación se circunscribe al hecho de dar clases sin evaluar las doce actividades asociadas a la docencia que se establece en el marco institucional⁴³.

Por su parte, la opinión de los estudiantes como mecanismo de evaluación del desempeño de los profesores consiste en la aplicación sistemática, al final del trimestre, de un cuestionario que comprende tres dimensiones básicas de evaluación: la autoevaluación del estudiante sobre su desempeño; la organización del curso; y, el desempeño del profesor⁴⁴. La relevancia de la opinión de los estudiantes en el marco de la evaluación sobre el desempeño docente, es que los resultados de la aplicación del cuestionario son considerados, aunque no definitivos, para la asignación o negativa de la Beca a la carrera Docente.

Con relación a la evaluación de la evaluación de los planes y programas de estudio, y de los estudiantes, no existen mecanismos de evaluación formales orientados a mediar la calidad de los mismos. Respecto a los planes de estudio, normativamente encontramos que está reglamentada la

⁴¹ Los requisitos institucionales para solicitar la Beca de Docencia son básicamente cinco: la presentación de un informe anual de las actividades académicas desarrolladas que implica un reporte sobre las doce actividades asociadas a la docencia que se establecen en el Artículo 215 del RIPPPA; la presentación de una carta en la cual exista el compromiso de no dedicar más de nueve horas a la semana a actividades de trabajo fuera de la universidad; si se es docente de medio tiempo presentar una carta en la que se comprometa a no dedicar más de 20 horas a la semana a actividades de trabajo fuera de la universidad; presentar documentación probatoria del número de horas de actividad docente frente a grupo y que sea expedida por el Director de División correspondiente, informar los porcentajes cubiertos de los programas de las unidades de enseñanza-aprendizaje impartidos así como sus porcentajes de asistencia y puntualidad y la bibliografía utilizada; y, presentar una evaluación del proceso de enseñanza aprendizaje en cuanto al programa, los alumnos, los apoyos y los problemas presentados durante el proceso (Artículo 274-10 del Reglamento de Ingreso, Promoción y Permanencia del Personal Académico de la UAM).

⁴² Además de los requisitos para solicitar la Beca, el marco institucional de la Universidad establece criterios adicionales que el Director de División asesorado por una Comisión Académica debe incorporar en la decisión final para otorgar o no la Beca. Estos criterios son cuatro: a) tomar en consideración los resultados de la aplicación trimestral de la encuesta a los estudiantes, la opinión de los Jefes de Departamento, de los Coordinadores de Carrera respectivos así como de los alumnos; b) cumplir con los requisitos normativos; c) cumplir con el número de horas frente a grupo de acuerdo con las materias impartidas; y, d) tener la disposición de impartir materias de acuerdo a la formación del profesor en los diferentes niveles del plan de estudios (Artículo 274-11 del RIPPPA).

⁴³ Artículo 215 del Reglamento de Ingreso, Permanencia y Promoción del Personal Académico (RIPPPA).

⁴⁴ Se sugiere para un mayor detalle sobre este mecanismo de evaluación, consultar el Anexo 4.

apertura de los mismos⁴⁵, en cambio, para su revisión la normatividad que rige al conjunto de la UAM no especifica ni la periodicidad ni los criterios para su actualización, solamente se establece que “los Consejos Divisionales adecuarán los planes y programas de estudio cuando sea necesario para mantener el buen desarrollo y funcionamiento de la División”⁴⁶.

Con relación a esto último, se percibe un vacío y ambigüedad normativas que genera condiciones poco propicias para la evaluación sistemática de planes de estudio y de los estudiantes durante su permanencia en la Universidad. Esta situación junto con la complejidad del modelo decisional de la UAM explican en parte importante, lo espaciado con que se registran los cambios en los planes de estudio. De ahí la relevancia que tiene la evaluación externa en estos dos casos como se detalla más adelante.

4.3.2 El Denominador Común de la Estrategia Interna de Evaluación: la dificultad de rectificar deficiencias

Uno de los rasgos comunes de los tres componentes de la estrategia interna de evaluación en la docencia, consiste en que cada uno de ellos funciona con algunas deficiencias derivadas de: a) la falta de especificidad y vacíos en la normatividad correspondiente; b) su diseño e implementación; y, c) de la persistencia de fallas que, a su vez, se asocia, a la complejidad inherente al modelo decisional de la UAM-A.

La importancia de estos tres aspectos como elementos explicativos de las deficiencias en la estrategia interna de evaluación de la UAM-A, radica en que aún cuando son reconocidos por una parte significativa de la comunidad universitaria, no ha sido posible concretar los cambios necesarios para revertir ese déficit de eficiencia, debido principalmente a la complejidad involucrada en el modelo decisional de la UAM. En este sentido, si bien no se desconocen las fallas y existen intentos para revertir esta situación, la instrumentación para subsanarlas no resulta nada fácil. De ahí, la importancia que tiene la evaluación externa, como detonador de cambios y/o ajustes entre los mecanismos de evaluación internos orientados a los planes de estudio, y seguimiento de los estudiantes durante su estancia en la Universidad.

⁴⁵ Artículo 30 del Reglamento de estudios Superiores.

⁴⁶ Artículo 37 del Reglamento de Estudios Superiores

Con relación a la Beca a la Carrera Docente encontramos que existe la percepción entre parte importante de la comunidad UAM-A, que este reconocimiento a la actividad de la docencia en realidad no ha funcionado como un incentivo para mejorar la calidad de la docencia derivado de que los criterios a partir de la cual se asigna esta Beca responden más a una lógica del cumplimiento que de la competitividad. En este sentido, la Beca no es un instrumento que contribuya a la Universidad para distinguir "entre buenos y malos profesores" sino más bien contribuye y de manera parcial a distinguir "entre cumplidos y no cumplidos" en términos de requisitos lo cual no necesariamente asegura la calidad en la docencia.

Lo anterior se explica a partir de que la evaluación que se realiza para la obtención de esta Beca no sólo no evalúa las distintas actividades de docencia que supuestamente deben cumplir los profesores de la UAM de acuerdo a la normatividad correspondiente⁴⁷, sino que además el marco institucional de la Universidad deja espacios para la incorporación de criterios subjetivos en la asignación de dicha Beca, según uno de los testimonios "lo que pasa es que se venía evaluando de manera muy de sentimiento".

Asimismo, recogimos otros testimonios que nos dicen que

"Existen circunstancias en donde si se quiere favorecer a algún profesor para que al final del año obtenga la Beca de la Docencia, lo que sucede es que el Jefe de Departamento lo favorece con una carga docente mayor aunque los cursos que se le asignen no empatan con su especialidad".

De igual forma existe la posibilidad de que

"Si el profesor guarda una estrecha relación con el Director de División éste lo favorecerá en la evaluación aún cuando el profesor no cumpla con la asistencia o puntualidad o incluso con el contenido de la materia que se le asignó".

De acuerdo a los testimonios anteriores se observa que el marco institucional de la Universidad se encuentra rebasado por las expectativas de una parte de la comunidad universitaria, sin embargo, ésta no cuenta con el consenso suficiente para reforzar los criterios normativos de asignación de la

⁴⁷ Artículo 215 del RIPPPA.

Beca a la Carrera Docente. Frente a esta situación, hay que destacar que las Divisiones han optado por una ruta alternativa que consiste en el reforzamiento de los lineamientos divisionales, a falta de la existencia de un consenso que permita llevar a Consejo Académico los cambios pertinentes en la Beca Docente, y finalmente a Colegio Académico -

La dificultad que esto último entraña, se comprueba con el testimonio de uno de los Directores de División quien nos explico que aún cuando se han querido hacer cambios al reglamento correspondiente (el RIPPPA) ello no ha sido posible "yo participo en una Comisión que lleva trabajando 8 años en ello y no ha habido cambios", como resultado de que no ha sido posible construir un consenso entre las tres Unidades que conforman a la UAM. Actualmente esa Comisión "trabaja en la discusión de los perfiles, de qué perfil queremos que tenga un profesor Titular, un profesor Asociado, un profesor Asistente y, si no nos ponemos de acuerdo en los perfiles entonces" no es posible establecer la evaluación de las funciones de docencia, "es un problema complicado".

Otro aspecto en el cual existe coincidencia es que es necesario introducir en el marco institucional de la Universidad la posibilidad de establecer sanciones con el propósito de incentivar el buen desempeño docente. Sin embargo, esto no es competencia de los Consejos Divisionales sino del Colegio Académico

Aún cuando cada una de las Divisiones junto con las Comisiones que las asesoran en este aspecto propongan lineamientos orientados a mejorar la asignación de dichas Becas, en realidad la situación no cambiará radicalmente hasta que se logre generar un consenso suficiente sobre la necesidad de hacer cambios en la reglamentación correspondiente.

Con relación a la Encuesta de Opinión de los Estudiantes, a través de la cual se recoge la evaluación sobre el desempeño docente, llama la atención que a diez años de la existencia de este instrumento no se le han hecho cambios importantes ni en su diseño ni en su instrumentación. En este sentido, existen coincidencias en que el cuestionario debiera de ser revisado en su contenido, en su instrumentación así como en la sistematización y uso de la información en el proceso de toma de decisiones.

Respecto a su contenido existe la percepción de que las preguntas que conforman al cuestionario "no están bien planteadas" y, adicionalmente "no hay preguntas que controlen la consistencia de las respuestas", por ejemplo un alumno evalúa que "el profesor es bueno" pero que "necesita tomar cursos de didáctica". En este sentido, este instrumento representa una evaluación "parcial" del desempeño docente.

Con relación a su implementación podemos afirmar, de acuerdo a los testimonios derivados de las entrevistas que realizamos, que la sistematización de la información derivada de la encuesta se hace de manera tardía lo cual obstaculiza la intervención oportuna de las autoridades académicas para actuar en consecuencia. Es decir, los Directores de División así como los Coordinadores Divisionales y los Coordinadores de Carrera cuentan con los resultados de las encuestas una vez que el trimestre ha finalizado. En este sentido, la posibilidad de resolver los problemas en un curso se traslada al próximo trimestre cuando posiblemente ya no hay oportunidad de intervenir.

Asimismo, se considera que dos de los aspectos más importantes que comprenden el cumplimiento académico del profesor están relacionados con la asistencia y puntualidad de los profesores. En este sentido, se han detectado, por otras fuentes, problemas relacionados con estos dos aspectos en algunos Departamentos de las tres Divisiones. Sin embargo, los resultados de las encuestas no reflejan esta problemática lo cual ha impedido actuar institucionalmente en consecuencia. Esto último, muestra de alguna manera la necesidad de complementar los resultados derivados de la encuesta con otros instrumentos de evaluación.

En la revisión y evaluación de planes y programas de estudio, las deficiencias en su instrumentación se derivan de dos aspectos: por una parte, de la falta de una normatividad específica como se menciona más arriba; y, por otra, de la dificultad que implica llegar a acuerdos y consensos al interior de cada uno de los Departamentos donde convergen distintos cuerpos académicos con distintos intereses y percepciones de lo que debiera ser reformulado. Dado que este tipo de evaluación representa el centro analítico de nuestro trabajo se aborda de manera más detallada más adelante.

La evaluación de los estudiantes en la UAM durante el proceso de la docencia representa el eslabón más débil de la estrategia institucional orientada al cuidado de la calidad por distintas razones de

carácter externo e interno. Las primeras están relacionadas con la débil posición de la evaluación de los estudiantes como parte de la estrategia gubernamental de evaluación de la calidad educativa⁴⁸, en tanto que las razones de carácter interno tienen que ver con la ausencia de mecanismos idóneos para evaluar el desempeño académico de los estudiantes durante su paso por la Universidad.

Entre los principales aspectos que explican a nivel interno la debilidad de la evaluación individual de los alumnos destaca que aún cuando el marco institucional de la Universidad señala la posibilidad de diseñar e implementar exámenes departamentales ello no sucede así, como resultado de la dificultad que ha existido para construir un consenso en torno al reconocimiento de que este tipo de exámenes representa un instrumento a través del cual es posible evaluar el aprendizaje de conocimientos mínimos indispensables. Y, en consecuencia se dificulta el acuerdo para el diseño de los mismos.

En este sentido, destaca que solamente en el Tronco General de Conocimientos de la División de CBI y en una materia de la División de CyAD, la de dibujo que forma parte del Tronco General de Conocimientos, se ha logrado concretar la aplicación de algunos exámenes de este tipo, pero esta práctica no se ha hecho extensiva a nivel de cada una de las carreras que actualmente se ofrecen en la UAM-A.

Otro aspecto relevante es, que el tamaño de la matrícula dificulta la implementación de mecanismos de evaluación que permitan tener un sistema de seguimiento a través del cual sea posible conocer la trayectoria del estudiante por su paso por la Universidad. Con el propósito de revertir esta ausencia, se ha puesto un mayor énfasis en la necesidad de contar con un sistema de información a partir del cual sea posible detectar problemas tanto en el desempeño de los alumnos como de los profesores.

Con el propósito de suplir la ausencia de mecanismos institucionales de seguimiento y evaluación de los alumnos, las Divisiones que conforman a la UAM-A actualmente buscan dar una salida a este problema mediante el diseño e instrumentación de mecanismos informales orientados al seguimiento más que a la evaluación de los alumnos. Con esto último lo que queremos enfatizar es que aunque

⁴⁸ Las razones de carácter externo se detallan en el Anexo 5.

se logre la concreción de esos instrumentos informales sigue quedando sin atención la evaluación de los alumnos.

Por último, lo que hay que destacar de todo lo anterior es que aún cuando se cuenta con un diagnóstico acertado sobre el funcionamiento de cada uno de los elementos que componen a la estrategia de evaluación interna orientada a la docencia, la imposibilidad de instrumentar los cambios pertinentes de manera inmediata, no depende solamente del reconocimiento de las fallas por parte de las autoridades académicas sino de la capacidad de éstas para generar los consensos suficientes en el momento político pertinente, en palabras de Carlos Ornelas es un problema de *timing* (Ornelas 1998).

4.3.3 El impacto de la Evaluación Externa en la Evaluación de Planes de Estudio y en el Seguimiento de Estudiantes

Como se menciona en un principio, nuestro interés sobre el impacto de la evaluación externa se centra en la evaluación de los planes de estudio y como resultado de lo anterior en el seguimiento de los estudiantes durante su permanencia en la Universidad.

El impacto en los Planes de Estudio

La evaluación interna de los planes y programas de estudio en la UAM-A es competencia de los Consejos Divisionales, y tiene el propósito de detectar los aspectos sujetos a una actualización, ya que los cambios integrales, es decir, aquellos que comprenden una modificación radical al plan de estudios en su conjunto como por ejemplo el cambio de perfil del egresado, son competencia de los tres órganos colegiados académicos de gobierno.

A nivel interno, lo que se observa es que no existe como en el caso de la evaluación de los docentes un mecanismo institucional formal a través del cual se evalúen sistemáticamente las licenciaturas que se ofrecen en la Universidad. Y adicionalmente no está establecido en el marco institucional de la UAM la periodicidad con la cual deben revisarse los planes y programas. En su lugar lo que se observa es que cada una de las Divisiones decide por distintos motivos el momento de la revisión de sus planes y programas. En este caso cada una de las Divisiones realiza de manera colegiada diagnósticos o autoestudios del estado que guardan sus respectivas carreras, a partir de los cuales

se toma la decisión de hacer cambios que, en su mayoría, corresponden a las denominadas “adecuaciones” conforme a lo que se establece en el marco institucional.

En lugar de una normatividad institucional formal para evaluar los planes de estudio que explicita: a) la periodicidad con la cual deben ser revisados y actualizados los planes y programas; b) los criterios mínimos indispensables con los cuales debieran ser actualizados los planes de estudio de toda la Universidad; y, c) establezca una estructura de incentivos positivos y negativos, funciona el establecimiento de lineamientos divisionales, lo cual propicia una importante heterogeneidad en la actualización de los planes de estudio⁴⁹. Otro elemento explicativo que interviene en la débil dinámica de cambios en los programas educativos es el largo proceso que implica la revisión e introducción de cambios, ya que la legitimidad ocupa un lugar privilegiado en la vida institucional de la UAM.

De las tres carreras que seleccionamos para este trabajo, ingeniería civil, diseño de la comunicación gráfica y economía, las cuales pertenecen a cada una de las Divisiones que constituyen a la UAM-A, solamente podemos analizar el impacto de la evaluación externa en las dos primeras, ya que en el caso de la División de CSH, a la cual pertenece la carrera de economía, hasta el momento no ha sido evaluada vía los CIEES, lo cual se explica en parte por la naturaleza de las mismas disciplinas. Sin embargo, en esta División se registran cambios recientes (2000) en sus cuatro programas de estudio como resultado de un proceso interno.

Desde una perspectiva de cambio, los rasgos que distinguen a la evaluación en la carrera de ingeniería dan cuenta de que sus principales reformas en su contenido están asociadas a la evaluación externa diagnóstica vía el CIEES de Ingeniería y Tecnología, y a la acreditación, a través del organismo acreditador correspondiente que es el Consejo Acreditador de la Enseñanza de la Ingeniería (CACEI).

⁴⁹ Con relación a esto último se contemplan en las Políticas Operativas de Docencia de la UAM-A que “los órganos colegiados integren comisiones semi-permanentes, con representación de los alumnos, para que sigan y evalúen el desarrollo de los planes y programas de estudio de todas las licenciaturas y posgrados...” y adicionalmente se contempla el establecimiento de parámetros a partir de los cuales realizar la evaluación sistemática de los planes y programas de estudio y son básicamente dos: la pertinencia profesional y la pertinencia social. La primera está asociada a la evolución de la disciplina mientras que la segunda a las necesidades de la sociedad mexicana. Sin embargo hay que señalar que las Políticas Operativas de Docencia recientemente se han aprobado en el seno del Consejo Académico de la Unidad, en marzo del 2003, después de un proceso de consulta entre la comunidad universitaria previa a la aprobación de las mismas.

La carrera de ingeniería civil desde el inicio de sus operaciones en 1974 hasta el año 2002, es decir, en 28 años, registra básicamente dos cambios formales que han implicado reformas significativas, es decir, "adecuaciones" al interior del plan de estudios donde destaca la participación del Consejo Divisional correspondiente para la aprobación de las mismas. Lo anterior, no significa que en todos esos años no se hayan realizado ajustes de menor alcance al interior de la carrera que generalmente se asocian a la forma de impartir las asignaturas correspondientes, así como a la actualización de la bibliografía.

La primera revisión importante que tuvo lugar en CBI fue en 1979, a cinco años de vida de la Universidad, donde el cambio se concenno en la revisión del Tronco General que agrupa a las materias de la División. Sin embargo, este primer cambio no impactó de manera directa a la carrera de ingeniería civil.

Entre 1979 y 1995, se registran intentos de cambio de tipo interno sin embargo ellos no llegaron a concretarse, especialmente como resultado de resistencias y la falta de acuerdos. En este contexto también se registran resistencias a la evaluación externa, sin embargo se logró llegar a un consenso, el cual se concretó en el seno del Consejo Divisional de CBI.

En agosto de 1995, a casi veinte años de que se empezó a ofrecer la carrera de ingeniería civil, la División de CBI fue evaluada por el Comité de Ingeniería y Tecnología. El proceso de preparación para esta evaluación externa de tipo diagnóstica se caracterizó por un trabajo colectivo al interior de la División, con las dificultades que ello implica, especialmente en torno a la concentración de información que demanda la evaluación-CIEES.

Una de las principales recomendaciones derivadas del dictamen final del Comité responsable de la evaluación externa fue la actualización de sus nueve programas de estudio, entre ellos el de ingeniería civil. Con el propósito de responder a esta recomendación, el conjunto de la División y en particular los cuerpos académicos que conforman a los cinco Departamentos que configuran a CBI, junto con los Comités de Carrera⁵⁰, se vieron en la necesidad de sumar esfuerzos para el cumplimiento de dicha recomendación.

⁵⁰ Instancia de apoyo de tipo informal orientados a dar seguimiento a cada una de las carreras que ofrece la División de CBI.

El proceso de cambio al interior de la carrera de ingeniería junto con los ocho programas de estudio que imparte CBI en la UAM-A, implicó un largo proceso de discusión y deliberación colectiva para concretar el "perfil de la carrera" y las "adecuaciones" pertinentes, entre ellas, la seriación de materias, a fin de responder a la recomendación específica de la evaluación CIEES. Una de las principales temas de desencuentro y resistencias se dieron en torno a los cambios en el Tronco General. En tiempo, dicho proceso implicó un periodo de siete años, que comprende desde el dictamen final del CIEES correspondiente hasta la puesta en marcha del nuevo programa de ingeniería civil que comenzó a impartirse en el trimestre de Otoño del 2002.

Uno de los resultados más importantes de estos cambios en el conjunto de CBI, fue que la concreción de las "adecuaciones" pertinentes, abrieron la posibilidad de solicitar otro tipo de evaluación externa, la acreditación de los nueve programas de CBI vía el CACEI. Esto es, con base en el trabajo realizado para responder a la recomendación del CIEES de Ingeniería y Tecnología, se avanzó en la preparación para la acreditación. Al igual que en el caso de la evaluación diagnóstica, la decisión de solicitar la acreditación se tomó en el Consejo Divisional de CBI, ya que dicha evaluación implica gastos financieros para lo cual es necesario una partida presupuestal específica.

El proceso de preparación para la acreditación se concentró en al interior de la División, donde el Director tomó la decisión de que la Coordinación Divisional de Docencia articulara este proceso, siendo los Coordinadores de Carrera los responsables directos de integrar, en forma de reporte, la información que forma parte de las exigencias de este tipo de evaluación, la cual es mucho más exhaustiva y específica que la evaluación-CIEES, como se detalla en el capítulo 3. Durante el mes de julio de 2002, los evaluadores del CACEI visitaron a la UAM-A, con el propósito de verificar el cumplimiento de requisitos y, recopilar información adicional a través de entrevistas con los diferentes miembros de la comunidad universitaria (autoridades de CBI, autoridades de la Dirección de Planeación, y de la COD, así como alumnos). Uno de los principales aspectos en los cuales el CACEI puso mayor énfasis durante su visita a la UAM-A está relacionado con la planeación de la planta docente, así como con su la calendarización de metas.

Finalmente, la carrera de ingeniería civil junto con siete programas más de CBI fueron acreditados por CACEI, quedando pendiente la acreditación de la carrera de ingeniería química que actualmente está en proceso de obtener la misma.

En la carrera de diseño de la comunicación gráfica, se encontró una situación similar a la de ingeniería civil. En este caso, se registra que en 28 años, esta carrera observa una dinámica de cambios gradual. Uno de los primeros, se dieron en 1980 como parte de un plan piloto, sin embargo, dichos cambios no se concretaron formalmente. Diez años más tarde, en 1990, a partir de un autodiagnóstico se lograron "ajustes" al plan de estudios, y en 1993 se aprobó en Colegio Académico un nuevo plan de estudios que continúa vigente, ya que en 1997 se hizo nuevamente un esfuerzo de autoevaluación que sin embargo no logró alcanzar acuerdos más allá del consejo Divisoral.

En el año 2000 se solicitó la evaluación externa vía el Comité de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, cuyo dictamen final se entregó en octubre del 2001. Una de las principales recomendaciones fue "realizar actualizaciones periódicas del plan de estudios, así como fortalecer la vinculación entre las materias y eslabones que conforman el plan de estudios considerando las relaciones verticales y horizontales en cada trimestre"⁵¹. Actualmente, hasta el momento de la investigación de campo, la División de CyAD se encuentra trabajando en las recomendaciones centrales derivadas de la evaluación diagnóstica.

En el caso de la carrera de ingeniería civil, llama la atención que aún cuando los cambios llegaron mucho después de la evaluación externa de tipo diagnóstico, las modificaciones fueron posible por el hecho de contar con una opinión externa que tuvo como principal rol el de romper con las resistencias que imposibilitaban el diseño e implementación de los cambios. Destaca el hecho de que la evaluación externa vía CIEES es percibida como una oportunidad para superar resistencias internas y seguir adelante. La evaluación externa funciona como elemento dinamizador del cambio, de otra manera hubiera sido más difícil alcanzar la actualización de los nueve planes de estudio que comprende la División de Ciencias Básicas e Ingeniería.

⁵¹ Dictamen final del Comité de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la carrera de Diseño de la Comunicación Gráfica.

El hecho de que se perciba por quienes van a ser evaluados por una agencia ajena a la Universidad que la evaluación externa permite incrementar la competitividad de los planes de estudio, y las posibilidades de obtener ingresos adicionales, ello contribuye de manera sustancial a la aceptación de la evaluación externa. De esta manera, la evaluación externa se convierte en un incentivo para cambiar, diferencia fundamental con respecto a lo que sucede con la evaluación interna.

Dicho de otra forma, en el caso particular de la evaluación en los planes y programas de estudio lo que destaca es que la evaluación externa ocupa un espacio vacío resultado de la ausencia de una regulación interna pertinente para ello y, en consecuencia la evaluación externa pasa a formar parte del sistema interno de evaluación de la calidad en la docencia. De esta manera la evaluación CIEES marca la pauta y los parámetros de evaluación de los planes y programas de estudio que aunque de alguna manera éstos se contemplan al interior de las Divisiones no es posible ponerlos en marcha de manera más dinámica y, en consecuencia la evaluación CIEES en palabras del Coordinador de la carrera de Diseño de la Comunicación Gráfica:

"Nos forza un poquito a hacer ese esfuerzo de autoevaluación, o sea, no es solamente el interés de obtener recursos, sino que también es importante que nosotros hagamos un esfuerzo de autoevaluación (...). Definitivamente, nos obliga, porque además nosotros hemos hecho muchas autoevaluaciones (...) pero el hecho de que te evalúe una entidad externa siempre como que forza a ser más cuidadoso".

En esta misma línea destaca el testimonio del Coordinador de la Carrera de Ingeniería Civil quien nos dice con relación a la evaluación externa "aunque no (representa) una camisa de fuerza para nosotros, si tomamos un marco de referencia..." Lo anterior, se refuerza con la percepción que se tiene sobre la acreditación de los programas de ingeniería de la Universidad,

"con la acreditación de los planes de ingeniería podremos evaluar y mejorar nuestro desempeño institucional; fomentar la actualización de los planes de estudio; mejorar la docencia, planear el desarrollo de cada programa y establecer una garantía pública de calidad" (Entrevista al Coordinador Divisional de Docencia de CBI, Aleph, 2002.5).

Un elemento adicional que favorece la incorporación de la evaluación externa al sistema interno de evaluación es que los CIEES cuentan con una legitimidad suficiente por estar conformados por pares con una experiencia profesional reconocida en sus respectivos ámbitos. De hecho se registra que cuando el cuerpo de evaluadores CIEES que visitan a una IES no cuentan con la legitimidad suficiente frente a los posibles evaluados, el proceso de evaluación se dificulta y en ocasiones se

desestiman las recomendaciones emitidas por el CIEES. Con relación a esto último, a pesar de que en la UAM-A se han presentado este tipo de dificultades se han logrado superar porque actualmente el costo de no ser evaluados via CIEES es mayor que el costo de rechazar la evaluación externa por el tipo de impacto que esta evaluación tiene en la asignación de fondos adicionales.

La evaluación externa guarda especial relevancia en la UAM-A por su carácter autónomo en el sentido de que este tipo de evaluación forma parte de una política gubernamental orientada al rendimiento de cuentas a través de la evaluación de la calidad. En este sentido, se registra una tensión entre el carácter externo de la evaluación y el carácter autónomo de la Universidad que se expresa en la interrogante de ¿por qué la UAM a pesar de ser una Universidad autónoma debe solicitar y ser evaluada por una agencia externa en este caso los CIEES?

La respuesta a esta interrogante es que la UAM es una institución donde la principal fuente de sus ingresos son los recursos públicos, lo cual da cuenta de una alta dependencia respecto al Estado mexicano y, adicionalmente las alternativas de financiamiento más seguras también son de naturaleza pública como son los fondos condicionados via la evaluación-CIEES, pues hay que recordar que este tipo de evaluación representa uno de los principales requisitos de la evaluación externa asociada directamente a la asignación de fondos extraordinarios. De ahí que, la evaluación diagnóstica se convierta en un incentivo para aceptarla.

Como se menciona un poco más arriba, anteriormente al año 2000 la evaluación externa via CIEES no tenía entre las IES un alcance más allá que el de la realización de un diagnóstico y con base en ello ofrecer recomendaciones que podían ser o no consideradas por las IES, por lo que en realidad no existía una mayor consecuencia en forma de premio o sanción por no tomar en cuenta dichas recomendaciones. Sin embargo, a partir del 2000 como se detalla en el capítulo 3 el marco institucional que rige la política gubernamental de evaluación de la calidad cambia de manera significativa de tal forma que actualmente la evaluación externa via CIEES cobra mayor relevancia de la que tenía hace unos años, en el sentido de que actualmente entre los principales requisitos para solicitar ingresos adicionales al subsidio público directo esta el de haber sido recibido una evaluación CIEES así como la fecha de actualización del o los programas educativos. El hecho de no cumplir con este tipo de requisitos pone en riesgo la posibilidad de obtener recursos adicionales.

De tal forma que en la evaluación realizada en el marco del PIFI la evaluación externa vía CIEES y la actualización permanente de los programas educativos ocupan un lugar estratégico.

De lo anterior se desprende que, el hecho de que la evaluación externa tenga un impacto a través del otorgamiento o no de montos adicionales al subsidio público directo incentiva la participación en la evaluación externa, y lo que nos corrobora es que el establecimiento de un sistema de incentivos positivos (asignación de fondos) y negativos (la no asignación), le otorga a la evaluación externa un lugar estratégico en el marco de la estrategia gubernamental de evaluación, a partir del cual tiene la capacidad de desencadenar cambios al interior de las universidades como se observa en la UAM-A.

Lo que se vislumbra en el mediano y largo plazos, es que la competitividad por los recursos con fundamento en la evaluación de la calidad en el ámbito de la docencia generará en el espacio de las universidades, no solamente una tendencia hacia una mayor aceptación de reglas externas de evaluación propiciando con ello un isomorfismo de tipo burocrático, sino también una tendencia de cambio donde la necesidad de contar con sistemas efectivos de seguimiento y evaluación, ocupe un lugar singular, a partir del tipo de exigencias de información que demanda la evaluación externa de tipo diagnóstico y la acreditación. En este marco, destaca en la UAM-A la conformación en el corto plazo de un sistema interno de seguimiento y evaluación, a través del cual se busca contar con instrumentos adicionales de evaluación distintos a los que institucionalmente están regulados por el marco institucional de la Universidad.

El impacto en el seguimiento de estudiantes

En el caso de la evaluación interna orientada a los estudiantes, encontramos que las falencias en esta son reforzadas por un impacto indirecto de la evaluación externa, pero no via-CENEVAL, sino a través de la misma evaluación-CIEES como sucede en CBI o mediante el Programa Nacional de Becas y Financiamiento Educativo, en CSH.

En CBI, el dictamen final del Comité de Ingeniería y Tecnología, señala más no recomienda, la introducción de tutorías con el propósito de establecer una relación más cercana con los estudiantes y con ello apoyar su permanencia en la Universidad, para evitar la deserción temprana.

En esta línea llama la atención que en la División de CBI se haya incorporado la figura del tutor para los alumnos de primer ingreso, con el propósito de que el alumno que recién ingresa a la Universidad sea “acompañado” por un profesor con funciones de tutor para que los estudiantes se sientan familiarizados con la universidad desde el inicio de su carrera”. La idea del tutor responde a una necesidad más amplia que el de evaluar el desempeño académico del estudiante, sin embargo es un mecanismo que puede contribuir, aunque de manera indirecta, al seguimiento del alumno, especialmente para contrarrestar el problema de la alta deserción en los primeros trimestres de la carrera.

En la División de CSH destaca un esfuerzo similar al de la División de CBI, en torno al establecimiento de tutorías, con la diferencia de que éstas se han introducido a partir del Programa Nacional de Becas y Financiamiento Educativo, mediante el cual se creó un fideicomiso con fondos aportados tanto por la UAM como de la SEP para apoyar a alumnos con alto rendimiento académico que cursan estudios de licenciatura. Destaca que por razones de carácter externo, se implementa un mecanismo de seguimiento de los estudiantes, ya que entre los compromisos establecidos entre la UAM y la SEP destaca el seguimiento tutorial, es decir, el hecho de que cada becario debe contar con un tutor que favorezca la permanencia del alumno, así como subsanar las deficiencias iniciales en conocimientos y habilidades y brindar apoyo académico para que los becarios tengan la posibilidad de cumplir con los requisitos de acreditar todas las materias y, en el caso de que los becarios presenten insuficiencias apoyarlos para mejorar su desempeño.

Esta serie de acuerdos-compromiso entre la UAM y la SEP necesariamente ha llevado a la División de CSH ha contemplar la posibilidad inmediata de contar con instrumentos de seguimiento y evaluación idóneos. Una evidencia de lo anterior es, que en el seno de esta División se han conformado tres Comisiones especiales para hacer frente a la ausencia de mecanismos instituciones de seguimiento y evaluación efectivos a partir de los cuales diagnosticar el estado que guarda la docencia, una de las cuales está específicamente orientada al seguimiento de alumnos y, las otras dos se concentran en los Ejes Curriculares, así como en creación de instrumentos adicionales de evaluación a los institucionalmente establecidos. La Comisión de Seguimiento de Alumnos trabaja en dos frentes: por un lado, evaluar lo que sucede en el aula; y, por otro, a realizar estudios de corte

mas sociológico con base en información sistematizada sobre los alumnos, con el propósito de identificar problemas de reprobación, de deserción y de bajas continuas en las asignaturas.

Aun cuando las tutorías, por el momento, están restringidas a los alumnos que cuentan con beca derivada de este Programa gubernamental destaca el impacto que se vislumbra en el futuro inmediato, en el sentido de que por lo menos la División de CSH tienen que contar con los mecanismos de seguimiento suficientes para detectar problemas en sus becarios. De esta forma, encontramos nuevamente que el factor externo impulsa a las IES a la conformación de sistemas internos de seguimiento y evaluación con el propósito de generar la información pertinente para dar cuenta, en este caso, del rendimiento académico de los becarios de esta División.

Podemos concluir que en el caso de la UAM-A donde se observa una ausencia importante de mecanismos internos de evaluación de los alumnos, la evaluación externa incide directamente en la conformación de un sistema interno efectivo de seguimiento. En este caso no es que la evaluación externa pase a formar parte del sistema interno de evaluación porque el Programa gubernamental de becas no cuenta con mecanismos concretos de evaluación, pero sí exige a cambio de las becas otorgadas un seguimiento puntual de los becarios. En este sentido, existe la posibilidad de que si el *estudiante becario no logra mantener un promedio mínimo de 8 en las materias a partir del tercer año de beca*, ésta será retrada, y con ello, hipotéticamente se genera un mal precedente para asignaciones futuras.

4.4 CONCLUSIONES

La trayectoria institucional de la UAM y de la UAM-A en particular da cuenta de una institución en continuo movimiento aunque éste sea de tipo gradual y, en distintas ocasiones hasta poco perceptible si se mira desde afuera y sin el detalle preciso. La lección que nos deja esto último es que para captar el cambio institucional en las Universidades es necesario adentrarse en la vida interna de las mismas a fin de no caer en diagnósticos parciales. De ahí la necesidad de considerar la complejidad bajo la cual está estructurada y funciona la UAM-A. Esto último, nos permitió observar que si bien la UAM-A no cambia a una velocidad acelerada, si evoluciona y responde al contexto en el cual se ubica como se registra en el caso de la evaluación externa.

Lo característico del cambio en la UAM-A se explica a partir de lo que hemos llamado la fisonomía institucional de cambio. A través del análisis de cada uno de los elementos que configuran a esta fisonomía nos fue posible entender el cambio institucional en esta Unidad, tomando como referencia la naturaleza misma de esta Universidad. En este sentido, encontramos que la UAM-A es una institución que se caracteriza por:

- Una alta dependencia de recursos públicos, a través del subsidio público y mediante la obtención de "fondos condicionados" asociados a la evaluación externa, lo cual da cuenta de la baja diversificación en su financiamiento.
- Una estructura organizativa horizontal, en el sentido de que ningún órgano personal ni colegiado tiene la capacidad legal de decidir por sí mismo sobre aspectos que competen al conjunto de la Universidad. En este sentido, cada órgano personal y colegiado tiene funciones específicas que no se contraponen, lo cual da cuenta de una estructura organizativa donde la coordinación sustituye a la subordinación.
- Un modelo decisorio colegiado que refleja el lugar privilegiado que tiene las decisiones colectivas y, la legitimidad que se deriva de ellas en el desempeño de la Universidad. En este sentido, se privilegia la legitimidad frente a la eficiencia instrumental que da cuenta del perfil con el cual nació la UAM.
- Una tendencia hacia el cumplimiento rutinario de reglas que se encuentra fuertemente arraigada en las unidades operativas de la Universidad, es decir en los Departamentos, lo cual genera condiciones desfavorables para el cambio, ya que la introducción de nuevas reglas implica, necesariamente, desactivar la lógica de la rutina con la cual se viene operando, dicho en palabras de March y Olsen, la lógica de lo apropiado.
- Un marco institucional que observa vacíos normativos asociados a la evaluación y por tanto deja espacios que favorecen la discrecionalidad, en detrimento de un desempeño satisfactorio de la estrategia interna de evaluación.

La suma y articulación de estos rasgos nos permiten afirmar que la UAM-A es una institución compleja en su estructura, funcionamiento y toma de decisiones, lo cual marca la pauta y ritmo de los cambios al interior de la misma. Sin embargo, esta complejidad inherente que desde la

perspectiva de Burton Clark (1983 1991) es difícil de traspasar, en el caso de la UAM-A, llama la atención que ello sea posible a través de la evaluación externa, lo cual desafía la posición teórica de este autor.

La capacidad de incidencia del Estado mexicano a través de la evaluación externa en el contexto institucional de la UAM-A se explica por distintas razones asociadas tanto a las características particulares de esta Universidad como a los rasgos particulares de la evaluación externa. En este sentido, afirmamos que la evaluación externa registra un impacto significativo en la UAM-A por distintas razones que a continuación se enlistan:

- Porque la evaluación externa está asociada a un sistema de incentivos que se ve favorecido no sólo por el tipo de recompensas que ofrece (fondos extraordinarios/prestigio) sino también por la marcada dependencia que observa la UAM-A respecto a los recursos públicos.
- Porque se le reconoce legitimidad a la evaluación externa diagnóstica y de acreditación a partir del hecho de que en los CIEES así como en el CACEI, participan miembros de la comunidad académica y del ámbito profesional respectivamente, que cuentan con un amplio reconocimiento de sus pares.
- Porque las reglas externas de evaluación no desafían a las reglas internas de evaluación. Esta situación se explica en parte por la composición de los CIEES y del CACEI, así como por los propósitos que tienen ambos como organismos evaluadores.
- Porque el marco institucional de la Universidad no prevé reglas específicas que favorezca la revisión sistemática de planes de estudio ni mecanismos idóneos para el seguimiento de estudiantes durante su permanencia en la institución. En este sentido, la evaluación externa llena este vacío normativo.
- Porque la estrategia interna de evaluación opera con deficiencias que se ven revertidas a través de la adopción de reglas externas.
- Porque finalmente se reconoce que la evaluación externa fortalece la competitividad de la oferta educativa de la Universidad.

A partir de lo anterior, podemos concluir que el impacto de la evaluación externa en la UAM-A si bien responde a la hipótesis que nos planteamos desde un principio, es decir, que a mayor dependencia de recursos públicos, mayor aceptación de reglas externas de evaluación, no podemos dejar de reconocer que la magnitud del impacto se explica por los elementos que se enlistan más arriba.

De esta forma, el cambio institucional en la UAM-A, entendido como la adopción de reglas externas y el acoplamiento de éstas últimas con las reglas de evaluación internas, es producto de la convergencia de cinco factores: a) la alta dependencia de recursos públicos; b) el sistema de incentivos asociado a la evaluación externa; c) el perfil disciplinario de la evaluación externa; d) los vacíos normativos en el marco institucional de la UAM; y e) las deficiencias en el funcionamiento de la estrategia interna de evaluación. En suma, estos elementos permiten romper el desequilibrio entre una alta legitimidad y una baja eficiencia instrumental.

Asimismo podemos concluir que la evaluación externa da cuenta en el caso de la UAM-A de una dinámica de cambio que no sólo gira en torno a la relación UAM- gobierno que favorece la homogeneidad de la calidad educativa, sino también permite que el cambio se oriente hacia la esfera de la sociedad a través de la acreditación, de tal forma que se fortalece el perfil profesionalizante de la UAM-A a través de un mayor acercamiento entre ésta y la sociedad.

CAPÍTULO 5

LA UIA: LA EFICIENCIA A CAMBIO DE LA LEGITIMIDAD

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presenta el caso de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México (UIA), en el cual se tiene el propósito de analizar el impacto de la evaluación externa en función de su perfil institucional y los rasgos característicos de su estrategia interna de evaluación. A partir de lo anterior, ponemos a prueba nuestra hipótesis en la cual planteamos que a menor dependencia de recursos públicos, menores probabilidades de convergencia entre reglas de evaluación internas y externas.

La particularidad de la UIA es que observa un conjunto de elementos que nos permitiría de entrada aceptar nuestra hipótesis inicial. Esto es, su trayectoria institucional junto con los elementos que configuran su fisonomía institucional y los rasgos de su estrategia interna de evaluación dan cuenta de una institución que mantiene una débil relación con el Estado mexicano a través del RVOE, no depende de recursos públicos para su supervivencia; observa un modelo decisional que dinamiza el cambio; cuenta con una estrategia de evaluación que favorece la revisión sistemática de planes de estudios, especialmente en el nivel de licenciatura; y, adicionalmente, la evaluación externa en las IES privadas no está asociada a un sistema de recompensas de tipo económico. Entonces, ¿por qué la UIA adopta reglas externas de evaluación?

