

DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y SUS EFECTOS EN LA GESTIÓN DE DOS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR MEXICANAS

Dr. Carlos Topete Barrera / M. en C. Maricela Cuellar Orozco
Instituto Politécnico Nacional

RESUMEN: Las exigencias de competitividad y productividad asociadas a las de transparencia y rendición de cuentas imponen cada vez más el desarrollo de las capacidades de evaluación de las instituciones educativas, esta investigación analiza los comportamientos

institucionales en el terreno de las prácticas de evaluación institucional y sus efectos sobre la gestión de las organizaciones educativas. Se analizan los sistemas de evaluación del IPN y del ITESM destacándose la fortalezas y debilidades de sus capacidades de evaluación y su influencia en la gestión.

PALABRAS CLAVE: Evaluación institucional, gestión educativa, calidad de la educación superior, desarrollo de la capacidad de evaluación, evaluación para el desarrollo.

Introducción

La evaluación desempeña potencialmente un papel rector en las directrices de la gestión para las instituciones. En este sentido, el sector educativo es un sistema social complejo y la evaluación se considera como un mecanismo de reflexión, control y aprendizaje.

La evaluación no tiene sentido en sí misma, se adquiere si ayuda a mejorar. Para ello es necesario que los resultados sean conocidos. Se entiendan bien y sustente acciones de mejora. Por tal motivo no sólo hay que hacer buenas evaluaciones, también hay que difundir los resultados. Si se compara la difusión actualmente con la situación que prevalecía unos años antes, el contraste es claro: los resultados eran conocidos sólo por algunas autoridades y se ocultaban a la sociedad, prácticas hoy impensables. Ese conocimiento se ve plasmado en:

- Uso de la evaluación para la formulación de políticas educativas
- Uso de la evaluación para mejorar la gestión y los procesos
- Usos de la evaluación para avanzar en el conociendo de la calidad educativa
- Promoción de la cultura de la evaluación

Los resultados deben ser aprovechados sistemáticamente para sustentar políticas que lleven a la mejora educativa. Los resultados pueden orientarse a la parte académica y técnica, administrativa o política de los proyectos. (**Martínez Rizo, 2012**).

Surgimiento de las capacidades de evaluación

La calidad de la enseñanza superior es un concepto pluridimensional y su evaluación comprende todas sus funciones y actividades; la calidad requiere que la enseñanza superior esté caracterizada por su dimensión internacional; el potencial y los desafíos de la tecnología; reforzar la gestión y el financiamiento; crear un entorno que atraiga y retenga el capital humano cualificado. (UNESCO, 1998).

Así la evaluación de la calidad educativa comenzó a ser un tema central en la agenda de las políticas públicas. En América Latina los responsables nacionales de las políticas de educación superior comenzaron a elaborar planes, políticas, estrategias y prioridades, con procedimientos de consulta y concertación considerando la diversidad y pluralidad de actores vinculados.

Poco a poco las instituciones educativas se sumaron al ingreso de los procesos de evaluación externa creando una cultura de la evaluación que se fundamente en los objetivos y cometidos de las instituciones académicas; crear equipos multidisciplinarios para la formulación de políticas y estrategias; establecer parámetros comunes de evaluación externa de los programas; incorporar expertos de diversos países en los procesos de evaluación externa; desarrollar programas de educación permanente, presenciales o a distancia; y apoyar los programas para la formación de investigadores jóvenes. (OEI, 2007).

Entre otros lo que ayuda a promover la cooperación solidaria, la mejora continua y el aseguramiento de la calidad y pertinencia de la educación superior, la investigación y la innovación como fundamento para el desarrollo sostenible.

Dadas la actuales demandas crecientes de reestructuración de las universidades e instituciones de educación superior, así como su naturaleza de organización autónoma, autorregulada, el desafío para instrumentar la evaluación y la gestión de la calidad consiste en elegir adecuadamente la instrumentación de una estrategia que equilibre el grado de autonomía de las instituciones con las exigencias de garantizar la calidad de la educación superior.

Por ello el modelo básico de evaluación y gestión de la calidad presupone procesos de autoevaluación y de evaluación externa, que permitan por una parte, mejorar la operación de las organizaciones y, por la otra, probar públicamente la calidad de la educación que promueven, además para la evaluación externa, es el sentido de responsabilidad social y profesional de las instituciones.

En la práctica, la evaluación de la calidad utiliza una mezcla de estos métodos y técnicas, ya que cada una de ellas tiene sus propias limitaciones y ventajas o contribuciones, su uso va desde la medición directa (evaluación de estudiantes, docentes, investigadores, administradores), el uso de indicadores y estándares de calidad obtenidos por procesos estadísticos y de consenso mediante mediciones cuantitativas observables vinculadas con las relaciones entre las variables de organización y estructura, ambiente interno relaciones, insumos, proceso y productos, la valoración de metas preestablecidas por los actores en horizontes de tiempo definido y que se expresan en rangos cuantitativos de los insumos, proceso o productos de las organizaciones educativas y la evaluación por pares o expertos, que pueden seguir cualquiera de los métodos mencionados (Alvarez/Topete, 1997).