De ahí que el objetivo general de este capítulo sea describir y explicar el impacto de la política educativa superior de financiamiento y calidad de la década de los noventa, a través de la evaluación externa en el espacio institucional de la UIA, lo cual se registra a partir de la adopción por parte de esta Universidad de mecanismos de evaluación externa. Lo anterior, lo observamos en la estrategia de evaluación interna, donde tiene lugar el impacto de la evaluación externa particularmente en las carreras de Ingeniería Civil y Diseño de la Comunicación Gráfica, así como en algunos programas de posgrado, en la maestría y doctorado de Antropología Social.

La tesis que nos permite falsear nuestra hipótesis es que el cambio institucional en la UIA a partir de la evaluación externa es posible por la articulación positiva que se da entre los rasgos de su

fisonomía institucional, las características de su estrategia interna de evaluación y, la particularidad de la evaluación e de tipo diagnóstico y de acreditación. En este sentido, nuestro interés es dar cuenta del cambio institucional impulsado desde la esfera gubernamental en la UIA, a partir de la convergencia entre estos tres elementos.

La fisonomía institucional de cambio de la UIA, se configura a partir de tres aspectos: el origen del financiamiento, la estructura de gobierno y, la estructura académica. Del análisis del origen del financiamiento, se deriva el tipo de dependencia que mantiene la UIA con respecto a la economía matricular, mientras que los otros dos elementos configuran el modelo decisional de esta Universidad. De tal manera que, la articulación de estos tres elementos nos permiten dar cuenta de dos aspectos generales: la complejidad en la estructura y funcionamiento de la Universidad; y, las implicaciones que ello tiene en los procesos internos de cambio.

La particularidad del modelo decisional de la UIA que se deriva de su fisonomía institucional se explica a partir de que en su interior coexisten dos orientaciones con una fuerte presencia institucional. Esto es, la UIA responde a una orientación que se fundamenta en un modelo educativo jesuítico y, a la vez, sus acciones y decisiones responden a sus vínculos con el mercado por una alta dependencia de recursos privados. Derivado de lo anterior, encontramos que la legitimidad interna de la toma de decisiones tiene origen en la coexistencia de estas dos orientaciones, es decir, la legitimidad observa dos fuentes: su apego al modelo educativo jesuítico a través de la asunción de la formación valoral en su oferta educativa; y, su vínculo con el mercado derivado. El denominador común de la legitimidad en los procesos decisionales de la UIA es la *eficiencia instrumental*, ya que a través de ella ésta se ve recompensada en el mercado.

De acuerdo a lo anterior, observamos que en el modelo decisional de la UIA está presente una tensión constante que da cuenta de una baja legitimidad y una alta eficiencia producto de que en las decisiones no tiene lugar una alta participación de la comunidad universitaria ni tampoco una amplia deliberación colectiva.

En este sentido, el hecho de que la legitimidad interna de la UIA encuentre su fundamento en esas dos orientaciones, ello conlleva a que los procesos decisionales internos transcurran con un déficit

de legitimidad entendida en términos de consenso producto de una alta deliberación colectiva. Por ello, sostenemos que en la UIA las decisiones si bien responden a su identidad y a su orientación al mercado, no siempre son producto de una amplia discusión colectiva.

La organización del capítulo es la siguiente: en primer lugar, se presenta una sección donde se aborda quién es y quién ha sido la UIA, desde su origen hasta la actualidad, con el propósito de mostrar la presencia de la tensión que caracteriza al modelo decisonal de esta Universidad, y contextualizar los cambios más recientes asociados a la evaluación; en seguida, se describe su fisonomía institucional de cambio, es decir, el origen de su principal fuente de ingresos, su estructura de gobierno, y su estructura académica; en tercer lugar, se analizan las implicaciones de lo anterior en la estrategia interna de evaluación a fin de explicar el cambio institucional en la UIA como resultado del impacto asociado a la evaluación externa, y, finalmente, se presenta las conclusiones del capítulo.

5.1 ¿QUIÉN ES LA UIA?

El propósito de esta sección es ofrecer una visión panorámica de la Universidad Iberoamericana en términos de sus principales características, y de su evolución desde sus orígenes hasta la actualidad, con el fin de contextualizar las reformas más recientes asociadas a su configuración institucional, y a su estrategia de evaluación interna. De esta manera, en esta sección se abordan dos aspectos centrales: quién es y quién ha sido la UIA en sus sesenta años de vida, que por lo demás los está cumpliendo en este 2003.

5.1.1 La UIA hoy

Su nombre oficial es Universidad Iberoamericana Ciudad de México¹. Fue creada en marzo de 1943 por la Compañía de Jesús², con la idea de establecer una alternativa de tipo privado frente a la Universidad Nacional Autónoma de México (Ledesma 1985:249). Desde su fundación se distingue por ser una universidad de inspiración cristiana más no una universidad confesional (Meneses 1993), lo cual significa que "si bien supone la adhesión a una doctrina, no implica que la universidad

¹ A partir del 30 de septiembre de 2001 (Comunicado Oficial No. 348).

² En ese momento se le llamó Centro Cultural Universitario.

dependa de las autoridades de esta confesión (Meneses 1993:5). Asimismo, es una institución privada que funciona bajo una autonomía relativamente acotada.

En la UIA subyace una cultura organizacional que se distingue por tres elementos. a) los valores de inspiración cristiana, b) los valores particulares de la Compañía de Jesús; y, c) el liderazgo visionario de algunos académicos de la comunidad universitaria (García 1993). Sin embargo, habría que agregar un cuarto elemento, la visión de los empresarios que desde un principio apoyaron a esta institución para establecer un espacio físico que le permitiera ofrecer sus servicios bajo un mismo techo y, lo mismo sucedió para la construcción de las instalaciones de Santa Fe³.

Una particularidad de la UIA es que tiene un "sentido de ser" que se fundamenta en un modelo de educación jesuítico centrado en la docencia, a través del cual la UIA se propone como institución educativa tres objetivos: la formación de alumnos y planta docente bajo la perspectiva de una educación integral en la cual se contempla tanto la formación profesional como la formación valoral⁴, b) la calidad y excelencia académicas; y, c) la permanente autoevaluación⁵. El eje que atraviesa a estos objetivos es la idea de ofrecer una educación integral, en la cual la formación valoral, que comprende la transmisión de valores cristianos en combinación con valores humanistas, sea compatible con la formación científica⁶.

Como parte de su "sentido de ser", identificamos en la Ibero una preocupación por la calidad que se refleja en su énfasis en: a) la formación integral de sus estudiantes y alumnos; b) la importancia que tiene el incremento de su demanda para una mejor selectividad en la admisión de los alumnos, c) el

³ En 1956 un grupo de financieros y hombres de negocios integraron una asociación civil Fomento de Investigación y Cultura Superior (FICSAC), "sin ningún propósito de lucro a fin de apoyar con recursos materiales" para que la universidad contara con instalaciones propias (Ledesma 1985:61). En 1962, se inauguran las nuevas instalaciones de la UIA en el sur de la ciudad, lo que representó que por primera vez, toda la comunidad ibero se concentrara físicamente en un solo lugar. Estas primeras instalaciones fueron destruidas por un terremoto a principios en 1979, lo que obligó nuevamente a trabajar por unas nuevas instalaciones, que finalmente se inauguraron en Santa Fe, a casi diez años de ese terremoto, en 1988.

⁴ La centralidad que tiene la formación valoral en la UIA, se percibe en las palabras del propio Dirección de Formación Valoral, quien nos dice "(...) el asunto de la formación valoral no debe ser un asunto de la Dirección de Formación Valoral, es un asunto de todo mundo, hasta de las secretarías y los administradores, todo mundo debe estar en este asunto formándose, y ayudando a formar a los demás, eso debería de ser".

⁵ Cada uno de estos objetivos se abordan con mayor detalle en el Anexo 6.

⁶ Este propósito central que orienta al conjunto de la Universidad está plasmado en sus distintos documentos básicos, *Ideario, Filosofía Educativa, Misión y Prospectiva*.

interés por una permanente actualización de sus planes de estudio; y, d) la autoevaluación como una herramienta de cambio y de retroalimentación para la toma de decisiones.

En la UIA, las autoridades universitarias académicas y administrativas que forman parte del gobierno universitario son: los órganos colegiados y los órganos "unipersonales"⁷. Entre los órganos colegiados se distinguen los órganos meramente académicos (el Comité Académico, los consejos académicos de departamento, y los consejos técnicos de programa), de los órganos colegiados bajo los cuales descansa la responsabilidad propiamente de gobierno, a través de la Asamblea General de Asociados Universidad Iberoamericana A.C (UIAC), y el Senado Universitario que es el órgano colegiado que "presidido por el rector ejerce las funciones ordinarias de gobierno de la Universidad Iberoamericana de acuerdo con la delegación y las facultades recibidas de la Asamblea General de Asociados UIAC"⁸.

Además de estos órganos colegiados existe el Tribunal Universitario, integrado por tres miembros designados por el rector, cuyas atribuciones son entre otras: interpretar el Estatuto Orgánico y la normatividad de la Universidad, conocer las faltas disciplinarias "graves presuntamente cometidas" por los órganos unipersonales y dirimir los conflictos jurisdiccionales que ocurran entre autoridades universitarias⁹.

La participación de los órganos personales en el caso de la UIA hace de la toma de decisiones un proceso dinámico, ya que éstos ocupan un espacio privilegiado en la operatividad de las funciones propias de la Universidad. En este sentido, la estructura operativa de la Universidad descansa en la existencia de un rector general; un vicerrector académico, directores generales, entre ellos el director de planeación y evaluación institucionales; un director de formación valoral, directores de división, directores de departamento, directores de los institutos de Investigación, y los subdirectores de programas que son los coordinadores de carrera (ver Figura 5). De esta manera, la organización académica es responsabilidad de la Vicerrectoría Académica¹⁰, y la organización administrativa está a cargo de la Dirección General Administrativa y de Asuntos Comunitarios.

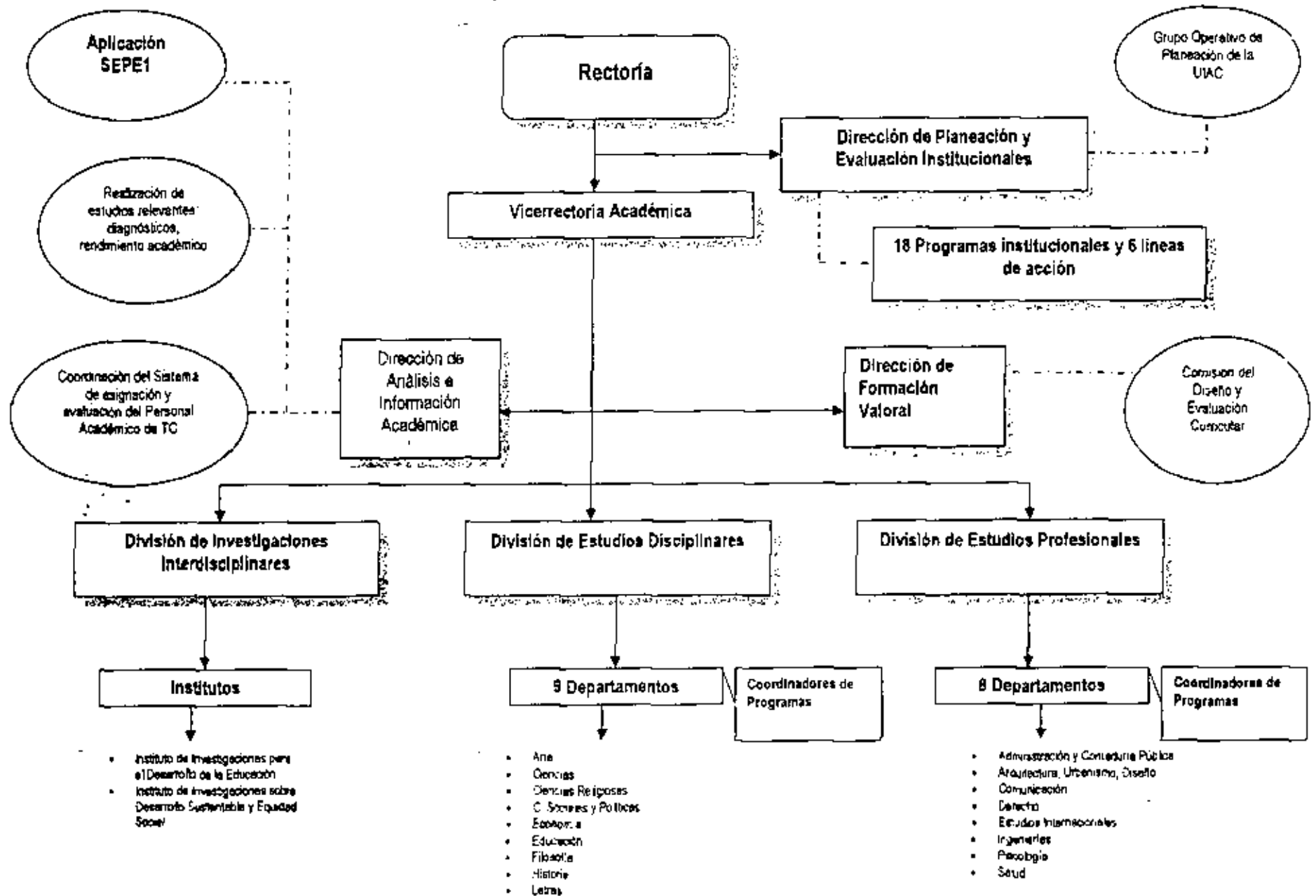
⁷ Artículo 10 del Estatuto Orgánico de la Universidad Iberoamericana Santa Fe.

⁸ Artículo 13 del Estatuto Orgánico de la Universidad Iberoamericana Santa Fe.

⁹ Artículo 80 del Estatuto Orgánico de la Universidad Iberoamericana Santa Fe.

¹⁰ En el Anexo 7 se ofrece una descripción detallada de las funciones de cada uno de los órganos "unipersonales".

Figura 5: La Estructura Académica de la UIA



La organización académica de docencia descansa en una estructura departamental, que opera con dos Divisiones, la de Estudios Disciplinarios y la de Estudios Profesionales que agrupan a un total de 17 departamentos, nueve la primera y, ocho la segunda. En tanto que la investigación, es atendida por la División de Estudios Interdisciplinarios, en la cual se agrupan dos institutos de investigación de reciente creación, el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (2001) y, el Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social (2003)¹¹.

La Universidad Iberoamericana representa una de las universidades particulares más importantes de México, especialmente por su perfil orientado a la docencia. Actualmente ofrece un total de 61 programas educativos, 31 de licenciatura y 30 de posgrado. Los cursos se imparten por semestres y el año académico comprende dos semestres. Desde hace veinte años la UIA se ha propuesto fortalecer y desarrollar de manera conjunta docencia e investigación¹², sin embargo persiste su perfil orientado hacia la docencia¹³.

La UIA cuenta con una matrícula de 9 104 alumnos y una planta docente que comprende un total de 2 030 profesores, de los cuales 20.3% (412) son profesores de tiempo completo y el 79.7% (1618) son de Asignatura. Cabe señalar que la composición en número de profesores de tiempo completo ha cambiado sustancialmente en diez años, registrándose una tasa de crecimiento de 1992 al 2002 de 70%¹⁴. Del total de profesores de tiempo completo con grado de doctor (110), el 40% (44) pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores.

¹¹ Hasta el momento del trabajo de campo de nuestra investigación, existía la División de Estudios Interdisciplinarios. Actualmente dicha División fue suprimida, por lo que los institutos de investigación hoy forman parte de las otras dos divisiones que permanecen.

¹² De acuerdo con el Reglamento de Personal Académico de 1982, se instaura la figura de docente-investigador para ser congruente con los objetivos de la universidad, en el sentido de realizar de manera simultánea las actividades de docencia e investigación al interior de los Departamentos.

¹³ Sin embargo, hay que considerar que la investigación ha ocupado un espacio importante en la docencia desde, por lo menos la década de los setenta, en algunos campos disciplinarios como el de la antropología social, aunque ello no es extensivo a todos los campos disciplinarios que se cultivan al interior de la UIA.

¹⁴ Cálculo propio con datos de Adrián de Garay (1993).

5.1.2 Trayectoria Institucional: Origen y Evolución

En sesenta años de vida, desde su fundación hasta la actualidad, la UIA muestra ser una institución innovadora en varios sentidos que se refleja en distintos aspectos: con relación a su oferta de programas, y este sentido destaca la impartición de nuevas carreras en distintos momentos de su vida institucional¹⁵; y, respecto a su organización ya que fue la primera universidad privada en adoptar un modelo departamental, y también la única universidad privada donde participan órganos colegiados en el proceso de toma de decisiones, aunque con algunos matices que abordamos más adelante.

En su evolución, las resistencias al cambio no han estado ausentes. En este sentido, destacan los conflictos que se registraron entre 1968 y 1971 y las que se vivieron a principios de los noventa derivadas de la "dificultad para adoptar reformas que ya son comunes incluso en las instituciones de educación superior públicas, por ejemplo, las actividades sistemáticas de autoevaluación y programas de incentivos y formación de profesores" (García 1993:33).

Desde nuestra perspectiva, la UIA ha transitado en sus sesenta años de vida por tres momentos: a) un periodo fundacional, que comprende desde sus orígenes en 1943 hasta finales de los sesenta, donde además de haberse establecido los primeros cimientos de lo que hoy es la UIA, comienza una preocupación por concretar el "sentido de ser" de la UA en documentos oficiales, así como un interés por la conformación de órganos más inclusivos en el proceso de toma de decisiones; b) un periodo de consolidación institucional que comprende las décadas de los setenta y ochenta, donde destaca una dinámica institucional de introspección; y, c) un periodo que abarca la década de los noventa, donde se registran cambios muy importantes especialmente en la perspectiva de desarrollo institucional, donde la referencia al mundo externo ocupa un lugar privilegiado. En este contexto, destacan reformas muy significativas en la estructura organizacional de la Universidad y, en las funciones de los principales órganos de gobierno de tipo colegiado: en la Asamblea General de Asociados UIAC y en el Senado Universitario.

¹⁵ La UIA ofreció por primera vez en México las carreras de administración de empresas (1957), comunicación (1980), desarrollo humano, diseño (1956), nutrición y relaciones industriales (1953), (Ledesma 1985).

El periodo fundacional (1943-1968)

Esta etapa inicia en 1943 y se prolonga hasta finales de la década de los sesenta. En estos años destacan tres hechos. Se da a conocer su escudo y su lema, "la verdad nos hará libres" (1952). Dos años más tarde, se concreta la conformación de la UIA como una asociación civil (1954) con lo cual la Ibero adquiere personalidad jurídica. Y, se conforma un Consejo Universitario como uno de los primeros órganos colegiados para apoyar el gobierno de la universidad, que en ese momento recaía en una Junta Directiva. En 1968, a veinticinco años de su fundación, se promulga su *Ideario*¹⁶, uno de sus principales documentos básicos, de hecho el de "mayor rango y jerarquía" (Vergara 1993:14) en el cual se plasma la identidad de la universidad como una universidad que busca la compatibilidad de los valores cristianos con el saber científico y filosófico.

Periodo de consolidación institucional (1970-1995)

En este periodo guarda especial importancia dos aspectos: el interés por fortalecer la conformación de una estructura decisonal más representativa e inclusiva, así como el establecimiento de un nuevo vínculo con el Estado mexicano. Con relación a lo primero, destaca el fortalecimiento de los órganos colegiados. Para ello, se sustituye la Junta de Gobierno conformada básicamente por empresarios (Ledesma 1985) hasta ese momento por una nueva integrada por miembros de la propia comunidad universitaria, cuyas principales funciones, entre ellas el nombramiento del rector, se trasladan a un nuevo órgano colegiado, el Senado Universitario (1971) que en ese momento se integró por representantes de todos los sectores de la comunidad universitaria. Este hecho fue de suma importancia para la vida institucional de la UIA porque la comunidad universitaria consideró que con ello se rompía la dependencia que habían tenido respecto a los empresarios hasta ese momento.

En esta misma línea, el Consejo Universitario, de ser un cuerpo colegiado integrado fundamentalmente por los directores de las distintas carreras, pasó a ser una instancia con más de

¹⁶ El *Ideario* fue aprobado por el Consejo Universitario el 25 de julio de 1968. En la elaboración de este documento, participó un número reducido de personas entre ellas, Pablo Latapí, Xavier Mesa, Ernesto Meneses, Francisco Migoya, Felipe Pardiñas y Xavier Sélter, principalmente, todos ellos jesuitas en su momento (Vergara 1993).

cien miembros con representación de los profesores y de los alumnos de cada uno de los departamentos.

Con relación al nuevo vínculo con las autoridades gubernamentales, se registra que a finales de 1973, la Secretaría de Educación Pública, le otorgó a la Ibero el reconocimiento de validez oficial de estudios de tipo superior (RVOE), con lo cual se le concede la facultad de elaborar sus propios planes de estudios¹⁷. Con este reconocimiento, la UIA no adquiere una autonomía absoluta pero si una autonomía acotada, lo cual le permite emprender una de sus primeras reformas que marca el rumbo de lo que hoy es esta institución: el establecimiento de organización académica de tipo departamental.

Los cambios que se registran en este periodo dan cuenta de un interés especial por consolidar los cimientos de la Ibero y, por revertir la centralización de la toma de decisiones que se observa a través de la existencia de una Junta de Gobierno poco representativa desde la perspectiva de la propia comunidad universitaria. En este sentido, la Ibero durante este periodo de consolidación institucional se concentra en una introspección que la aleja relativamente de la dinámica del mundo externo, el mercado de las instituciones, el mercado laboral. En este sentido, la Ibero en estos años se concentra en lo que acontece en su interior con lo cual se fortalece una dinámica interna que se caracteriza por la presencia de grupos académicos al interior de sus unidades básicas que guardan una débil relación con los acontecimientos que tienen lugar fuera de la Universidad.

Después de la introspección, la apertura al mundo globalizado (la segunda mitad de los noventa)

Los cambios que se observan en la segunda mitad de la década de los noventa, se derivan de una combinación de factores exógenos y endógenos. Los cambios son producto, por un lado, de una reflexión interna en torno a los cambios e impacto propiciados en el mercado laboral a partir de la globalización económica mundial (factor externo); y, por otro, son resultado de una evaluación interna diagnóstica, de la cual se deriva que existen falencias en el funcionamiento de la universidad que obstaculizan las tareas y responsabilidades básicas de esta universidad (factor endógeno).

¹⁷ Hasta ese momento, la mayor parte de las carreras de la UIA se encontraban incorporadas a la Universidad Nacional Autónoma de México, lo cual obligaba a seguir los planes de estudio y a asumir la normatividad de ésta.

Como parte de este diagnóstico se detectan distintos problemas vinculados a: la viabilidad financiera, ya que existe una tendencia deficitaria en la operación anual; disminución de la demanda de ingreso a los programas de licenciatura y posgrado, lo cual tiene un impacto negativo en la calidad con la cual se lleva a cabo el proceso de selección, y en los ingresos de la Universidad; las calificaciones que obtienen los estudiantes no contribuyen a identificar a los mejores estudiantes; bajo aprovechamiento de los recursos tecnológicos para los procesos de enseñanza-aprendizaje; bajo índice de titulación; bajo índice de intercambio internacional estudiantil; menor ventaja comparativa de los egresados de la UIA con los egresados de otras instituciones, en opinión de algunos empleadores, pero con resultados de contratación equiparables¹⁸, entre otros.

La UIA con el propósito de dar respuesta a esta problemática inició en 1996 un proceso de planeación estratégica de largo plazo a nivel institucional, como parte de un acuerdo derivado del Senado Universitario, que aún está en proceso de consolidación. Para ello, se creó un grupo de planeación estratégica con integrantes externos de la Universidad “del mundo social, educativo y político, así como con miembros del patronato económico, Fomento de Investigación y Cultura Superior, A.C. (FICSAC) y de Desarrollo de la Universidad”¹⁹.

La planeación estratégica marcan un parte aguas en la vida institucional de la Ibero, ya que a partir de ella las referencias sobre qué está pasando y qué está cambiando en el entorno inmediato nacional e internacional, retoman un lugar central en dicha planeación, junto con la autoevaluación como herramienta fundamental de cambio. En este contexto, uno de los principales propósitos de la Universidad es incrementar la competitividad de su oferta educativa, donde destaca la revisión de planes y programas de estudio, bajo dos perspectivas: a) la formación valoral de los estudiantes, a través de un nuevo marco conceptual que tiene el propósito de fortalecer este tipo de formación en los estudiantes de la Ibero como parte fundamental del “sentido de ser” de la Ibero, a raíz de que se

¹⁸ UIA, Planeación Estratégica, www.uia.mx

¹⁹ Los miembros que conformaron ese grupo fueron: Maestro Quintín Valderrama López, S.J.; Dr. Guillermo Soberón Acevedo; Lic. Fernando Solana Morales; Maestro José Ángel Pescador Osuna; Lic. Fernando Pardo; Lic. Pablo Escandón Cusi; Ing. Adolfo Patrón Luján; Ing. Antonio Madero Bracho; Ing. Antonio Purón; Ing. Julio Gutiérrez Trujillo; Sra. María Nieves de Autrey, Rubén Aguilar Monteverde.

observa un "desdibujamiento" de la misma²⁰; y, b) responder a los nuevos retos educativos que actualmente impone la vida social y profesional.

El hecho de que la UIA contemple dos tipos de propósitos para incrementar su competitividad genera una situación particular que ha dado lugar a un intenso debate interno en torno a un aspecto central: cómo hacer que los objetivos de largo plazo que implican fortalecer el "sentido de ser" de la UIA sea compatible con los objetivos de corto plazo que contemplan una respuesta inmediata a problemáticas concretas como las que se detectaron en el autodiagnóstico que se reseña en párrafos anteriores.

La importancia de este debate es que da cuenta de la coexistencia de las dos orientaciones que coexisten al interior de la Ibero. Esto es, por una parte esta Universidad tiene sustento en un modelo educativo jesuítico que le otorga su "sentido de ser"; y, de manera simultánea, observa una fuerte dependencia de recursos privados que fundamenta su fuerte orientación hacia el mercado. La relevancia de considerar en nuestro análisis la coexistencia de estas dos orientaciones que, marcan el rumbo institucional de la UIA es que a partir de ello se deriva una persistente tensión que tiene lugar en el modelo decisional de esta Universidad que se refleja a través de un desequilibrio entre las dos fuentes de legitimidad a las cuales responde la UIA. Lo que llama la atención es que en este debate interno está ausente la legitimidad fundada en la deliberación colectiva, de ahí la constante fricción entre ambas orientaciones.

Esto es, la legitimidad sustentada en el "sentido de ser" de la UIA se enfrenta continuamente a la necesidad apremiante de instrumentar medidas inmediatas que respondan a los cambios en el entorno social del contexto nacional e internacional en el cual se ubica la UIA, donde no siempre el consenso favorece a la legitimidad que le otorga identidad a la institución, sino que éste se inclina a favorecer la respuesta inmediata, incluso a costa de la legitimidad de identidad como se detalla más adelante en el apartado dedicado a describir la fisonomía institucional de la UIA.

²⁰ Al respecto destacan los resultados de un estudio empírico realizado por la propia Universidad donde se encontró que el "sentido de ser" de la UIA no sólo no se ha logrado consolidar sino que además el impacto que ha tenido la Universidad en la formación valoral de sus estudiantes es incipiente. Para un detalle de los resultados de este estudio empírico llevada a cabo por Carlos Muñoz Izquierdo y Maura Rubio, se recomienda la lectura del artículo donde se sintetizan los resultados del mismo en Carlos Muñoz Izquierdo (1993), "La formación valoral en la Universidad hacia un nuevo programa de acción", en *Umbral* XXI, núm. 2, octubre, p. 68-77

Entre los primeros resultados del proceso de planeación estratégica destacan: la reformulación de la *Misión de la Universidad* y, un año y medio más tarde, una reestructuración sustantiva del área académica. Se creó la Vicerrectoría Académica y las Divisiones de Estudios Profesionales, de Estudios Disciplinarios y de Investigación Interdisciplinarios, así como la Dirección de Formación Valoral, como *staff* de la Vicerrectoría y, la Dirección de Planeación y Evaluación Institucionales, esta última responsable de la operatividad más no del diseño de la planeación estratégica. La creación de estas dos últimas instancias, refleja el interés de la UIA por fortalecer e incluso hacer compatibles los dos tipos de orientaciones que coexisten en su vida institucional interna.

Junto con estos cambios se llevaron modificaciones muy importantes en el Estatuto Orgánico vigente hasta momento (enero 1999), donde destaca, desde nuestra perspectiva, una tendencia a trasladar las facultades decisionales del Senado Universitario a la Asamblea General de Asociados de Universidad Iberoamericana, A.C. (UIAC)²¹, con lo cual se registra un cambio en el modelo decisional de la Universidad, a través de cual se observa una tendencia a concentrar la toma de decisiones asociada al desarrollo institucional en una sola instancia, la UIAC.

Lo anterior, ha dado lugar a un importante replanteamiento del carácter colegiado en la toma de decisiones al interior de la UIA. La relevancia de este cambio, a la luz de este trabajo de investigación, es que con ello se hace patente el desequilibrio entre una baja legitimidad y una alta eficiencia, así como el reforzamiento de una coordinación al interior de la UIA de tipo burocrático, en el sentido de que la organización de la UIA observa una estructura jerárquica en la toma de decisiones, en la cual destacan los movimientos de arriba hacia abajo.

De esta manera, los cambios iniciados en la segunda mitad de los noventa al interior de la Ibero representan una respuesta a lo sucedido en el periodo que denominamos de introspección institucional. En este sentido, la creación de nuevas instancias entre ellas la Dirección de Formación

²¹ Algunos de los principales cambios que dan cuenta de un replanteamiento del carácter colegiado en las funciones de gobiernos, se registran en la reasignación de funciones en los órganos colegiados que constituyen propiamente el gobierno universitario, la Asamblea de Asociados UIAC, y el Senado Universitario. Destaca la designación de la Asamblea como "órgano supremo de gobierno", lugar que ocupaba el Senado Universitario; mientras que la función de nombramiento de rector, que recaía en el Senado se pasa a la Asamblea General de Asociados UIAC. Asimismo, la Asamblea General de Asociados de la UIAC tiene la última palabra para aprobar reformas al Estatuto Orgánico (Artículo 12 del Estatuto Orgánico), responsabilidad que recaía en el Senado Universitario, y "velar los acuerdos del Senado Universitario si los considera improcedentes" (*ibidem*). En esta misma línea, es competencia de la Asamblea "aprobar o rechazar, con la recomendación del Senado Universitario los estados financieros y los presupuestos anuales" (*ibidem*), atribución que recaía en el Senado.

Valoral y la Dirección de Planeación y Evaluación Institucionales, reflejan un interés por hacer que converjan las dos orientaciones que marcan el rumbo de la Ibero: su identidad como una institución educativa que ofrece una formación valoral a sus estudiantes, y el hecho de que es una institución privada derivado de que la mayor parte de sus ingresos provienen de la economía matricular, lo cual da cuenta lo cual da cuenta de la preeminencia de uno de sus principales rasgos, que es su orientación hacia el mercado²².

5.2 LA FISONOMÍA INSTITUCIONAL DE CAMBIO DE LA UIA

Con base en nuestro esquema analítico metodológico, la fisonomía institucional de cambio de la UIA se configura con base en tres elementos: el origen de su financiamiento, su estructura de gobierno; y, su estructura académica. A partir de estos tres elementos, es posible identificar dos aspectos: por un lado, la complejidad organizativa y funcional de la UIA; y, por otro, observar en qué medida esa complejidad favorece u obstaculiza los procesos de cambio al interior de la Universidad y con qué resultados en términos del desequilibrio entre una baja legitimidad y una alta eficiencia instrumental que se registra en el modelo decisional de la Ibero. A continuación se aborda cada uno de ellos por separado, y finalmente se concluye estableciendo las implicaciones de estos tres elementos en su conjunto para los procesos de cambio al interior de la Universidad.

5.2.1 El origen del Financiamiento

La UIA es una institución privada²³ y funciona bajo una autonomía orgánica acotada por la SEP. Su carácter privado se deriva de que su principal fuente de financiamiento proviene del pago de colegiaturas, y representa alrededor del 85% de sus ingresos totales. Esto significa que su supervivencia depende sobre todo de lo que Burton Clark llama la "economía matricular". Las otras

²² En una entrevista reciente al Rector de la UIA, Maestro Enrique González, se refleja claramente la orientación hacia el mercado que observa la UIA: "Nosotros somos evaluados como universidad por el mercado de trabajo y tenemos que preguntarnos a los otros cómo ven a quienes estamos formando y la respuesta se relaciona con el proceso que nosotros tuvimos aquí, y ahí tenemos que entrar en un proceso de evaluación endógena (...) evaluar el proceso educativo es lo más importante y el más interesante porque al final de cuentas es el que nos permite tomar decisiones y se sabrá si el estudiante aprendió, asimiló valores y si se le despertó la creatividad y aprendió lo que queríamos que aprendiera (...) A partir de esta evaluación de la calidad del proceso educativo, se considera que es responsabilidad de la universidad preparar gente para lo que hoy reclama el país, pero dado que el entorno dentro de tres años variará, debemos cambiar nuestra estrategia educativa ir formando a las personas con la capacidad de aprender, de hacer análisis, de descubrir y de asimilar los procesos tecnológicos, y prepararlos para el mundo que vendrá dentro de diez años" (Campus Milenio, 5 de diciembre de 2002:6).

²³ Artículo 1 del Estatuto Orgánico de la Universidad Iberoamericana Santa Fe.

fuentes de financiamiento que tienen una baja participación en los ingresos totales de la Universidad se obtienen a través de otros servicios que presta la institución mediante la consultoría vía la investigación, la educación continua (diplomados), y apoyos de carácter privado vía donaciones a provenientes de FICSAC²⁴.

La UIA es formalmente una institución autónoma en el sentido de que se gobierna a si misma bajo sus propias reglas "en conformidad con su *Ideario*" y con su Estatuto Orgánico²⁵. Sin embargo, sus atribuciones para ofrecer sus propios planes de estudio, son otorgadas por la SEP, a través del reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE). Como se reconoció en su momento por la propia Universidad, la concesión del RVOE "no implicó en ningún momento la autonomía de la UIA (...) sino la adquisición de la mayoría de edad"²⁶. Lo anterior, nos permite hablar de una autonomía acotada a través de reglas emitidas por una instancia distinta a la Ibero, es decir, por el Estado mexicano, que exigen por parte de la Ibero el cumplimiento de algunas reglas para la obtención del RVOE²⁷.

Una de las principales implicaciones del RVOE se registra en la renovación de sus planes de estudio. Esto es, cada vez que la UIA diseña nuevos planes de estudios es necesario contar con una nueva autorización por parte de la SEP.

La autonomía relativa de la Ibero se explica a partir de que treinta años después de su fundación, en 1973, la Secretaría de Educación Pública le concedió "reconocimiento de validez oficial a los estudios de tipo superior impartidos por la Universidad", así como las facultades para "elaborar libremente sus planes y programas de estudio", y para "expedir los certificados, títulos profesionales y grados académicos correspondientes a los estudios que imparta". En este sentido, destaca que a partir de 1973 la UIA queda "sometida a la inspección y vigilancia técnicas de la Secretaría de Educación Pública", lo cual implica que la Universidad tiene la obligación anual de rendir un informe

²⁴ Fomento de Investigación y Cultura Superior, A.C. (FICSAC), tiene el propósito de apoyar económicamente el desarrollo de la UIA así como de vigilar su patrimonio. Está integrado por un grupo de benefactores principalmente ex alumnos.

²⁵ Artículo 4 del Estatuto Orgánico de la Universidad Iberoamericana Santa Fe.

²⁶ Comunicación Oficial de la UIA 1973, núm.2.

²⁷ La Ley General de Educación (1993) establece tres requisitos básicos para otorgar el RVOE: a) contar con el personal directivo y docente con el perfil adecuado; b) ofrecer planes y programas de estudio autorizados; y, c) contar con instalaciones que satisfagan las condiciones de higiene, seguridad, y pedagógicas. Asimismo, la autoridad exige a las IES privadas publicar en su documentación y publicidad el número de acuerdo de incorporación de estudios.

de las labores desarrolladas durante el año transcurrido así como de los cambios habidos en su organización y en su régimen interior”²⁸.

De acuerdo a lo anterior, podemos afirmar que aún cuando la misma SEP le ha reconocido a la UIA “ciertos privilegios” derivados de su trayectoria, como el de eximirla de la verificación sistemática *in-situ*, de cualquier manera esta Universidad deba de seguir cumpliendo con los requisitos que establece la SEP para la creación e introducción de cambios de fondo en sus planes de estudio²⁹. En este sentido, destaca que por lo menos cada siete años la Ibero debe enviar a la SEP un informe del estado que guardan sus planes de estudio. Sin embargo, cabe señalar que la participación de la SEP en este aspecto no corresponde a una evaluación sino más bien su tarea es verificar que se cumpla con los requisitos previamente establecidos para la obtención del RVOE.

Aún cuando se considere que el RVOE tiene, en general, un débil impacto en las IES privadas por el hecho de que su funcionamiento se limita al cumplimiento de requisitos, lo anterior da cuenta del tipo de relación que este tipo de instituciones establece con el Estado. En este sentido, la Ibero siendo una institución privada mantiene un vínculo, aunque este sea débil, con el Estado mexicano, que de alguna manera genera un antecedente en las relaciones UIA-estado, que favorece el seguimiento de otro tipo de reglas externas por parte de esta Universidad.

El origen del financiamiento de la UIA así como su autonomía acotada, favorece que esta Universidad mantenga vínculos más estrechos con el mercado, derivado de una alta dependencia de recursos privados, lo cual da cuenta de un interés particular por responder a las exigencias y necesidades del mercado. De ahí que pueda esperarse que a menor dependencia de recursos públicos, menores probabilidades de adoptar reglas externas de evaluación. Si embargo, llama la atención que la Ibero siendo privada, lo cual implica que no dependen de recursos públicos para su supervivencia, y no mantiene una fuerte relación con el gobierno, como sucede en el caso de las IES

²⁸ El 5 de noviembre de 1973 la Secretaría de Educación Pública, a través de su Titular, en ese entonces Ing. Víctor Bravo Abujá, firmó el Acuerdo No. 15 523, en donde se establecen las condiciones bajo las cuales se otorga el reconocimiento de validez oficial. Este Acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 1974 bajo el Acuerdo número 8818. Años después, el 27 de abril de 1981 se publicó igualmente en el Diario Oficial de la Federación el Decreto del Presidente José López Portillo, mediante el cual se otorgó reconocimiento de validez oficial a los estudios de educación superior que impartiera la UIA en cualquier parte del territorio nacional (Vergara 1993:18).

²⁹ Entrevista con el Director de Regulación de Instituciones Particulares de la Dirección General de Educación Superior de la SESIC.

públicas, adopte reglas externas de evaluación, cuando además la observancia de éstas en el caso de las IES privadas no está asociada a ningún incentivo de tipo económico, aunque sí de otro tipo.

5.2.2 El Modelo Decisional: el gobierno universitario y las decisiones en el ámbito académico

El modelo decisional de la UIA se observa a partir de la existencia de dos tipos de procesos decisionales: uno, directamente asociado a las funciones propias de gobierno; y, otro relacionado directamente con la toma de decisiones en el ámbito de lo exclusivamente académico. En cada uno de estos procesos de toma de decisión, participan distintos tipos de órganos con competencias específicas.

La estructura formal y funcionamiento del gobierno de la UIA se sustenta en un marco institucional legal derivado de su Estatuto Orgánico, donde se especifican las distintas instancias y funciones respectivas que asumen éstas como parte del gobierno universitario de esta Universidad. Así, el Estatuto Orgánico establece como "autoridades académicas o administrativas"³⁰ a los órganos colegiados y a los órganos "unipersonales" (ver Cuadro 17).

Cuadro 17: Los Órganos Colegiados y Unipersonales de la UIA

Órganos Colegiados		Órganos Unipersonales	
Número	Nombre	Número	Nombre
1	Asamblea General de Asociados Universidad Iberoamericana A.C (UIAC)	1	Rector
1	Senado Universitario	1	Vicerrector Académico
1	Comité Académico	1	Director de Formación Valoral
17	Consejos Académicos de Departamento (uno por cada Dpto.)	3	Directores de División (uno por cada División)
31	Consejos Técnicos de Programa (uno por cada Carrera)	17	Directores de Departamento (uno por cada Dpto.)
1	Tribunal Universitario	2	Directores de Institutos de Investigación (uno por cada Instituto)
		31	Subdirectores de Programa Académico*

* Son los Coordinadores de Carrera
Fuente: Elaboración propia de acuerdo al Estatuto Orgánico de la UIA.

³⁰ Artículo 10 del Estatuto Orgánico de la UIA, Santa Fe.

La responsabilidad de los órganos personales es poner en marcha los acuerdos y consensos derivados de la toma de decisiones al interior de los órganos colegiados. Sin embargo, lo más importante desde la perspectiva de este trabajo es que los órganos personales en el caso de la UIA juegan un rol estratégico en los procesos de cambio. Este rol se observa en dos momentos: en el establecimiento de la agenda de cambios necesarios para el buen desempeño de la institución; y, a través de su articulación con los órganos colegiados en aspectos específicos entre los cuales destacan: el diseño de nuevos planes de estudio y, en la implementación de mecanismos de evaluación. La participación de los órganos personales en los procesos de cambio, se ve favorecida por la existencia de una estructura jerárquica donde se distingue una estratificación de funciones bien diferenciadas, en la existen instancias superiores que delegan funciones en las inferiores³¹.

En la UIA se distinguen dos tipos de órganos colegiados: a) los que tienen bajo su responsabilidad las funciones propiamente de gobierno; y b) los órganos colegiados académicos que se centran en los asuntos estrictamente académicos³². Dentro de los primeros, se ubican en dos órganos colegiados: la Asamblea General de Asociados, A.C (UIAC)³³ y el Senado Universitario; mientras que en los de tipo académico estén: el Comité Académico que funciona a nivel de toda la Universidad, los consejos académicos a nivel de los Departamentos y, los consejos técnicos a nivel de los programas de estudio³⁴.