Para este trabajo no sólo se centra en los impactos y resultados de programas en la aplicación de una política en general, sino que se dirige hacia los cambios (organizativo, personal, instrumental, procesal) de las estructuras administrativas e institucionales, para centrar a la evaluación en lo impactos de estos cambios sobre la calidad y el rendimiento de la gestión.

El desarrollo de las capacidades evaluativas del cambio institucional está vinculado también con la cantidad y calidad del cambio institucional, es decir, de las evoluciones y reformas administrativas. La definición enfocada hacia las instituciones que utiliza Batterbury denomina los campos en los cuales se manifiesta la capacidad institucional como el grado en que la institución cuenta con los recursos necesarios, los conocimientos, la cultura, y la competencia legal que le permita seguir un curso de aplicación de la gestión óptima. Como factores críticos que influyen en la capacidad institucional, Batterbury (1999:22) menciona las disfunciones burocráticas, el poder, la cultura organizativa, así como la experiencia y las habilidades administrativa y legal.

De la misma manera, pero ya con referencia al ámbito de la evaluación, Boyle/Lemaire/Rist (1999:5) ven la capacidad de evaluación como el hardware que se necesita para poder llevar a cabo la práctica evaluadora, la capacidad de evaluación se refiere al capital humano (habilidades, conocimientos, experiencia, etc.) y recursos financieros y materiales, y a las prácticas de evaluación como hacer la evaluación.

No obstante, esta definición no considera las habilidades, el conocimiento y la experiencia que necesitan las personas e instituciones que contratan y utilizan evaluaciones externas. Tampoco tiene en cuenta la creación necesaria de condiciones marco (legales, formativas, normativas) y el establecimiento de procesos y estructuras, factores que resumen Boyle/ Lemaire/Rist (1999) bajo el término de la institucionalización de la evaluación.

Milstein (2001:28) ven la capacidad de evaluación desde el punto de vista individual-organizacional la capacidad de evaluación es la capacidad de llevar a cabo una evaluación eficaz, es decir, uno que cumpla con las normas aceptadas de la disciplina.

La actuación sobre esta capacidad de evaluación con el fin de mejorar la capacidad institucional existente o crear nuevas capacidades se llama desarrollo de la capacidad de evaluación (DCE).

Procesos de evaluación institucional y gestión educativa

La evaluación tiene diversas realidades, fines, escenarios, actores y herramientas, los enfoques de las evaluaciones varían sobre todo en función del paradigma utilizado, de

la base democrática, de la función y del motivo, del ámbito científico con que está relacionada del objeto de la evaluación y su complejidad, de los recursos disponibles, etc. Cada evaluación es, por tanto, única, porque se realiza en un marco y en una situación particular. Por lo que se debe de considerar dentro de la capacidad de evaluación la creación necesaria de condiciones marco (legales, formativas, normativas) como establecen Boyle/ Lemaire/Rist (1999), para Wollmann (2003) las diferentes características, extensión y profundidades llega a desarrollar esquemas muy heterogéneos, según la institución y el nivel administrativo por lo que se debe establecer el marco institucional que permita conocer el nivel de descentralización, federalismo, número de niveles administrativos, entre otros. El desarrollo de marcos legales, formativos, normativos así como los procesos de la institución ayudan a la práctica de la evaluación de guía, en donde se puede aclarar creencias, valores y filosofía así como los enfoques y métodos de evaluación, algunas instituciones desarrollan reglamentos, manuales o lineamientos que describen la práctica definiendo actividades y responsables del diseño y aplicación Milstein (et al, 2002). Procesos evaluativos

El desarrollo de los procesos debe verse con carácter altamente sistémico, es decir que requiere la acción a varios niveles, a medio y largo plazo y precisa una actuación singular en cada caso que se adapta plenamente a la situación inicial y las condiciones básicas existentes. El modelo básico de evaluación y gestión de la calidad presupone procesos de autoevaluación y de evaluación externa por instancias o agencias especializadas (Sonnichsen 1999:64), que permitan por una parte, mejorar la operación de las organizaciones y, por la otra, probar públicamente la calidad de la educación que promueven. Otro supuesto importante para la evaluación externa, es el sentido de responsabilidad social y profesional de las instituciones. La evaluación desarrolla las siguientes funciones institucionales como crear oportunidades de aprendizaje para los procesos de toma de decisiones, promueve la participación a través de una mayor transparencia de los procesos y puede ayudar a conseguir una coordinación efectiva a través de procesos de control, reflexión y aprendizaje. Para Olejniczak (2002) uno de los elementos a la hora de analizar un sistema de evaluación es conocer los procesos, mientras que Boyle/ Lemaire/Rist (1999) definen el establecimiento de procesos y estructuras, factores que resumen bajo el término de la institucionalización de la evaluación. El DCE es la labor intencional de crear y mantener continuamente los procesos de la organización en general, considerando a la evaluación con estándares de

calidad y verificar con su uso rutinario como lo establece Stockdill/Baizerman/Compton (2002:14). Para Menon (2002) el conocimiento de los procesos transformará a la evaluación como parte de la gobernabilidad.