La diferencia entre ambos es que los “órganos colegiados de gobierno” cuentan con las facultades para: a) decidir sobre los asuntos estratégicos de la universidad asociados al desarrollo institucional de la misma, entre ellos, el “sentido de ser” de la Ibero y las finanzas de la Universidad; y, b) para delegar funciones en otros órganos colegiados, especialmente la UIAC la cual representa el “órgano supremo de gobierno”³⁵. Mientras que los órganos colegiados académicos tienen bajo su responsabilidad todas aquellas decisiones relacionadas estrictamente con el ámbito académico.

³¹ Para una descripción más detallada de cada uno de los órganos personales, se sugiere consultar el Anexo 7.

³² La estructura y funciones de estos órganos colegiados están reguladas por el Reglamento de Órganos Colegiados Académicos de la UIA.

³³ De aquí en adelante usamos las siglas UIAC para referirnos a la Asamblea General de Asociados de Universidad Iberoamericana A.C.

³⁴ En el Anexo 7 se detallan las funciones de cada uno de los órganos colegiados.

³⁵ Entre las principales funciones de la UIAC destacan: la delegación de funciones específicas en el Rector, el Senado o cualquier otro órgano de gobierno que ella misma determine; nombrar al Rector, definitivo o interino, a propuesta del Provincial, después de que éste reciba la auscultación realizada por una comisión nombrada por la propia Asamblea; y, modificar el Estatuto Orgánico de la UIA e informar al respecto al Senado Universitario (Artículo 12 del Estatuto Orgánico).

Los "órganos colegiados de gobierno"

Nuestra explicación sobre el proceso de toma de decisiones en el marco de los órganos colegiados de gobierno se describe tomando como referencia una de las experiencias más recientes de la vida institucional de la UIA que es el asunto de la planeación estratégica, ya que en ella se muestra claramente la fricción entre las dos orientaciones de la UIA que propician una tensión interna persistente en los procesos decisionales de la Universidad, y además una tensión entre una baja legitimidad y una alta eficiencia.

En general, los rasgos de la estructura y funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno dan cuenta de una estructura jerárquica que conlleva a un proceso decisional donde se distingue claramente las funciones y responsabilidades de cada una de las instancias que configuran al gobierno universitario de la UIA. En este sentido, el proceso de toma de decisiones se caracteriza por una parte, por movimientos de "arriba hacia abajo", es decir, de la Asamblea General de Asociados UIAC al Senado Universitario, ya que la autoridad y facultades del Senado Universitario se derivan "directa y exclusivamente de la Asamblea General de Asociados A.C."³⁶.

Y, por otra, por una delimitación clara de funciones, ya que mientras la UIAC tiene bajo sus atribuciones "velar por la viabilidad y el bien a largo plazo de la Universidad y determinar la orientación general de la Universidad"³⁷, el Senado Universitario tiene como parte de sus responsabilidades garantizar que el "sentido de ser" de la Universidad se observe en la operación de las actividades de la Universidad, así como "revisar, modificar y aprobar los términos generales de la planeación institucional"³⁸.

Desde la perspectiva de la Universidad, el propósito fundamental de la existencia de dos tipos distintos de órganos colegiados, y especialmente la existencia de la UIAC como un "un órgano superior de gobierno, fuerte, capaz de velar por la viabilidad y el bien institucional a largo plazo" es "evitar la pretensión de que (la) colegialidad se imponga también fuera del ámbito de lo académico,

³⁶ Artículo 13 del Estatuto Orgánico de la Universidad Iberoamericana Santa Fe.

³⁷ Artículo 12 del Estatuto Orgánico de la UIA Santa Fe.

³⁸ Artículo 14 del Estatuto Orgánico de la UIA Santa Fe.

pues se debe garantizar que se respeten los márgenes de movilidad que la labor y los órganos administrativos requieren, justamente para oponerse de manera efectiva al servicio de las finalidades académicas de la institución" (*Introducción del Estatuto Orgánico de la UIA*).

Aún cuando la UIAC representa el principal órgano de gobierno colegiado llama la atención que su composición así como sus funciones no están específicamente reguladas como ocurre con los demás órganos de gobierno ya sea personales o colegiados. En este sentido, lo único que se sabe formalmente es que está constituida por "miembros distinguidos" de los sectores académico y profesional de la sociedad, es decir, miembros externos a la Universidad Iberoamericana, los cuales además de ser responsables de las decisiones estratégicas de la institución, tienen el deber de velar por la permanencia de la orientación "filosófica " de la Compañía de Jesús al interior de la Institución³⁹. Y de manera informal se sabe que lo conforman entre 14 ó 15 personas.

Como parte de una delimitación clara de funciones, en la práctica el proceso de toma de decisiones al interior de la UIA registra una tensión entre una baja legitimidad y una alta eficiencia instrumental. Esta situación se refleja particularmente a partir de que una de las principales funciones que asume la UIAC, es el diseño de la planeación estratégica de la Universidad mientras que el Senado Universitario es el responsable de aprobar de manera interna dicha planeación. El hecho de que en la UIAC recaiga la responsabilidad del diseño de la actual planeación estratégica de la Universidad, explica en gran parte el porqué la UIA se encamina relativamente de manera más dinámica hacia el cambio con un déficit de legitimidad tanto en términos de su apego al modelo educativo jesuitico como con relación a una baja participación de la comunidad universitaria

De esta forma mientras que la UIAC es por decirlo de alguna manera "el cerebro" de la planeación estratégica, la Dirección de Planeación y Evaluación Institucionales es el órgano ejecutor de la planeación, instancia que depende directamente de la Rectoría General de la Universidad. Incluso, el dinamismo relativo de la planeación estratégica se ve favorecida por la existencia de un Grupo Operativo de Planeación de la UIAC Cd. de México, bajo el cual recaen decisiones de fondo. Este Grupo es una instancia informal que está presidida por el Vicerrector, además de contar con la

³⁹ *Introducción del Estatuto Orgánico de la UIA Santa Fe.*

participación de tres Directores Divisionales⁴⁰; la Directora de Servicios Escolares; y, un profesor de la Universidad con una trayectoria y experiencia altamente reconocidas. Una de las principales características del funcionamiento operativo de la planeación estratégica es, que evidencia el orden jerárquico de la estructura organizacional de la Universidad que se observa a través de los flujos de comunicación entre las tres instancias involucradas en este asunto, pues existen vínculos de comunicación entre la Asamblea y el Senado, y entre el Senado y el Grupo Operativo, pero no entre este último y la Asamblea.

El hecho de que no exista posibilidad de diálogo entre la línea de dirección (la UIAC) y la línea de supervisión-operación (Grupo Operativo) contribuye a desfases entre la dirección y la operación que, a su vez, se traducen en la presencia constante entre una alta eficiencia instrumental y una baja legitimidad. Como parte de este desequilibrio se registra una alta movilidad que en la Dirección de Planeación y Evaluación Institucionales. En tan sólo cuatro años, de 1998 a la fecha, han ocupado esta Dirección tres personas, dos pertenecientes a la Universidad, y una la que actualmente encabeza la Dirección de Planeación y Evaluación Institucionales que proviene de un ámbito ajeno a la Universidad, lo cual da cuenta de un interés particular por la especialización administrativa en las tareas de planeación estratégica como un rasgo distintivo de una estructura burocrática en términos weberianos. De tal forma que estos cambios recurrentes han marcado el ritmo en el logro de los objetivos de la actual planeación estratégica que está en curso.

El desequilibrio entre una alta operatividad y una baja legitimidad tiene lugar a partir de una falta de consenso suficiente sobre dos aspectos en torno a la planeación estratégica: a) de qué manera hacer compatible el objetivo de largo plazo (formación valoral) con los de mediano y corto-plazos (problemas específicos como la baja demanda, baja eficiencia terminal, alta deserción); y, b) cuál es la mejor manera de operativizar el proceso a fin de cumplir con el objetivo de largo plazo, sin perder de vista a la evaluación como herramienta indispensable para el cambio.

El desacuerdo que subyace en torno a la planeación estratégica y que ha dificultado su implementación en las unidades básicas de operación en la Universidad, se explica en gran medida

⁴⁰ El de la División de Investigaciones Interdisciplinarias, de Estudios Disciplinarios y Estudios Profesionales. Hay que recordar que hasta el momento de la investigación de campo de este trabajo existía la División de Estudios Interdisciplinarios, pero actualmente ya desapareció.

por el hecho de que la planeación estratégica responde, en mayor medida a la orientación de mercado que observa la Ibero⁴¹ con una débil presencia de su otra orientación, es decir, su identidad como institución educativa de inspiración cristiana.

A pesar de esta constante fricción entre las dos fuentes de legitimidad, los procesos de cambio no se ven paralizados del todo, aunque sí impacta los ritmos de cambio. Lo anterior se explica porque en los procesos operativos de cambio, los órganos “unipersonales” de mayor jerarquía (rector, vicerrector y director de formación valoral) juegan un rol estratégico por dos razones: porque la lógica de sus acciones responde a la legitimidad que se sustenta en la eficiencia instrumental y, de manera simultánea, a la legitimidad asociada a su identidad. Esto último se refleja con mayor claridad cuando abordamos en una sección posterior el tema del diseño de nuevos planes de estudio donde se pretende fortalecer la presencia de la formación valoral que forma parte de la identidad de la UIA como una institución de inspiración cristiana. De esta forma se observa de qué manera la eficiencia instrumental representa el denominador común en las dos orientaciones a las cuales responde la Ibero.

Los órganos colegiados académicos

En el proceso de toma de decisiones en el ámbito de lo académico participan tres órganos colegiados: el Comité Académico General que funciona a nivel de toda la Universidad; los Consejos Académicos de Departamento, que son 17, uno por cada departamento; y, los Consejos Técnicos de Programa, que suman 31 uno por cada programa de licenciatura. La particularidad de los órganos colegiados académicos es que en ellos participan distintas autoridades académicas quienes presiden estos órganos, los titulares de algunos órganos “unipersonales”, así como los distintos sectores que forman parte de la comunidad universitaria, especialmente docentes, alumnos, jesuitas que laboran en la Universidad, ex alumnos, e incluso personas externas a la institución (ver Cuadros 18, 19 y 20).

⁴¹ En abril del 2002 la UIAC aprobó como parte del plan estratégico 2002 seis líneas de acción prioritaria: incrementar la matrícula de licenciatura; fortalecer el posgrado; incrementar la eficiencia operativo-académica; reforzar acciones de financiamiento externo; mejorar la imagen de la Universidad; e, impulsar el uso de nuevas tecnologías e innovación de programas y servicios que ofrece la UIA (Comunicación Oficial, núm. 354, 30 abril de 2002).

Cuadro 18: Composición del Comité Académico de la UIA

Representantes		Titulares de Órganos Unipersonales		TOTAL
Número	Sector	Número	Nombre	
1	Académico de la Dirección de Formación Valoral	1	Rector	
2	Académicos de tiempo de la División de Estudios Disciplinarios	1	Vicerrector Académico*	
2	Académicos de tiempo de la División de Estudios Profesionales	1	Director de Formación Valoral	
2	Académicos de la División de Investigaciones Disciplinarias	3	Directores de División	
2	Académicos con proyectos adscritos a la División de Investigaciones Interdisciplinarias			
1	Persona designada por los jesuitas que trabajan en la Universidad			
2	Alumnos (1 de licenciatura y 1 de posgrado)			
1	Exalumno			
13		6		19

*El Comité es presidido por el Vicerrector

Fuente: Elaboración Propia con base en el estatuto Orgánico

En la composición del Comité Académico General de la UIA destaca la participación de uno de los titulares de los órganos unipersonales, el Director de Formación Valoral, quien es el responsable de coordinar y supervisar el cumplimiento de uno de los principales objetivos que sustentan el “sentido de ser” de la UIA: la formación valoral en la impartición de los diferentes que ofrece esta Universidad.

De esta manera, el hecho de que el Director de Formación Valoral participe en la toma de decisiones que tiene lugar en el seno del Comité Académico contribuye a que en los procesos decisionales esté presente una de las principales fuentes de legitimidad de la Ibero, su identidad, lo cual contribuye, a que exista un equilibrio entre las dos orientaciones a las cuales responde la UIA.

Cuadro 19: La Composición de un Consejo Académico de Departamento de la UIA

Representantes		Titulares de Órganos Unipersonales		TOTAL
Número	Sector	Número	Nombre	
4	Profesores de Tiempo Completo de la División de Estudios Disciplinarios	1	Vicerrector Académico	
2	Profesores de tiempo completo de la División de Estudios Profesionales	1	Director del Departamento*	
2	Académicos de Asignatura			
2	Personas externas en los Departamentos de la División de Estudios Disciplinarios			
3	Personas externas en los Departamentos de la División de Estudios Profesionales			**
<p>*Preside el Consejo académico de Departamento.</p> <p>**El número y composición de los Consejos Académicos de Departamento, varía en función del Departamento del cual se trate, ya que mientras en los Departamento de la División de Estudios Disciplinarios participan 4 profesores de tiempo, en los de la División de Estudios Profesionales, solamente participan dos profesores de tiempo. Lo mismo sucede con las personas externas a la Universidad. Los profesores de tiempo en algunos casos son los coordinadores de carrera.</p> <p>Elaboración Propia con base en el Estatuto Orgánico</p>				

Cuadro 20: La Composición de un Consejo Técnico de Programa de la UIA

Representantes		Titulares de Órganos Unipersonales		TOTAL
Número	Sector	Número	Sector	
2	Académicos de Tiempo del Programa	1	Director de Departamento	
2	Académicos de Asignatura	1	Coordinador de Carrera*	
2	Alumnos del Programa			
2	Personas Externas			
8		2		10
<p>*Preside el Consejo Técnico</p> <p>Fuente: Elaboración Propia</p>				

En la composición de los Consejos Académicos de Departamento y en los Consejos Técnicos de Programa llama la atención la participación de personas externas a la Universidad que pertenezcan a otra institución u organización, en cuya designación, existe la posibilidad de escuchar propuestas específicas de la UIAC o del rector. Sin embargo, en su designación final esta responsabilidad es de los órganos colegiados correspondientes. La participación de personas externas, aún cuando éstas no tienen facultades para decidir, está asociada a la importancia que otorga la Ibero a los vínculos con el mercado en el sentido de considerar otras opiniones de tipo disciplinario a fin de enriquecer la

evolución de los programas de estudio, lo cual ofrece elementos que fortalecen nuestra percepción de que la legitimidad fundamentada en los vínculos con el mercado ocupa tiene prioridad frente a la legitimidad derivada de una amplia deliberación colectiva.

El proceso de toma de decisiones en el ámbito estrictamente académico se caracteriza por distintos rasgos; para dar cuenta de ellos, tomamos como referencia el asunto particular de la actualización y aprobación de nuevos planes de estudio. En primer lugar, la toma de decisiones observa una dinámica de movimientos que fluye de "abajo hacia arriba", es decir, de los Consejos Técnicos de Programa al Comité Académico de la Universidad, cuando se trata particularmente de la aprobación de nuevos planes de estudio. En este sentido, los Consejos Técnicos de Programa elaboran el plan de estudios, el Consejo Académico de Departamento lo aprueba en lo general, y el Comité Académico, es la instancia que finalmente aprueba un nuevo plan de estudios de acuerdo a sus objetivos generales, aspectos sociales que atende el programa en cuestión, el campo de trabajo y mercado laboral⁴².

En segundo lugar, destaca la participación de los órganos colegiados en los cuales se distinguen competencias diferenciadas cuando se trata de la revisión de las materias que constituyen los planes de estudio. En este contexto, destaca el rol de los Consejos Técnicos de Programa, los cuales cuentan con las facultades de aprobar cambios de menor relevancia al interior de los programas de licenciatura. Parte importante del dinamismo al interior de estos consejos es que están constituidos por un número pequeño de miembros (10), lo cual favorece la construcción de acuerdos y consensos; y, adicionalmente al interior de ellos, especialmente en los Consejos Académicos de Departamento y en los Consejos Técnicos de Programa, no se discuten asuntos relacionados con el desarrollo institucional de la Universidad sino más bien con temas asociados a la operación académico-administrativos de los programas de estudio.

Asimismo, el hecho de que en estos consejos participen miembros ajenos a la Universidad, juega una doble función: recuperar experiencias externas que contribuyan en el mejoramiento de las carreras en la Ibero, pero también contribuye a fortalecer la legitimidad que responde a la orientación de mercado.

⁴² Para una descripción más detallada de la composición y atribuciones de cada uno de los órganos colegiados se sugiere consultar el Anexo B.

Sin embargo, cuando se trata de nuevos planes de estudio, las decisiones pasan por los tres órganos colegiados de tipo académico, lo cual implica un proceso más dilatado, que implica alrededor de dos años desde el nuevo diseño de planes de estudio hasta su aprobación para su entrada en vigor. Este proceso se ve dinamizado por la participación de un órgano personal, la Vicerrectoría Académica, a través del Director de Formación Valoral⁴³, quien tiene una participación muy importante en el diseño curricular, especialmente en la revisión de planes de estudios iniciada en el año 2000 en el conjunto de carreras de nivel licenciatura que ofrece la Ibero. Su responsabilidad radica en la coordinación del diseño de un nuevo marco conceptual, a través del cual se busca el reforzamiento de la formación valoral en los estudiantes a partir de un nuevo enfoque de competencias donde se articula la formación técnico-profesional con la formación valoral⁴⁴.

Lo anterior si bien contribuye a establecer un equilibrio entre el propósito general de la planeación estratégica, que es incrementar la competitividad de la UIA, y la identidad de la UIA como una institución de inspiración cristiana, no logra cubrir el déficit de legitimidad en términos de una amplia deliberación colectiva, ya que en la construcción de ese nuevo marco conceptual se registra una alta participación de un grupo pequeño de la comunidad universitaria, pero una baja participación de la comunidad universitaria en su conjunto. En suma, mientras que la participación de un órgano "unipersonal" favorece una ágil instrumentación y un proceso de cambio dinámico, se mantiene un déficit de legitimidad.

En tercer lugar, la toma de decisiones refleja una dinámica operativa que se ve favorecida por la verticalidad que caracteriza las relaciones entre los Directores de Departamento y los Coordinadores de Carrera, especialmente cuando se trata de asuntos relacionados con el desempeño de los alumnos y de los docentes de asignatura.

⁴³ El Director de Formación Valoral es "una instancia esencial, responsable del estrato curricular básico de la Universidad" (Artículo 7 del Estatuto Orgánico de la UIA Santa Fe).

⁴⁴ El marco conceptual que sirvió de referencia para el nuevo diseño de planes de estudio en la Ibero que se tiene contemplado entren en vigor en el 2004, establece tres aspectos clave para la revisión, actualización y diseño de nuevos planes de estudio que son: las dimensiones del currículo que comprenden los aspectos de la formación profesional; las competencias genéricas que abarcan básicamente el perfil del egresado, y, las áreas de la estructura curricular (la formación técnico-profesional; la articulación social; de reflexión universitaria, de servicio social y de síntesis y evaluación). (Tomado del Borrador de Octubre de 2002).

En suma, consideramos que el modelo decisional de la UIA se distingue por los siguientes elementos:

- La presencia de dos modelos decisionales: uno que corresponde al “gobierno universitario” en el que participan dos órganos colegiados, la UIA y el Senado universitario y donde se registra un proceso de toma de decisiones que fluye de “arriba hacia abajo”; y, otro, que se centra en el ámbito académico en el que participan tres órganos colegiados de tipo académico: el Comité Académico, los Consejos Académicos de Departamento y los Consejos Técnicos de Programa.
- En ambos casos, la participación de los órganos “unipersonales” juega un rol estratégico, ya que este tipo de instancias, establecen las agendas de cambio y, además dinamizan los procesos de implementación.
- La convergencia entre órganos colegiados y órganos “unipersonales” da cuenta de un modelo decisional mixto, donde se combina una fuerte verticalidad con una débil horizontalidad.
- La suma de lo anterior dinamiza los procesos de cambio.

5.2.3 La Estructura Académica: la organización departamental

En este apartado, se describen dos aspectos centrales que dan cuenta de los rasgos que distinguen a la organización departamental en la UIA: su estructura y funcionamiento; y, el proceso de toma de decisiones.

Estructura y Funcionamiento

Una de las principales características académico-organizacionales de la UIA es que funciona bajo una organización departamental desde principios de la década de los setenta⁴⁵. Esta estructura académica se distingue por la existencia de dos Divisiones, la de Estudios Disciplinarios y la de

⁴⁵ Antes de 1973, la UIA estaba organizada académicamente por facultades o escuelas.

Estudios Profesionales, en las cuales se agrupan a 17 Departamentos, nueve en la primera⁴⁶ y ocho en la segunda⁴⁷. La diferencia entre ambas Divisiones consiste en que las carreras de la División de Estudios Disciplinarios están orientadas "prioritariamente al cultivo de una disciplina y sus ramas" mientras que las carreras en la División de Estudios Profesionales, "se dedican prioritariamente a la formación Profesional de áreas específicas de aplicación"⁴⁸.

En el caso de la UIA, los Departamentos funcionan bajo una estructura básica similar, por lo que no es necesario marcar diferencias en el funcionamiento de los mismos. En este sentido, los departamentos "son dependencias académicas básicas responsables de los programas de docencia, investigación y difusión universitaria en un campo de conocimiento y/o ejercicio profesional, para lo que reúnen una comunidad de académicos"⁴⁹. En tanto que la función de las Divisiones están más relacionadas con la supervisión de la operación de los departamentos a través de sus respectivos directores.

Una de las principales características de la organización departamental en la UIA es que existe una relación uno a uno entre departamentos y programas académicos, es decir, cada departamento atiende solamente a una carrera de licenciatura, con excepción del Departamento de Ingenierías y, algunos programas de posgrado, y adicionalmente cada uno de los departamentos ofrece y recibe lo que se denomina "servicios departamentales", que consiste en el intercambio de materias que los departamentos no ofrecen.

La responsabilidad de los departamentos recae directamente en los Directores de Departamento⁵⁰, quienes son los responsables de operar los acuerdos de los Consejos Académicos. En la práctica tiene bajo su responsabilidad transmitir y supervisar la manera en que los Coordinadores de Carrera incorporan en su trabajo académico-administrativo las políticas derivadas de la planeación estratégica. En este sentido, sus tareas se centran en la supervisión de las actividades de promoción

⁴⁶ Los nueve departamentos son: el de Arte, Ciencias, Ciencias Religiosas, Ciencias Sociales y Políticas, Economía, Educación, Filosofía, Historia y Letras.

⁴⁷ Los ocho Departamentos son: Administración y Contaduría Pública, Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Comunicación, Derecho, Estudios Internacionales, Ingenierías, Psicología y Salud.

⁴⁸ Artículo 8 del Estatuto Orgánico de la UIA Santa Fe.

⁴⁹ Artículo 7 del Estatuto Orgánico de la UIA Santa Fe.

⁵⁰ Los Directores de Departamento son los órganos personales, encargados de velar por el cumplimiento de "los objetivos de su (departamento), del diseño, la instrumentación y la coordinación de las estrategias de funcionamiento, así como de la asignación de recursos a los diversos programas que les correspondan" (Artículo 38 del Estatuto Orgánico).

de las carreras con el propósito de incrementar la demanda, la internacionalización de los programas académicos, mejorar los sistemas de evaluación que contribuyan a detectar el rendimiento académico real de los alumnos, así como las estrategias departamentales orientadas a incrementar la eficiencia terminal, para lo cual cuentan con el apoyo de profesores de tiempo completo⁵¹

En cambio, en los Coordinadores de Carrera recae una mayor carga de trabajo pues entre sus múltiples responsabilidades están las de supervisar y evaluar a los profesores, alumnos y planes de estudios; resolver problemas de alumnos y profesores; y, atender demandas y quejas de alumnos, entre otras. En general, podemos decir que los Coordinadores de Carrera son quienes mantienen un seguimiento y evaluación personal de la operación de los programas académicos, y, adicionalmente cuentan con algunas facultades de decisión, asociadas a la permanencia o separación de los profesores, particularmente si se trata de un docente de asignatura

Cabe señalar que la realización de las múltiples tareas que implica la coordinación de un programa académico, es apoyada, de manera informal, por la participación principalmente de los profesores de tiempo completo y, soamente en algunos casos, por los docentes de asignatura, porque hay que recordar que el marco institucional de la Universidad no contempla instancias de apoyo formales para tareas de orden académico-administrativo a nivel departamental.

Esa concentración de funciones en el Coordinador de Carrera representa algunos riesgos para el buen desarrollo de los programas académicos, pues la eficiencia en las tareas de seguimiento y evaluación no necesariamente desemboca en un buen desarrollo de los programas académicos. En este sentido, destacan las palabras de uno de los Coordinador de Carrera a quien entrevistamos,

"los Coordinadores tenemos que cumplir el doble papel, de ser líderes académicos, y líderes administrativos. Y creo que esto es un problema estructura muy serio en la Universidad porque nosotros terminamos teniendo una carga administrativa muy alta, a parte de cumplir con las cuestiones académicas, entonces lo que hemos propuesto cambiar, desde hace muchos años, es que exista la figura de coordinador administrativo y coordinador académico, porque en el Coordinador se centra todo, todo lo administrativo y todo lo académico, entonces me parece que se tiene que cambiar esta perspectiva".

⁵¹ El marco institucional de la Universidad no contempla instancias de apoyo para la coordinación de programas académicos. Sin embargo, lo que sí se prevé es que entre las obligaciones adicionales del personal académico está "cumplir con las comisiones de carácter administrativo o académico que el encomiende el director de la Unidad Académica correspondiente" (Artículo 18.2 del Reglamento de Personal Académico). Pero hay que notar que este tipo de asignación de tareas solamente se refiere con relación a los Directores de Departamento.

La operatividad de las actividades de docencia en la UIA se ve favorecida por el hecho de que las responsabilidades del funcionamiento de la docencia no están dispersas en distintas instancias, sino que éstas se concentran en los Directores de Departamento y en los Coordinadores de Carrera⁵² en tanto que el Director de División solamente asume tareas de coordinación y supervisión respecto a los departamentos como las unidades básicas de la docencia. En este sentido, la existencia de una organización formalmente establecida para ello, favorece que las responsabilidades de esta actividad se concentren según el nivel operativo en un solo órgano personal responsable de llevar a la práctica los acuerdos tomados en los órganos colegiados correspondientes.

En este marco, percibimos en los Directores de Departamento, así como en los Coordinadores de Carrera, un interés primordial por actuar y responder de manera eficiente a sus responsabilidades y actividades, para lo cual dedican parte importante de su tiempo a las tareas de supervisión. En este sentido, en la UIA la eficiencia instrumental se vincula a una preocupación permanente por la autoevaluación a nivel de los programas de estudio que se refleja en el propósito de responder constantemente a la demanda tanto de sus estudiantes como de los empleadores. Esto se traduce en una actitud de competitividad en los profesores de la UIA, ya que son conscientes de que la principal fuente de financiamiento de la institución donde laboran es la economía matricular. De esta forma, no se duda si se discute ampliamente en rectificar los problemas que de alguna manera limitan la calidad en el proceso de la docencia a través de un proceso de retroalimentación entre los resultados de las autoevaluaciones y el proceso de toma de decisiones con el propósito de revertirlos⁵³.

⁵² Por ejemplo, se ha detectado como un problema general al interior de los departamentos, que las calificaciones que se les otorga a los estudiantes nos responden a su rendimiento. Con el propósito de revertir este problema, los coordinadores de carrera cuentan con la libertad para actuar en consecuencia. En este sentido, destaca una de los testimonios que recogimos: "(...) Indudablemente yo tuve que dar una línea muy enfática en que no aceptaría calificaciones homogéneas, o sea, yo di una instrucción precisa al profesor de lo que a mí me parecía que tendría que ser una calificación y evaluación. A mí me parece que el diez quiere representar con un número la excelencia y a mí me parecía que en un salón de clases encontrar esa excelencia académica es raro".

⁵³ Por ejemplo, a nivel de toda la institución se ha detectado, entre otros muchos problemas, que persiste un bajo índice de titulación. Frente a esta situación cada una de los Departamentos ha instrumentado estrategias distintas. En la carrera de Diseño Gráfico, se optó por implementar un curso de verano intensivo en donde los estudiantes con el apoyo del seguimiento personalizados de los profesores, terminan sus trabajos de tesis en un breve periodo. Y, en la carrera de Economía, actualmente se discute cuál es la mejor manera de que los estudiantes que no logran finalizar sus estudios por vía de la "Titulación por Excelencia" terminen vía la tesis

Lo anterior, muestra la existencia de un vínculo muy estrecho entre las necesidades de demanda (estudiantes y empleadores) y los requerimientos de cambio al interior de cada carrera. En este sentido, uno de los testimonios que recogimos nos corrobora lo anterior,

"Nosotros tenemos que entender que el cliente, no es el estudiante, si técnicamente lo es, en cuanto a que él viene, toma clases, las recibe, pero el cliente final del proceso no es propiamente el estudiante, si no la industria, el que emplea, *sin perder la estructura de lo que es un ingeniero civil*, porque es muy fácil caer en contradicciones y evadir algunas condiciones que el ingeniero civil debe conocer y probablemente el empleador no lo considere como fundamental, o sea, nosotros creamos o formamos ingenieros civiles con esta visión humanista, pero el ingeniero civil con base a las nuevas habilidades que requiere, a eso deberá de responder..."

El proceso de toma de decisiones a nivel departamental

El proceso de toma de decisiones a nivel departamental refleja las características del modelo decisional general de la UIA. En este sentido, se distingue por la convergencia entre órganos colegiados y órganos "unipersonales". En esta articulación, cada uno de estos órganos tiene bajo su responsabilidad funciones específicas. Las decisiones que competen a los órganos colegiados guardan una estrecha relación con la revisión y diseño de nuevos planes de estudio, así como con asuntos de carácter académico-administrativo y, en menor medida, con asuntos relacionados con el desarrollo institucional de la Universidad.

En este sentido, los Consejos Académicos de Departamento tienen entre sus atribuciones establecer los objetivos de sus respectivos departamentos y establecer las normas y políticas particulares de los mismos, así como manejar el presupuesto de los departamentos⁵⁴. Su funcionamiento interno generalmente se apoya en la existencia de un "colegio de profesores", donde en realidad se discute la agenda y se construyen previamente los acuerdos de manera informal, lo cual contribuye a agilizar la toma de decisiones al interior de este órgano colegiado.

Con relación a los Consejos Técnicos se observa que su ámbito de competencia se concentra en mayor medida en asuntos relacionados especialmente con la operación académico-administrativa de los programas. Por ejemplo, con relación a la permanencia de los alumnos, donde éstos se ven en la necesidad de pedir algún indulto para reincorporarse a la universidad por haber sido dados de baja,

⁵⁴ Artículo 22 del Reglamento de Órganos Colegiados Académicos de la UIA.

el conducto para ello son los Coordinadores de Carrera, y la instancia que dictamina el otorgamiento o rechazo es el Consejo Técnico de acuerdo a lo que marca el marco institucional de la UIA⁵⁵. Asimismo, destaca la participación de los Consejos técnicos en el establecimiento del promedio mínimo de calidad obligatorio que deben cumplir los estudiantes de la Ibero.

Por su parte, los órganos “unipersonales” tienen la responsabilidad de cumplir y llevar a la práctica, los acuerdos tomados en el seno de los Consejos Académicos de departamento y de los Consejos Técnicos de Programa, además de observar las disposiciones que provengan de instancias superiores como sucede en el caso de la planeación estratégica.

En el caso de la UIA las decisiones al interior de los órganos colegiados observa, un relativo dinamismo derivado de tres aspectos que convergen entre sí que favorecen los procesos de cambio:

- la existencia de un contacto permanente entre Directores de Departamento y Coordinadores de Carrera, así como entre éstos últimos y los profesores de tiempo completo, que favorece la construcción en el camino de acuerdos y consensos necesarios que de alguna manera evitan prolongados procesos de deliberación colectiva. Desde nuestra perspectiva, la deliberación colectiva en el seno de los órganos colegiados representa un instrumento que si bien contribuye a incorporar en la discusión a los representantes de la comunidad universitaria, no logra cubrir el déficit de legitimidad, por lo cual persiste una tensión, aunque esta sea de menor magnitud, entre una alta eficiencia y una baja legitimidad.
- el hecho de que al interior de los órganos colegiados a nivel departamental y de carrera se discutan asuntos asociados especialmente al funcionamiento administrativo-académico, ya que otro tipo de asuntos por lo general se discuten en otros órganos colegiados, o cuando se trata del diseño de nuevos planes de estudio, la agenda de cambio proviene de una instancia superior que incluso establece una calendarización con el propósito de que todas las carreras trabajen a un mismo ritmo.
- El tamaño relativamente pequeño de los órganos colegiados, lo cual evita que las posibles resistencias se vean superadas en un tiempo relativamente corto.

⁵⁵ Reglamento de Indultos de la UIA.

El hecho de que a nivel departamental solamente se discutan solamente ciertos asuntos, ello propicia que en los procesos de toma de decisiones este presente una tensión permanente entre una baja legitimidad y una alta eficiencia instrumental. Si embargo, cabe señalar que aún cuando es posible percibir a nivel departamental esta persistente tensión, ésta no parece alcanzar la misma magnitud que a nivel institucional como se hace evidente en el proceso de planeación estratégica. Si embargo, está presente pero de manera menos perceptible al interior de los departamentos y particularmente en el funcionamiento de las carreras, donde se privilegia la lógica de la eficiencia, ya que en ello descansa la competitividad del conjunto de la Universidad. De tal forma que a nivel departamental, la legitimidad se asocia en mayor medida a la instrumentación dejando en un segundo plano la deliberación colectiva.

En síntesis, la organización departamental funciona bajo una estructura vertical aún con la presencia de órganos colegiados correspondientes, donde las resistencias al cambio al interior de cada departamento se ven neutralizadas, por una parte, por la necesidad de responder a la demanda, y por otra, porque el impulso del cambio, si bien se percibe como parte de la competitividad, éste proviene de una línea jerárquica superior, lo cual favorece un equilibrio entre las dos orientaciones a las cuales responde la UIA: su identidad como una institución de inspiración cristiana y el mercado.

5.3 EL IMPACTO DE LA EVALUACIÓN EXTERNA EN LA UIA

En este trabajo asumimos que el impacto de la evaluación externa es una función de la fisonomía institucional de cambio de la UIA y, derivado de lo anterior, de los rasgos que observa la estrategia de evaluación interna, ya que a partir de ambos elementos se explica el cambio institucional al interior de la UIA como resultado de la articulación entre factores internos y externos.

La intención de analizar el impacto de la evaluación externa en la supervisión y revisión de la calidad educativa de los planes de estudio es ofrecer elementos explicativos que nos permita aceptar o rechazar nuestra hipótesis en la cual que afirmamos que a una menor dependencia de recursos públicos le corresponde una menor probabilidad de adoptar reglas externas de evaluación.

El propósito de esta sección es describir el impacto de la evaluación externa en la estrategia de evaluación en la UIA, tomando en consideración su fisonomía institucional de cambio, así como los rasgos de su estrategia de evaluación. Para lo anterior, fijamos nuestra atención en tres aspectos asociados a la estrategia interna de evaluación: a) sus características y funcionamiento; b) los rasgos más sobresalientes como denominador común de los mecanismos que forman parte de la estrategia de evaluación interna; y, c) el impacto de la evaluación externa en la revisión de planes de estudio.

5.3.1 La Estrategia de Evaluación Interna

En general, la estrategia de evaluación interna de la UIA comprende distintos mecanismos de evaluación orientados al desempeño del personal académico, planes de estudio y estudiantes. Estos mecanismos son de dos tipos: formales e informales. Los primeros comprenden mecanismos regulados por el marco institucional de la Universidad, en tanto que los informales se refieren al seguimiento y supervisión personal de las autoridades académicas hacia la planta docente, programas de estudio y estudiantes.

En el caso de la UIA, la evaluación ocupa un lugar privilegiado en las dos orientaciones a las cuales responde esta institución es decir, a su identidad como una universidad de inspiración cristiana, ya que en el modelo educativo jesuitico la calidad y autoevaluación forman parte de sus principales objetivos; y, su fuerte vínculo con el mercado derivado de su alta dependencia de recursos privados para sobrevivir. Lo anterior explica un renovado énfasis en la evaluación como parte del proceso de planeación estratégica en el cual está inmerso la UIA, el cual se refleja en un interés particular por afinar el diseño y funcionamiento de algunos instrumentos de evaluación que funcionan como un insumo central en la realización de autodiagnósticos, para lo cual ha sido necesario establecer nuevas políticas e incluso cambios de carácter organizacional⁵⁶.

⁵⁶ Uno de los principales cambios que se registran en este sentido consiste en que, recientemente, en la primavera del 2002, la Dirección de Análisis e Información Académica, que depende directamente de la Vicerrectoría, ha asumido la coordinación del sistema de asignación y evaluación de funciones de los académicos de tiempo, así como del sistema de información por departamentos y programa académico, funciones que desempeñaba la Dirección de Planeación y Evaluación Institucionales, con lo cual se pretende contar con mejores insumos para la realización de autodiagnósticos más precisos sobre el desempeño institucional de la Universidad.

Es importante considerar que la evaluación en general representa un punto de convergencia entre ambas orientaciones, por lo cual la tensión entre una baja legitimidad y una alta eficiencia en torno a este aspecto particular aparentemente se desdibuja. Sin embargo, dicha tensión está presente y de manera importante cuando se ha intentado establecer mecanismos de evaluación orientados al personal académico bajo una estructura de incentivos que más que premiar sanciona⁵⁷.

Evaluación del Personal Académico

La estrategia de evaluación orientada al personal académico se constituye por mecanismos de evaluación que forman parte de una política de aseguramiento de la calidad. En este sentido, nuestro interés se focaliza en los mecanismos diseñados para ello, que son distintos a los instrumentos orientados para supervisar las obligaciones normativas del personal docente, las cuales se encuentran reguladas por el Reglamento de Personal Académico.

En este sentido, el mecanismo diseñado para evaluar el desempeño de los docentes tanto de tiempo completo como de asignatura es el Cuestionario de Evaluación de Cursos, mejor conocido como SEPE-1. La versión actual, se aplica desde la primavera de 1997, en la cual se contemplan modificaciones a propósito de la planeación estratégica. Sin embargo, hay que señalar que desde hace muchos años atrás, desde por lo menos la década de los ochenta, ya se aplicaba otro instrumento similar.

El SEPE-1 se aplica a los estudiantes de todas las carreras que ofrece la Universidad, de quienes se mantiene el anonimato. Su propósito es recoger la opinión de los alumnos sobre el desempeño de sus profesores, pero también a través de este instrumento se obtiene una autoevaluación de los alumnos así como opiniones abiertas sobre problemas concretos acerca de un curso en particular.

⁵⁷ Aún cuando la UJA ha vivido dos importantes reformas de carácter académico y administrativo, una, a principios de los setenta, en 1973 que dio lugar a una organización departamental; y otra que aún está en curso; en ambas no ha ocupado un lugar central el diseño e implementación de una política que conlleve a la construcción de una estructura de incentivos dirigida a los docentes a través de la cual los profesores de la UJA puedan obtener ingresos adicionales a su salario base como resultado de su desempeño. Una de los principales motivos que explican la ausencia de una estructura de incentivos salariales es que ha habido importantes resistencias para establecer un sistema de evaluación para el desempeño de los docentes, en el sentido de quién va evaluar, con qué criterios y hasta qué punto es posible cuantificar las distintas funciones que implican las actividades de docencia. Sin embargo, este tema continúa vigente en la agenda universitaria.

Se aplica tres semanas antes de que finalice el semestre⁵⁸. La instancia responsable de procesar los resultados en términos generales y de hacerlos llegar a las autoridades académicas es la Dirección de Análisis e Información, la cual funciona como una instancia de apoyo a la Vicerrectoría.

De manera particular los resultados son enviados a los Coordinadores de Carrera, quienes la revisan para después comentar dichos resultados directamente con los profesores que fueron evaluados. En este sentido, destaca el testimonio de una de los Coordinadores quien nos dijo con relación al SEPE-1:

"Es un proceso que nos permite a nosotros como Coordinadores retroalimentarnos, entonces, nosotros revisamos las evaluaciones y yo personalmente las platico con los profesores (...) les digo cuales son sus deficiencias, cuales son sus logros, y pretendo que ese instrumento sea útil, retroalimentador para el próximo semestre".

Uno de los principales impactos que tiene el SEPE-1 es que los resultados derivados del mismo son tomados en consideración para la recontratación de los profesores, especialmente los de asignatura, aunque hay que matizar diciendo que esto no representa un criterio único con base en el cual se toma una decisión final sobre este tipo de asuntos como es la permanencia o separación del docente⁵⁹.

En términos generales, las coordinaciones de las carreras consideran que el SEPE-1 es un instrumento útil para conocer el desempeño de los profesores en el sentido de que las preguntas son pertinentes y consistentes. Sin embargo, existe la percepción de que el análisis agregado de la información no refleja de manera fiel el desempeño de los docentes, pues en muchas ocasiones los resultados muestran en general un buen desempeño de los profesores, lo cual se interpreta como una falla de medición porque no es posible discriminar entre buenos y malos profesores. En este sentido, cada uno de los Coordinadores de Carrera tiene las posibilidades de desagregar la información y verificar si en realidad el profesor resulta evaluado con un puntaje alto porque es un

⁵⁸ El cuestionario se compone de dos secciones que de manera conjunta suman 25 reactivos. La primera, la constituyen 15 reactivos que están orientados a evaluar el desempeño docente; mientras que la segunda sección comprende 10 preguntas que están dirigidas a evaluar el curso en general pero también a los docentes de manera comparativa con otros profesores así como en relación al desempeño de los mismos estudiantes. Al final del cuestionario existe un espacio en el cual los alumnos pueden expresar sus comentarios con relación al curso que están evaluando.

⁵⁹ En este sentido, destaca el testimonio de un Coordinador de Carrera, quien nos expresó "Para mí no es un criterio sobre permanencia o no permanencia de un profesor, nunca, a menos que me maneje o me marque algo muy particular, o sea, que me maneje que el profesor es agresivo con los estudiantes, algo que sea algo más que un punto rojo...".

buen profesor o porque exige poco a los alumnos. Asimismo, cada uno de los responsables de carrera cuenta con la libertad de otorgar mayor o menor importancia a ciertos criterios. Por ejemplo, hay quienes otorgan mayor relevancia a la facilitación del aprendizaje junto con la opinión que tienen los mismos estudiantes sobre su desempeño.

Otra de las principales tallas que se registran con relación al SEPE-1 es que los resultados llegan tardíamente a los Coordinadores de Carrera, e incluso cuando ya comenzó el siguiente semestre. Sin embargo, cuando las faltas de los profesores con relación a los alumnos han sido muy graves, el retraso de los resultados no ha sido impedimento para separar a un profesor de la Universidad⁶⁰.

Generalmente los resultados del SEPE-1 se complementan con otro tipo de evaluaciones, especialmente con la evaluación de tipo informal que generalmente consiste en el seguimiento personalizado por parte de los Coordinadores de Carrera hacia sus profesores que consiste en un contacto directo con los mismos, a través de la atención de las demandas que hacen de manera verbal los estudiantes y/o mediante el seguimiento de asistencia de los docente, y, en menor medida, a través de los resultados de exámenes departamentales en las pocas materias que se aplican.

El seguimiento personalizado hacia los docentes al no estar regulado por el marco institucional, permite la consideración de diversos criterios de evaluación. De ahí que encontremos una diversidad de criterios para este seguimiento⁶¹. Sin embargo, cabe señalar que en general, este tipo de seguimiento se sustenta en un acuerdo que desde el principio del semestre se establece con los profesores que consiste en que éstos entreguen el programa del curso donde esté plasmado el contenido del mismo y, la bibliografía junto con las formas de evaluación. En general, este tipo de seguimiento está orientado a supervisar cómo van en sus clases, qué tipo de problemas se han presentado y cómo se han resuelto éstos.

⁶⁰ Por ejemplo, uno de nuestro entrevistados nos mencionó que "Sucedió en alguna ocasión que un profesor había ofendido a los estudiantes lo cual para mí es una condición de no permanencia, (sin embargo) recibí los resultados del SEPE-1 cuando hablamos iniciado cursos, pero llamé al profesor y hablé con los estudiantes, y le dije oye no puedes permanecer aquí, lo siento mucho, ya está el trimestre iniciado, vamos a busca otra opción (y) tuve que encontrar un profesor que no fue una situación tan complicada".

⁶¹ Por ejemplo, uno de los Coordinadores nos comentó para el seguimiento personalizado "yo me reúno al menos dos veces al semestre con los profesores, una al principio y otra al final, en donde yo procuro con ellos establecer una relación cercana (pero también) considero los propios comentarios de los alumnos, la propia participación de los alumnos en eventos extracurriculares, estos son los instrumentos que me permiten determinar en qué medida cumple el profesor y claro también que yo vaya notando que el profesor se ciñe a los elementos de la coordinación, por ejemplo que no sea flexible en la evaluación de los alumnos".

En la práctica se observa que tanto en la evaluación del desempeño de los profesores de tiempo como en la de los profesores de asignatura, el seguimiento personalizado ocupa un lugar central en la estrategia institucional de evaluación no tanto como un mecanismo de evaluación pero si como un instrumento de apoyo a los mecanismos de evaluación, de tal manera, que aún cuando los mecanismos formales de evaluación presentan fallas se cuenta con un instrumento a través del cual si bien no está orientado a una evaluación formal si contribuye a detectar fallas en el desempeño y cumplimiento de los profesores con relación a sus responsabilidades frente a la docencia. Sin embargo, no hay que perder de vista que la efectividad y la objetividad del seguimiento personalizado por parte tanto de los Directores de Departamento como de los Coordinadores de Carrera, está en función, en buena parte, de la disposición personal que se tenga para ello, lo cual aparentemente representa una debilidad en el cuidado de la calidad, así como del tamaño de la carrera⁴².

Además de lo anterior, es muy importante tomar en consideración que uno de los elementos que contribuye, en gran medida, al éxito relativo de la estrategia institucional de evaluación de la calidad en la docencia se deriva de la fisonomía institucional de la UIA, especialmente el hecho de que la organización departamental da lugar a que se concentre la responsabilidad de la operación de un programa académico en una sola instancia, y en consecuencia se facilita la identificación del responsable directo y único acerca del buen o mal desarrollo de los programas académicos. Asimismo, las tareas de supervisión tanto del Director de Departamento como del Director de la División se facilitan en el sentido de que el primero solamente tiene que pedir cuentas del desempeño de las carreras a una sola persona, que es el Coordinador de la Carrera y lo mismo vale para el Director de División pero éste con relación a los Directores de Departamento.

Evaluación de Planes de Estudio

La evaluación de los planes y programas de estudio ocupa un lugar central en el sistema interno de evaluación de la calidad en la docencia. Una de sus principales características es que se lleva a

⁴² Al respecto destaca el testimonio de la Coordinadora de la carrera de Economía, quien afirma "yo creo que (el SEPE-1) no es suficiente, pero bueno como lo complementamos nosotros es con toda una evaluación informal que es de contacto con los alumnos y los profesores, pero eso lo podemos hacer porque tenemos una licenciatura relativamente pequeña, o sea, 200 alumnos, si tuviéramos una licenciatura más grande, no podríamos tener el contacto que tenemos con nuestros alumnos."

cabo de manera sistemática tanto formal como informalmente⁶³, debido a que el marco institucional establece una periodicidad mínima de siete años con la cual deben ser revisados los programas académicos⁶⁴. Además de lo anterior, encontramos que de manera informal, los programas académicos son revisados al final de cada semestre especialmente con relación a la actualización de las bibliografías o con respecto a alguna manera particular de impartir un curso determinado. Por ejemplo, en la carrera de Diseño Gráfico, su Coordinador destaca

"Nosotros cada semestre, digamos si hablamos de una evaluación, evaluamos los resultados que se están obteniendo en cada una de las materias..."

Para lo anterior, el Departamento de Diseño, y por consiguiente la carrera de Diseño Gráfico, cuenta con un instrumento informal de evaluación que llaman "Análisis Ford", el cual está orientado a evaluar al principio y al final de cada semestre las materias que comprenden lo que denominan los ciclos de formación⁶⁵. El objetivo de esta evaluación es identificar las fortalezas, oportunidades, riesgos y debilidades de cada una de las materias. Con base en esta evaluación, se sugieren pequeños cambios que en muchas ocasiones no es necesario que se discutan y sean aprobados incluso por el Consejo Técnico de la Carrera.

En general, la aprobación de pequeños cambios que no afectan el contenido esencial del programa académico ni el perfil del egreso, es competencia de los Consejos Técnicos de programa. Se observa que este tipo de cambios, se realizan con base a criterios departamentales, que establecen cada uno de los Departamentos responsables de los programas académicos.

El procedimiento de revisión de planes de estudio es un poco más complejo cuando se trata de la aprobación de nuevos planes porque en este tipo de cambios más profundos, se requiere la participación los tres órganos colegiados de tipo académico, el Consejo Técnico, quien elabora el plan de estudios; el Consejo Académico que aprueba en lo general el plan de estudios; y, el Comité

⁶³ Cada cuatro años se hace una revisión de los planes de estudio de la cual se derivan cambios menores, sin embargo por lo menos cada siete años se lleva una revisión profunda para dar lugar a nuevos planes de estudio, además de los constantes ajustes que se hacen cada semestre a algunas materias que forman parte de los programas de estudio.

⁶⁴ El Reglamento de Trámites Escolares señala en el artículo 1.5 que "las modificaciones integrales a los planes y programas de estudio se realizarán cuando el Comité Académico lo considere oportuno, a solicitud del Consejo Académico del Departamento, pero nunca antes de haber transcurrido siete años a partir de la aprobación y vigencia del inmediato anterior".

⁶⁵ A diferencia de otras carreras, las materias que constituyen las licenciaturas del Departamento de Diseño, se agrupan en ciclos. Por ejemplo la carrera de Diseño Gráfico cuenta con 5 ciclos: el ciclo síntesis que comprende las materias de diseño, el ciclo sobre teoría y metodología; el ciclo de instrumentación que agrupa a las materias de procesos y técnicas de producción; el ciclo de imaginación, en donde se ubican las materias de dibujo de ilustración; y, el ciclo de subsistemas a través de los cuales se ofrecen microespecialidades.

Académico, que es la instancia que finalmente aprueba un nuevo plan de estudios de acuerdo a sus objetivos generales, aspectos sociales que atiende el programa en cuestión, el campo de trabajo y mercado laboral.

En términos generales, cinco son los criterios con base en los cuales se hace una revisión de estudios, los cuales son: relevancia social, es decir qué tan importantes son para la sociedad; el mercado de trabajo, qué tan demandados son los programas por los empleadores; la relevancia institucional, en qué medida el programa académico responde a la *Misión e Ideario* de la Universidad; viabilidad financiera, qué tan rentables son los programas; y, criterios de carácter más personal, entre los cuales, la revisión de la consistencia interna del programa no siempre ocupa un lugar relevante para la toma de decisiones. Sin embargo, se percibe entre los distintos Coordinadores de Carrera, que uno de los principales criterios que impera en la revisión sistemática de materias es el del mercado laboral y la evolución de la disciplina. En este sentido, destacan los testimonios de algunos Coordinadores, como el de Diseño Gráfico, quien nos dijo:

"Nosotros tenemos que ir actualizando los contenidos de los programas muy rápido para que nuestros egresados puedan competir en el mercado laboral, entonces, en este caso sí las materias sufren modificaciones constantes, a la mejor las que no se modifican tanto serían como las de teoría, historia, de metodología, dibujo. ."

El de la Coordinadora de la Carrera de Economía, quien nos comentó que para el diseño del perfil del egresado fue necesario hacer una revisión en torno a

"(.) qué es lo que está demandando el mercado de trabajo desde el sector público, sector privado, qué es lo que están demandando de los economistas en México y ver qué es lo que está pasando en economía como disciplina, cómo ha variado esto último, y qué está pasando en el extranjero y en México también".

Y, el del Coordinador de la Carrera de Ingeniería, quien comentó:

"Yo podría decir que cada año tenemos una revisión no formal sobre lo que es la parte del plan de estudios (...)habría que identificar más que nada sobre qué nuevas tendencias y qué nuevos desarrollos han ocurrido. Lo que estamos manejando es propiamente la actualización constante, los profesores, el 100% de profesores tiene una relación con la industria, o por lo menos la han tenido, por lo menos han generado ingenieros de consultoría independiente para lo que es la parte profesional, entonces el conocimiento es actualizado constantemente y cada profesor es responsable de esto, pero si de pronto nosotros identificamos que hay materias que están dejando de cumplir su estructura frente al plan de estudios o frente a los requerimientos de conocimiento que tiene el ingeniero civil, entonces transformamos lo que son ciertas características o ciertos temas de materias".

Desde la perspectiva del interés de la investigación, lo que hay que rescatar de todo este proceso de revisión y diseño curricular son varios aspectos. En primer lugar, que la orientación de mercado y por consiguiente la necesidad de competir con la oferta educativa de otras IES representa el motor de cambio al interior de la Universidad. En este sentido, otro de los elementos que contribuyen a explicar la necesidad imperiosa de estar permanentemente actualizados es la orientación de la UIA hacia la internacionalización, en el sentido de que los planes de estudio que ofrece la Ibero deben de contar con parámetros estandarizados nacional e internacionalmente, con el propósito de que los programas de la universidad sean “sujetos de intercambio académico o bien de cursarse en otras universidades del país o del extranjero”⁶⁶.

El hecho de que uno de los principales criterios en la revisión de programas académicos sea el del mercado de trabajo, si bien le imprime a la Universidad una mayor dinámica de cambio en la revisión y actualización de programas académicos, también genera una situación que da lugar a una tensión entre las dos fuentes de legitimidad a las cuales responde la Ibero. Esto es, al privilegiar la orientación de mercado en la revisión de planes y programas de estudio con ello la otra fuente de legitimidad de la UIA, es decir, la formación valoral queda desdibujada. De ahí la importancia que guarda la reciente experiencia de un nuevo diseño curricular, donde se enfatiza un reforzamiento de la formación valoral en los nuevos planes de estudio que se contempla que entren en vigor en el 2004.

Lo anterior, fue factible por la participación de la Dirección de Formación Valoral. Con ello, la intención implícita es equilibrar la presencia de las orientaciones a las cuales responde la UIA: la observancia de un modelo educativo jesuítico y sus vínculos con el mercado. De esta manera, se observa que en la revisión de planes de estudio la introducción de los cambios en los mecanismos de supervisión de la calidad educativa, es posible porque se encuentra un equilibrio entre el “sentido de ser” de la UIA y su orientación hacia el mercado. Sin embargo, hay que destacar que este equilibrio es factible no como producto de la deliberación colectiva sino por la participación de una instancia jerárquica superior.

⁶⁶ Artículo 2.5 del Reglamento de Trámites Escolares.

Evaluación de los Estudiantes

El sistema interno de supervisión orientado a los estudiantes lo constituyen mecanismos formales de evaluación así como mecanismos informales de seguimiento durante toda la carrera. Entre los primeros, destaca el promedio mínimo de calidad obligatorio y, en menor medida, la aplicación de exámenes departamentales. Con relación a los mecanismos informales, destaca el monitoreo sistemático que realizan los Coordinadores de Carrera junto con el apoyo de los profesores de las asignaturas de manera personal sobre los estudiantes.

El promedio mínimo de calidad obligatorio está regulado por el marco institucional de la UIA⁶⁷, el cual se ubica entre 7 y 8⁶⁸. Está diseñado para supervisar la calidad en el desempeño de los estudiantes, de tal manera que es utilizado para decidir si un estudiante permanece o debe salir de la institución

Encontramos que en general, el promedio mínimo de calidad es ligeramente superior a 7, tanto en la carrera de Economía como de Ingeniería Civil, el promedio mínimo de calidad es de 7.1. Solamente en Diseño gráfico, la carrera más grande de las tres, es de 8, lo cual se explica, entre otras, cosas por ser una de las carreras que presenta una mayor demanda. Asimismo, se considera que el establecimiento de este parámetro durante la permanencia de los estudiantes en la Universidad contribuye a que el promedio de egreso de la mayor parte de los estudiantes oscile entre 8 y 9.

La obtención del promedio mínimo de calidad está asociado a un sistema de incentivos que ofrece prerrogativas y/o reconocimiento a la obtención de este promedio, pero también prevé sanciones a los alumnos que no cumplan con el promedio mínimo de calidad a través de la expulsión del estudiante en casos concretos. Si un estudiante no cumple con este promedio mínimo de calidad en dos semestres consecutivos ello es causa de baja⁶⁹. La importancia de este criterio es que se establece la posibilidad de baja como resultado de un bajo rendimiento académico. La UIA contempla que el cumplimiento de este criterio ocasiona una baja de entre 10 y 15% de los

⁶⁷ Reglamento de Trámites Escolares para Estudios de Licenciatura.

⁶⁸ Artículo 3.30 del Reglamento de Trámites Escolares para Estudios de Licenciatura.

⁶⁹ Artículo 3.33 del Reglamento de Trámites Escolares para Estudios de Licenciatura.

estudiantes que ingresan, lo cual le brinda mayor seguridad sobre el egreso de los estudiantes que cumplan con el promedio mínimo de calidad¹⁰.

En general, existe la percepción al interior de la Universidad que el promedio mínimo de calidad representa un buen indicador acerca del desempeño académico de los estudiantes. Sin embargo, también, se considera que este mecanismo presenta algunas deficiencias que de alguna manera empañan el rendimiento real de estudiante con relación a las materias que constituyen el núcleo de la carrera. Por ejemplo, encontramos que en la carrera de economía, el promedio mínimo de calidad que deben de cumplir los estudiantes de esta carrera para permanecer en la universidad no representa un parámetro de calidad en la formación de los estudiantes con relación a las materias de economía, porque las calificaciones de las materias de "integración" inflan el promedio. Frente a ello, actualmente se contempla la posibilidad de que estas materias no formen parte del promedio mínimo de calidad, de tal forma que permita visualizar el rendimiento real de los estudiantes en las materias que conforman el cuerpo básico de la carrera.

Con relación a los exámenes departamentales, se registra que como se menciona en un principio, la implementación de éstos no es una práctica generalizada, aunque institucionalmente se tiene la intención de que este tipo de evaluación adquiera un mayor espacio dentro del sistema interno de supervisión de la calidad en la docencia. En la práctica, los exámenes departamentales tienen un doble propósito, evaluar lo que han aprendido los estudiantes, pero también evaluar al profesor porque de él depende lo poco o mucho que hayan aprendido los alumnos. Este doble propósito es lo que en buena medida dificulta el acuerdo al interior de cada carrera para el diseño e implementación de los exámenes departamentales.

De las tres carreras que entrevistamos, encontramos que solamente en Ingeniería Civil no se aplican este tipo de mecanismos de evaluación por el tamaño de la carrera, es decir, existen grupos únicos. En cambio en las carreras de Economía y Diseño Gráfico, si se aplican exámenes departamentales, dos en la primera, de micro y macroeconomía; y, uno, de dibujo en Diseño Gráfico. En ambas carreras, los resultados de dichos exámenes han servido para identificar fallas en la impartición de

¹⁰ Al respecto, destaca la percepción del Coordinador de la Carrera de Ingeniería Civil, quien considera que "quien está fuera (del promedio mínimo de calidad) está muy lejos de lo que es el desarrollo de la carrera y, nosotros hemos descubierto que quien está abajo del puntaje de calidad por ahí del tercer semestre no va a culminar la carrera".

las materias, es decir, debilidades por parte del profesor, pero también en los contenidos de las asignaturas⁷¹.

Respecto a los mecanismos informales se ubican el seguimiento personalizado, el cual no implica una evaluación sobre algún aspecto determinado del desempeño del alumno sino más bien está orientado a monitorear en términos generales el desempeño de los estudiantes durante su estancia en la Universidad. Este mecanismo es posible que funcione eficazmente especialmente en las carreras más chicas como en Economía e Ingeniería Civil.

También ocupa un lugar central el seguimiento personalizado en casos especiales como son los alumnos que han tenido que solicitar un indulto para reincorporarse a la universidad después de haber sido dados de baja ya sea por que hayan reprobado tres veces la misma materia, por no haber acreditado una misma materia después de cuatro inscripciones, o por acumular dos amonestaciones consecutivas al no alcanzar el promedio mínimo de calidad establecido por cada carrera. En este caso, por ejemplo, la coordinación de la carrera ha implementado un mecanismo informal de seguimiento orientado a los alumnos que se encuentran indultados, el cual consiste en que el estudiante tienen que asistir una vez al mes con el Coordinador de la Carrera, para informarle sobre la evolución de su desempeño.

5.3.2 El Denominador Común de la Estrategia Interna de Evaluación: la capacidad de rectificar

En la estrategia de evaluación interna encontramos algunos rasgos característicos que están presentes en los tres mecanismos de evaluación que constituyen dicha estrategia. Estos son la capacidad de rectificar en el camino las fallas que presentan los distintos mecanismos; y, la capacidad de reforzar con otro tipo de mecanismos, especialmente de tipo informal, las debilidades de los mecanismos formales. La existencia de ambos rasgos que representan el denominador común de la estrategia de evaluación de la UIA, se explica por un lado, por el hecho de que la evaluación ocupa un lugar privilegiado en la concepción educativa que sustenta la UIA; y, por otro, como resultado de su fisonomía institucional de cambio, ya que su complejidad no se convierte un

⁷¹ En este sentido, por ejemplo en la carrera de Economía, la coordinación ha observado que los resultados en el examen de macroeconomía no han sido satisfactorios porque han identificado que el contenido de la materia es muy teórico. Para contrarrestar este problema "lo estamos cambiando, va a ser mucho más aplicado, mucho más ligado a la realidad...".

obstáculo para rectificar por que se asume que la evaluación es una herramienta fundamental de cambio y para el cambio orientado al mejoramiento de la calidad educativa.

En este sentido, la estrategia interna de evaluación funciona relativamente de manera satisfactoria de acuerdo al perfil institucional de la UIA. Lo anterior, se explica por varias razones. Por el tamaño de la Universidad (número de estudiantes y profesores) y, especialmente por los rasgos que caracterizan el funcionamiento de los departamentos, donde tanto los Directores como los Coordinadores de Carrera cuentan con un margen de maniobra suficiente para generar sus propios mecanismos de supervisión de la calidad, los cuales son discutidos al interior de los Consejos Técnicos de programa, donde la deliberación colectiva tiene lugar entre un número pequeño de personas. De tal forma que las posibles resistencias no llegan a dilatar el proceso de toma de decisiones.

Otro elemento central que contribuye a explicar la relativa facilidad con la cual es posible rectificar las fallas en los mecanismos internos de evaluación se relaciona con el vínculo tan estrecho que existe entre la UIA y el mercado, el cual es vital para su supervivencia. En este sentido, su orientación al mercado le imprime a la Ibero una actitud de competitividad que la lleva a privilegiar la eficiencia sobre la deliberación colectiva porque se asume que el mejoramiento constante en los mecanismos de evaluación, como instrumento de cambio a través de la retroalimentación incrementa la competitividad de su oferta educativa en la medida en que se refuerce la supervisión de la calidad educativa.

Por último, la existencia de un sistema de incentivos asociado a los distintos mecanismos de evaluación favorece que la estrategia interna de evaluación sea un instrumento útil para orientar el rumbo de los cambios (ver Cuadro 21).

Cuadro 21: El Sistema de Incentivos de la Estrategia Interna de Evaluación de la UIA

Mecanismo de Evaluación	Premio	Sanción
Evaluación del desempeño docente (Cuestionario de Cursos)	Asegurar Permanencia (sobre todo los de asignatura)	Altas probabilidades de no permanencia del personal docente de asignatura
Evaluación de Planes de Estudio	Asegurar RVOE Mantener Competitividad	Perder Competitividad Disminuir ingresos
Evaluación de Estudiante: promedio mínimo de calidad obligatorio	Permanecer en la Universidad Titulación por Excelencia	Separación de la Universidad
Fuente: Elaboración Propia		

5.3.3 El Impacto de la Evaluación Externa en la Evaluación de Planes de Estudio

En esta sección, se aborda el impacto de la evaluación externa en la evaluación de planes de estudio donde se registra en el caso de la UIA la adopción de reglas externas de evaluación de tipo diagnóstico y de acreditación. De las tres carreras que seleccionamos para este trabajo de investigación, la adopción de reglas externas de evaluación solamente se registra en la carrera de ingeniería civil y, se contempla en un corto plazo en la carrera de Diseño Gráfico.

En la carrera de ingeniería civil, el tipo de evaluación externa que se adopta es la acreditación vía el Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería, A.C. (CACEI). Esta carrera fue evaluada en 1998 y representó una de las primeras acreditaciones que realizó el CACEI. La decisión de adoptar un instrumento de evaluación externa responde en el caso de la UIA a la decisión de obtener "reconocimiento", ya que según el testimonio que recogimos en " esta globalización mundial (...)el hecho de que estemos acreditados por CACEI implica que tenemos un estándar de calidad en lo que es la enseñanza de la ingeniería civil, lo cual implica que el estudiante cumple con esas condiciones, lo cual es reconocido en cualquier parte..."

No todas las recomendaciones derivadas del dictamen final del CACEI fueron atendidas por la carrera de ingeniería civil por considerar que algunas no eran pertinentes. Sin embargo, una de las principales recomendaciones que recibió la carrera de ingeniería civil fue incrementar las horas de laboratorio, así como aspectos asociados al uso de tecnología, especialmente con relación al acceso

de los estudiantes al uso de computadoras como herramienta de apoyo en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Ambas fueron atendidas, lo cual da cuenta de un impacto positivo en la carrera de ingeniería civil, ya que se reforzaron aspectos que no se habían contemplado en anteriores revisiones en dicho plan de estudios. Además de lo anterior, existe un reconocimiento explícito del impacto positivo de la evaluación externa, en el sentido de que se considera que el haber sido evaluados por CACEI, les ha permitido "participar y ganar concursos nacionales e internacionales" en áreas específicas.

Dado que la acreditación tiene una vigencia de cinco años, la carrera de ingeniería civil se está preparando para su próxima acreditación, que se tiene contemplada sea en el 2003.

En el caso de la carrera de Diseño gráfico, la evaluación diagnóstica se ha pospuesto por razones de financiamiento y de tiempo. Sin embargo, el Departamento de Diseño de la UIA tiene contemplado, en el corto plazo, prepararse para esta evaluación, lo cual implica la realización de un autodiagnóstico, así como la recopilación de distintos documentos que avalen dicha autoevaluación. En este sentido, se observa una actitud favorable a la evaluación externa vía CIEES, ya que se percibe que el hecho de ser evaluados por una instancia externa, ello representa: a) un instrumento de cambio para reforzar debilidades y corregir fallas, b) un instrumento que legitima los procesos internos, en el sentido de que la identificación de fortalezas avalan, de manera indirecta, los procesos decisionales internos que en algunas ocasiones coexisten con una baja legitimidad producto de una débil deliberación colectiva, y, c) un incentivo de cambio, ya que se considera hipotéticamente que si es necesario cambiar o reforzar algún aspecto en particular, la propia Universidad va a contribuir con recursos para responder a las recomendaciones derivadas de la evaluación externa.

Los elementos anteriores, dan cuenta de que la propia UIA le reconoce a la evaluación diagnóstica una importante legitimidad, lo cual favorece procesos de cambio interno impulsados por un agente externo, es decir, la evaluación diagnóstica vía los CIEES. La legitimidad que se le reconoce a este tipo de evaluación se deriva tanto por su orientación hacia el diagnóstico con lo se evita el "enjuiciamiento", como por el hecho de estar a cargo de cuerpos académicos que responden a una lógica disciplinaria, de acuerdo a uno de los testimonios que recogimos,

Un elemento adicional que da cuenta de la legitimidad que otorgan algunos cuerpos académicos de la UIA a la evaluación externa, se observa en el marco de la planeación estratégica en la cual se encuentra inmersa la Universidad. Esto es, una de las principales líneas de acción que forman parte del Plan Estratégico 2002⁷² es el fortalecimiento del posgrado para lo cual se creó la Dirección de Posgrado en abril de 2002. Una de las prioridades de esta Dirección es concretar la incorporación de los posgrados de la Universidad al Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Para lo anterior, se ha discutido y decidido al interior de cada Departamento a través de los Consejos Académicos de Departamento, en un tiempo relativamente corto, someter a algunos posgrados que ofrece la UIA a los parámetros de evaluación externa de carácter gubernamental que establece el Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PIFOP) a través del CONACYT.

En este contexto, destaca la actualización de planes de estudio en la maestría y doctorado de Antropología Social, donde se registra el interés por la evaluación externa con el propósito de asegurar su registro en el Padrón de Excelencia, ya que hasta el momento del trabajo de campo éste era de carácter condicional. Lo interesante de esta experiencia es que su inclinación por la evaluación externa incluso antecede la disposición institucional orientada al fortalecimiento del posgrado al interior de la UIA.

En el caso particular de ambos posgrados que pertenecen al Departamento de Ciencias Sociales y Políticas, la adopción de reglas externas de evaluación responde a la necesidad de poner al día los planes de estudio de la maestría y doctorado de Antropología Social, ya que en varios años no habían sido sujetos de una revisión minuciosa y exhaustiva. En este sentido, destaca que a diferencia de lo que sucede en el nivel de licenciatura, la oferta educativa de posgrado hasta hace muy poco tiempo, escasamente hace un año, no estaba entre las principales preocupaciones de la Universidad, a lo cual responde la reciente creación de una Dirección de Posgrado.

⁷² Aprobado por la Asamblea General de Asociados UIAC, el 15 de abril de 2002 (CO, núm. 354, 30 abril 2002).

De lo anterior, lo que hay que destacar es que el impacto de la evaluación externa en el nivel de posgrado es de mayor magnitud que el que encontramos en el nivel de licenciatura, ya que la ausencia de revisiones sistemáticas en algunos programas de posgrado propicia la adopción de reglas externas e incluso la incorporación de éstas como parte del sistema interno de evaluación. En este sentido, cabe señalar, que la adopción de reglas externas de evaluación implica no sólo sujetarse a dichas reglas, sino además cumplir con requisitos puntuales que implican cambios al interior de los programas de posgrado que buscan su incorporación al Padrón de Excelencia del CONACYT.

En el caso particular de la maestría y doctorado en Antropología Social, su incorporación está en función del cumplimiento de por lo menos seis aspectos que tienen que reforzar, entre los cuales destacan la actualización y pertinencia de los planes y programas de estudio; la consolidación de líneas de investigación; y, la existencia de una normatividad y organización institucional para los posgrados. De tal forma que la asunción de reglas externas de evaluación implica cambios no sólo a nivel de los planes de estudio sino también cambios reglas al interior de la estructura básica responsable de la operación de los posgrados.

Además de lo anterior, la evaluación externa propicia e incluso establece la necesidad de que el ejercicio de autoevaluación se lleve a cabo con la participación colectiva del personal académico que integran los programas de estudio. Este favorece al interior del UIA un trabajo colectivo no sólo para la recopilación de información que demanda la evaluación externa sino también para la discusión que es necesaria para la conformación de un autodiagnóstico que de cuenta de la situación que guardan los programas de posgrado que buscan su incorporación al Padrón de Excelencia, con lo cual de alguna manera se neutraliza aunque no desaparezca del todo la tensión entre una baja legitimidad y una alta eficiencia.

En este sentido, uno de los aspectos más importante de la experiencia de los posgrados es que su adopción responde por una parte, a la búsqueda de un reconocimiento público que contribuya a incrementar su competitividad en el mercado educativo superior; y, por otra, a la necesidad de llenar vacíos normativos al interior de los departamentos, que en este caso son cubiertos con reglas externas de evaluación. La ausencia de una normatividad interna que regule la calidad de los

posgrados, condujo a algunos de ellos como los de Antropología Social a permanecer sin actualizaciones sistemáticas de fondo que se tradujo en un número pequeño de estudiantes interesados en ingresar a estos programas, dicho de otra manera, perdieron competitividad frente a otras alternativas similares.

De esta manera, dos de los principales incentivos que explican la adopción de reglas externas, especialmente en el posgrado descansan, en el interés de incrementar su competitividad, y derivado de lo anterior incrementar el número de matrícula bajo la perspectiva de que los estudiantes que ingresen a programas pertenecientes al Padrón de Excelencia del CONACYT, cuentan con la oportunidad de ser becados para realizar estudios de posgrado sin que ello implique un gasto para ellos. Un dato adicional pero que es muy importante es que los gastos de colegiatura corren por cuenta de la Universidad y no del CONACYT como sucede en las instituciones de educación superior públicas, lo cual nos llevaría a considerar que las instituciones educativas privadas como la Ibero, no tendrían incentivos para asumir reglas externas de evaluación, sin embargo, a pesar de ello deciden hacerlo.

5.4 CONCLUSIONES

La trayectoria institucional de la UIA nos permite ver en ella una institución en continuo movimiento, donde el origen de sus cambios si bien responden a la necesidad de modificar y ajustar aspectos internos desde su propia visión institucional, también se explican por la consideración de factores externos, especialmente en la segunda mitad de la década de los noventa. En este sentido, la Ibero muestra una dinámica de cambio de carácter gradual a nivel institucional y, una dinámica un poco más acelerada a nivel departamental, lo cual se explica por el hecho de que los cambios a nivel institucional observan una mayor complejidad ya que requieren de un mayor consenso difícil de lograr en un contexto institucional donde la deliberación colectiva no ocupa un lugar privilegiado en el proceso de toma de decisiones.

Los cambios que se registran en esta Universidad están asociados a la puesta en marcha de un profundo procesos de planeación estratégica de largo plazo que ha dado lugar a reformas importantes en su estructura organizacional, así como en los procesos de evaluación internos,

donde destaca la presencia de la evaluación externa, la cual han impactado el desarrollo de las actividades de docencia e incluso de investigación en el caso de los posgrados ya que lo anterior es una de las condiciones para formar parte del Padrón de Excelencia de Posgrado del CONACYT.

La particularidad del cambio en la Ibero se explica a partir de su fisonomía institucional, ya que ella marca la dinámica y ritmos de cambio al interior de esta institución. A partir del análisis de cada uno de los elementos que configuran su fisonomía, encontramos que la Ibero se caracteriza por:

- Una alta dependencia de recursos privados que obtiene en su mayor parte de las colegiaturas que pagan los estudiantes por recibir a cambio un tipo específico de educación superior. La importancia de este rasgo es que ello marca su fuerte orientación hacia el mercado, que se traduce en una constante preocupación por satisfacer las necesidades de sus estudiantes, de los empleadores, así como en mantener permanentemente actualizados sus planes de estudio, especialmente los de nivel de licenciatura, en función de los avances disciplinarios y profesionales.
- Un modelo decisional donde se alcanza a percibir claramente una distinción entre las decisiones de gobierno y las decisiones de carácter académico. Esto es, existe un gobierno universitario responsable de aquellas decisiones que guardan una estrecha relación con los asuntos relacionados con el rumbo y orientación de la Universidad, que descansa en dos órganos colegiados, entre los cuales existe una relación jerárquica, la UIAC y el Senado Universitario; y, existe una estructura colegiada en la cual recaen las decisiones de carácter académico, que comprende tres órganos colegiados: el Comité Académico, los Consejos Académicos de Departamento y los Consejos Técnicos de Programa.
- Un proceso de toma de decisiones que si bien responde, aunque de manera desigual, a la identidad y orientación de mercado propias de la UIA, persiste en su interior una baja legitimidad frente a una alta eficiencia, como resultado de que en las decisiones se percibe por un lado, una baja participación de la comunidad universitaria en asuntos que competen al conjunto de la Universidad; y, por otro, una débil deliberación colectiva al interior de los órganos colegiados. Lo anterior, se traduce en un déficit de legitimidad que sin embargo no

paraliza del todo los procesos de cambio, debido a que la estructura organizativa así lo permite. De ahí que podamos afirmar que en la Ibero, la eficiencia instrumental se impone a la legitimidad.

- Una estructura organizativa vertical responsable de implementar las decisiones tomadas al interior de los órganos colegiados tanto de gobierno como de tipo académico. En esta estructura, los órganos personales juegan un rol estratégico por dos razones: establecen la agenda del cambio y, adicionalmente cuentan con las facultades legales para tomar decisiones que no necesariamente requieren de la participación de otros órganos personales o colegiados, así como para delegar funciones hacia abajo, lo cual explica porqué en la Ibero se puede alcanzar eficiencia instrumental con una baja legitimidad.
- Una legitimidad que responde en mayor medida a la capacidad de acción que al interés por la deliberación colectiva. En este sentido, encontramos que ésta última es un instrumento que contribuye a "legitimar" las decisiones tomadas en un marco de baja participación, pero no representa una fuente real de legitimación, ya que desde una perspectiva interna la fuente de legitimidad está en función de responder en mayor medida al modelo educativo jesuítico que asume la Ibero, así como a las exigencias del mercado. El punto de convergencia entre estas dos orientaciones que se observan en la Ibero es la evaluación, ya que la Ibero encuentra en ella una fuente para ser recompensada en el mercado. En este sentido, se justifica la preeminencia de la eficiencia instrumental en las decisiones y acciones frente a un proceso decisional altamente participativo e inclusivo. De ahí que su legitimidad interna responda en mayor medida un desempeño eficiente a costa de una débil deliberación colectiva.
- Un marco institucional que asegura una estrategia de evaluación interna relativamente satisfactoria a las necesidades de la propia Universidad, por varias razones. Porque existe la capacidad de rectificar fallas en el funcionamiento de los distintos mecanismos de evaluación y, porque éstos se encuentran asociados a un sistema de incentivos que favorece el cumplimiento de las reglas de evaluación.

La suma y articulación de estos rasgos nos permiten ver en la UIA una institución compleja no tanto en su estructura sino en su funcionamiento y toma de decisiones, lo cual marca una dinámica de cambios gradual e incluso acelerada a nivel departamental, que aparentemente no muestra signos que propicien una respuesta positiva frente a la evaluación externa, sin embargo lo hace. Veamos por qué.

En este sentido, la capacidad de incidencia de la evaluación externa en el espacio institucional de la UIA responde a distintos motivos asociados tanto a las características propias de la Ibero como a los rasgos particulares de la evaluación externa. De ahí que encontremos que la evaluación impulsada desde la esfera gubernamental reporta un impacto positivo en la UIA por varias razones que a continuación se detallan.

En primero lugar porque la evaluación externa es resultado de un proceso previo donde el sector público adopta reglas de evaluación propias del sector privado para incrementar la calidad educativa en el nivel superior. En este sentido, la evaluación no es ajena a la UIA, ya que en esta institución la supervisión sistemática de calidad en la docencia casi siempre ha estado presente entre sus principales objetivos como una institución que asume un modelo educativo jesuitico, en el cual la calidad y autoevaluación ocupan un lugar privilegiado. Lo anterior, significa que antes de la evaluación externa ya existía en la Ibero precedentes importantes asociados al cuidado de la calidad a través de mecanismos de evaluación.

En segundo término, porque la evaluación externa no trastoca la legitimidad interna en la cual se fundamenta la UIA. Si no al contrario, la evaluación externa representa un incentivo, ya que asumirla implica un reconocimiento público de la calidad de sus programas de estudio, que se traduce en un mayor prestigio y en un elemento adicional que le permite incrementar su competitividad en el mercado de las instituciones de educación superior, en el cual se privilegia el prestigio y la calidad. Pero además de lo anterior, representa un incentivo interno, a través de la cual se incrementa la posibilidad de obtener recursos internos adicionales a fin de cumplir con las recomendaciones derivadas de los resultados de la evaluación externa. En este sentido, la evaluación externa se ve como una oportunidad de fortalecer debilidades y además renovar en algunos casos los planes de

estudio, especialmente en el nivel de posgrado, ya que en el nivel de licenciatura existe una revisión mas sistemática de los planes de estudio.

Y, por último, pero no ser menos importante, porque la evaluación externa no contribuye a fortalecer el desequilibrio que permanece entre una baja legitimidad y una alta eficiencia, sino al contrario. La evaluación externa propicia dos situaciones centrales para neutralizar dicho desequilibrio: por un lado, un acuerdo común al interior de los departamentos y carreras en torno a la necesidad de ser evaluados por una instancia externa, derivado del reconocimiento que se le otorga a los órganos evaluadores externos; y, por otro, un contexto de trabajo colectivo con el propósito de realizar el ejercicio de autodiagnóstico que exigen los distintos mecanismos de evaluación externa. En este sentido, la evaluación externa favorece la participación de la comunidad universitaria directamente responsable de los planes y programas de estudio, y con ello la construcción de acuerdos y consensos que en otras ocasiones se llegan a ellos sin una mayor discusión colectiva porque la señal de los cambios es producto de la intervención de una instancia académica superior. De ahí que la evaluación externa sea bienvenida entre la comunidad universitaria de la UIA.

A partir de lo anterior, podemos decir que nuestra hipótesis inicial no se cumple ya que la capacidad de incidencia gubernamental a través de la evaluación externa no sólo responde a la alta dependencia de recursos públicos sino que intervienen factores de carácter interno que contribuyen a favorecer la aceptación y adopción de reglas externas de evaluación.

De esta forma, se registra un cambio institucional en la UIA entendido como la adopción de reglas externas de evaluación como producto de la convergencia de varios factores: la naturaleza misma de la evaluación externa; el hecho de ver en la evaluación un mecanismo a través del cual obtener mejores recompensas tanto del mercado como de la propia Universidad; la falta de la existencia de *un marco normativo que asegure la actualización en los programas de posgrado*; y, la percepción de que la evaluación externa favorece una participación colectiva que de alguna manera neutraliza el desequilibrio inherente al modelo decisional de la UIA.

Por último, debemos reconocer que si bien el cambio al interior de la Ibero responde en mayor medida a su origen y perfil institucional donde destaca su fuerte vínculo con el mercado, también se

registra como resultado de la asunción de reglas externas de evaluación que provienen de la esfera gubernamental, con lo cual se establece un nuevo vínculo entre la Universidad Iberoamericana y el gobierno. Esto último es posible porque la evaluación externa permite un tipo de cambio que fortalece los vínculos con la sociedad, especialmente la acreditación.

QUINTA PARTE

¿HACIA UNA HOMOLOGACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA?

CAPÍTULO 6

UN BALANCE DEL IMPACTO DE LA EVALUACIÓN EXTERNA

En este último apartado se abordan las conclusiones finales del trabajo de investigación, las cuales comprenden un balance del impacto de la evaluación externa tomando como referencia los casos de la UAM-A y la UIA, así como algunas de las principales tendencias de cambio que se vislumbran a partir de la evaluación externa como mecanismo de política pública orientado al mejoramiento de la calidad en las instituciones de educación superior mexicanas, para finalizar con el establecimiento de una agenda de investigación a futuro en torno a los avances y aspectos en los que habría que profundizar de acuerdo al trabajo de investigación que realizamos.

Pese a las múltiples críticas y rechazo que ha recibido la evaluación externa en los ambientes institucionales de las Universidades, derivado de que en éstos se percibe a la evaluación externa como una intromisión del Estado mexicano en contextos institucionales autónomos, sin embargo, una de nuestras principales conclusiones es que la evaluación externa observa un impacto positivo en dos instituciones de educación superior altamente contrastantes. Como resultado de lo anterior, la capacidad de incidencia de la política gubernamental de los noventa, propicia vías similares de cambio institucional en contextos universitarios que se diferencian radicalmente desde una perspectiva intraorganizacional. De ahí nuestra afirmación de que es posible la coexistencia entre la heterogeneidad y la homogeneidad internstitucionales.

Desde nuestra perspectiva teórica-analítica, lo anterior es resultado de dos procesos simultáneos que se registran en el cambio institucional de las Universidades, los cuales se observan a partir de, un isomorfismo de tipo burocrático y un isomorfismo de tipo disciplinario. El primero, permite dar cuenta de la adopción de reglas de evaluación externas como producto de las relaciones que existen entre el gobierno y las Universidades en función de la dependencia de recursos públicos o de normas para prestar servicios de educación superior; mientras que el isomorfismo de tipo disciplinario, da cuenta de la asimilación de la evaluación externa en función de los rasgos que distinguen a la evaluación diagnóstica y de acreditación.

En este línea podemos concluir que en el caso de la UAM-A, la adopción de mecanismos de evaluación externa es resultado de la suma de ambos tipos de isomorfismo, ya que por una parte, la supervivencia de esta Universidad depende en gran medida de recursos públicos; y, por otra, difícilmente es factible esperar un cambio al interior de la UAM-A que entre en conflicto con la lógica disciplinaria bajo la cual opera. En tanto que en la UIA, se observa que el isomorfismo de tipo disciplinario tiene un peso específico mayor que el isomorfismo de tipo burocrático, por la débil relación que mantiene esta Universidad con el gobierno vía el RVOE, reforzado por una perspectiva de mercado, la cual le permite a esta Universidad vislumbrar a la evaluación externa como un vehículo a través del cual ser recompensada por la calidad de su oferta educativa en el mercado, mediante un incremento en su demanda lo cual se traduce en mayores ingresos dado que la supervivencia está en función de la economía de la matrícula.

Si bien la política de financiamiento y calidad representa el principal detonar de cambios al interior de la UAM-A y de la Ibero, no podemos dejar de lado, que este impacto guarda una estrecha relación con la singularidad organizativa de cada una de estas Universidades. En este sentido, la convergencia entre la UAM-A y la UIA con respecto a la adopción de reglas externas de evaluación como una ruta factible de cambio institucional, es producto de que en ambas Universidades la evaluación externa es capaz, por una parte, de superar los obstáculos internos que inhiben o retardan el cambio al interior de estas instituciones como elementos inherentes a sus procesos decisionales, y, por otra, de cubrir vacíos en los marcos institucionales que las Universidades no han podido llenar por sí mismas, especialmente cuando se trata de reglas orientadas a la actualización sistemática de planes de estudio.

De esta manera, encontramos que la evaluación externa tiene un impacto positivo en la UAM-A y en la UIA, ya que la indiferencia respecto a las reglas externas se traduciría en el caso de la UAM-A en la existencia de planes de estudio de licenciatura lentamente actualizados, en tanto que en la UIA implicaría una situación similar, especialmente en el caso de los planes de estudio de posgrado.

El impacto positivo de la evaluación impulsada desde la esfera gubernamental tiene fundamento en el hecho de que la política de financiamiento y calidad ha inducido cambios fundamentales en la asignación de recursos públicos, mediante mecanismos de cuasimercado que permiten a las IES

públicas competir y acceder a ingresos adicionales a cambio de la adopción de reglas de evaluación, y, en la estrategia de evaluación nacional a través de la introducción de mecanismos de acreditación que permiten consolidar o incrementar según sea el caso el prestigio de las universidades entre la sociedad mediante el reconocimiento público de la calidad educativa con la cual ofrecen sus planes de estudio.

En este sentido, la importancia de la estrategia gubernamental de evaluación como detonar del cambio universitario radica en que esta estrategia da cuenta de un nuevo tipo de intervención gubernamental, ya que a través de la evaluación se propicia un cambio universitario que si bien gira en torno a las relaciones gobierno-IES en el sentido de que la información que se genera como parte de la evaluación tiene el propósito de retroalimentar las decisiones de las IES y, especialmente del gobierno para la asignación de fondos adicionales, a la vez genera un cambio institucional que toma en consideración las exigencias y necesidades del mercado, especialmente en el caso de la acreditación ya que en este tipo de evaluación, uno de los principales propósitos es la generación de información para la sociedad (estudiantes, familias, empleadores y gobierno).

El elemento explicativo que subyace en este impacto positivo de la evaluación externa, es que las reglas que rigen la evaluación externa genera tanto en la UAM-A como en la UIA una situación de competencia, ya sea por recursos económicos públicos distintos al subsidio público a los cuales tiene derecho la UAM-A por ser una institución pública o por recursos internos privados en el caso de la UIA, o por prestigio en ambas Universidades. En este sentido, consideramos que el denominador común que detona inicialmente cierto tipo de cambios al interior de la UAM-A y de la UIA es la competencia que se genera a partir de los distintos mecanismos de evaluación externa.

Como resultado de lo anterior, observamos que la política gubernamental a través de la evaluación externa está impulsando al interior de las IES nuevos mecanismos de seguimiento y evaluación que indirectamente generan ajustes en la gestión institucional orientada al cuidado de la calidad, con lo cual la evaluación externa comienza a ocupar un lugar privilegiado al interior de las universidades, derivado de que esta se asocia tanto a incentivos positivos como negativos.

Entre los primeros, destaca la percepción de que la evaluación posibilita la obtención de recursos económicos; contribuye a la innovación a través de la implementación de cambios que de otra manera no se han podido llevar a cabo como producto de las tensiones que se registran en los procesos decisionales y en consecuencia de las resistencias internas al cambio; y, además favorece la competitividad en el mercado de las instituciones. Y, entre los principales incentivos negativos destacan la percepción de que el no contar con una estrategia de evaluación efectiva ello cancela las posibilidades de obtener recursos económicos adicionales, conduce hacia la obsolescencia y, por tanto, se favorece la pérdida de prestigio y competitividad.

En este sentido, este conjunto de incentivos genera una situación de riesgo, donde ambas Universidades son susceptibles de perder un elemento fundamental que es altamentepreciado en el mercado de las instituciones, la competitividad sustentada en la calidad educativa. De ahí que, la efectividad de este conjunto de incentivos positivos y negativos no solamente se fundamenta en la asignación de premios y castigos, sino que guarda una estrecha relación con el contexto nacional que rodea a ambas Universidades, el cual se caracteriza por un ambiente altamente competitivo en varios sentidos. Esto es, las Universidades de hoy ya sean públicas o privadas, se encuentran inmersas en un contexto nacional de fuertes presiones externas que tienen su origen en la existencia de una economía más abierta y competitiva sustentada en una creciente utilización del conocimiento como elemento dinamizador de la misma; derivado de lo anterior, se genera una creciente demanda de recursos humanos altamente calificados con nuevos perfiles laborales que requiere de nuevos aportes de las instituciones de educación superior, lo cual, propicia, a su vez, una diversificada y numerosa demanda de estudiantes que buscan ingresar a los distintos tipos de educación superior que actualmente conforma la oferta educativa mexicana con el propósito de incrementar sus probabilidades de inserción en un mercado laboral cada día más competitivo.

Desde nuestra perspectiva, este contexto nacional de alguna manera coadyuva a que la evaluación externa como mecanismo de política pública traspase las fronteras institucionales de algunas Universidades, como se demuestra con los casos de la UAM-A y la UIA, en función de que esta se percibe como una de las principales ventajas competitivas con las cuales puede contar una institución de educación superior, ya que implícitamente se vislumbra que el control efectivo de la calidad educativa contribuye por una parte, a generar las competencias necesarias para estar a la

altura de un ambiente altamente competitivo; y, por otra, incrementa las probabilidades de ser recompensado en el mercado de los recursos económicos vía la obtención de ingresos adicionales o en el mercado de las instituciones de educación superior, vía el prestigio.

En este sentido, permea entre algunas instituciones la idea de que el rechazo a la adopción de reglas de evaluación tanto internas como externas se convierte en un riesgo a largo plazo para la supervivencia de las instituciones, en tanto que una actitud proactiva hacia la evaluación las conduce a una ventana de oportunidades que si bien puede implicar una pérdida de autonomía, ésta se ve compensada con una ganancia en términos de calidad que finalmente representa una condición fundamental para incrementar su competitividad y, el paso previo para recibir recompensas del mercado. De esta forma, se apuesta a la evaluación externa como una vía exitosa de cambio a través de la cual se incrementan las posibilidades para convertirse en una IES innovadora y de vanguardia.

En este sentido, la política educativa superior de los últimos diez años parece establecer las condiciones hacia una homologación de la calidad educativa entre las instituciones de educación superior públicas e incluso privadas como se muestra con los casos de la UAM-A y la UIA, con lo cual en un principio podemos pensar que dicha política contribuirá en el mediano plazo a discriminar entre universidades evaluadas y no evaluadas, es decir, entre instituciones de alta calidad e instituciones de baja calidad, con lo cual se abreviaría la implementación de reglas específicas para controlar al numeroso universo de las llamadas universidades "patito".

De esta manera, en México posiblemente la evaluación externa se convierta en un detonador de las diferencias intrasectoriales, y al mismo tiempo, represente el motor de la convergencia intersectorial como comienza a percibirse, a raíz de la importancia que ha tomado la evaluación en el marco de la planeación institucional como instrumento central de la política educativa superior en la asignación de fondos condicionados, así como de la centralidad que ha adquirido la evaluación entre las actividades de la gestión institucional. De tal forma que es esperable que en México, el isomorfismo burocrático-disciplinario convierta a la evaluación en "el" patrón del cambio universitario con el riesgo de que otras formas de cambio sean percibidas como poco legítimas frente a la autoridad gubernamental.

De acuerdo a lo anterior, es imaginable que la brecha entre instituciones públicas y privadas en términos de calidad disminuya, lo cual no se traduce en que desaparezcan sus diferencias en términos organizativos, pero sí propicia una diferenciación entre "buenas y malas" en términos de calidad que a largo plazo sustituiría la tradicional diferenciación entre universidades públicas como "las malas" y las universidades privadas como "las buenas".

Para llegar a este punto, se requiere la presencia simultánea de varias condiciones. La generación paulatina de una cultura de la evaluación no sólo entre universidades sino especialmente entre los estudiantes que demandan su ingreso a la educación superior, con el propósito de que en sus decisiones esté presente la consideración de si una carrera ha sido evaluada o acreditada. Asimismo, se precisa el incremento de las becas otorgadas para la realización de estudios de licenciatura en función de la elección de los propios estudiantes respecto a la institución en la cual desean realizar sus estudios de licenciatura. Y, por último, generar un sistema de información público, al cual puedan acceder los padres de familia y los estudiantes, donde se especifique las carreras y las instituciones que han sido evaluadas y/o acreditadas. De esta manera, se fortalecerían los incentivos ya existentes, con lo cual se promovería aún más la evaluación externa entre las IES tanto públicas como privadas.

Para lo anterior, también sería conveniente generar las condiciones necesarias para que las instituciones más rezagadas en términos de sus competencias institucionales pudieran estar en condiciones de ser evaluadas, es decir, tener la oportunidad de rectificar los principales obstáculos que les impiden estar en condiciones para ser evaluadas y por consiguiente competir por recursos adicionales. En este sentido, destacan los propósitos del actual programa gubernamental, orientado al fortalecimiento de las instituciones educativas (el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, PIFI), a través del cual se busca precisamente apoyar a las IES a revertir sus principales rezagos en el corto plazo y, con base en ello estar en posibilidades de ser evaluadas por los mecanismos externos orientados al mejoramiento de la calidad.

Aún cuando pareciera que la evaluación es la solución a múltiples problemas, hay que recordar que hasta ahora la evaluación externa diagnóstica y de acreditación observa un impacto que se limita al

mejoramiento de la calidad en los planes de estudio como se muestra con los casos de la UAM-A y la UIA, dado que por la autonomía de la cual gozan ambas Universidades, las reglas de evaluación externa no comprenden una incidencia directa en aspectos fundamentales de su organización interna, sino que ésta se limitan a supervisar solamente la existencia pero no la efectividad con la cual operan los mecanismos internos de evaluación, lo cual nos permite cuestionar si la estrategia de evaluación externa contribuye a la existencia de una política de aseguramiento de la calidad.

De tal forma que si bien la evaluación externa conduce a la implementación de ciertas reformas y ajustes que de cualquier manera resultan significativos en el cuidado de la calidad, ésta no representa la solución al conjunto de problemas que acompañan actualmente a las IES--tanto públicas como privadas, por lo cual no podemos cantar victoria.

En este sentido, hasta ahora la política gubernamental de los noventa propicia como se deriva de *nuestros casos de estudio*, que las universidades adopten nuevas reglas del juego a través de la detección de oportunidades y amenazas que representa la adopción o rechazo de la evaluación externa, con lo cual la política de financiamiento y calidad moldea en un principio una ruta de cambio institucional, donde se privilegia la evaluación como una ruta exitosa de cambio al interior de las universidades

De ahí que, habría que hacer un balance sobre la capacidad del Estado mexicano para generar, cambios de mayor alcance al interior de las Universidades a través de la evaluación externa. Una de las preguntas que quedaría por contestar en un futuro próximo es hasta dónde la competencia que actualmente genera la evaluación externa es capaz de revertir los rezagos internos que padecen actualmente las instituciones de educación superior en México, o éstos son competencia exclusiva de las IES derivado de la complejidad inherente que acompaña a este tipo de organizaciones como sostiene hasta ahora Burton Clark. Y, en este sentido, debiéramos esperar que la calidad educativa no solamente depende de la existencia de mecanismos externos orientados a medir la calidad sino también de la actitud que asuman las propias instituciones frente al riesgo de perder ventajas competitivas que pueden adquirir asumiendo una actitud proactiva al cambio.

Asimismo, habría que preguntarnos en qué medida la competitividad que se genera a raíz de la evaluación externa siempre tendrá un efecto positivo, ya que de acuerdo a algunas experiencias de carácter internacional, la competitividad sustentada en incentivos particularmente de carácter ha llevado a algunas instituciones a una búsqueda ansiosa por la calidad, a tal grado que con bastante frecuencia, los ejercicios de evaluación externa consumen una parte importante del esfuerzo y tiempo de los responsables de los mismos, para que los reportes finales de evaluación se ajusten a las exigencias de las reglas de evaluación, en lugar de mostrar el estado real que guardan las IES.

En este sentido, uno de los principales retos de la estrategia gubernamental gira en torno a cómo crear sistemas de evaluación que incentiven la realización de diagnósticos reales y no recompensen las apariencias. La salida no es fácil, ya que ello equivaldría, entre otras cosas, a que las autoridades gubernamentales devolvieran la confianza con la cual operaron las IES antes de la introducción de mecanismos de rendición de cuentas y de evaluación o establecer nuevos parámetros de confianza entre gobierno y universidades, que asegure la supervisión a distancia de la calidad educativa superior, con lo cual se corre el riesgo de generar una cadena interminable de supervisores y vigilantes de las instancias responsables del cuidado de la calidad que se traduciría en una elevación importantes de costos.

La Agenda Pendiente

De acuerdo al objetivo y propósitos de esta investigación nos fue posible cubrir algunos aspectos que están vigentes en la literatura de la educación superior sobre el cambio institucional. En esta línea, este trabajo de investigación aporta elementos empíricos sobre aspectos centrales que giran en torno al cambio institucional al interior de las universidades a partir de la evaluación externa.

Esto es, nuestra investigación da cuenta del impacto de la evaluación externa en contexto institucionales singulares, que nos permite vislumbrar los alcances y límites de la política de financiamiento y calidad de los noventa, con lo cual, a su vez, se ofrecen algunos elementos empíricos que debieran tomarse en cuenta dentro del nuevo institucionalismo sociológico, en el sentido de que la capacidad de incidencia de los campos organizacionales presentan límites, lo cual

desfavorece la presencia de similitudes, de manera simultánea, en los distintos niveles que configuran a las organizaciones.

La importancia de la evidencia empírica que se deriva de este trabajo de investigación radica en que parte importante de los análisis y estudios sobre la evaluación externa se concentran en las características de ésta como mecanismos de política pública orientado al mejoramiento de la calidad, donde se destaca el rol del Estado mexicano en la evaluación como parte de un nuevo patrón de intervención gubernamental, así como las tensiones constantes entre gobierno y universidades a raíz de que la evaluación externa trastoca la autonomía de las IES mexicanas, sin tomar en consideración el impacto que tiene este nuevo patrón de intervención gubernamental en la calidad educativa en contextos institucionales específicos.

En esta misma línea, nuestra investigación aporta evidencia empírica sobre la manera en que las universidades se adaptan a un nuevo tipo de intervención gubernamental vía la evaluación externa, y en qué medida la adopción de reglas externas de evaluación destraba procesos de cambio específico en función de la singularidad organizativa de las Universidades, con lo cual se favorece la resolución de problemas concretos asociados a la calidad educativa, pero sin embargo, no alcanza a revertir fallas institucionales de mayor profundidad.

Aún cuando los hallazgos de este trabajo de investigación representan avances modestos pero significativos con respecto a los temas poco abordados que forman parte de una agenda vigente de la educación superior en México, quedaría por investigar a futuro aspectos centrales que brindarían una mayor evidencia sobre los límites y alcances de la política educativa de financiamiento y calidad, entre los cuales destacan los siguientes asuntos:

- Indagar hasta qué punto la evaluación externa tiene posibilidades de mantenerse como la única alternativa factible de cambio institucional al interior de las IES, para lo cual sería necesario explorar casos específicos donde el cambio intraorganizacional ha desafiado la ruta de la evaluación externa y, con base en ello comparar el tipo de cambio que se genera por una vía alternativa, así como los alcances y límites de ésta. Por lo mismo, habría que preguntarse sobre los elementos organizativos que permiten una vía alternativa de cambio

distinta a la de la evaluación externa: y, ¿qué beneficios y costos se asocian al desafiar la estrategia gubernamental de evaluación?

- Investigar de manera más profunda y con base en una muestra más amplia de IES públicas y privadas, si la evaluación externa es capaz de filtrar, en el mediano y largo plazos, la cultura organizacional de las instituciones de educación superior, o si su capacidad de incidencia se limita al ambiente técnico-operativo de las universidades y, por consiguiente, debiéramos ser conscientes de que la evaluación externa no es suficiente para impulsar cambios de mayor alcance asociados a la calidad del desarrollo institucional de las IES, lo cual debiera tomarse en cuenta en el diseño de políticas públicas, ya que se apuesta casi de manera absoluta a la evaluación como solución de múltiples problemas. Este tipo de indagación contribuiría a contar con mayores elementos para desafiar de manera más sustentada la posición de la perspectiva organizativa de la educación superior, en el sentido de que los cambios “fundamentales” en las IES solo son posibles como resultado del cambio endógeno.
- Hacer una exploración más detallada sobre los límites de la competencia como motor del cambio institucional al interior de las universidades, pues si bien observamos que ésta en un principio es capaz de desencadenar cambios específicos, no sabemos sus alcances y límites en el medio plazo. La importancia de indagar más de fondo este tema radica en que de acuerdo a experiencias internacionales, se registra que después de un determinado tiempo, la evaluación externa se convierte en un mecanismo de tipo burocrático, donde lo que mayor peso tiene es el cumplimiento de exigencias y no la efectividad del control de la calidad en la educación superior, es decir, se pierde el efecto detonador de la evaluación externa. En este sentido, sería conveniente dar seguimiento a los procesos de cambio universitario después de haberse adoptado por primera vez la evaluación externa, lo cual nos permitiría contar con mayores elementos para calificar e descalificar a esta estrategia como parte de una política de aseguramiento de la calidad.

- Profundizar a través de un seguimiento sistemático sobre las instituciones que han sido evaluadas por reglas externas si sus indicadores de desempeño que dan cuenta de la calidad educativa se han modificado y, en qué medida esos posibles cambios son imputables a la observancia de reglas externas de evaluación.

A N E X O S

ANEXO 1

EVALUACIÓN DIAGNÓSTICA: AUTOEVALUACIÓN, EVALUACIÓN
INTERINSTITUCIONAL Y EVALUACIÓN INDIVIDUAL

ANEXO 1

EVALUACIÓN DIAGNÓSTICA: AUTOEVALUACIÓN, EVALUACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y EVALUACIÓN INDIVIDUAL

Autoevaluación

La autoevaluación como su nombre lo sugiere es responsabilidad de las propias IES y se concibe como un ejercicio fundamental de autodiagnóstico, es decir, tiene el propósito de generar la información pertinente que de cuenta de la situación que guarda cada una de las IES en sus distintas dimensiones académicas y administrativas a nivel institucional. La importancia que tienen las autoevaluaciones en el marco de la estrategia gubernamental es que representan uno de los principales insumos y requisitos de la evaluación interinstitucional que llevan a cabo los CIEES, a partir de la cual las autoridades de la SEP toman la decisión de asignar recursos adicionales al subsidio público directo.

Desde un principio se pensó en la autoevaluación como un mecanismo que coadyuvara en la toma de decisiones institucionales para el mejoramiento, fortalecimiento y, en su caso, reforma de la institución; y, a la vez que sirviera como requisito para la solicitud de fondos adicionales para la solución de problemas específicos que se identificaran a partir de los resultados de la autoevaluación. La solicitud de fondos adicionales distintos al subsidio público directo actualmente se puede hacer a través de lo que se conoce como los programas especiales de la SESIC. Durante el sexenio salmista se creó el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES, 1990) y más tarde se instauró el Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP, 1996) y actualmente ambos se ubican en el marco del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI, 2001).

En general los fondos adicionales obtenidos vía FOMES están dirigidos al mejoramiento y fortalecimiento de la infraestructura de las IES en tanto que los fondos solicitados por medio del PROMEP¹ están orientados a la consolidación y mejoramiento de la calidad de los cuerpos

¹ Cabe señalar que el antecedente del PROMEP es el Programa Nacional de Superación (SUPERA), diseñado en 1993 y actualmente operado por la ANUIES en tanto que el PROMEP se origina de manera conjunta por la ANUIES y la SESIC; y, actualmente es operado por ésta última. La importancia que tiene la mención del SUPERA es que sigue vigente y, a él tienen acceso las IES privadas como la UIA, a diferencia de lo que sucede con el PROMEP el cual solamente atiende a las IES públicas.

académicos que conforman a las IES. De esta manera se busca por un lado, cubrir el cuidado de la calidad de la infraestructura y el personal académico; y, por otro, vigilar el uso eficiente de recursos.

Dimensiones de la Autoevaluación

Las dimensiones de análisis que comprende la autoevaluación son seis: desarrollo institucional, la docencia, investigación, difusión y extensión, apoyo administrativo e infraestructura académica. Los requerimientos de información son de carácter cuantitativo y cualitativo. A través de esas seis dimensiones lo que la autoridad gubernamental intenta identificar en las IES es si existe, por un lado, una articulación entre las líneas de desarrollo institucional que marcan las propias IES y las acciones que se han emprendido en las actividades sustantivas de las instituciones (docencia, investigación y difusión y extensión de la cultura), así como en los aspectos de infraestructura y apoyo administrativo. Y, por otro, verificar si se cumplen con una serie de requisitos en cada una de las funciones sustantivas de las universidades tales como la existencia de un marco normativo que prevea el fomento de la calidad a través de normas referidas al ingreso, promoción y permanencia del personal académico y los alumnos.

Dos de los principales problemas que se observan en este tipo de evaluación es que por un lado, no siempre existe concordancia entre las líneas de desarrollo institucional con las acciones emprendidas para la solución de problemas como resultado de que a las propias IES se les dificulta la definición de sus propios problemas y, en consecuencia, ello obstaculiza o limita la obtención de recursos adicionales para la reversión de fallas o problemas que van en detrimento de la calidad de la institución y de los servicios de educación que ofrecen. Esta situación limita en gran medida el fomento y mejoramiento de la calidad al interior de las IES

Y, en segundo lugar, el conjunto de requisitos que exigen como parte de la autoevaluación no están orientados a la evaluación de resultados y procesos sino más bien a una evaluación de insumos, ver Cuadro 1, Anexo 2, donde el énfasis está puesto en la existencia o inexistencia por ejemplo de políticas y mecanismos orientadas a fomentar la calidad en el ingreso, permanencia y promoción de los estudiantes y personal docente, así como en el egreso de los estudiantes.

Lo anterior implica que la autoevaluación como estrategia de fomento e incremento de la calidad en la docencia ponga mayor énfasis en los rasgos de sus principales insumos (personal docente y estudiantes) y procesos (en la existencia de políticas y mecanismos de revisión y actualización de los planes de estudio), así como en la eficiencia de la institución (eficiencia terminal) pero no en la calidad de los resultados. Esto es consecuencia de que el propósito de la autoevaluación es identificar logros y falencias y, en ese sentido no se contempla entre las preocupaciones gubernamentales el funcionamiento de un sistema interno efectivo de control de la calidad⁴. Dicho de otro modo, la autoridad gubernamental fija su atención en los déficit de calidad así como en la manera de alcanzar ciertos criterios de calidad en un momento determinado pero no en cómo la propia institución de educación superior fomenta y asegura la calidad misma.

En suma, se puede decir que en el marco de la estrategia gubernamental orientada hacia la consolidación de un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación, la autoevaluación representa una limitante por las siguientes razones:

- Es baja la proporción de IES que acceden anualmente a los fondos adicionales distintos al subsidio público o siempre son las mismas IES las que logran beneficiarse de este tipo de fondos. En este sentido el fomento y mejoramiento de la calidad se focaliza en unas cuantas instituciones y no se hace extensivo a las más que presentan mayores signos de déficit de calidad.
- En segundo lugar, el hecho de que la autoevaluación enfatice la evaluación de insumos (número y perfil de la planta docente, de los estudiantes y programas de estudio), deja de lado aspectos importantes que inciden en la conformación de un sistema interno de control de calidad. Esto habría que matizarlo porque recientemente a partir del 2001, mediante el PIFI, se les está solicitando a las IES la generación de información que de cuenta de sus resultados pero también de sus procesos.
- Lo anterior es resultado, en parte de lo que aquí denomino como tensión macro-micro, por lo que habría que repensar de qué manera hacer compatible la autonomía constitucional de la cual gozan las IES públicas y el fomento para el establecimiento de controles internos de calidad.

Los CIEES en la Dictaminación de Proyectos Específicos: FOMES y PROMEP

La estrategia gubernamental hacia la conformación de un Sistema de Evaluación y Acreditación vincula la calidad con ciertas políticas alternativas de financiamiento público. Los instrumentos a

⁴ En esta investigación se concibe a un sistema interno de control de calidad como el conjunto de reglas orientados a establecer comportamientos, criterios y parámetros en los principales insumos (actores), procesos y resultados en tres momentos: al ingresar, en la docencia y al egreso de los estudiantes.

través de los cuales es posible la articulación del binomio calidad-financiamiento es a través de lo que se conoce como los programas especiales de la SESIC que son dos: el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES)³ y el Programa para el Mejoramiento del Profesorado de Educación Superior (PROMEP)⁴.

Dos de las principales condiciones a las cuales se enfrentan las IES que desean solicitar fondos adicionales al subsidio público directo son: la entrega del último ejercicio de autoevaluación, así como el haber sido evaluadas por los CIEES. En el caso del FOMES, el Comité pertinente es el Comité Interinstitucional de Administración y Gestión Institucional⁵ y en el caso del PROMEP es el Comité del área de conocimiento al cual pertenece el programa para el cual se solicitan apoyos financieros para la consolidación de sus cuerpos académicos.

Al analizar las dimensiones y criterios a partir de los cuales se hacen las evaluaciones para FOMES o PROMEP, se observa que las exigencias de la evaluación se reducen al cumplimiento de requisitos, lo cual nos dice poco sobre la eficiencia o ineficiencia de los controles de calidad internos de las IES. Sin embargo, parece abrirse una alternativa de solución a este problema a partir de la

³ Se creó en 1990 siendo el primero de los programas especiales de la SESIC y está orientado básicamente a las instituciones de educación públicas. Su objetivo es otorgar recursos extraordinarios con el propósito de mejorar, modernizar y complementar la infraestructura de apoyo al trabajo académico de los cuerpos académicos y de sus alumnos e impulsar el desarrollo institucional. En la vida del FOMES se identifican tres etapas: la de origen, en donde el principal requisito para las IES fue la entrega de la autoevaluación; una segunda, a partir de 1994-1995, en donde además de la autoevaluación participa el Comité Interinstitucional de Administración; y, una tercera, a partir del 2001, en donde el FOMES se integra al PIFI. La estrategia de asignación de recursos es la evaluación externa vía los CIEES específicamente a través del Comité de Administración y Gestión Institucional⁵. En este sentido, el foco de la evaluación es las funciones de administración y gestión que realizan las IES que solicitan ingresos adicionales vía FOMES.

⁴ El objetivo general del PROMEP es "mejorar sustancialmente la formación, la dedicación y el desempeño de los cuerpos académicos de las IES como un medio para elevar la calidad de la educación superior" (ANUIES 1997:110). Fue diseñado por distintas instancias gubernamentales y no gubernamentales (SEP, específicamente la SESIC y la SEIT, CONACYT y la ANUIES) a finales de 1996. Tiene una perspectiva de diez años y está orientado a las IES públicas y de manera indicativa a las particulares. Antes de crearse el PROMEP, la ANUIES diseñó el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA) en 1993. Este programa se creó con la intención de incrementar el nivel de calidad de las IES abocándose a resolver la insuficiente formación y actualización del personal académico en el sistema educativo superior. Esta tarea es continuada por el PROMEP sin que el SUPERA haya desaparecido. Cabe destacar que las IES particulares tienen acceso para concursar por ingresos distintos a los que obtienen por vía colegiaturas a través del SUPERA.

⁵ El énfasis de la evaluación por parte de este Comité es la administración y la gestión de una IES en su conjunto, es decir, no las diferentes partes que la componen ni los diversos campos del conocimiento que abarca. Lo que este Comité evalúa en cada IES considerada como un todo es la manera en que ésta administra las principales actividades que estructuran, condicionan y dan dirección a la docencia, la investigación y la extensión universitaria. El propósito de la evaluación es diagnóstico, es decir, detectar los problemas y causas relacionadas con el desarrollo de la administración y la gestión, así como su impacto en la estructura, administración, seguimiento, supervisión y vinculación de las actividades de docencia, investigación y extensión. Las dimensiones que comprenden esta evaluación son seis: legislación y gobierno; planeación-evaluación; apoyo académico, apoyo administrativo, finanzas; y, coordinación y vinculación. Y, los criterios que guían el proceso de evaluación son: vigencia y observancia de los ordenamientos legales; funcionalidad de las actividades sustantivas de las IES (cobertura, adecuación y congruencia); y, los resultados o productos obtenidos a través de los cuales se busca verificar la eficiencia y eficacia de la función administrativa y de gestión institucional.

exigencia de generar indicadores de resultados, con lo cual existe la posibilidad de verificar de manera indirecta la efectividad de los controles internos de calidad.

Una de las innovaciones que se observan a partir del 2001 es que tanto el PROMEP como el FOMES se enmarcan en el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). Actualmente, es necesario que las IES públicas presenten un PIFI para solicitar recursos adicionales ya sea a través del FOMES o del PROMEP. Todo PIFI según los lineamientos para su presentación y formulación debe ser resultado de un proceso de planeación estratégica y participativa que parta del reconocimiento del estado que guarda el funcionamiento y desarrollo de la universidad en tres niveles: institucional; sus dependencias DES (divisiones, facultades, escuelas, es decir, unidades académicas) y los programas educativos que ofrecen las IES (PIFI 2001). Además del autodiagnóstico, es importante que en cada nivel se establezca la misión⁶ y la visión hacia el 2006⁷.

La innovación del PIFI representa una preocupación por consolidar una estrategia gubernamental de aseguramiento de la calidad, en el sentido de que la posibilidad de acceder a ingresos adicionales ya sea vía FOMES o PROMEP está en función del ejercicio de autoevaluación pero también del cumplimiento de requisitos junto con la entrega de una serie de información, particularmente de indicadores de resultados, lo cual debiera ameritar necesariamente una evaluación previa en distintas dimensiones y momentos de las IES.

Dicho de otra manera, la innovación con el PIFI es que las acciones de las IES orientadas al mejoramiento de la calidad o en su caso el aseguramiento de la misma implica no sólo cumplir con una evaluación diagnóstica sino avanzar hacia la acreditación de los programas educativos además de que los proyectos especiales queden vinculados a los procesos de planeación y desarrollo institucional. En este sentido, el PIFI actualmente apoya proyectos enfocados a la solución de los principales problemas que impiden a las IES a: a) acreditar sus programas educativos y b) certificar sus procesos de gestión por Normas ISO-9000. En ambos casos la SESIC junto los CIEES son las agencias evaluadoras mientras que los órganos certificadores están comprendidos en el COPAES.

⁶ La misión de la institución define lo que la institución debe ser y hacer para contribuir al logro de la Visión. Señala lo que la distingue, en términos de lo que quiere lograr y a quien quiere servir. Es necesario que el enunciado de la misión corresponda a la naturaleza de la institución, exprese su compromiso con la calidad y sea del dominio público de la comunidad (PIFI/www.sesic.gob.mx)

⁷ La visión 2006 debe indicar la situación deseada de la institución en el 2006. Representa lo que se quiere lograr y para lo cual se dirigirán todos los esfuerzos de la institución. La visión es un enunciado que expresa un futuro alentador, motivante y factible para la institución y representa la fuente para formular sus objetivos y estrategias (PIFI/www.sesic.gob.mx)

La Evaluación Individual: CENEVAL

El Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) representa el eslabón menos articulado de la estrategia gubernamental de aseguramiento de la calidad. Su principal objetivo es participar junto con otros organismos e instituciones en la evaluación de la educación media superior y superior con el propósito de disminuir los índices de deserción y reprobación (CENEVAL, www.ceneval.edu.mx). Cubre la función específica de la evaluación individual externa de la formación recibida por los alumnos, objetivo primordial de la educación superior. Inició sus trabajos después de un año de la resolución de la XXV Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la-ANUIES, en abril de 1994 luego de constituirse como una asociación civil, por lo que es un organismo privado y autofinanciable a través de la venta de sus servicios⁸.

La tarea particular del CENEVAL es el diseño y operación de exámenes estandarizados para identificar la medida en que los estudiantes poseen los conocimientos, habilidades y actitudes que se consideran esenciales para un propósito determinado (Gago 1997), sea el ingreso de los alumnos a la educación media superior o superior (licenciatura y posgrado⁹) o la certificación de profesionistas. La pretensión a largo plazo es que esos exámenes tengan validez y confiabilidad en todo el sistema educativo nacional (Gago 1997). En cuanto al ingreso, la evaluación es a través del examen nacional de ingreso (EXANI) en los niveles de educación media superior (I), superior (II)¹⁰ y posgrado (III), y respecto a la certificación profesional, es a través del examen general para el egreso de la licenciatura (EGEL)¹¹, antes Examen General de Calidad Profesional.

⁸ Aunque cabe señalar que para iniciar sus funciones fue necesario la asignación de apoyos especiales por parte de la SEP. Actualmente, el CENEVAL cubre el 80% de su presupuesto con ingresos propios y el resto proviene de la aportación de la ANUIES (www.uam.mx/eci/14.html).

⁹ A partir de 1998 opera el examen general al ingreso en el nivel de posgrado y a partir del 2002 se amplió a los estados de la república mexicana.

¹⁰ El EXANI II que se aplica para ingresar a la educación superior explora sólo competencias académicas básicas: el dominio de ciertos conocimientos y de algunas habilidades de razonamiento (Ceneval, www.ceneval.edu.mx). Estos Instrumentos contribuyen a evaluar la eficacia de los programas y las actividades educativas. Dicho brevemente la intención es indagar en qué medida los estudiantes aprendieron lo que debían de aprender (Gago 2000:109).

¹¹ La intención de este examen es explorar entre los estudiantes que egresan del nivel de licenciatura la adquisición de conocimientos esenciales y las habilidades básicas que se requieren para iniciar la práctica profesional (Gago 2000). Actualmente existen 18 exámenes de este tipo que corresponden a distintas áreas disciplinarias. Cada examen cuenta con un consejo técnico de carácter interinstitucional e intersectorial, cuyos integrantes son expertos que provienen del ámbito académico o profesional y no tienen vínculo de tipo laboral con el CENEVAL. Cada consejo decide el perfil de conocimientos y habilidades de cada área disciplinaria. Hasta ahora ha sido posible construir, validar y operar 18 exámenes de este tipo que corresponden a las carreras de actuaría, administración, ciencias farmacéuticas, contaduría, derecho, enfermería, técnicas en enfermería, informática-computación, ingeniería agronómica,

Los reportes, informes y resultados de la evaluación a los estudiantes en distintos momentos, ya sea al ingreso o egreso, pueden tener dos funciones: por un lado, representan un diagnóstico sobre la formación recibida y, por otro, son el insumo para el otorgamiento de la certificación de estudiantes y profesionistas o la acreditación de programas. La dimensión de la educación superior donde se ubica la evaluación del CENEVAL es la docencia ya que otras funciones como la investigación, la difusión y extensión de la cultura, así como la administración y la gestión institucional son evaluadas por otras instancias como son el CONACYT y los CIEES:

La decisión de evaluar y la forma de utilizar los exámenes del CENEVAL corresponde a las universidades porque éstas tienen la autonomía de decidir sobre la política de ingreso, egreso así como de permanencia de sus propios estudiantes. La importancia que tiene este tipo de evaluación, es que evalúa el resultado final del proceso de enseñanza-aprendizaje en distintos niveles educativos, medio superior y superior.

Con relación al EGEL se generó un importante debate a partir de que en noviembre de 1997 la Asamblea General de la ANUIES acordó recomendar a las instituciones asociadas que incorporaran a su reglamentación interna la presentación del Examen General de Calidad Profesional como un requisito que debieran cubrir los estudiantes antes de su titulación. Sin embargo, hay que recordar que cada IES tiene la libertad de resolver lo conveniente. A partir de ese momento cada IES generó en forma particular e independiente sus propias respuestas y decisiones. En la UAM la discusión se hizo al interior del Consejo Académico en julio de 1998 y finalmente fue rechazado.

Como se menciona desde un principio el CENEVAL representa el eslabón más débil de la estrategia nacional de evaluación porque no está plenamente articulado a la estrategia nacional de aseguramiento de la calidad aunque desde un principio esa haya sido la intención. Esta situación se explica en parte como resultado de una tensión que se produce desde su creación entre la pertinencia de asumir el EGEL solo de manera indicativa pero obligatorio para todas las IES o establecer el carácter voluntario de dicho examen sin ninguna otra condición.

Finalmente en julio de 1995 durante XXVI Asamblea General de la ANUIES se recomienda a la CONPES se asuman entre sus directrices para continuar con los trabajos del CENEVAL mantener el carácter indicativo de los resultados de los exámenes de ingreso y egreso (EXANI y en aquel entonces EGCP), así como conservar la sustentación voluntaria de dichos exámenes, y preservar el respeto a la autonomía universitaria y a la Ley de Profesiones.

Aún cuando hasta ahora persiste el carácter voluntario del EGEL recientemente existe un intento de "comprometer" a las IES a que todos sus egresados presenten dicho examen ya que entre la información que actualmente tiene que presentar cualquier institución de educación superior que desee solicitar ingresos adicionales ya sea vía FOMES o PROMEP a través del PIFI está aquella referida a la proporción de estudiantes que han presentado el EGEL y cuántos de ellos han obtenido resultados sobresalientes

Otros de los elementos que explican la parcial o débil articulación de la evaluación individual a la autoevaluación y evaluación interinstitucional son los siguientes:

En primer lugar, la autonomía de la que gozan las IES en algunos casos encubre y en otros distorsiona el hecho de que las IES no otorguen la importancia suficiente al aseguramiento de la calidad vía un sistema interno orientado a ello. De aquí que se presente una continua tensión entre la regulación gubernamental y las estrategias micro que implementan las IES para el cuidado de la calidad en la formación de sus estudiantes a través de controles efectivos de calidad en el ingreso, permanencia y egreso de los mismos.

Como resultado de lo anterior, la evaluación de la formación recibida por los estudiantes es una decisión voluntaria a nivel individual aunque a nivel institucional pueda ser rechazada. En este sentido, la evaluación de los estudiantes aún no tiene el peso suficiente para que sea por un lado un requisito indispensable para el egreso o para incorporarse al mercado laboral. Esta situación deberá valorarse en los próximos años debido a que recientemente como parte de la información requerida por el PIFI a nivel del programa educativo se solicita el porcentaje de alumnos que han presentado el Examen General para el Egreso de la Licenciatura (EGEL), así como el porcentaje de alumnos que

obtuvieron testimonio de alto rendimiento en este mismo examen orientado a evaluar la formación recibida por los estudiantes durante la licenciatura

ANEXO 2

DIMENSIONES ANALÍTICAS DE LOS DISTINTOS TIPOS DE EVALUACIÓN

ANEXO 2

DIMENSIONES ANALÍTICAS DE LOS DISTINTOS TIPOS DE EVALUACIÓN

Cuadro 1: Las Seis Dimensiones en la Autoevaluación

Dimensión de Evaluación	Requerimientos de Información Cualitativa	Requerimientos de información Cuantitativa
1. DESARROLLO INSTITUCIONAL	Líneas rectoras que orientan el desarrollo de la institución (definición del proyecto institucional).	
	Principales líneas de los planes de desarrollo institucional en los últimos años.	
	Órganos, instancias y mecanismos de participación de la comunidad institucional en el desarrollo de la institución.	
	Participación de los departamentos y unidades académicas en los procesos de planeación institucional.	
	Logros académicos institucionales en los últimos 5 años.	
	Resultados de las evaluaciones de los planes de desarrollo institucional en los últimos años.	
	Ámbitos, mecanismos e instancias de evaluación institucional.	
	Impactos de procesos de evaluación en el desarrollo institucional y en la toma de decisiones.	
	Impacto de los convenios, proyectos y servicios suscritos con los sectores social y productivos.	
	Impacto de la situación socioeconómica del país y de la entidad federativa en el desarrollo institucional.	
	Impacto y ámbito de influencia del desarrollo de la institución en su entorno social.	
	Políticas y acciones de descentralización y desconcentración	

2. DOCENCIA	Requerimientos de Información Cualitativa	Requerimientos de información Cuantitativa
Rasgos generales	Licenciaturas y posgrados que se imparten	
	Áreas académicas consideradas prioritarias de acuerdo al plan de desarrollo institucional.	
	Rasgos de la educación continua y abierta.	
	Planeación en el corto plazo sobre crecimiento de la matrícula.	
Estudiantes	Políticas y mecanismos de admisión, permanencia y titulación de alumnos aplicadas	Número de alumnos según niveles en los últimos 5 años
	Políticas y mecanismos de acreditación y evaluación del aprendizaje.	Número de alumnos de licenciatura y posgrado según carreras y áreas de conocimiento en los últimos 5 años
	Mecanismos remediales y de apoyo para alumnos de primer ingreso.	
Personal Académico	Políticas y mecanismos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.	Distribución de docentes por tiempo de dedicación (TC, MT y H) y por niveles, carreras y programas de posgrado, últimos 3 años. Precisar número de horas por cada tipo de dedicación.
	Características cualitativas de la planta docente (integración, formación académica, antigüedad, etc.)	Distribución de docentes por categoría (Titular, asociado, asistente, señalando niveles dentro de cada categoría), último año.
		Distribución del personal académico por nivel de estudios, último año.
Planes de Estudio	Políticas y mecanismos para la revisión y actualización de los planes de estudio.	
Resultados		
	Principales resultados y efectos de los estudios de oferta y demanda de profesionales y de seguimiento de egresados.	Proporción de ingreso-egreso (eficiencia terminal) de licenciatura y posgrado en las distintas carreras, tomando en cuenta el tiempo de duración de los estudios (últimas 3 generaciones).
		Proporción ingreso-egreso, en las diferentes carreras tomando en cuenta el tiempo requerido (últimas 3 generaciones).
		% de deserción y rezago estudiantil por carrera, últimos 3 años.
		Gasto por alumno por carrera

3. INVESTIGACIÓN	Requerimientos de Información Cualitativa	Requerimientos de información Cuantitativa
	Características del desarrollo reciente de la investigación en la institución.	
	Unidades académicas en que se realiza investigación.	
	Líneas y áreas de investigación.	
	Líneas y áreas de Investigación consolidas y de incipiente desarrollo.	
	Políticas y prioridades de investigación a nivel institucional.	
	Impacto y contribución de la investigación institucional al desarrollo estatal, regional y nacional.	
	Instancias y mecanismos para la planeación y evaluación de la investigación.	
	Proyectos de investigación bajo convenio o contrato con sectores externos.	
	Infraestructura y equipo.	
	Distribución del núm. de investigadores en áreas, institutos, escuelas, departamentos, por nivel de estudios y categoría en el último año.	
	No. de proyectos de investigación por área de conocimiento en el último año.	
	Principales investigaciones realizadas, indicando duración, fuente y monto de financiamiento y número de inv. En los últimos 3 años.	
	No. y nombre de investigaciones publicadas en los últimos 3 años.	
	Presupuesto de Investigación distribuido por área de conocimiento en los últimos 3 años.	
	Monto y proporción de recursos extraordinarios obtenidos.	

4. DIFUSIÓN Y EXTENSIÓN	Requerimientos de Información Cualitativa	Requerimientos de información Cuantitativa
	Características del desarrollo de difusión y extensión de la institución.	
	Políticas y acciones institucionales para difundir y fomentar la cultura universal, apoyar la identidad nacional y fortalecer la preservación de las culturas étnicas y populares en los últimos 2 años.	
	Unidades que realizan esta función.	
	Cobertura de la difusión y extensión distinguiendo los diferentes tipos de actividad	
	Políticas y acciones de divulgación científica y tecnológica	
	Utilización de medios masivos de comunicación	
	Instancias y mecanismos de planeación y evaluación de la difusión y la extensión.	
	Infraestructura.	
	Política y mecanismos para el servicio social de los pasantes.	
	Servicios asistenciales a la sociedad local.	
	Número y nivel académico del personal dedicado esta función.	
	Número de libros y revistas editados en los últimos 3 años.	
	Recursos extraordinarios obtenidos, indicando monto y origen en los últimos 3 años.	

5 APOYO ADMINISTRATIVO	Requerimientos de información Cualitativa	Requerimientos de información Cuantitativa
	Características de la administración en la institución (descripción de órganos, relación de unidades administrativas y su jerarquización, descentralización y desconcentración de unidades, etc.	Número total y distribución por dependencias del personal administrativo de la institución, último año.
	Estatutos, reglamentos y otras disposiciones que norman el funcionamiento de la institución.	Monto y proporción de los recursos económicos institucionales (ingresos), tomando en cuenta su origen, últimos 5 años.
	Políticas y normas sobre gestión, asignación y ministración interna de los recursos económicos, así como sobre su ejercicio, seguimiento y control.	Desagregado de los ingresos propios, último año.
	Políticas y acciones de formación del personal administrativo.	Monto y proporción del presupuesto destinado a cada una de las funciones: docencia, investigación, difusión y extensión, y apoyo administrativo, últimos 3 años.
		Distribución porcentual del gasto por servicios personales, operación y servicios y gastos de inversión y mantenimiento, últimos 3 años.

6. INFRAESTRUCTURA ACADÉMICA	Requerimientos de Información Cualitativa	Requerimientos de información Cuantitativa
	Sistema informático institucional, cobertura, organización y servicios que presta a las funciones de la institución, a la coordinación y a la planeación.	Número de metros cuadrados de la planta física desagregados en: aulas, laboratorios y servicios académicos, oficinas administrativas y áreas verdes, de estacionamiento y circulación.
	Caracterización, extensión y cobertura de los servicios de apoyo a los académicos y a los estudiantes (becas, recursos audiovisuales, bibliotecas, cómputo, etc).	Número de volúmenes de las bibliotecas y número de títulos (último año)
		Número de libros prestados, último año.
		Número de computadoras para funciones académicas, último año
Fuente: ANUIES (1990), Revista Superior de Educación Superior, núm. 75, julio-septiembre		

Cuadro 2: Información Requerida para la Evaluación Interinstitucional, CIEES
Documentación Necesaria

Dimensión	Información Necesaria
Evaluación	Reporte de Autoevaluación (último)
Organización Institucional	Ley orgánica, reglamentos e instrumentos normativos Manual de organización Organigrama vigente
Desarrollo Institucional	Plan de Desarrollo Institucional Proyectos prioritarios o estratégicos Proyectos FOMES Convenios de colaboración e intercambio Informes del Rector
Organización Laboral	Contrato (s) colectivo (s) Manual de Puestos Tabuladores
Recursos Financieros	Presupuesto aprobado Presupuesto ejercido Distribución porcentual de los recursos por fuente y por destino del gasto Estados Financieros Dictámenes de auditoría externa con cartas de recomendación
Infraestructura Física	Mapa o plano de las instalaciones
Infraestructura de Apoyo Académico	Bibliotecas y Acervos
Producción del Conocimiento	Relación de publicaciones periódicas (revistas, periódicos, boletines, etc. Y su periodicidad)
Resultados	Estudios institucionales sobre: perfiles académicos y sociodemográficos de demandantes, primer ingreso y egreso, eficiencia terminal, causas de reprobación, seguimiento de egresados, evaluación de profesoras o los resultados de investigaciones educativas que permitan un mejor conocimiento de la institución.

Fuente: Elaboración propia con datos de los CIEES/ www.ciees.edu.mx

Cuadro 2.1 Información Básica, CIEES

Dimensión	Información Básica
Datos Generales de la Institución	Nombre de la Institución
	Fecha de Creación
	Nombre del Rector o Director; fecha de toma de posesión, periodo
	Número de escuelas, facultades o equivalentes
Oferta Educativa	Ciudades en que tiene campus
	Número de carreras de licenciatura por unidad académica
	Número de posgrados: especialización, maestría y doctorado.
Matrícula	
	Matrícula de licenciatura por áreas: Cs. Agropecuarias, Cs. sociales y administrativas, ingeniería y tecnología, educación y humanidades, Cs. De la salud, Cs. Naturales y Exactas, total.
Personal Académico	
	Personal académico por tiempo de dedicación y por nivel educativo en la formación
	Investigadores Nacionales por niveles
Infraestructura	
	Biblioteca, Talleres y Laboratorios, Centro de Cómputo

Cuadro 3: Indicadores Básicos PIF

Indicadores Básicos del PIF: Programa Educativo

Tipo de Indicador	Dimensión de Evaluación	Indicador
Insumos	Personal Académico	Número total de profesores que impartan algún curso en el ciclo escolar correspondiente.
		Número de profesores de tiempo completo
		% de PTC con grado mínimo aceptable ¹²
		% de PTC con perfil deseable ¹³ PROMEP, reconocido por la SEP
Procesos Educativos	Plan de Estudios	No. de cursos del plan de estudios donde el profesor es sólo facilitador del aprendizaje. Número total de cursos del plan
Resultados	Alumnos	Tasa de retención de estudiantes de 1° al 2° año del plan de estudios
		Tasa de titulación o graduación.
		% de alumnos que reciben tutoría, inscritos en el programa educativos.
		Tiempo promedio empleado por los estudiantes para cursar y aprobar la totalidad de las materias del plan de estudios.
	Alumnos	% de alumnos que presentaron el EGEL (último año)
		% de alumnos que obtuvieron testimonio de alto rendimiento en el EGEL (último año)
		% de titulados que consiguieron empleo en menos de 6 meses.
		% de titulados que consiguieron empleo entre 6 meses y un año.
		% de titulados que tuvieron dificultades para encontrar empleo durante el 1er año después de egresar
		% de titulados cuya actividad laboral durante el 1er año después de egresar, coincide o tiene relación con sus estudios de licenciatura.
		% de titulados que se inscribieron a un posgrado con procedimientos rigurosos de selección, durante el 1er años después de egresar.

¹² Se refiere a una grado superior al nivel en donde dan clases¹³ Se refiere a que los profesores cuentan con el grado de Doctor.

Cuadro 3.1: Indicadores Básicos del PIFI: Dependencia de Educación Superior (DES)

Tipo de Indicador	Dimensión de Evaluación	Indicador
Insumos	Personal Académico	Total de personal académico.
		No. de profesores de tiempo completo.
		No. de PTC con perfil deseable PROMEP
		No. de PTC que imparten tutoría
		No. de PTC con posgrado
		No. de PTC con el mínimo aceptable
		No. de PTC que están cursando un posgrado
		No. de PTC becados actualmente por el PROMEP
		No. de cuerpos académicos registrados por la SEP
	Programa Educativo	% de programas actualizados en los últimos 5 años
		% de programas de TSU y licenciatura acreditados
		% de programas de posgrado en el padrón de Conacyt
	Alumnos	La DES cuenta con un sistema de tutoría para sus estudiantes: <i>si/no</i>
		La DES cuenta con espacios para realizar las actividades de tutoría: <i>/Si/no</i>
		La DES cuenta con mecanismos colegiados para la evaluación del aprendizaje de los estudiantes (<i>exámenes departamentales, de trayecto, etc.</i>) <i>Si/no</i>
		La DES cuenta con mecanismos permanentes de evaluación del desempeño de los profesores por parte de los alumnos <i>Si/no</i>
	Planes de Estudio	% de programas con tasa de titulación al 70%
		% de programas con tasa de retención, del 1° al 2° año, superior al 70%.
		% de programas que incorporan el servicio social en los currícula.
Resultados	Alumnos	% de programas que aplican procesos colegiados de evaluación del aprendizaje
		% de programas educativos en los cuales el 80% o más de sus titulados consiguieron empleo en menos de 6 meses después de egresar.
		% de programas educativos en los cuales el 80% o más de los titulados realizó alguna actividad laboral durante el primer año después de egresar y que tuvo coincidencia o relación con sus estudios
	Infraestructura	No. de alumnos por pc's conectada a internet para uso exclusivo de alumnos inscritos en los programas de la DES.
		No. de profesores por pc's conectada a internet para uso exclusivo de PTC adscritos a las DES.
		% de PTC con cubículo individual o compartido.
		No. de títulos y volúmenes en la biblioteca por alumno, cuyos contenidos correspondan a las áreas de conocimiento de los planes de estudio que ofrece la DES.

Fuente: SEP www.sesic.gob.mx

Cuadro 3.2: Indicadores Básicos del PIFI: Nivel Institucional

Tipo de Indicador	Dimensión de Evaluación	Indicador
Descriptivos	Normativa Institucional	Perfil Tipológico (ANUIES) ¹⁴ de acuerdo al nivel en donde está concentrada la oferta de programas educativos
		Matrícula por área de conocimiento y nivel educativo
		Existencia (SI/NO) y año de aprobación del reglamento vigente del Personal Académico y si se encuentra acorde con los objetivos del plan institucional.
		Existencia (SI/NO) de un reglamento apropiado de estímulos para reconocer el buen desempeño de los PTC
		Existencia (SI/NO) de un reglamento apropiado del servicio civil.
		Descripción breve del plan de desarrollo institucional (misión, visión, objetivos y estrategias).
		Descripción breve de sus principales logros y metas alcanzados, en su caso, y relación con lo establecido en el plan institucional.
		Descripción breve de su mecanismo de ingreso de alumnos
		Descripción breve de su Consejo social o equivalente.
Insumos	Personal Académico	Total del personal académico.
		Número de profesores de tiempo completo.
		Número de PTC con perfil deseable PROMEP reconocido por la SEP.
		Número de PTC con Posgrado.
		Número de PTC con el grado mínimo aceptable
		Número de PTC con Doctorado
	Programas educativos	% de PTC que imparten tutoría
		% de programas actualizados en los últimos 5 años.
		% de programas evaluados por los CIEES.
		% de programas acreditados por niveles
Procesos educativos	Alumnos	% de alumnos que reciben tutoría
	Planes de estudio	% de programas educativos con tasa de titulación por arriba de 70%
		% de programas educativos con tasa de retención, del 1° al 2° años, superior al 70%.
	Infraestructura	Número de alumnos por pc's conectada a internet para uso exclusivo de alumnos inscritos en los programas de la OES
		Número de profesores por pc's conectada a internet para uso exclusivo de PTC
		No. de títulos y volúmenes en la biblioteca por alumno, cuyos contenidos correspondan a las áreas de conocimiento de los planes de estudio que ofrece la OES.

¹⁴ La tipología ANUIES comprende seis tipos de instituciones de acuerdo en el nivel educativo en donde esté concentrada su oferta educativa y de acuerdo a la principal actividad que desarrollan: IDUT, instituciones cuya misión establece como principal función la transmisión de conocimientos y ofrecen programas en el nivel técnico universitario superior; IOEL, instituciones que se concentran en la transmisión de conocimientos en programas exclusiva o mayoritariamente de licenciatura; IDML, instituciones cuya misión establece como principal función la transmisión del conocimiento en programas de licenciatura y posgrado hasta nivel de maestría; IDILM, instituciones cuya misión establece como funciones principales la transmisión, generación y aplicación del conocimiento en programas de licenciatura y posgrado, preponderantemente en maestría y eventualmente en doctorado; IOILO, instituciones cuya misión establece como funciones principales la transmisión, generación y aplicación del conocimiento en programas de licenciatura y posgrado hasta nivel de doctorado; y, IIOF, instituciones cuya misión establece como funciones principales la generación y aplicación del conocimiento y ofrecen programas académicos casi exclusivamente en el nivel de maestría y doctorado (ANUIES/ www.anui.es.mx/anui/es/libros98)

Continuación

Tipo de Indicador	Dimensión de Evaluación	Indicador
Resultados	Alumnos	% de programas educativos en los cuales el 80% o más de los titulados consiguieron empleo en menos de 6 meses después del egreso.
		% de programas educativos en los cuales 80% o mas de los titulados realizó alguna actividad laboral durante el primer año después de egresar que tuvo coincidencia o relación con sus estudios.
		% de titulados que de requerir cursar otra licenciatura o un posgrado lo harían en la misma institución.
		% de titulados que se incorporaron al mundo laboral durante el 1er años después de su egreso y consideraron muy satisfactoria su formación.
	Gestión	% de recomendaciones emitidas por el Comité de Administración y gestión de los CIEES que han sido atendidas.
		% de funcionarios que han sido capacitados en planeación estratégica
		% de funcionarios que han sido capacitados para la gestión de IES.
		% de avance en los módulos del PRONAD: recursos humanos, financieros, control escolar y seguimiento de egresados.
		Procesos certificados por Normas ISO-9000: administración de recursos humanos, control escolar, control y ejercicio presupuestal, biblioteca, construcciones y otros (especificar).

Fuente: SEP /www.sesic.gob.mx

ANEXO 3

ÓRGANOS PERSONALES E INSTANCIAS DE APOYO EN LA UAM-A

ANEXO 3

ÓRGANOS PERSONALES E INSTANCIAS DE APOYO EN LA UAM

Los Órganos Personales

Los órganos personales son las instancias ejecutoras de las políticas institucionales y en consecuencia son responsables del funcionamiento de la Universidad. Son cuatro los órganos personales que guardan relación directa con la docencia: el Rector General, los Rectores de Unidad, los Directores de División y los Jefes de Departamento.

El Rector General es el representante legal de la universidad; dura cuatro años en su cargo sin posibilidad de reelegirse. Tiene la responsabilidad de conducir "la planeación general para el funcionamiento y desarrollo coherente de la universidad". El Rector General preside el órgano máximo de gobierno de la institución que es el Colegio Académico, en el cual están representados todos los miembros que conforman la comunidad universitaria. Por su parte, los Rectores de Unidad, también duran cuatro años en su cargo sin posibilidad de reelección y tienen bajo su responsabilidad la conducción de la planeación y funcionamiento de sus respectivas Unidades.

Los Directores de División son una figura central en el funcionamiento de la docencia por que el marco institucional de la UAM delega esta responsabilidad en las Divisiones. Entre sus principales atribuciones destacan: "apoyar el cumplimiento de los planes y programas docentes de la División; conocer y apoyar conjuntamente con los Jefes de departamento la organización de los eventos de la División que tiendan a elevar el nivel académico de los profesores, participar con los Jefes de departamento y los Coordinadores correspondientes en la toma de decisiones para coadyuvar al desarrollo de los planes y programas de estudio de la División a su cargo; y, resolver sobre los problemas administrativos y programas de estudio considerando la opinión de los Coordinadores" (Artículo 52 del Reglamento Orgánico de la UAM).

Desde la perspectiva de la supervisión de la calidad en la docencia, las principales atribuciones de un Director de División son: la evaluación del personal académico para la asignación de la Beca a la Carrera Docente que con la asesoría de una Comisión Académica presenta ante Consejo Divisional

el dictamen en donde se especifica quienes serán beneficiados y a quiénes se les niega y por qué razón, de acuerdo a las normas establecidas en el marco institucional de la Universidad. Y, considerar los resultados de la evaluación que realizan los estudiantes de sus profesores al finalizar el trimestre para la asignación de esa misma Beca.

El nombramiento y remoción de los Directores de División recae en el órgano colegiado de mayor jerarquía en el nivel de la Unidad que es el Consejo Académico¹⁵ aunque en el caso del nombramiento la auscultación entre la comunidad universitaria para formar la terna que se envía al Consejo académico es una facultad del Rector de Unidad.

Con relación a los Departamento es pertinente aclarar primero que aun cuando son las organizaciones académicas básicas de las Divisiones y que están constituidos fundamentalmente para atender las actividades de investigación en disciplinas específicas o en conjuntos homogéneos de éstas, a la vez, desarrollan actividades de docencia en esas disciplinas de acuerdo a los planes y programas académicos de las diversas Divisiones que integran la Universidad.

Las principales atribuciones de los Jefes de Departamento están relacionadas con la docencia, entre las cuales están: "vigilar el cumplimiento de los planes y programas de estudio de las Divisiones en la parte en que los miembros de su departamento son responsables de la docencia; asignar las cargas docentes a los miembros de su Departamento contemplando la necesidad de establecer un equilibrio entre docencia e investigación para los profesores de carrera; presentar justificadamente al Director de División las necesidades de personal académico y administrativo del Departamento a su cargo para el año siguiente, así como la propuesta de presupuesto de ingresos y egresos" (Artículo 58 del Reglamento Orgánico de la UAM).

Al igual que en el caso de los Directores de División, el nombramiento y remoción de los Jefes de Departamento pasa por un órgano colegiado pero en este caso es el Consejo Divisional¹⁶. De manera similar que en el ejemplo hipotético arriba descrito, en este caso el Jefe de Departamento no puede ser removido ni nombrado por un órgano personal es decir por el Director de División. Esta situación en algunos casos dificulta la destitución de un Jefe de Departamento en caso de

¹⁵ Artículos 47 fracción VII y 50 del Reglamento Orgánico de la Universidad.

¹⁶ Artículos 47 fracción VIII y 55 del Reglamento Orgánico de la Universidad

incumplimiento de sus funciones establecidas por el marco institucional porque los costos de transacción para removerlo son muy altos en términos de tiempo. Adicionalmente el marco institucional de la Universidad no establece sanción alguna por incumplimiento de funciones. En este sentido, ambas situaciones, la dificultad de remoción y la falta de sanciones, no generan los incentivos suficientes ya sea para un mejor desempeño o rectificación en el mismo.

Las Instancias de Apoyo

Las instancias de apoyo colaboran con los órganos personales y con los órganos colegiados en el cumplimiento de las funciones de la Universidad, como se sintetiza en el Cuadro 4.

Cuadro 4: Instancias de Apoyo

Instancia de Apoyo	Órgano personal que Apoyan	Órgano Colegial al que Apoyan
Secretaría General	Rector General	Secretario del Colegio Académico
Secretarías de Unidad Coordinación de Desarrollo Académico Coordinación de Planeación	Rectores de Unidad	El Secretario de Unidad ocupa la Secretaría del Consejo Académico
Secretarías Académicas de División Coordinadores de Carrera	Directores de División	Secretario Académico de la División ocupa la Secretaría del Consejo Divisional
Coordinadores de Carrera	Jefes de Departamento	
Fuente: Elaboración Propia		

Las instancias formales de apoyo¹⁷ de la Rectoría General son el Secretario General y el Abogado General; las de los Rectores de Unidad son los Secretarios de Unidad así como la Coordinación General de Desarrollo Académico¹⁸ y la Coordinación General de Planeación; las de los Directores de División son los Secretarios Académicos de División y los Coordinadores de Estudios de licenciatura y posgrado; y, la de los Jefes de Departamento son los Jefes de Área. El sentido de conocer las funciones de estas instancias¹⁹, principalmente la de los Coordinadores de Estudio y Jefes de Área, guarda relación con la organización departamental bajo la cual funciona la docencia

¹⁷ Es importante hacer hincapié en la existencia de instancias de apoyo formales porque como se describe más adelante existen en la estructura de la UAM y en general de la Unidad Azcapotzalco en particular instancias de apoyo informales para atender la docencia. La diferencia entre ambos tipos de instancias de apoyo es que las formales están reconocidas en el marco institucional de la universidad mientras que las informales no.

¹⁸ La importancia que guarda esta Coordinación en el caso de la UAM-A es que de ella depende una nueva instancia orientada específicamente al fortalecimiento de la docencia que es la Coordinación de Docencia, instancia que únicamente existe en esta Unidad.

¹⁹ Para mayor detalle de las funciones de las instancias de apoyo consultar el Reglamento Orgánico de la Universidad

en la Universidad, por tal motivo en este espacio solamente se describen las funciones de esas dos instancias.

La responsabilidad de los Coordinadores de estudio de licenciatura y posgrado están más relacionadas con la colaboración que con la dirección. Esto significa en principio que en particular esta instancia no cuenta con la capacidad legal para decidir por sí misma el desempeño del programa de estudios que encabeza. En este sentido, destaca un testimonio que ratifica esta situación:

" (...) el Coordinador (de Carrera) al no pertenecer a los órganos colegiados de la Universidad, no tener voz y voto en el Consejo Divisional, por ejemplo que si tienen los Jefes (de Departamento) el Director (de División), entonces el Coordinador pierde un poco de fuerza y lo mismo sucede en la contratación de los profesores o sus promociones, (pues) éstas dependen más del Jefe de Departamento que del Coordinador, entonces el Coordinador tienen pocos elementos para motivar o convencer a los profesores de que trabajan (...) mucho depende del apoyo que le dé el Director, cuando el Director les da apoyo funcionan bien ...".

En este sentido las funciones y responsabilidades del Coordinador de Programa están orientadas a colaborar con el Director de División y los Jefes de Departamento correspondientes en "la coordinación de actividades para el diseño y revisión de los anteproyectos de los planes y programas de estudio; en la determinación de necesidades de docencia para el desarrollo de los planes y programas; acordar con el Director de División las medidas necesarias para apoyar las unidades de enseñanza-aprendizaje; gestionar con el apoyo de la Secretaría Académica la solución de las cuestiones que surjan respecto del desarrollo y operación de los planes y programas; informar anualmente por escrito al Director de la División y a los Jefes de departamento correspondientes sobre las actividades conferidas a su cargo; procurar la continuidad y calidad del proceso educativo en su conjunto; e integrar la información pertinente del plan de estudios para propósitos de su difusión tanto al interior como al exterior de la Unidad" (Artículo 68 del Reglamento Orgánico de UAM). Y, con relación a los alumnos, "orientarlos en todo lo relacionado con las unidades de enseñanza-aprendizaje y con los planes y programas de estudio que coordinan e informar sobre las condiciones, tiempo y lugar en que los profesores a cargo de las unidades de enseñanza-aprendizaje prestan asesoría" (ibidem).

En realidad su trabajo está orientado a que por lo menos que los planes y programas de estudio no caigan en contratiempos como: la falta de profesores para ofrecer los cursos correspondientes, la

ausencia sistemática de los mismos, intervenir en alguna diferencia que se de entre profesores y alumnos. Pero todo ello sin la posibilidad de tomar una decisión en un caso extremo como sería suspender a un docente por su bajo desempeño frente a grupo.

Con base en lo anterior, nos encontramos que en la práctica los Coordinadores de Carrera o Estudios no tienen ascendencia en la contratación de personal académico sino que este proceso está bajo la responsabilidad del Rector General que es quien en última instancia aprueba las convocatorias a través de las cuales se contrata al personal académico de la Universidad. Asimismo, no son responsables de la evaluación del personal docente porque esta competencia recae bajo el ámbito del Director de División, quien con la asesoría de una Comisión Académica, presenta ante Consejo Divisional el dictamen en donde se especifica quienes serán beneficiados y a quienes se les niega y por qué razón.

Cabe señalar que con relación al nombramiento y destitución de los Coordinadores de Carrera, a diferencia de lo que sucede en los casos de los Directores de División y los Jefes de Departamento, ambas decisiones recaen directamente en un órgano personal, es decir, el Director de División aún cuando éste debe tomar en consideración la opinión de los Jefes de Departamento para tomar la decisión final. En este sentido, si existe una cierta jerarquía en la relación Director de División- Coordinador de Carrera, que de alguna manera incentiva un mejor desempeño o rectificación del mismo por parte del Coordinador porque los costos de transacción para ser destituido son más bajos que los que se generan en la posible destitución de un Director de División o Jefe de Departamento por el hecho de que esta decisión es responsabilidad de un órgano personal y en los otros casos es decisión de un órgano colegial lo cual implica la construcción de un consenso entre los diferentes miembros que conforman al Consejo Académico.

ANEXO 4

LA EVALUACIÓN DEL PERSONAL ACADÉMICO DE LA UAM-A: LA BECA AL
RECONOCIMIENTO DE LA CARRERA DOCENTE Y LA OPINIÓN DE LOS
ESTUDIANTES

ANEXO 4

LA EVALUACIÓN DEL PERSONAL ACADÉMICO EN LA UAM-A: LA BECA AL RECONOCIMIENTO DE LA CARRERA DOCENTE Y LA OPINIÓN DE LOS ESTUDIANTES

Los instrumentos institucionales establecidos formalmente para evaluar el desempeño docente son dos: la Beca al Reconocimiento de la Carrera Docente²⁰ que forma parte de la estructura de estímulos diseñados por la UAM para promover la permanencia y estimular básicamente dos de las actividades sustantivas de la universidad que son la docencia y la investigación; y, la encuesta de opinión de los estudiantes.

Beca de Reconocimiento a la Carrera Docente

Esta Beca se creó en 1992 con el propósito de motivar la permanencia del personal académico en la Universidad "y de esta manera impulsar la revaloración de la docencia como una de las funciones del personal académico dentro del modelo de investigación-docencia y así procurar más calidad en las actividades que la integran" (Exposición de Motivos de las Reformas Relacionadas con la Beca al Reconocimiento de la Carrera Docente del Personal Académico del RIPPPA); y, representa el único estímulo que es otorgado por los Consejos Divisionales²¹. Está dirigida a los profesores Asociados y Titulares (y a Técnicos académicos Titulares) de tiempo completo y de medio tiempo, con contrato por tiempo indeterminado y, consiste en el otorgamiento de un monto adicional al salario base que reciben los profesores. Este incentivo económico se paga dependiendo de la categoría y de las horas-clase impartidas por el profesor.

Los requisitos institucionales que se exigen para su solicitud están establecidos en el marco institucional de la Universidad y son básicamente cinco: la presentación de un informe anual de las actividades académicas desarrolladas²²; la presentación de una carta en la cual exista el compromiso de no dedicar más de nueve horas a la semana a actividades de trabajo fuera de la

²⁰ De aquí en adelante la Beca a la Carrera Docente o Beca de la Docencia.

²¹ El otorgamiento de esta Beca representa la primera vez que un órgano colegiado interviene en la definición de los ingresos de los profesores. Es importante notar que cada División establece las reglas del juego (López Zárate et. al. 2000:456).

²² Cabe señalar que el reporte de las actividades desarrolladas debe poner énfasis en las doce actividades de docencia que se establecen en el artículo 215 del Reglamento de Ingreso, Promoción y Permanencia del Personal Académico, las cuales guardan relación con los estudiantes, los planes y programas de estudio, con los métodos de enseñanza-aprendizaje, y con la formación y actualización del personal académico.

universidad; si se es docente de medio tiempo presentar una carta en la que se comprometa a no dedicar más de 20 horas a la semana a actividades de trabajo fuera de la universidad; presentar documentación probatoria del número de horas de actividad docente frente a grupo y que sea expedida por el Director de División correspondiente; informar los porcentajes cubiertos de los programas de las unidades de enseñanza-aprendizaje impartidas así como sus porcentajes de asistencia y puntualidad y la bibliografía utilizada; y, presentar una evaluación del proceso de enseñanza aprendizaje en cuanto al programa, los alumnos, los apoyos y los problemas presentados durante el proceso (Artículo 274-10 del Reglamento de Ingreso, Promoción y Permanencia del Personal Académico de la UAM).

Además de los requisitos para solicitar la Beca, el marco institucional de la Universidad establece criterios adicionales que el Director de División asesorado por una Comisión Académica debe incorporar en la decisión final para otorgar o no la Beca. Estos criterios son cuatro: a) tomar en consideración los resultados de la aplicación trimestral de la encuesta a los estudiantes²³, la opinión de los Jefes de Departamento, de los Coordinadores de Carrera respectivos así como de los alumnos; b) cumplir con los requisitos anteriormente señalados en el párrafo anterior; c) cumplir con el número de horas frente a grupo de acuerdo con las materias impartidas; y, d) tener la disposición de impartir materias de acuerdo a la formación del profesor en los diferentes niveles del plan de estudios (Artículo 274-11 del RIPPPA).

Aún cuando el marco institucional señala esta serie de requisitos y criterios para el otorgamiento de la Beca a la Carrera Docente, lo que se registra a partir de las entrevistas que realizamos es que el criterio de evaluación se circunscribe al hecho de dar clases sin evaluar las doce actividades asociadas a la docencia que se establece en el marco institucional²⁴.

Al respecto existe la percepción entre parte importante de la comunidad UAM que la evaluación que se realiza para la obtención de la Beca Docente no solo no evalúa las distintas actividades de docencia que supuestamente deben cumplir los profesores de la UAM sino que además el marco

²³ Junto con la instalación de esta beca, la UAM inició un sistema permanente de encuestas de opinión de los alumnos sobre el desempeño de los docentes. Esta encuesta se aplica trimestralmente y la información que se deriva de ella es tomada en cuenta por el Consejo Divisional al evaluar las solicitudes. Aún cuando este tipo de encuestas no son muy usuales en las universidades públicas, una de las razones principales por las cuales fueron aceptadas es porque estaba relacionada con el otorgamiento de la beca (Valenti y Varela 1998).

²⁴ Artículo 215 del Reglamento de Ingreso, Permanencia y Promoción del Personal Académico (RIPPPA).

institucional de la Universidad deja espacios para la incorporación de criterios subjetivos en la asignación de dicha Beca, según uno de los testimonios "lo que pasa es que se venía evaluando de manera muy de sentimiento" Asimismo, recogimos otros testimonios que nos dicen que "existen circunstancias en donde si se quiere favorecer a algún profesor para que al final del año obtenga la Beca de la Docencia, lo que sucede es que el Jefe de Departamento lo favorece con una carga docente mayor "aunque los cursos que se le asignen no empatan con su especialidad. De igual forma existe la posibilidad de que "si el profesor guarda una estrecha relación con el Director de División éste lo favorecerá en la evaluación aun cuando el profesor no cumpla con la asistencia o puntualidad o incluso con el contenido de la materia que se le asignó".

Adicionalmente se tiene la idea entre la comunidad académica de la UAM-A que esta Beca no contribuye al trabajo colectivo que requiere las actividades de docencia porque lo que se incentiva o se premia es la individualidad y no el trabajo colectivo. Y, además no existen sanciones por un mal desempeño docente. Las únicas posibilidades de que no se otorgue la Beca o sea retirada son: la falta de cumplimiento en los requisitos o que el profesor deje de laborar en la Universidad²⁵ Esto último da lugar a que la tasa de rechazo de la Beca sea sumamente baja.

Por ejemplo, en el caso de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-A, se tiene registrado que en el 2002 de un total de 239 becas solicitadas se otorgaron 237, es decir, la tasa de rechazo fue de tan solo 0.8%. Cabe destacar que estas dos becas que fueron negadas es debido al incumplimiento de uno de los requisitos que se establecen para su asignación en el artículo 274-10 fracción II del RIPPPA, en donde se establece la necesidad de presentar una carta en donde el docente se compromete a no dedicar más de nueve horas a la semana a actividades de trabajo fuera de la universidad. Asimismo, según el testimonio de uno de los Directores de División "...en tres años que llevo frente a la División se han quitado tres o cuatro Becas...".

En esta situación particular, el marco institucional de la Universidad se encuentra rebasado por las expectativas de una parte de la comunidad universitaria, sin embargo, ésta no cuenta con la capacidad legal para reforzar los criterios de asignación de la Beca a la Carrera Docente hasta que

²⁵ Según el artículo 274-16 del RIPPPA la Beca a la Carrera Docente solamente se podrá cancelar por: rescisión; renuncia; dejar de ser miembro del personal académico de carrera por tiempo indeterminado; terminación o suspensión de la relación laboral; dedicar más de 9 horas a la semana a actividades de trabajo fuera de la universidad, y, en el caso del becario de medio tiempo dedicar más de 20 horas a la semana a actividades de trabajo fuera de la Universidad.

el Consejo Académico pueda proponer al Colegio Académico cambios en el marco institucional, es decir, cambios en la normatividad. En este sentido, aún cuando cada una de las Divisiones junto con las Comisiones que las asesoran en este aspecto proponga lineamientos orientados a mejorar la asignación de dichas Becas, en realidad la situación no cambiará radicalmente hasta que se sugieran y se aprueben en Colegio Académico cambios en el marco institucional correspondiente.

En términos generales, las tres Divisiones que conforman a la Unidad Azcapotzalco coinciden en los distintos aspectos que, desde su perspectiva contribuirían a recuperar la esencia de la Beca a la Carrera Docente. Algunos de estos aspectos están siendo inducidos a través de los respectivos lineamientos divisionales pero otros no son competencia de los Consejos Divisionales sino de los órganos colegiados.

Señalan la necesidad de evaluar las doce actividades que conforman a la docencia como se concibe en la UAM, para lo cual es necesario crear un sistema de monitoreo efectivo a partir del cual sea posible verificar el cumplimiento de dichas funciones. Se busca que en los espacios colegiados de docencia de cada División se implementen instrumentos más finos de seguimiento. En este contexto destaca en el marco de las Políticas Operativas de Docencia²⁶ la construcción de un sistema interno de información creado desde el área de Planeación de la Unidad, para generar información sistemática sobre el desempeño tanto de profesores como de alumnos y, de esta manera alimentar el proceso de toma de decisiones al respecto. La importancia de este sistema es su doble propósito el seguimiento y la evaluación, ambos elementos son de suma importancia para el establecimiento de un sistema de aseguramiento de la calidad, a través del cual sea posible orientar el logro parámetros de calidad sino además mantener la calidad a lo largo del tiempo.

Asimismo, coinciden en la necesidad de formalizar la participación de los profesores en espacios colectivos de docencia. En este sentido lo que se busca es que el profesor asuma la responsabilidad y compromiso de además de cumplir con sus clases participe en la discusión sobre los diferentes problemas que atañen a la docencia y, de esta manera generar un circuito de retroalimentación con

²⁶ La Política Operativa correspondiente consiste en "crear una instancia dependiente de la Rectoría de la Unidad o apoyarse, en las actualmente existentes responsables de obtener y procesar información relacionada con la docencia y que sea comunicada a las Divisiones, Coordinaciones y espacios colectivos de docencia, para mejorar la función de docencia y de los colectivos correspondientes" (COD 2002).

base a las distintas experiencias. La idea es fomentar el trabajo colectivo para revertir el énfasis que tienen el trabajo individual.

En esta línea destaca en la División de CyAD la reformulación de los cuestionarios a partir de los cuales se recogen las opiniones de los Jefes de Departamento así como de los Coordinadores de Carrera sobre el desempeño de los profesores²⁷, criterios a partir de los cuales se evalúa el otorgamiento de la Beca, así como algunas propuestas de la División de Ciencias Sociales y Humanidades que tienen el propósito de incentivar el trabajo docente colectivos. Entre éstas destacan: establecer la reglamentación pertinente para que exista la posibilidad de que se otorgue el premio a la docencia²⁸ a los Ejes Curriculares que funcionen satisfactoriamente con relación al trabajo colectivo así como incorporar entre los requisitos para el otorgamiento de la Beca a la Carrera Docente la participación activa en los espacios colegiados de docencia y no solamente la asistencia a las reuniones.

Frente a lo anterior destaca la propuesta institucional, a través de las Políticas Operativas de Docencia que la UAM-A formuló a propósito de las Políticas Operacionales de Docencia producto de la "Reflexión sobre la Docencia", para fomentar la creación y consolidación de espacios colegiados de docencia como los "Ejes Curriculares" en CSH o las Comisiones Académicas en CBI y, de esta manera no sólo revalorar las actividades de docencia sino crear las condiciones institucionales para el establecimiento de sistemas de seguimiento y evaluación adicionales a los que ya existen como la Beca de la Docencia.

Otro aspecto en el cual existe coincidencia es que es necesario introducir en el marco institucional de la Universidad la posibilidad de establecer sanciones con el propósito de incentivar el buen desempeño docente. Sin embargo, esto no es competencia de los Consejos Divisionales sino del Colegio Académico. En este sentido, esto es más difícil que sucede a diferencia de las demás propuestas.

²⁷ Por ejemplo, en el cuestionario que debe ser llenado por el Coordinador de Carrera las preguntas se orientan a indagar en qué medida un profesor participó en las reuniones docentes a las que fue convocado, así como si participó en las exposiciones del producto de trabajo docente organizadas por la Coordinación. En esta misma línea el cuestionario de la evaluación departamental pone énfasis no sólo en la evaluación del trabajo individual sino también en la evaluación del trabajo colectivo.

²⁸ El premio a la docencia se otorga anualmente por cada una de las Divisiones a un máximo de dos miembros del personal académico y consiste en un monto determinado de acuerdo a las posibilidades presupuestales de la Universidad (Artículos 275 y 276 del RPPPA). Los criterios con los cuales se otorga ese premio es haber dado clases durante al menos dos trimestres del año escolar y además mostrar "una labor docente especialmente destacada" (Artículo 277 del RPPPA).

Y, por último, existe la convicción de que uno de los instrumentos que no favorece la evaluación objetiva del personal docente son las fallas de diseño e instrumentación que presenta la encuesta de opinión de los estudiantes como se tratará con mayor detalle en la próxima sección.

Hay que destacar que el hecho de que las Divisiones hayan optado por la ruta de los lineamientos responde a la dificultad que implica hacer cambios al marco institucional de la Universidad como se detalla en el apartado del gobierno de la Universidad. Esta situación se evidencia con el testimonio de uno de los Directores de División quien nos informó que aún cuando se han querido hacer cambios al reglamento correspondiente (el RIPPPA) ello no ha sido posible “yo participo en una Comisión que lleva trabajando 8 años en ello y no ha habido cambios”, como resultado de que no ha sido posible construir un consenso entre las tres Unidades que conforman a la UAM. Actualmente esa Comisión “trabaja en la discusión de los perfiles, de qué perfil queremos que tenga un profesor Titular, un profesor Asociado, un profesor Asistente y, si no nos ponemos de acuerdo en los perfiles entonces” no es posible establecer la evaluación de las funciones de docencia, “es un problema complicado”.

Dos aspectos hay que resaltar en torno a la asignación de la Beca a la Carrera Docente: por un lado, que la tasa de rechazo es muy baja y, por otro, que en su asignación no se contempla la posibilidad de sanción por un mal desempeño docente, lo cual limita las posibilidades de mejorar la calidad en la docencia.

En suma, nos encontramos con una situación donde si bien el marco institucional de la UAM relativo a la asignación de la Beca de la Docencia tiene el propósito de incentivar las labores de la docencia y como resultado de ello mejorar y mantener la excelencia en las actividades docentes, ello no sucede así porque el marco institucional en sí mismo no incentiva al docente a esforzarse por hacer cada día mejor su trabajo debido a que entre los requisitos de asignación no se contempla la sanción resultado de un desempeño docente de baja calidad y, adicionalmente no se reconoce de manera equitativa las diversas actividades que forman parte de la labor docente²⁹ poniendo énfasis

²⁹ En el caso de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-A se registra que mientras la Comisión Dictaminadora del Área de Humanidades concede 300 puntos por el trabajo de coordinar un Eje Curricular, esta misma actividad por la Comisión Dictaminadora de Ciencias Sociales otorga 800 puntos.

en el cumplimiento de un mínimo de horas-clase. Todo ello es posible por la ausencia de un sistema efectivo de monitoreo que supervise que en realidad los agentes "hacen lo que dicen que hacen".

Opinión de los Estudiantes sobre los Profesores

La opinión de los estudiantes sobre los profesores representa el segundo principal instrumento de la estrategia institucional de evaluación orientada al personal académico. Se diseñó junto con la instrumentación de la Beca de la Docencia y consiste en un sistema permanente de encuestas de opinión de los alumnos sobre el desempeño de los docentes. Esta encuesta se aplica trimestralmente y la información que se deriva de ella es tomada en cuenta por el Director de la División en el dictamen que envía al Consejo Divisional para el otorgamiento o no de la Beca.

La encuesta está orientada a evaluar por lo menos tres dimensiones de las cuales una, se refiere a la autoevaluación del estudiante sobre su desempeño en el curso, mientras que las otras dos están exclusivamente orientadas al nivel organizativo del curso y el desempeño del profesor. Además de estos aspectos, los alumnos tienen la opción de emitir su opinión sobre el curso. Esto último cobra relevancia en la medida en que los así llamados "cintillos" que corresponde al espacio físico en donde los estudiantes emiten su opinión, recientemente están siendo recuperados de manera más sistemática por las Divisiones con el propósito de por un lado, conocer faltas graves que impacten negativamente a la docencia y, por otro, retroalimentar el proceso de toma de decisiones. En esta tarea participan especialmente los Coordinadores Divisionales de Docencia así como los Coordinadores de Carrera. Al menos en el caso de la División de CSH, los principales problemas que señalan los alumnos sobre sus profesores están relacionados con aspectos de didáctica, asistencia y el trato hacia los alumnos.

Llama la atención que a diez años de la existencia de este instrumento no se le han hecho cambios importantes ni en su diseño ni en su instrumentación. En este sentido, existe cierto consenso en que el cuestionario debiera de ser revisado en su contenido, en su instrumentación así como en la sistematización y uso de la información en el proceso de toma de decisiones.

Con relación a su instrumentación se sugiere que la encuesta debiera ser aplicada al final de cada trimestre con el propósito de contar con información más pertinente sobre el desempeño de los docentes y la organización del curso, y adicionalmente debiera de otorgársele mayor importancia en el momento de su aplicación, pues de alguna manera la forma en como se aplica le resta importancia a la encuesta dado que no se trasmite a los alumnos la relevancia que tiene su opinión en la evaluación sobre el desempeño de los profesores. En esta línea, la UAM-A e incluso es posible que lo mismo sucede en las otras Unidades, no ha generado las condiciones institucionales para que por un lado, la encuesta sea tomada con la seriedad debida; pero por otro, tampoco ha generado la confianza suficiente como para que el estudiante considere a este instrumento como un mecanismo de evaluación que en su momento contribuye al mejoramiento de la docencia en la institución. En este sentido, en la UAM no existe por decirlo de alguna manera "la cultura de la denuncia" como resultado, de que la institución no ha logrado consolidar la participación de los alumnos en la evaluación de sus profesores.

Existe la percepción de que la sistematización de la información derivada de la encuesta se hace de manera tardía lo cual obstaculiza la intervención oportuna de las autoridades académicas para actuar en consecuencia. Es decir, los Directores de División así como los Coordinadores Divisionales y los Coordinadores de Carrera cuentan con los resultados de las encuestas una vez que el trimestre ha finalizado. En este sentido, la posibilidad de resolver los problemas en un curso se traslada al próximo trimestre cuando posiblemente ya no hay oportunidad de intervenir.

Sin embargo, se considera que los resultados de la encuesta son útiles para evitar que los mismos problemas se presenten en los siguientes trimestres. En este sentido, la opinión que los estudiantes emiten en los "cintillos" contribuyen a detectar principalmente fallas relacionadas con la didáctica de los profesores frente a lo cual se sugiere a los profesores evaluados débilmente en este aspecto tomar los cursos de formación de docente que se ofrecen de manera institucional en los periodos de inter-trimestres.

Respecto a su contenido existe la percepción de que las preguntas que conforman al cuestionario "no están bien planteadas" y, adicionalmente "no hay preguntas que controlen la consistencia de las respuestas", por ejemplo un alumno evalúa que "el profesor es bueno" pero que "necesita tomar

cursos de didáctica". En este sentido, este instrumento representa una evaluación "parcial" del desempeño docente.

El caso de la encuesta de opinión de los estudiantes como parte de la estrategia interna de la evaluación de la calidad observa una situación similar ala que se registra con respecto a la Beca de Docencia. Esto es, se observan fallas de diseño y fallas de instrumentación y retroalimentación, lo cual hace pensar que si bien la encuesta es un instrumento valioso para la evaluación del desempeño docente muestra debilidades importantes que impactan negativamente la estrategia institucional orientada al cuidado de la calidad. De esta forma, encontramos que dos de los mecanismos centrales que forman parte de la estrategia interna de evaluación de la calidad no funcionan eficientemente de acuerdo a los objetivos para los cuales fueron creados.

ANEXO 5

LA EVALUACIÓN DE LOS ESTUDIANTES EN LA UAM-A

ANEXO 5

LA EVALUACIÓN DE LOS ESTUDIANTES EN LA UAM-A

La evaluación de los estudiantes en la UAM durante el proceso de la docencia representa el eslabón más débil de la estrategia institucional orientada al cuidado de la calidad por distintas razones de carácter externo e interno. Las primeras están relacionadas con la débil posición de la evaluación de los estudiantes como parte de una estrategia gubernamental más amplia de calidad; en tanto que las razones de carácter interno tienen que ver con la ausencia de mecanismos idóneos para evaluar el desempeño académico de los estudiantes durante su paso por la Universidad.

Respecto a las razones de carácter externo hipotéticamente se puede afirmar que esa situación interna de debilidad es reflejo de que la evaluación externa de los alumnos vía el CENEVAL mediante el Examen General para el Egreso de la Licenciatura (EGEL) también representa el eslabón más débil de la estrategia nacional de evaluación, aún cuando desde un principio la intención gubernamental haya sido que este tipo de evaluación conformara parte de la estrategia más amplia la evaluación externa. Esta debilidad se puede explicar por tres razones fundamentales.

La primera, está relacionada con la discusión de fondo que se sintetiza en la tensión entre autonomía y rendición de cuentas que en un nivel más operativo se traduce en el desacuerdo que se produce, desde la creación del EGEL, entre la pertinencia de asumir este examen sólo de manera indicativa pero obligatorio para todas las IES o establecer el carácter voluntario de dicho examen sin ninguna otra condición. Otra razón es que a diferencia de los CIEES, el CENEVAL y, en particular el EGEL no cuenta con la legitimidad suficiente para ser aceptado por las IES, lo cual, a su vez, ha limitado la posibilidad de plantearse como un requisito indispensable en la asignación de montos adicionales al subsidio público directo; y, por último, destaca que parte de esta falta de legitimidad obstaculiza la probabilidad de que el marco institucional que rige la política gubernamental de la evaluación externa contemple un impacto directo en las IES que decidan aceptar o rechazar la evaluación vía el EGEL. En este sentido, no existen ni los incentivos positivos ni los negativos para la asunción de la evaluación externa aplicada a los alumnos.

En el caso de la UAM el EGEL fue rechazó definitivamente en diciembre de 1998, después de haberse discutido entre la comunidad universitaria. Con ello, la posibilidad de que sus egresados tuvieran la opción de ser evaluados por el CENEVAL a través del EGEL ya fuera "como requisito para la titulación o en cualquiera otra de sus modalidades de uso" (Sesión de Colegio Académico núm. 203) se canceló definitivamente a nivel institucional, aun cuando a nivel individual puede ser tomado.

Del análisis de los principales argumentos para rechazar la asunción del EGEL³⁰ se deriva que las razones para ello estuvieron relacionadas con dos aspectos centrales: a) la falta de legitimidad del examen mismo en el sentido de que se considera que el EGEL no es un instrumento idóneo para evaluar el rendimiento académico de los alumnos que egresan de la licenciatura; y, la suposición de que el EGEL "no aporta elementos adicionales al proceso evaluatorio ya realizados por la institución", cuando en realidad la UAM no cuenta con instrumentos institucionales orientados a la evaluación de los alumnos.

A partir de lo anterior, la UAM canceló las posibilidades de equilibrar la falta de un sistema interno efectivo de evaluación orientado a los alumnos con la evaluación externa, como si fue posible en el caso de la evaluación de los planes y programas de estudio. En este sentido, actualmente resulta más apremiante para la UAM la conformación de mecanismos específicos orientados a la evaluación de los alumnos durante la docencia. Frente a ello, cobra especial relevancia las Políticas Operativas de Docencia de la UAM-A con relación a la intención de integrar institucionalmente la atención de los alumnos a través de estrategias concretas.

³⁰ Entre los principales argumentos del dictamen final que fue emitido por Colegio Académico para rechazar el EGEL a nivel institucional destacan (Sesión número 203 de Colegio Académico, acuerdo 203.3, diciembre de 1998):

- a) La UAM considera que su reglamentación en lo referente a los procesos, mecanismos y modalidades de titulación es adecuada, y en uso de su facultad indeclinable para determinarlos, estima que es innecesario adoptar la del EGEL.
- b) La forma como los EGEL son concebidos y propuestos induce una tendencia a homogeneizar los procesos educativos, lo que lesiona las posibilidades de la diversidad.
- c) Estas evaluaciones pueden generar una tendencia a que la formación de los alumnos se oriente prioritariamente a prepararlos para aprobar dichos exámenes, en detrimento de la calidad de los currícula de las carreras y la formación integral de los alumnos.
- d) La modalidad predominante adoptada por el CENEVAL para los EGEL, consistente en el empleo de exámenes de opción múltiple, no es adecuada ni conveniente para valorar una profesión en su conjunto.
- e) Las evaluaciones planteadas por el CENEVAL a través de los EGEL, solamente toman en cuenta indicadores de desempeño para medir resultados mediante un examen único y no aportan elementos adicionales al proceso evaluatorio, ya realizado por la institución (el subrayado es nuestro). Así pues, como instrumento de evaluación terminal, los EGEL se ubican exclusivamente en la lógica de acreditación o supervisión.
- f) En la fase de desarrollo experimental de los EGEL, se ha reconocido de manera pública que estos exámenes no son un instrumento confiable para la función de evaluación que se propone.

Entre los principales aspectos que explican a nivel interno la debilidad de la evaluación individual de los alumnos destaca que aún cuando el marco institucional de la Universidad señala la posibilidad de diseñar e implementar exámenes departamentales ello no sucede así, como resultado de la dificultad que ha existido para construir un consenso en torno al reconocimiento de que este tipo de exámenes representa un instrumento a través del cual es posible evaluar el aprendizaje de conocimientos mínimos indispensables. Y, en consecuencia se dificulta el acuerdo para el diseño de los mismos. En este sentido, destaca que solamente en el Tronco General de Conocimientos de la División de CBI y en una materia de la División de CyAD, la de dibujo que forma parte del Tronco General de Conocimientos, se ha logrado concretar la aplicación de algunos exámenes de este tipo, pero esta práctica no se ha hecho extensiva a nivel de cada una de las carreras que actualmente se ofrecen en la UAM-A.

Otro aspecto relevante es que el tamaño de la matrícula dificulta la implementación de mecanismos de evaluación que permitan tener un sistema de seguimiento a través del cual sea posible conocer la trayectoria del estudiante por su paso por la Universidad. Con el propósito de revertir esta ausencia, se ha puesto un mayor énfasis en la necesidad de contar con un sistema de información a partir del cual sea posible detectar problemas tanto en el desempeño de los alumnos como de los profesores

Con el propósito de suplir la ausencia de mecanismos institucionales de seguimiento y evaluación de los alumnos, las Divisiones que conforman a la UAM-A actualmente buscan dar una salida a este problema mediante el diseño e instrumentación de mecanismos informales de seguimiento más que de evaluación de los alumnos.

En esta línea llama la atención que en la División de CBI se haya incorporado la figura del tutor para los alumnos de primer ingreso, con el propósito de que el alumno que recién ingresa a la Universidad sea "acompañado" por un profesor con funciones de tutor para que los estudiantes se sientan familiarizados con la universidad desde el inicio de su carrera". La idea del tutor responde a una necesidad más amplia que el de evaluar el desempeño académico del estudiante, sin embargo es un mecanismo que puede contribuir, aunque de manera indirecta, al seguimiento del alumno,

especialmente para contrarrestar el problema de la alta deserción en los primeros trimestres de la carrera.

En la División de Ciencias Sociales y Humanidades destaca un esfuerzo similar a de la División de CBI, en torno al establecimiento de tutorías, con la diferencia de que éstas se han introducido a partir del Programa Nacional de Becas y Financiamiento Educativo, mediante el cual se creó un fideicomiso con fondos aportados tanto por la UAM como de la SEP para apoyar a alumnos con alto rendimiento académico que cursan estudios de licenciatura.

Aún cuando las tutorías, por el momento, están restringidas a los alumnos que cuentan con beca derivada de este Programa gubernamental destaca el impacto que se vislumbra en el futuro inmediato, en el sentido de que por lo menos la División de CSH tienen que contar con los mecanismos de seguimiento suficientes para detectar problemas en sus becarios. De esta forma, encontramos nuevamente que el factor externo empuja por no decir que obliga a las IES a la conformación de sistemas internos de seguimiento y evaluación con el propósito de generar la información pertinente para dar cuentas, en este caso, del rendimiento académico de los becarios de esta División.

ANEXO 6

EL SENTIDO DE SER DE LA UIA

ANEXO 6

EL SENTIDO DE SER DE LA UIA

Aquí se aborda ampliamente la descripción del sentido de ser de la Universidad Iberoamericana a partir del modelo de educación jesuítico. Para ello, se describen cuáles son los elementos que fundamentan y orientan la existencia y desarrollo de la Universidad como una institución de educación superior de inspiración cristiana, y como parte de la realidad mexicana³¹. En este sentido, los objetivos de la Universidad se centran en la docencia y son básicamente tres: a) la formación de alumnos y planta docente bajo la perspectiva de una educación integral en la cual se contempla tanto la formación profesional como la formación valoral³²; b) la calidad y excelencia académicas; y, c) la permanente autoevaluación.

Formación de Docentes

Con relación a la formación de su planta docente la UIA tiene como objetivo, "la impartición de docencia orientada a la formación integral de profesionales, investigadores y profesores universitarios con calidad humana y académica que se comprometan en el servicio a los demás para el logro de una sociedad más libre, productiva, justa, solidaria ." (Artículo 2 del Estatuto Orgánico). Particularmente, respecto a la formación de los profesores existe el interés institucional por la formación de docentes capaces de transmitir y producir el modelo educativo UIA mediante una estrategia institucional que contempla la formación de profesores " (...) como un fin a lograr y no un mero instrumento de mejoramiento académico"³³.

Desde esta perspectiva, la idea central es poder "promover la formación integral del docente relacionando el humanismo de inspiración cristiana con principios pedagógicos y métodos didácticos que favorezcan un desarrollo auténticamente educativo" (UIA 1995:6). Este propósito particular no se ha logrado consolidar del todo por distintas razones entre las cuales destacan: una débil

³¹ Cabe destacar que la esencia de la UIA se encuentra documentada en lo que se conoce como los Documentos Básicos que son: el Ideario de 1968; la Misión en sus distintas versiones (1981 y 1998); la Prospectiva de 1982; y, la Filosofía Educativa de 1985.

³² La centralidad que tiene la formación valoral en la UIA, se percibe en las palabras del propio Dirección de Formación Valoral, quien nos dice "(...) el asunto de la formación valoral no debe ser un asunto de la Dirección de Formación Valoral, es un asunto de todo mundo, hasta de las secretarías y los administradores, todo mundo debe estar en este asunto formándose y ayudando a formar a los demás, eso debería de ser".

³³ Entrevista con el Maestro Jorge Martínez, Director de Formación Valoral.

coordinación al interior de la instancia directamente responsable de esta estrategia que es la Dirección de Formación Valoral; la dificultad de que los profesores de Asignatura que representan cerca del 80% de la planta docente participen en los cursos de formación junto con el hecho de que dichos cursos son de carácter voluntario; y, sobre todo, un débil diseño curricular que logre integrar los aspectos de formación profesional con los contenidos de la formación valoral.

Frente a esta situación, actualmente existe un mayor énfasis institucional por reforzar este objetivo a través de una estrategia que comprende cuatro Programas Institucionales a partir de los cuales se busca consolidar el enfoque integral en la formación de recursos humanos, a través de la atención de cuatro frentes: a) la formación de profesores mediante cursos que contemplen las distintas necesidades de formación (humanismo integral, campo disciplinar, perspectivas pedagógicas y cuestiones de desarrollo educativo) así como las distintas necesidades de superación académica (capacitación, actualización y mejoramiento)³⁴; b) el diseño curricular bajo un enfoque de competencias integrales que deben de adquirir los estudiantes por su paso en la Universidad; c) el servicio social en vinculación con las comunidades menos favorecidas de la realidad social nacional; y, d) el fortalecimiento del área de integración que forma parte del plan de estudios de todas las carreras que ofrece la Universidad.

La importancia que guardan estos Programas es que de alguna manera los contenidos de éstos son retomados en la actual planeación estratégica de la Universidad. Para ello, la Universidad a través del Senado Universitario aprobó 13 objetivos estratégicos 2000-2010³⁵ los cuales se organizan en cuatro temas principales que se derivan de la *Misión* y representan el eje estructural de dicha planeación que son: 1) formación de profesionales, investigadores y profesores universitarios; 2) transmisión y desarrollo del conocimiento; 3) vinculación con la sociedad, y, 4) estructuración permanente de la UIA como comunidad universitaria. La operatividad de estos temas recae en el diseño de 18 Programas Institucionales, entre los cuales destaca de acuerdo al interés de la investigación, el Programa "Evaluación y Mejoramiento de los Procesos Educativos", en el cual se muestra el interés institucional por establecer un sistema permanente de seguimiento, evaluación y mejoramiento de las acciones educativas de la UIA, centrando su atención en el diseño curricular

³⁴ También destaca como parte esta estrategia institucional la reformulación del perfil ideal del profesor de la UIA, que data de 1979.

³⁵ Mediante el Acuerdo 99-44 el Senado Universitario acordó aprobar 13 objetivos estratégicos 2000-2010, los cuales se publican en Comunicación Oficial núm. 324 de fecha 30 de noviembre de 1999.

general: en los procesos de aprendizaje de los estudiantes; y, en el desempeño docente de los profesores.

Como parte importante de esta estrategia la Universidad decidió introducir cambios en la organización y funcionamiento de la Dirección de Formación Valoral³⁶, instancia responsable de la formación educativo valoral de toda la Universidad y que depende directamente de la Vicerrectoría Académica. Dichos cambios consistieron principalmente en la desaparición de los tres Centros que conformaban la Dirección³⁷, con el propósito de contrarrestar una situación de dispersión en las líneas de acción. De esta forma, la responsabilidad del Director ya no es la coordinación de los Centros sino “dirigir y coordinar a los responsables de los programas institucionales orientados a la formación valoral general en la Universidad” (Artículo 32 del Estatuto Orgánico).

Es importante hacer notar que aún cuando existe un interés particular por la formación del docente porque se considera que la calidad de la docencia en buena parte descansa en el profesor, hay que señalar que ello no implica la existencia de una política institucional que contribuya a crear las condiciones para el desarrollo académico-profesional del profesor. Esto es, hay evidencia de que la formación del docente en el marco del modelo educativo UIA, lo cual implica la atención en aspectos más pedagógicos, representa una preocupación institucional, sin embargo, no hay señales claras de que la institución, cuente con una política de docencia que contemple el desarrollo académico-profesional de sus profesores.

Alumnos

En cuanto a los alumnos, la UIA busca que “tengan un conocimiento más completo de la realidad mexicana y de sus problemas. Se procurará que las carreras y los alumnos no se orienten fundamentalmente a una formación individualista que asegure su propia situación económica, sin preocuparse por el bien común” (Ideario 1968). En la práctica lo que la UIA intenta lograr en sus estudiantes es que éstos reciban una formación profesional sólida y, además una formación valoral,

³⁶ El cambio que formó parte de los cambios en el Estatuto Orgánico de la Universidad tuvo lugar en mayo del 2001 (CO núm. 342, 4 de mayo del 2001).

³⁷ Los tres Centros eran: el Centro de Desarrollo educativo, el Centro de Formación Humanista; y, el Centro de Formación Social.

a partir de la cual se establezca un compromiso con las necesidades de las comunidades marginadas del país.

La importancia que guarda detenerse en este punto es que el sentido de ser de la UIA con relación a sus alumnos representa uno de los rasgos más característicos de esta Universidad. En esta Universidad la perspectiva humanista se busca transmitir a partir de dos rutas: una, que consiste en la incorporación de una "área de integración"³⁸ como parte del diseño curricular de todas las carreras que ofrece la UIA; y, otra que es a través del servicio social estrechamente vinculado con la realización de prácticas en comunidades marginadas o menos favorecidas socio-económicamente, a fin de cumplir y ser congruentes con el *Ideario UIA*. El hecho de que estas dos rutas se contemplen como parte de la perspectiva humanista no asegura la trasmisión y asimilación de la formación valoral por parte de los estudiantes de la Ibero.

Desde por lo menos diez años a la fecha existe la preocupación institucional sobre el débil impacto que ha tenido la formación valoral en los estudiantes de la Iberoamericana. En este sentido, destacan los resultados de un estudio empírico realizado por la propia Universidad (Muñoz Izquierdo 1993), donde se encontró que el sentido de ser de la UIA no sólo no se ha logrado consolidar sino que además el impacto que ha tenido la Universidad en la formación valoral de sus estudiantes es muy incipiente³⁹ por distintas razones que no sólo competen a la propia Universidad sino al contexto sociocultural e incluso familiar de los estudiantes. Sin embargo, destaca que desde 1996 a la fecha existe el propósito institucional de revertir esta tendencia a través de la atención de los cuatro frentes que se mencionan más arriba.

³⁸ Los objetivos del área de integración son: proporcionar a los estudiantes los conocimientos que con el método apropiado, les ayuden a clarificar, cuestionar e integrar sus valores y los de la sociedad en la cual ejercitarían su actividad profesional. Esta área pretende fomentar en los estudiantes valores humanísticos que trascienden todas las profesiones y deben estar presentes en todas ellas, independientemente de su contenido (Meneses 1993:7).

³⁹ El estudio empírico se basa en una investigación llevada a cabo entre 1991 y 1992 por Muñoz Izquierdo y Rubio (1993), a través del cual se obtuvo una muestra aleatoria de 706 egresados de la Universidad. Entre los principales resultados que fundamentan el débil impacto de la UIA en la formación valoral de sus estudiantes destacan: a) que con relación a los valores por los cuales vale la pena vivir, los objetivos relacionados con el servicio a la comunidad obtuvieron una calificación de 2.78 en tanto que los objetivos personales y familiares obtuvieron una calificación de 7.13; b) con relación a los fines de la educación, se encontró que solamente el 2.4% de los entrevistados consideran como una razón relevante para realizar estudios de licenciatura el lograr una mejor formación para promover proyectos de desarrollo comunitario; c) con relación a las finalidades del trabajo, se registró que entre las razones más importantes para aceptar un empleo, están el deseo de un mayor desarrollo profesional (50.9%) y los factores económicos (33.1%) mientras que solamente el 4.4% de los entrevistados considera razones relacionadas con el desarrollo de sectores desfavorecidos; d) con respecto a la posición del egresado frente al dinero, se encontró que el 40.1% de los entrevistados no destinarían ninguna parte de sus ingresos a actividades orientadas a servir a los demás mientras que la mitad de los encuestados dedicarían más del 60% de sus ingresos a satisfacer necesidades económicas individuales; e) y, por último, con relación a la distribución del tiempo libre de los entrevistados se registró que 50.3% no destinarían ninguna fracción de su tiempo a realizar actividades orientadas a servir a los demás (Muñoz Izquierdo 1993:69-71).

Calidad y Excelencia

La calidad y la excelencia académicas también forman parte importante del sentido de la UIA. En esta línea, destacan las ideas plasmadas en su *Ideario*, donde se refleja un interés particular por los criterios de selección. Se parte de la tesis de que una selección adecuada de alumnos incrementa las posibilidades de un desempeño exitoso de los mismos durante su estancia en la Universidad. En esta línea, actualmente la Universidad cuenta con una estrategia institucional orientada a la promoción de la oferta educativa lbero pero también a incrementar la demanda por parte de las escuelas de educación superior con el propósito de aumentar los márgenes de selección⁴⁰. La idea que subyace a esta estrategia es que al incrementar la demanda existen mayores posibilidades de seleccionar a los mejores de acuerdo a la capacidad instalada de la propia Universidad.

Con respecto a la excelencia académica se considera que cuatro son las condiciones para ofrecer "el mejor servicio en términos de calidad humana y excelencia académica": a) el empeño puesto en la formación de un profesorado selecto y competente; b) la rigurosa selección de los alumnos; c) la elaboración de programas constantemente adaptados a las necesidades de la nación; y, d) el procurar instalaciones adecuadas (*Ideario* 1968).

Actualmente, podemos encontrar que estos elementos forman parte de cierta manera de la actual planeación estratégica de la Universidad, mediante el establecimiento de Programas Institucionales específicos como vemos más arriba con relación a la formación continua de los docentes y mediante el establecimiento reciente, en abril del 2002, de seis líneas de acción prioritarias, entre las cuales destacan: el incremento de la matrícula de licenciatura para lo cual es indispensable aumentar la demanda y con base en ello mejorar el proceso de selección en el ingreso de los alumnos; mejorar la eficiencia operativo-académica; mejorar la imagen de la Universidad así como transmitir la esencia del tipo de oferta educativa que ofrece la Universidad con el propósito de incrementar la demanda; e, impulsar el uso de nuevas tecnologías e innovación de programas y servicios que ofrece la UIA.

⁴⁰ Recientemente, en un periodo previo o cercano al proceso de admisión, la Universidad organizó distintas visitas de estudiantes de educación media superior con el propósito de que éstos conocieran no sólo físicamente a la Universidad sino que además tuvieran un acercamiento directo con los Coordinadores de las distintas carreras y, de esta manera conocer más de cerca la oferta educativa de la lbero.

La Autoevaluación

Y, con relación a la autoevaluación, podemos señalar que este aspecto casi siempre ha formado parte de las preocupaciones institucionales pero con diferentes énfasis. Desde 1981 en la *Misión* de la Universidad se establece que:

"La UIA debe preocuparse por conocer, revisar y evaluar constantemente su organización y funcionamiento, lo mismo que sus fines y valores, a la luz de sus principios, metas y recursos. Mediante esta forma de conciencia objetiva de su realidad y de sus posibilidades, la UIA debe capacitarse para dar cuenta de su ser y quehacer, a sí misma y a la sociedad, de tal manera que su actitud sea siempre la de una universidad flexible y abierta que experimenta nuevos métodos y formas que se adapten mejor las necesidades de cada época" (*Misión* 1981)

Dos elementos importantes que evidencian el lugar central que ocupa la autoevaluación para el mejoramiento continuo de la Universidad son: por un lado, el esfuerzo que ha hecho la Universidad y aún lo sigue haciendo en la realización de autodiagnósticos departamentales a propósito de la planeación estratégica de los últimos seis años; y, el diseño e incorporación de nuevos sistemas de monitoreo permanente para mejorar los procesos de evaluación en la docencia y, en consecuencia identificar de mejor manera los problemas y con base en ello actuar en consecuencia.

ANEXO 7

LOS "ÓRGANOS UNIPERSONALES" EN LA UIA

ANEXO 7

LOS ORGANOS "UNIPERSONALES" EN LA UIA

El Rector es "la máxima autoridad unipersonal en los diferentes aspectos académicos, administrativos, técnicos y financieros de la Universidad"⁴¹. Asimismo, cuenta con las atribuciones para delegar funciones al Vicerrector Académico y a los directores generales. Aún cuando es la "máxima autoridad unipersonal", es importante considerar que entre sus atribuciones están el de "responder ante la Asamblea General de UIAC de la marcha de la vida universitaria, coadyuvar con, o garantizar el cumplimiento de sus fines, y transmitir al Senado Universitario los lineamientos generales y las orientaciones determinadas en ese nivel (...) y, participar *ex officio*, con voz pero sin voto, en las reuniones de la Asamblea General de Asociados de UIAC..."⁴²

La rectoría cuenta con instancias de apoyo, en el sentido de *staff*, que contribuyen al desarrollo de la universidad, entre las cuales están tres Direcciones, la de Comunicación Social, la de Promoción Institucional y la de Planeación y Evaluación Institucionales. Esta última tiene especial relevancia porque es el brazo ejecutor de la planeación estratégica que dicta la Asamblea General de Asociados UIAC.

La Vicerrectoría Académica, es la instancia responsable directamente de todo lo relacionado con las actividades sustantivas de carácter académico de la Universidad. Su nombramiento y sustitución es facultad del Rector⁴³. Asimismo, cuenta con la atribución de designar y remover a los Coordinadores de Carrera, así como de participar en el Comité Académico con voz y voto de calidad (Artículo 29 del Estatuto Orgánico).

Del Vicerrector Académico dependen cuatro Direcciones que son la de Cooperación Académica, la de Análisis e Información Académica, la de Formación Valoral, y la de Posgrado. Las tareas de la primera, se relacionan principalmente con la estrategia institucional orientada al establecimiento de vínculos con organizaciones nacionales e internacionales. Como parte de esta estrategia destaca la

⁴¹ Artículo 19 del Estatuto Orgánico de la Universidad Iberoamericana Santa Fe.

⁴² Artículo 21 del Estatuto Orgánico de la Universidad Iberoamericana Santa Fe.

⁴³ Artículo 28 del Estatuto Orgánico de la Universidad Iberoamericana Santa Fe.

reincorporación, en el 2001, de la UIA como parte de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES).

Por su parte, la Dirección de Análisis e Información Académica está abocada a la coordinación de los sistemas internos de información sobre estudiantes y personal académico, y entre sus principales tareas esta la aplicación del Cuestionario de Evaluación de Cursos, mejor conocido como SEPE-1, que forma parte central de la estrategia interna de evaluación orientada al desempeño de la planta docente⁴⁴. Este sistema representa una de las principales herramientas con que cuenta la Universidad, especialmente, la Vicerrectoría Académica, para el mejoramiento de la estrategia de la evaluación institucional orientada a la docencia, y, en este sentido, representa uno de los principales insumos para el proceso de toma de decisiones.

La Dirección de Formación Valoral, es la instancia responsable de coordinar los programas institucionales orientados a la formación educativo valoral general en la Universidad⁴⁵. En este sentido, es el brazo ejecutor responsable de operar y supervisar que el sentido de la UIA de acuerdo a su *Ideario* sea respetado y, evolucione hacia la consolidación de uno de sus objetivos esenciales que es la oferta de una formación integral.

Con relación a la Dirección de Posgrado, cabe destacar que es una instancia de reciente creación, en abril del 2002, cuya tarea esencial es llevar a cabo una de las seis líneas prioritarias que ha marcado la planeación estratégica, que corresponde al fortalecimiento del posgrado. Como parte de esta estrategia, se tiene contemplado lograr la incorporación de los posgrados de la Universidad al Padrón del Excelencia de CONACYT, para lo cual ha sido necesario hacer una autoevaluación de los mismos de acuerdo a los parámetros de evaluación establecido por el Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PIFOP) del CONACYT.

También de la Vicerrectoría Académica dependen tres Divisiones, la de Investigaciones Interdisciplinarias, la de Estudios Disciplinarios y la de Estudios Profesionales. La primera tiene como objetivo generar y difundir conocimiento interdisciplinario de los problemas de la sociedad mexicana y,

⁴⁴ Es importante mencionar que esta Dirección, asumió recientemente, a partir de la primavera del 2002, la coordinación del sistema de asignación y evaluación de funciones de los académicos de tiempo, así como del sistema de información por departamentos y programa académico; funciones que desempeñaba la Dirección de Planeación y Evaluación Institucionales.

⁴⁵ Artículo 31 del Estatuto Orgánico de la Universidad Iberoamericana Santa Fe.

a partir, de los resultados de la investigación se intenta colaborar en la búsqueda de estrategias viables para su solución. En esta Dirección, se agrupa hasta ahora dos institutos de investigación el de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, de reciente creación en el 2001, y el Instituto de investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social, creado en marzo del 2003. En la División de Estudios Disciplinarios se agrupan nueve departamentos⁴⁶ cuyas carreras se dedican "prioritariamente al cultivo de una disciplina y sus ramas" mientras que en la División de Estudios Profesionales, están ocho departamentos⁴⁷ cuyas carreras "se dedican prioritariamente a la formación Profesional de áreas específicas de aplicación.." (Acuerdo 49-97 del Senado Universitario, diciembre 1997).

⁴⁶ Los nueve departamentos son: el de Arte, Ciencias, Ciencias Religiosas, Ciencias Sociales y Políticas, Economía, Educación, Filosofía, Historia y Letras.

⁴⁷ Los ocho Departamentos son: Administración y Contaduría Pública, Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Comunicación, Derecho, Estudios Internacionales, Ingenierías, Psicología y Salud.

ANEXO 8

LOS ÓRGANOS COLEGIADOS EN LA UIA

ANEXO 8

ORGANOS COLEGIADOS EN LA UIA

Los órganos colegiados de la UIA son seis: la Asamblea General de Asociados de Universidad Iberoamericana, A.C. (UIAC), el Senado Universitario, el Comité Académico, los consejos académicos, los consejos técnicos y el Tribunal Universitario.

Uno de los principales rasgos de este tipo de órganos es que existe un orden jerárquico entre ellos⁴⁸. Esto significa que existe un órgano de mayor jerarquía que en este caso es la Asamblea General de Asociados de Universidad Iberoamericana, A.C., la cual cuenta con las facultades para delegar funciones específicas en el Rector, el Senado o cualquier otro órgano de gobierno que ella misma determine. En este sentido, existe una línea de mando que va de arriba hacia abajo y adicionalmente cada uno de los órganos cuenta con facultades específicas de decisión.

Asamblea General de Asociados de Universidad Iberoamericana, A.C. (UIAC)

Actualmente es el órgano "superior de gobierno", lugar que hasta hace muy poco tiempo ocupaba el Senado Universitario⁴⁹. De hecho, cabe señalar que en el Estatuto Orgánico previo al vigente que data de 1999, ni siquiera se contempla la Asamblea UIAC como un órgano colegiado. Sus principales funciones están relacionadas con decisiones estratégicas de la Universidad y, en consecuencia con la orientación general de la institución, entre ellas destacan: la delegación de funciones específicas en el Rector, el Senado o cualquier otro órgano de gobierno que ella misma determine; nombrar al Rector, definitivo o interino, a propuesta del Provincial, después de que éste reciba la auscultación realizada por una comisión nombrada por la propia Asamblea; y, modificar el Estatuto Orgánico de la UIA e informar al respecto al Senado Universitario (Artículo 12 del Estatuto Orgánico).

⁴⁸ Incluso el orden jerárquico se refleja en la redacción del marco institucional correspondiente, donde se especifica "por delegación de".

⁴⁹ Este cambio tuvo lugar en la última reforma del Estatuto Orgánico, el cual fue publicado en el órgano de comunicación de la Universidad, Comunicación Oficial, número 342 de fecha 4 de mayo de 2001.

Senado Universitario

El Senado Universitario está presidido por el Rector⁵⁰ y ejerce las funciones ordinarias de gobierno de la UIA de acuerdo con delegación y las facultades recibidas “directa y exclusivamente” de la Asamblea General de Asociados de la UIAC (Artículo 1 del Reglamento del Senado Universitario). También destaca que es ante este órgano colegiado frente al cual el Rector anualmente presenta un informe general, en una sesión pública y extraordinaria (Artículo 6 del Reglamento del Senado Universitario).

Lo integran un total de doce personas, además del Rector, cuatro miembros de la comunidad académica de tiempo, de los cuales dos deberán ser directores de Departamento o Instituto, y dos no deberán ser directores de ninguna entidad universitaria; tres jesuitas que trabajen en la UIA Ciudad de México; tres miembros distinguidos del entorno académico profesional, de preferencia ex alumnos; y un alumno de la UIA Ciudad de México (Artículo 2 del Reglamento del Senado Universitario). Aquí cabe destacar que hasta antes de la última reforma en abril del 2001, el Senado también lo integraba un miembro del personal administrativo o de servicio.

En la integración del Senado Universitario se observan importantes cambios que resultan de la reestructuración de la organización a propósito de la planeación estratégica. Desaparece la participación de las dos personas del patronato de Fomento de Investigación y Cultura Superior, A.C. (FICSAC) así como la representación de un miembro del personal administrativo; en cambio, destaca la incorporación de tres jesuitas que trabajen en la UIA Ciudad de México⁵¹, y la de tres miembros distinguidos del entorno académico-profesional, de preferencia exalumnos; y, la representación de los alumnos se pasa de dos a solamente uno.

Entre sus principales responsabilidades están: participar en la auscultación de candidatos a Rector y, en casos extremos, solicitar a la Asamblea General de UIAC la remoción del rector, con la

⁵⁰ El hecho de que el Senado Universitario sea presidido por el Rector, implica, entre otras cosas, que aún cuando los senadores puedan llevar al Senado Universitario “todos los asuntos de la competencia de este órgano. En general lo harán por conducto del secretario, pero será el Rector quien decidirá si se tiene toda la información necesaria acerca del asunto o si se debe consultar antes a otros organismos externos o de la universidad para su inclusión en el orden del día de alguna sesión próxima” (Artículo 14 del Reglamento del Senado Universitario).

⁵¹ En el Estatuto Orgánico anterior, se contemplaba la participación de dos jesuitas, el cambio radica en que se incrementa el número de éstos a tres.

aprobación de al menos dos terceras partes de los miembros del Senado; revisar, modificar y aprobar los términos generales de la planeación institucional; aprobar los objetivos operativos y evaluar periódicamente los resultados obtenidos (Artículo 14 del Estatuto Orgánico).

Cabe destacar que como resultado de la última reforma al Estatuto Orgánico de la Universidad, le fueron restadas dos funciones estratégicas a esta instancia: el nombramiento del Rector, y la facultad de modificar el Estatuto Orgánico⁵². Como vimos más arriba ambas facultades son competencia de la Asamblea General de Asociados de UIAC. Con relación a esto último, las atribuciones del Senado Universitario se reducen a "promulgar y publicar los acuerdos y la normatividad que le encomiende la UIAC" (Artículo 14 del Estatuto Orgánico). Otra de las atribuciones que del Senado que le fueron restadas de manera parcial está relacionada con el hecho de que tienen la capacidad de "hacer declaraciones en nombre de la Universidad", pero ahora "previo acuerdo con el rector" (ibidem). En esta misma línea destaca que los acuerdos del Senado pueden ser vetados por esta Asamblea, "si los considera improcedentes" (Artículo 12 de Estatuto Orgánico).

Un aspecto que llama la atención es como se desarrolla el proceso de toma de decisiones en la UIA, ya que los asuntos que se discuten en el Senado Universitario no necesariamente son previamente consultados ante la comunidad universitaria, sino que la regulación universitaria señala que "cuando sea el caso, los senadores podrán tomar el parecer de cualquier miembro de la Comunidad Universitaria sin que, por ello, estén obligados a seguirlo al emitir su voto, el que deberán ponderar en conciencia, si bien de acuerdo con la información que posean" (Artículo 16 del Reglamento del Senado Universitario).

Un segundo aspecto que destaca en la toma de decisiones en el Senado es que los acuerdos al interior de éste no siempre son públicos, pues la normatividad señala que "los acuerdos del Senado que tengan carácter conclusivo y reglamentario serán dados a conocer a la Comunidad Universitaria mediante su publicación en Comunicación Oficial. Lo que, por no ser del interés general de la Comunidad Universitaria o que por su índole reservada, no deban publicarse, constarán no obstante

⁵² Actualmente el Senado Universitario solamente tienen la atribución de "proponer adiciones y reformas al estatuto Orgánico" (Artículo 14 del Estatuto Orgánico); pero quien cuenta con la capacidad de modificar este documento es la Asamblea, además de informar al respecto al Senado.

en el acta correspondiente. Las actas del senado universitario no podrán ser consultadas por quienes en ese momento no sean senadores, sin el permiso expreso del propio Senado Universitario" (Artículo 13 del Reglamento del Senado Universitario).

La privacidad con la que se tratan algunos asuntos de la Institución no se sabe hasta qué punto favorece u obstruye la consolidación de los objetivos de la Universidad explicitados en sus Documentos Básicos, porque este no forma parte del interés de la investigación. Lo único que se puede afirmar al respecto es que la participación de la Comunidad Universitaria lbero al interior del Senado está en función de si los miembros del Senado tienen la capacidad de transmitir el sentir de la parte de la Comunidad a la cual representan en este órgano colegiado. Sin embargo, el desarrollo de este aspecto no es interés de la investigación.

Comité Académico

El Comité Académico es el "órgano colegiado responsable de manera ordinaria, por delegación del Senado Universitario, de los asuntos *estrictamente académicos*⁵³ de la Universidad" (Artículo 24 del Estatuto Orgánico). De esta forma su ámbito de competencia en toda la Universidad.

Aún cuando se establece formalmente que este Comité es presidido por el Vicerrector, se deja la posibilidad abierta de que sea encabezado por otra instancia, en ambos casos contarán con voto de calidad. Lo integran un total de 17 miembros: el Rector, *ex officio*, o quien él designe; el Vicerrector, *ex officio*, el director de formación educativo valorar, *ex officio*, un académico de la Dirección de Formación Valoral; los tres directores de División, *ex officio*, con voz pero sin voto; dos académicos de la División de Estudios Disciplinarios, uno de ellos de tiempo completo y otro de asignatura; dos académicos de la División de Estudios Profesionales, uno de tiempo completo y otro de asignatura; dos académicos con proyectos adscritos a la División de Investigaciones interdisciplinarias; una persona designada por los jesuitas que trabajan en la Universidad; dos alumnos, uno de licenciatura y otro de posgrado; y, un exalumno.

⁵³ El subrayado es nuestro, pues esta especificación forma parte de una de los cambios más recientes.

Entre sus principales atribuciones y funciones destacan: establecer la normatividad y las políticas generales para la operación académica de la universidad; establecer los objetivos académicos institucionales para las funciones sustantivas de la universidad, proponerlos para su aprobación al Senado Universitario⁵⁴ y, en su caso, ajustarlos y replantearlos; decidir sobre todo lo relacionado con los derechos y obligaciones académicas del personal académico (contratación, evaluación, promoción y separación) de departamentos, institutos y, en su caso, de otras direcciones de apoyo de la Vicerrectoría Académica; decidir sobre la creación, ubicación, modificación o supresión de los programas académicos de la Universidad; aprobar los planes de la Universidad en docencia, investigación, difusión y servicios educativo-universitarios y superación académica; y, proponer las terna de candidatos para Directores de Departamento e institutos.

Las funciones que son relevantes por estar estrechamente vinculadas a la evaluación de la calidad de la docencia son aquellas que están vinculadas con la aprobación del marco institucional que comprende los reglamentos que norman al personal académico, los planes de estudio y los estudiantes, pues son precisamente en estos documentos donde se establecen las normas que regulan la evaluación de los principales insumos y aspectos de la docencia.

En este sentido destaca la participación del Comité Académico en el establecimiento de las normas orientadas a la regulación de la evaluación: del personal académico para su ingreso, permanencia, promoción y reconocimiento por su trayectoria académica, de las modificaciones integrales de los programas educativos a petición del Consejo Académico de Departamento; y, de los estudiantes con relación a su ingreso, permanencia y egreso.

Consejos Académicos de Departamento

Por cada uno de los 17 Departamentos existe un Consejo. Son los responsables, por delegación del Comité Académico, de representar a la comunidad académica de su departamento, para la atención de los asuntos académicos del mismo (Artículo 35 del Estatuto Orgánico).

⁵⁴ Con esto vemos la manera en que el Senado participa en el aseguramiento de los objetivos esenciales de la Universidad, así como el orden jerárquico que prevalece entre los órganos colegiados de esta institución.

Estos Consejos son presididos por los Directores de Departamento, quienes cuentan con voto de calidad y lo integran los siguientes miembros: el vicerrector académico, el Director del Departamento, cuatro académicos de tiempo adscritos a la División de Estudios Disciplinarios, dos académicos de la División de Estudios Profesionales; dos académicos de asignatura y personas externas distinguidas en el campo provenientes de otras instituciones u organizaciones de prestigio, es decir, que no podrán ser miembros del personal académico, administrativo o de servicio de la Universidad (dos en los departamentos adscritos a la División de Estudios Disciplinarios y tres en los departamentos adscritos a la División de Estudios Profesionales).

Sus principales atribuciones son: establecer los objetivos del departamento para las tareas sustantivas de la Universidad (docencia, investigación, difusión universitaria, servicios universitarios y la superación académica); establecer las normas y políticas particulares del departamento; e integrar la terna de candidatos para Director de Departamento (Artículo 22 del Reglamento de Órganos Colegiados Académicos). Los departamentos en la Ibero bajo la responsabilidad de sus directores cuentan con un mayor margen de maniobra por que éstos no están sujetos a una instancia colegial superior para su funcionamiento. Esto facilita de manera importante la resolución de problemas operativos que se presenten a este nivel pero también favorece las actividades de seguimiento y evaluación.

Con relación a sus funciones relacionadas con los planes de estudio, destaca su participación en dos aspectos: por un lado en la apertura, modificación o clausura de programas curriculares a través sus propuestas al Comité Académico; y, por otro, en el seguimiento y evaluación de los planes de estudio para lo cual cuentan con el apoyo de los Consejos Técnicos. Y, con respecto al personal académico, sus principales tareas se avocan a tareas más operativas, entre las cuales destacan decidir sobre la contratación de académicos de tiempo y la evaluación del desempeño de los mismos, proponer al Comité Académico los candidatos a recibir reconocimiento al Mérito Universitario⁵⁶, así como diseñar programas para la superación académica de los miembros del departamento (Artículo 24 del Reglamento de Órganos Colegiados Académicos), aunque con relación a esto último su desempeño es débil.

⁵⁶ En este caso cabe hacer la aclaración que la participación de los Consejos Académicos en el otorgamiento al Mérito Universitario se restringen a presentar las propuestas de los candidatos ante el Comité Académico, ya que el Senado delega en el Comité Académico la resolución sobre el otorgamiento de dos de los 6 reconocimientos los cuales son el Diploma al Mérito Universitario y la Medalla al Mérito Universitario, pues el resto de las distinciones son decisión del Senado Universitario.

Como se menciona en el párrafo anterior una de sus principales atribuciones es la evaluación de los docentes en su ingreso, desempeño y promoción (cambio de categoría). Sin embargo, es importante aclarar que estos Consejos participan con relación al desempeño en la evaluación de los profesores de tiempo ya que la evaluación de los docentes de asignatura es responsabilidad de los consejos técnicos de programa. En este sentido, los "indicadores y criterios específicos" de la evaluación son definidos por los Consejos Académicos de cada Departamento y corresponde a estos Consejos establecer la importancia relativa que cada función tiene para el trabajo específico de cada académico (*Manual para la selección, ingreso y evaluación del personal académico*).

Consejos Técnicos de Programa

Los Consejos Técnicos de Programa son "los órganos colegiados responsables, en la administración de lo académico, de la eficiencia del funcionamiento de los programas de licenciatura y posgrado correspondientes, así como de la resolución de asuntos surgidos de la normatividad del programa respectivo" (Artículo 51 del Estatuto Orgánico). Cada Consejo es presidido por el Coordinador de Carrera y está integrado por 10 miembros: el director del departamento, el subdirector del programa académico (coordinador de carrera), dos académicos de tiempo del programa con categoría mínima de "Asociado", dos académicos de asignatura del programa, con categoría mínima equivalente a "Asociado", dos alumnos del programa y dos personas externas distinguidas en el campo, preferentemente exalumnos, provenientes de otras instituciones u organizaciones de prestigio (Artículo 53 del Estatuto Orgánico). Por lo menos deben de sesionar cinco veces al año, no menos (Artículo 56 del Reglamento de Órganos Colegiados Académicos).

En los Consejos Técnicos al igual que en los Consejos Académicos, destaca la participación de pares externos, que aún cuando su opinión no es definitiva para la toma de decisiones, ésta si es considerada de manera significativa en la toma de decisiones⁵⁶.

En la práctica las principales funciones de los Consejos Técnicos estén orientadas a la resolución de problemas operativos relacionados con los programas de estudio, los profesores y los estudiantes.

⁵⁶ En este punto coinciden varios de los entrevistados

entre los cuales destacan el otorgamiento de indultos a los estudiantes para que se reincorporen a la Universidad, el carácter idóneo de promedios mínimos de calidad que deben alcanzar los estudiantes durante su permanencia en la institución, cómo mejorar los índices de titulación, problemas específicos sobre alguna materia, la actualización de las bibliografías, el desempeño de algún profesor en particular así como los perfiles de candidatos a profesores del programa, entre otros

En general, podemos decir, que una de las principales tareas de estos órganos colegiados es la evaluación permanente sobre la operación de las carreras, aunque cabe decir, que dicha evaluación no se hace con base en instrumentos institucionales específicos sino que cada Consejo cuenta con la libertad para crear sus propios mecanismos de evaluación. En este sentido, destaca el uso de mecanismos informales de seguimiento y evaluación, los cuales complementan e incluso fortalecen la evaluación de la calidad en la docencia que se lleva a cabo a través de los mecanismos institucionales formales. En esta misma línea, hay que especificar que la evaluación formal del ingreso, desempeño e incluso la separación de los profesores de asignatura es competencia de los Consejos Técnicos (Artículo 46 del Reglamento de Órganos Colegiados Académicos).

En realidad son pocas las ocasiones en que los Consejos Técnicos se reúnen para discutir el desarrollo y evolución de las carreras. Sin embargo, ello está en función del criterio personal de quien preside cada uno de los Consejos. En este sentido, destaca el testimonio del Coordinador de la Carrera de Ingeniería Civil, quien preside el Consejo Técnico de esta carrera, quien afirma que

"(...) en el Consejo Técnico manejamos las evaluaciones, discutimos perfiles (pero) hemos tratado de manejar que el Consejo Técnico no trate todos los temas porque yo prefiero utilizar a dos personas externas, a dos académicos, a los estudiantes, y a dos profesores de aquí para que junto con el Director del departamento, y yo discutir sobre el desarrollo, criterios, crecimiento, (es decir) cuestiones mucho más de planeación y de estrategia, (en lugar) de discutir sobre si un alumno reprobó una materia. (De esta manera), nosotros trabajamos los Consejos Técnicos, uno para los trabajos de desarrollo y estrategia que sería el ampliado; y otro, para lo que es la parte directamente relacionada con cuestiones operativas del departamento".

Lo anterior, es posible porque el marco institucional de la Universidad así lo permite. Es decir, otorga la libertad suficiente al coordinador de carrera para utilizar al consejo técnico de acuerdo a las necesidades del programa educativo⁵⁷.

En esta misma línea, destaca que en los últimos dos años sí ha ocupado un lugar central la discusión sobre el nuevo diseño curricular bajo el enfoque de las competencias, lo cual ha implicado un trabajo académico más orientado al desarrollo de cada carrera, pues de principio fue necesario establecer los perfiles de egreso de cada una de las carreras que ofrece la Universidad para después turnar el acuerdo de Consejo Técnico a los Consejos Académico y para su aprobación final al Comité Académico. Hay que llamar la atención que la aprobación de nuevos planes de estudio, así como la reformulación de fondo, son los únicos procedimientos en los cuales se involucra la participación de tres órganos colegiados.

-Tribunal Universitario.

El Tribunal Universitario es el órgano colegiado le corresponden, en última instancia, dentro de la UIA, las siguientes atribuciones: interpretar el Estatuto Orgánico y la normatividad de las universidad; conocer las faltas disciplinarias graves cometidas por autoridades universitarias unipersonales, miembros de órganos colegiados, integrantes de la UIA, o quienes reciban servicios de la misma y determinar las sanciones aplicables; disminuir a solicitud de las partes los conflictos jurisdiccionales que ocurran entre autoridades universitarias y dictar resoluciones en forma y términos que establezca su normatividad (Artículo 80 del Estatuto Orgánico). Esta integrado por tres miembros que son designados por el rector.

Cabe señalar que en materia disciplinaria, con excepción del Rector quien es responsable ante la Asamblea General de Asociados UIAC, los órganos unipersonales así como los miembros de los órganos colegiados y los demás integrantes de la UIA son responsables, en última instancia, ante el Tribunal Universitario (Artículo 82 del Estatuto Orgánico).

⁵⁷ El marco institucional (Artículo 46 del Reglamento de Órganos Colegiados Académicos) señala que "el Consejo Técnico puede ejercer sus atribuciones:

- I. Directamente, en sesión plenaria o
- II. Delegándolas en sus miembros o en otros académicos, según la naturaleza de las actividades. En todo caso será el responsable de las decisiones que se hayan acordado".

BIBLIOGRAFÍA

ANUIES. **Transformaciones de la Universidad Pública en los '90. Un recuento de experiencias.** México:ANUIES. 206pp.

Acosta Silva, Adrián (2002), "Neointervencionismo estatal en la educación superior en América Latina", en *Sociológica*, núm. 49, año 17, mayo-agosto. p. 43-72.

Aguilar, Luis F. (2003). "Control Integrado de gestión e Instrumentos de Evaluación del desempeño y resultados de la gestión Pública" Documento de trabajo. 19pp.

Althach, Philip (coord) (2002). **Educación Superior Privada.** México: UNAM-CESU y Porrúa. 316pp.

Álvarez, Germán y Mario González (1996), "Las políticas de educación superior y el cambio institucional", en *Sociológica*, año 13, núm. 36. p. 55-88

Astín (1982 1991). "Por qué no intentar otras formas de medir la calidad", en *Revista de la educación Superior*, núm. 78, abril-junio. ANUIES. p. 71-88

Bartel, A.P y Lichtenberg (1987). "*The comparative Advantage of educated Workers in Implementing New technology*", en *Review of Economics and statistics*, vol. 69, num 1, febrero. P. 1-11

Bazúa, Fernando (1997). "Estado y Mercado en la Educación Superior problemas teóricos", en Giovanna Valentí y Alejandro Mungaray (coord.). **Políticas Públicas y Educación Superior.** México:ANUIES. P. 25-88

Bazúa, Fernando y Giovanna Valentí (1991). "La educación superior en el México de fin de siglo: cinco problemas y una política estratégica", en *Argumentos*. UAM-X, diciembre. p. 51-71

Becker, Gary (1975). **Human Capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education.** EUA: The University of Chicago Press. 387pp.

Becher, T. y Maurice Kogan (1992). **Process and Structure in Higher Education.** Reino Unido: Routledge

Booth, Alison y Dennis Snower (1995). **Acquiring skills. Market failures, their symptoms and policy responses.** Gran Bretaña: Cambridge University Press. 354pp.

Braun, Dietmar y Francois-Xavier Merrien (ed.) (1999). **Towards a new Model of Governance for Universities?. A comparative View.** UK:JKP. 286pp.

Brennan, John (1999), "Evaluation in Higher Education in Europa", en Henkel y Little (ed.). **Changing Relationships between Higher Education and State.** Reino Unido: Jessica Kingsley Publishers. p. 219-235

Brennan, John (1997), "Panorama General del Aseguramiento de la Calidad", en Salvador Malo y Arturo Velásquez (coord.), *La Educación Superior en México. Una comparación internacional*. México: UNAM-Ponúa. p 13-30

_____(1997b), "Introduction", en Brennan, John, Peter de Vries y Ruth Williams (ed.) (1997). *Standards and Quality in Higher Education*. Reino Unido: Jessica Kingsley Publishers. P. 1-10

Brennan, John, Peter de Vries y Ruth Williams (ed.) (1997). *Standards and Quality in Higher Education*. Reino Unido: Jessica Kingsley Publishers. 312pp.

Brennan y Tarla Shah (2000). *Managing Quality in Higher education. An International Perspective on Institutional Assessment and Change*. Reino Unido: OECD, SRHE y Open University Press. 159pp

Brown, Williams (2001), "Sources of funds and quality effects in higher education", en *Economics of Education Review*, vol.20, núm.3. p. 269-295

Brunner, José Joaquín (1992). *Evaluación de la Calidad Académica en Perspectiva Internacional Comparada*. Chile: FLACSO. Documento de Trabajo. 63pp

Cave, Martin et. al (1988 1997). *The Use of Performance Indicators in Higher Education. The Challenge of the Quality Movement*. Reino Unido: Jessica Kingsley Publishers 276pp.

CEPAL-UNESCO (1992). *Educación y Conocimiento de la Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.

Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería www.cacei.org.

Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior. www.ceneval.edu.mx

Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior. www.ciees.edu.mx

CIEES "Marcos de Referencia", en www.ciees.edu.mx

Clark, Burton (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Reino Unido: IAU Press. 163pp.

_____(1983 1992). *El Sistema de Educación Superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Nueva Imagen. 421pp.

Consejo para la Acreditación de la Educación Superior. www.copaes.org.mx

Del Castillo, Arturo (1997). *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional: conceptos y enunciados explicativos*. México: CIDE. Documento de Trabajo. 34pp.

De Garay Sánchez, Adrián (1998), "El proceso de evaluación de las áreas de investigación en la Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco", en *Sociológica*, núm. 36, año 13, enero-abril, p. 141-164

_____ (1993). "Algunas consideraciones sobre el personal académico de la Universidad Iberoamericana", en *Cuadernos de Umbral XXI*, núm. 2, México: UIA, p.40-51

De Moura, Claudio y Juan Carlos Navarro (2002), ¿Puede la mano invisible del mercado reparar la educación superior privada?, en Philip Altbach (coord.). *Educación Superior Privada*. México: UNAM-CESU y Porrúa. p. 67-94

Oenison, E.F. (1962). *The sources of economic growth in the United states and the Alternatives Before Us*, Committee for Economic Development, supplementary paper, núm. 13, Nueva York.

DiMaggio, Paul (1988), *"Interest and Agency in Institutional Theory"*, en Lynne G. Zucker (ed.). *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. EUA: Ballinger,

DiMaggio, Paul (1991-1999), "Construcción de un campo organizacional como un proyecto profesional: los museos de arte de los Estados Unidos, 1920-1940", en Walter Powell y Paul DiMaggio (comp.). *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México: FCE. p. 333-361.

DiMaggio, Paul y Walter Powell (1991-1999), "Retorno a la Jaula de Hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales", en Walter Powell y Paul DiMaggio (comp.). *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México: FCE. p. 104-125

Dill, David (1999). *"Academic Administration"*, en *The Nature of Academic Organisation*. Reino Unido: Cheps, QSC y Lemma Publisher. p. 9-30

Drennan, Lynn (2001), *"Quality Assessment and tension between Teaching and Research"*, en *Quality in Higher Education*, vol. 7, núm.3 p. 167-178

El-khawas, Elaine (1997), "El sistema de aseguramiento de la calidad en los Estados Unidos", en Salvador Malo y Arturo Velásquez (coord.). *La Educación Superior en México. Una comparación internacional*. México: UNAM-Porrúa. p. 31-50

Fave-Bonnet et al (1999), *"The Evaluation of Teacher-Researchers"*, en *European Journal of Education*, vol.34, núm.3, p.313-323

Franke, Sigbrit (2002), *"From Audit to Assessment: a national perspective on an international issue"*, en *Quality in Higher Education*, vol. 8, núm. 1. p.23-28

Gago Huguet, Antonio (1998), "La experiencia del Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL)", en Salvador Malo y Arturo Velásquez (coord.). *La Educación Superior en México. Una comparación internacional*. México: UNAM-Porrúa. p 171-180

García, José María (1993), "La iberidad. Apuntes sobre la cultura organizacional de la UIA y sus correlatos con la estructura académico-administrativa, en *Cuadernos de Umbral XXI*, núm. 2, México: UIA. p.28-39

Genis, Ethney (2002), "A Perspective on Tensions between External Quality Assurance Requirements and Institutional Quality Assurance Development: a case study", en *Quality in Higher Education*, vol. 8, núm. 1. p.63-70

Gibbons, Michael (1998). *Pertinencia de la educación superior en el siglo XXI*. Banco Mundial. 75pp.

Gil Antón, Manuel (1998), "Observaciones sobre el caso de la UAM. Una Apreciación Interna, en Salvador Malo y Arturo Velásquez (coord.). *La Educación Superior en México. Una comparación internacional*. México: UNAM-Porrúa. p. 387-394

Gosling, David y Vaneeta-Marie D'Andrea (2001), "Quality Development a new concept for higher education", en *Quality in Higher Education*, vol.7, núm.1. p. 19-32

Hannan, Michael y John Freeman (1984), "Structural Inertia and Organizational Change", en *American Sociological Review*, vol. 49, núm.2. abril. p. 149-164

_____ (1989). *Organizational Ecology*. EUA: Harvard Univesity Press.

Harmon, Michael y Richard Meyer (1999). *Teoría de la Organización para la administración pública*. México: FCE. 505pp.

Harvey, Lee (2002), "The End of Quality?", en *Quality in Higher Education*, vol. 8, núm. 1. p. 5-22.

Harvey, Lee y Diana Green (1993), "Defining Quality", en *Assessment and Evaluation in Higher Education*, vol. 18, núm. 1. p. 9-34

Henkel, Mary y Brenda Little (ed.) (1999). *Changing Relationships between Higher Education and State*. UK: JKP. 357pp.

Ibarra Colado, Eduardo (2001). *La Universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*. México: ANUIES, UAM y UNAM. 524pp.

Ibarra Colado, Eduardo y Norma Rondero López (2001), "La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad", en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXX, núm. 118. ANUIES. p. 79-100.

Ingram, Paul (1998), "Changing the rules: interests, organizations, and institutional change in the U.S. Hospitality Industry", en Mary C. Brinton and Victor Nee (ed.). *New Institutionalism in Sociology*. EUA: Russell Sage Foundation. p. 258-276

Jaffe, David (2001). *Organization Theory. Tesion and Change*. EUA: McGraw-Hill Higher Education. 315pp.

Jepperson, Ronald (1991 1999). "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo", en Walter Powell y Paul DiMaggio (comp.). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis Organizacional* México: FCE. p. 193-215

Jorgenson, D.W. y Griliches (1967). "The explanation of productivity change", en *Review of Economics Studies*. julio.

Kendrick, J.W. (1976). *The formation and Stock of Total Capital*. EUA: Columbia University Press. 256pp.

Kent, Rollin (1999). "Cambios emergentes en las universidades públicas ante la modernización de la educación superior", en Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez (coord.). *Universidad Contemporánea. Política y Gobierno*. Tomo II. México: UNAM y Porrúa. P 233-254.

_____. (1996). *Institutional reform in Mexican Higher Education: conflict and renewal in three public universities*. Washington, D.C. 93pp.

_____. (1997). "Las Políticas de Evaluación", en Rollin Kent (comp.). *Los temas Críticos de la educación superior en América Latina. Los años 90. Expansión privada, evaluación y posgrado*. México: FCE, Flacso y UAS. p. 94-99

Kent, Rollin y Rosalba Ramírez (2002). "La educación superior privada en México: crecimiento y diferenciación", en Philip Altbach (coord.) (2002). *Educación Superior Privada*. México: UNAM-CESU y Porrúa. p. 123-144

Knight, Peter (2002). "The Achilles' Heel of Quality: the assessment of student learning", en *Quality in Higher Education*, vol. 8, núm. 1 p.107-117.

Krotsh, Pedro (2001). *Educación Superior y Reformas Comparadas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes. 196pp

Krueger, Alan y y Mikael Lindahl (2001), "Education for Growth: why and for whom?", en *Journal of Economics Literature*, vol. XXXIX, núm. 4 p. 1101-1136

Ladd, Helen y Randall Walsh (2002), "Implementing value-added measures of school effectiveness: getting the incentives right", en *Economics of Education Review*, vol. 21, num.2. p.1-17.

Ledesma, José de Jesús (1985) *Trayectoria Histórico-Ideológica de la Universidad Iberoamericana*. México: UIA. 475pp.

Lemaitre, Maria Jose (2002), "Quality as Politics", en *Quality in Higher Education*, vol. 8, núm. 1. p.29-37.

Levy, Daniel (2002), "Cuando la universidad privada no brinda diversidad organizacional", Philip Altbach. (coord.) **Educación Superior Privada**. México: UNAM-CESU y Porrúa. p. 25-66.

_____. (1986-1995). **La educación superior y el estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público**. México: FLACSO, UNAM y Porrúa. 663pp.

Lomas, Laurie (2002), "*Does the Development of Mass Education Necessarily Mean the End of Quality?*", en *Quality in Higher Education*, vol. 8, núm. 1. p.71-79.

López Zárate, Romualdo (1998), "Una aproximación a las formas de gobierno de las universidades públicas", en *Sociológica*, año 13, núm. 36. enero-abril. p. 221-251.

López Zárate, Romualdo, Oscar Gonzalez Cuevas y Miguel Angel Casillas Alvarado (2000). **Una Historia de la UAM, Sus primeros 25 años**. México: UAM. Tomo I y II.

Machin, Stephen (1995). "*Changes in the relative demand for skills*", en Alison Booth et al. *Acquiring skills, market failures, their symptoms and policy responses*. Gran Bretaña: Camdridge University Press. p. 127- 146

Maldonado, Alma (2000), "Los organismos internacionales y la Educación en México. El caso de la Educación Superior y el Banco Mundial", en *Perfiles Educativos*, vol. 22, núm. 87. enero-marzo. P. 51-75

Malo, Salvador (1997). "La experiencia mexicana de evaluación de la calidad", en Salvador Malo y Arturo Velásquez (coord.). **La Educación Superior en México. Una comparación internacional**. México. UNAM-Porrúa. p. 113-132

Manheim, Jarol y Richard Rich (1988). **Análisis Político Empírico. Métodos de Investigación en Ciencia Política**. Madrid. Alianza Universidad textos. 472pp.

March, James y Johan P. Olsen (1989-1997) **El Redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la política**. México: FCE. 330pp.

Mason, Geoff, Ban van Ark y Karin Wagner (1995). "*Workforce skills, product quality and economic performance*" en Alison Booth et al. *Acquiring skills, market failures, their symptoms and policy responses*. Gran Bretaña: Camdridge University Press. P 175-196

Massy, William y Nigel French (2001), "*Teaching and Learning Quality Process Review: what the programme has achieved in Hong Kong*", en *Quality in Higher Education*. Vol.7, núm.1 p. 33-45

Meneses Morales, Ernesto (1993), "El modo específico de ser de la universidad Iberoamericana", en *Cuadernos de Umbral XXI*, núm. 2. México: UIA. p. 4-12

Mercado del Collado, Ricardo (1998), "La Experiencia de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior". en Salvador Malo y Arturo Velásquez (coord.). **La Educación Superior en México. Una comparación internacional**. México: UNAM-Porrúa. p 159-170

Miranda López, Francisco (2000). *Las Universidades como Organizaciones del Conocimiento. El caso de la Universidad Pedagógica*. México: Colmex y UPN. 570pp.

Mizrahi, Shlomo y Abraham Mehrez (2002). *"Meaning quality in higher education systems via minimal quality requirements: signaling and control"*, en *Economics of Education Review*, vol.21, núm.1 p. 53-62

Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer (2001). *A New Public Management in México. Towards a government that produces results*. Reino Unido: Ashgate.250pp.

Morán Llamas, Juan José (1998) *Vinculos entre la política de evaluación y la asignación de recursos adicionales FOMES en las Universidades Públicas (1989-1994)*. México. Tesis de Maestría. UAM-X. 130pp.

Muñoz García, Humberto y Roberto Rodríguez Gómez-Guerra (2000), "Educación superior en México. Diferenciación y cambio hacia fin de siglo", en *Pensamiento Universitario*. México: CESU-UNAM. P. 127-150

Muñoz Izquierdo, Carlos (1993), "La formación valoral en la Universidad Iberoamericana: hacia un nuevo programa de acción", en *Cuadernos de Umbral* **XXI**, núm. 2, México: UIA. p.68-77

Muñoz Izquierdo, Carlos (1996). *Diferenciación Institucional de la educación Superior y Mercados de Trabajo*. México: ANUIES. 246pp.

Narasimhan, Kastun (2001), *"Improving the climate of Teaching Sessions: the use of evaluation by students and instructors"*, en *Quality in Higher Education*, vol.7, núm.3. p. 179-190

Navarro, Juan Carlos (1998), "Una agenda de investigación en educación superior para América Latina: explorando las consecuencias de diversas perspectivas disciplinarias", en *Sociológica*, núm. 36, año 13, enero-abril. p. 11-54

Neave, Guy (2001) *Educación Superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Madrid: Gedisa. 366pp.

_____ (2001a). *Higher Education in State Nation*.

_____ (1990), "La educación superior bajo la evaluación estatal: tendencias en Europa occidental", 1986-1988, en *Universidad Futura*, vol.2, núm. 5

Nee, Victor y Paul Ingram (1998), *"Embeddedness and Beyond: Institutions, Exchange, and Social Structure"*, en en Mary C. Brinton and Victor Nee (ed.). *New Institutionalism in Sociology*. EUA: Russell Sage Foundation. p.19-45.

Newton, Jethro (2002), *"Views from Below: academics coping with quality"*, en *Quality in Higher Education*, vol. 8, núm. 1. p.39-61

North, Douglas (1981 1994). **Estructura y Cambio en la Historia Económica**. Madrid: Alianza Universidad. 244pp.

_____ (1990 1993). **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: FCE. 190pp.

_____ (1993), "*Toward a theory of institutional change*", en William Barnett et.al. **Political Economy. Institutions, Competition, and Representation**. EUA: Cambridge University Press. p. 61-69

OCDE (1997). **Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación**. México Educación Superior. 243pp.

OECD (2000). **Investing in Education. Analysis of the 1999 World Education indicator. Educations and Skills**. Paris.

OECD (1996). **The Knowledge-Based Economy**. Paris. 46pp.

_____ (1994). **Quality in Teaching**. Paris. 120pp.

Olson, Mancur (1971 1992). **La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Publicos y Teoría de Grupos**. México: Limusa. 199pp.

Ornelas, Carlos (1998). **De la crisis a la reconstrucción. El cambio institucional en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla**. México: ANUIES. 154pp.

_____ (1995). **El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo**. México: CIDE, Nafinsa y FCE. 371pp.

Oulton, Nicholas (1995). "*Workforce skilss and export competitiveness*", en Alison Booth et. al. **Acquiring skills, market failures, their symptoms and policy responses**. Gran Bretaña: Cambridge University Press.p. 199-230.

Pérez Rocha, Manuel (1997), "La experiencia de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior", en Salvador Malo y Arturo Velásquez (coord.). **La Educación Superior en México. Una comparación internacional**. México: UNAM-Porrúa. p. 181-196

Pfeffer, Jeffrey y Gerald Salancik (1978). **The external Control of Organizations: a resource dependence perspective**. Nueva York: Harper y Row.

Potocki-Malicet et.al. (1999), "*The Evaluation of Teaching and Learning*", en **European Journal of Education**, vol.34, núm.3. p.299-312

Powell, Walter W. (1991 1999), "expansión del Análisis Institucional", en Walter Powell y Paul DiMaggio (comp.). **El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional**. México: FCE..p.237-293.

Przeworski, Adam y Henry Tunc (1970), *The Logic of Comparative Social Inquiry*. EUA: Wiley. 153pp.

Rodríguez Gómez Guerra, Roberto (2002), "Transformaciones del Sistema de Enseñanza Superior en México en la década de los noventa", en Humberto Muñoz García (coord.). *Universidad: política y cambio institucional*. México: Porrúa- CESU-UNAM. p. 143-1662

_____ (2001), "Políticas Públicas y tendencias de cambio de la educación superior en México durante la década de los noventa", en prensa.

_____ (2000), "La reforma de la educación superior. Señas del debate internacional a fin de siglo", en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 2, núm. 1. p-69-66

_____ (1999), "Planeación y Política de la educación Superior en México", en Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez (coord.). *Universidad Contemporánea. Política y Gobierno*. Tomo II. México: UNAM y Porrúa. P. 195-232.

_____ (1998), "Expansión del sistema educativo superior en México 1970-1995"; en *Tres décadas de políticas del Estado en la educación superior*. México: ANUIES. p. 167-205

Rodríguez Gómez Guerra, Roberto y Armando Alcántara (2002), *"Towards a Unified Agenda for Change in Latin America Higher Education? The Role of Multilateral Agencies"*, en prensa.

Schultz, Theodore (1986). *Invirtiendo en la gente*. Argentina: Sudamericana-Planeta. 155pp.

Schwartzman, Simón (2002). *Demand and Supply of Higher Education en América Latina*. En prensa

Steinmo, Thelen y Longstreth (1992). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. EUA: Cambridge University Press. 257.

SEP (1992). *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior. Experiencias de distintos países*. México: SEP. 175pp.

Snower, Dennis (1995). *"The low-skills, bad-job trap"*, en en Alison Booth et. al. *Acquiring skills, market failures, their symptoms and policy responses*. Gran Bretaña: Camdridge University Press. P 109-124.

Solmon, L.C (1989), "Economía de la calidad de la educación", en Husen y Postlethwaite (eds.). *Enciclopedia Internacional de la Educación*. Barcelona, M.E.C., Vincent Vives.

Stuart Mill, John (1996), *"How we compare"*, en Bernard E. Brown y Roy Macridis (ed). *Comparative Politics. Notes and Readings*. EUA: Harcourt Brace. p. 16-20

Tam, Maureen (2001), *"Measuring Quality and Performance in Higher Education"*, en *Quality in Higher Education*, vol. 7, núm. 1 p. 47-54

Unesco. Juan Carlos (2000). **Educación en la Sociedad del Conocimiento**. Argentina: FCE. 122pp

Thune, Christian (1997). "El sistema europeo de aseguramiento de la calidad", en Salvador Malo y Arturo Velásquez (coord.). **La Educación Superior en México. Una comparación internacional**. México: UNAM-Porrúa p. 51-74

Trinczek, Rainer y Anne West (1999), "*Using Statistics and Indicators to Evaluate Universities in Europe: aims, fields, problems and recommendations*", en *European Journal of Education*", vol. 34, num.3, p. 344-356

Tünnerman Bernheim, Carlos (1990). **Ensayos sobre la teoría de la Universidad**. Managua: Vanguardia. 358pp

Valenti, Giovanna (1990), "Ethos académico y calidad de la formación de posgrado", en Ricardo Pozas Horcasitas (coord.). **Universidad Nacional y Sociedad**. México: Miguel Ángel Porrúa y UNAM. P. 137-170.

Valenti, Giovanna, Gonzalo Varela y Gloria del Castillo (2000). "*Human Resources and Competencies*", en Mario Cimoli (ed.). **Developing Innovation Systems. México in a Global Context**. UK: Continuum. p. 137-153.

Valenti Nigrini, Giovanna y Gloria Del Castillo (2000). "Mapa actual de la educación superior en México de cara al siglo XXI", en Centro de Estudios Estratégicos Nacionales, **México 2010. Pensar y decidir la próxima década**. México: Limusa, Noriega, IPN, UAM. Tomo I, p. 646- 682.

Valenti Nigrini, Giovanna y Gonzalo Varela (1998). "La experiencia de la Universidad Autónoma Metropolitana", en Salvador Malo y Arturo Velásquez (coord.). **La Educación Superior en México. Una comparación internacional**. México: UNAM-Porrúa. p. 367-386.

Valenti, Giovanna y Gonzalo Varela (1997). "Sistema de evaluación de las IES en México", en *Revista Política y Cultura*. México:UAM-X. núm. 9, invierno. P. 131-147

Välimaa, Jussi (1999). "Managing a Diverse System of Higher education", Mary Henkel y Brenda Little (ed.). **Changing Relationships between Higher Education and State**. UK: JKP. p. 23-41

Van Vught, Frans A. (1989). **Governmental Strategies and Innovation in Higher Education**. UK: JKP. 232pp.

Varela, Gonzalo (1997). "La política de la educación superior en la década de los 90: grandes esperanzas e ilusiones perdidas", en Alejandro Mungaray y Giovanna Valenti (coord.) **Políticas Públicas y Educación Superior**. México: ANUIES. p. 255-314

Vergara Anderson, Luis (1993), "1968-1971: La Transformación de la Universidad Iberoamericana en una institución ilustrada", en **Cuadernos de Umbral XXI**, núm. 2, México: UIA. p.13-18

Wahlén, Staffran (2002). "Teaching Skills and Academic Reward", en *Quality in Higher Education*, vol. 8, núm. 1, p.81-87.

Warn, James y Paul Tranter (2001). "Measuring Quality in Higher Education: a competency approach", en *Quality in Higher Education*, vol. 7, núm.3. 191-198

Weber, Max (1944 1984). *Economía y Sociedad*. México:FCE. 1237pp.

Westerheijden, Don F., J. Brennan y Peter Maassen (ed.) (1994). *Changing Contexts of Quality Assessment. Recent Trends in Western European Higher Education*. Holanda: Lemma. 265pp.

Williamson, Oliver (1975 1991). *Mercado y Jerarquías:su análisis y sus implicaciones antitrust*. México: FCE. 318.

_____ (1994). "Transaction Cost Economics and Organization Theory", en Neil Smelser y Richard Swedberg (ed.). *The Handbook of Economic Sociology*. EUA: Russell Sage Foundation. p.

Wolf, Laurance y Claudio de Moura (2001). "Public or Private Education for Latin América? That is the (false) question", EUA: BID, 25pp. ✓

Zorrila, Juan y Eugenio Cetina (1998). "Aseguramiento de la calidad en la educación Superior en México, en Salvador Malo y Arturo Velásquez (coord.). *La Educación Superior en México, Una comparación internacional*. México: UNAM-Porrúa. p.133-158

Documentos Oficiales

Diario Oficial de la Federación (1993). *Ley General de Educación*.

Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*.

SEP,(1989). *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*.

SEP. *Plan de Desarrollo Educativo 1995-2000*.

SEP-ANUIES-CONACYT (1997). *Programa de Mejoramiento del Profesorado de las Instituciones de Educación Superior*.

SEP (2001). *Plan Nacional de Educación 2001-2006*

SEP (2001). *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI)*.

SEP (2001). *Reglas de Operación e Indicadores del Programa del mejoramiento del Profesorado (PRÓMEP)*.

SEP (2002). *Reglas de Operación del Programa Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES)*:

SEP (2002) Proceso de Evaluación de los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional. PIFI 2.0.

Documentos Oficiales ANUIES

ANUIES (2000). *La educación Superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES*. México:ANUIES. 260pp.

ANUIES (1999). *Acciones y Transformaciones de las Universidades Públicas Mexicanas 1994-1999*. www. anui.es.mx. 51pp.

ANUIES (1997). "La Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en México", en *Revista de la Educación Superior*, núm. 101, enero-marzo, p. 57-89

ANUIES (1993). *Programa Nacional de Superación del Personal Académico*, en *Revista de la Educación Superior*, núm. 86, abril-junio, p. 63-79.

ANUIES (1993). "Consideraciones Generales sobre el proceso de Acreditación de las Instituciones de Educación Superior en México", en *Revista de la Educación Superior*, núm. 88 p. 147-168

ANUIES (1990). "Propuesta de Lineamientos para la Evaluación de la Educación Superior", en *Revista de la Educación Superior*, núm. 75, p. 43-129.

ANUIES (1990). "Consolidación y Desarrollo del Sistema Nacional de Educación Superior", en *Revista de la Educación Superior*, núm. 73, enero-marzo, p. 3-31.

ANUIES (1989). "Declaraciones y Aportaciones de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior", en *Revista de la educación Superior*, núm. 70, abril-junio, p. 7-50

Documentos Oficiales UAM

De la Garza Malo, Mónica (1999). *Balance de Acciones de Rectoría*. México: UAM-A. 70pp.

Gázquez, José Luis (2000). *Informe del Rector General*. México:UAM. 20pp.

Jacobo Molina, Edmundo (1997) *Desafíos de un Proyecto Renovado 1993-1997*. México: UAM-A. 43pp.

Ortega Salazar, Sylvia (1993). *Informe de Gestión 1989-1993*. México:UAM-A. 37pp.

Sosa Godínez, Vico M. (2002). *Informe de Actividades 2001*. México:UAM-A.

UAM (1973). *Ley Orgánica*.

UAM (1981). Reglamento Interno de Órganos Colegiados Académicos.

UAM (1982). Reglamento Interno de Ingreso, Promoción y Permanencia del Personal Académico (RIPPPA)

UAM (1987). Reglamento de Alumnos.

UAM (1996) Reglamento Orgánico de la Universidad Autónoma Metropolitana.

UAM. Reglamento de Planeación.

UAM (1997). Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana.

UAM (1996). Políticas Generales de la Universidad Autónoma Metropolitana.

UAM (2001). "Dictamen que Presenta la Comisión de Políticas Generales y Operacionales de Docencia", en Órgano Informativo de la Universidad Autónoma Metropolitana, Suplemento Especial, 1° de marzo. 15pp.

UAM-A (2002) Anteproyecto de Políticas Operativas de Docencia.

UAM-A (2002) Coordinación General de Desarrollo Académico.

UAM-A (2001). Una Reflexión sobre la Universidad desde la Docencia. México:UAM-A. 385pp.

UAM-A (1996). Proceso de Evaluación de las Áreas de Investigación. México:UAM-A. 38pp.

UAM-A. Comisiones de Autoestudio (1993) Reflexiones Valorativas. México:UAM-A.

UAM-A (s/a). Programa de Fortalecimiento de la Calidad de la Docencia. Planteamiento General. México:UAM-A. 25pp.

Documentos Oficiales UIA

González Torres, Enrique (2002). Sexto Informe del Rector..

_____ (2000) Cuarto Informe del Rector.

UIA. Comunicación Oficial. Varios números.

UIA. Documentos Básicos: Misión, Ideario, Prospectiva y Filosofía educativa. www.uiam.mx

UIA (2001 y 1999). Estatuto Orgánico.

UIA (2001). Reglamento de Órganos Colegiados Académicos.

UIA (2001). Reglamento de Personal Académico.

UIA (2000). Reglamento de Trámites Escolares.

UIA. Planeación Estratégica 2000-2010. www.uia.mx

Entrevistas

UAM-A

Maestro Jorge Bobadilla	Director de la Coordinación de Planeación
Maestra Teresa Merchand	Coordinadora de Docencia de la Unidad
Maestro Guillermo Egea	Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades
Maestro Eduardo Campero	Director de la División de Ciencias Básicas e Ingeniería
Maestro Emilio Martínez de Velasco	Coordinador de Docencia de la División de Ciencias y Artes para el Diseño
Maestra Cristina Larios	Coordinadora de Docencia de la División de Ciencias Sociales y Humanidades
Maestro Antonio Cárdenas	Coordinador de la Carrera de Economía
Ing. Hugón Chávez	Coordinador de la Carrera de Ingeniería Civil
Maestro Miguel Hirata	Coordinador de la carrera de Diseño de la Comunicación Gráfica
Ing. Luis Rocha	Ex-coordinador de la Carrera de Ing. Civil
Profesor José Otón	Profesor del Departamento de Sociología

UIA

Ing. Alberto Sancho	Director de Planeación y Evaluación Institucionales
Maestro Jorge Martínez	Director de Formación Valoral
Dr. Luis Vergara Anderson	Miembro de la Comisión Permanente de Planeación y educación Institucionales
Dr. Carlos Muñoz Izquierdo	Director del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación
Doctora Natividad Viguera	Coordinadora del Servicio Departamental del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas
Doctora Carmen Bueno	Directora del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas
Maestra Carla Pedersini	Coordinadora de la Carrera de Economía
Ing. Manuel del Moral	Coordinador de la Carrera de Ing. Civil
Maestro Jorge Mesa	Coordinador de la Carrera de Diseño Gráfico
Maestra María Elena Rojas	Coordinadora de la Carrera de Diseño Industrial
Lic. Juan Luis Hernández	Coordinador de la Carrera de Ciencias Políticas
Dr. Alejandro Márquez	Profesor de la Maestría en Educación