Plan estratégico de evaluación

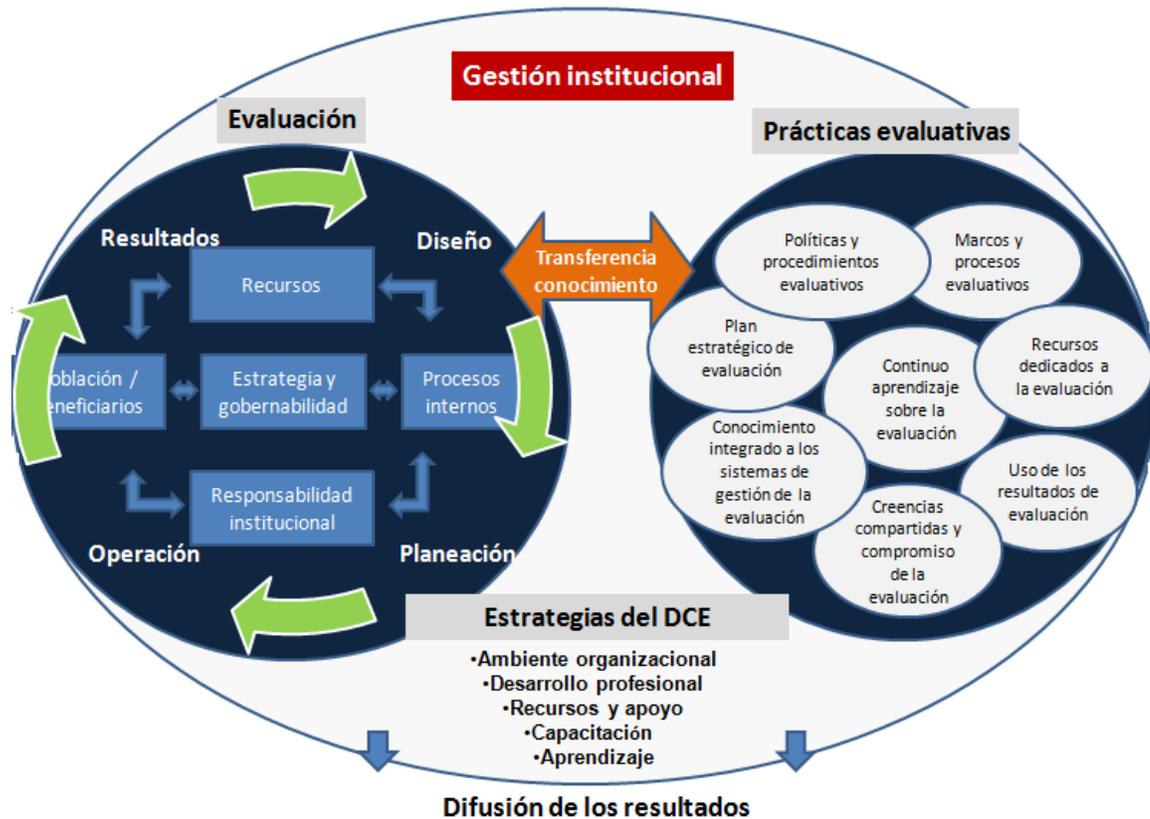
Es alentador cuando las instituciones tienen una visión clara con respecto a las actividades evaluativas, mediante un plan estratégico de evaluación puede articular la misión, los objetivos, las actividades, los acuerdos de gobernanza, la financiación mecanismos y las prioridades de ejecución de la instalación, y proporciona la asociación formal marco para el diálogo, la cooperación y la acción en relación de gestión institucional. El logro de los objetivos de evaluación requerirá un compromiso sostenido, estas prácticas impactan en los resultados, en el compromiso institucional de innovador y aprender. Por lo tanto el plan estratégico de evaluación es un elemento dinámico y continuo que será revisado con el tiempo, a fin de reflejar las circunstancias cambiantes y las conclusiones de evaluaciones de sus prácticas. Las decisiones sobre cuándo evaluar pueden depender de varios factores, incluyendo (a) la longitud de tiempo que el programa ha estado en funcionamiento, (b) cómo los hallazgos se utilizará (qué tipo de decisiones tienen que ser hecho), y (c) la frecuencia con el programa es ofrecido. Un plan estratégico de evaluación también ayuda a la organización a ser proactivo acerca de su evaluación procesos y recursos.

Metodología para el análisis de la capacidad de evaluación y sus efectos en la gestión

El objetivo de esta investigación es poder analizar los sistemas de evaluación de las Instituciones de Educación Superior, y más en concreto, sus elementos y funciones, con el fin de estudiar los cambios producidos en la calidad educativa, su gestión y su relación con el proceso de evaluación institucional, identificando las los efectos o ausencias en los sistemas y definir acciones adecuadas para la mejora del sistema de evaluación.

Se trata de una investigación cualitativa de naturaleza descriptiva-evaluativa. Se utilizó la estrategia de estudios de casos comparativo que permite la integración de distintas técnicas de investigación para la recopilación de la información.

Diagrama para el análisis de los procesos de evaluación y sus efectos en la gestión



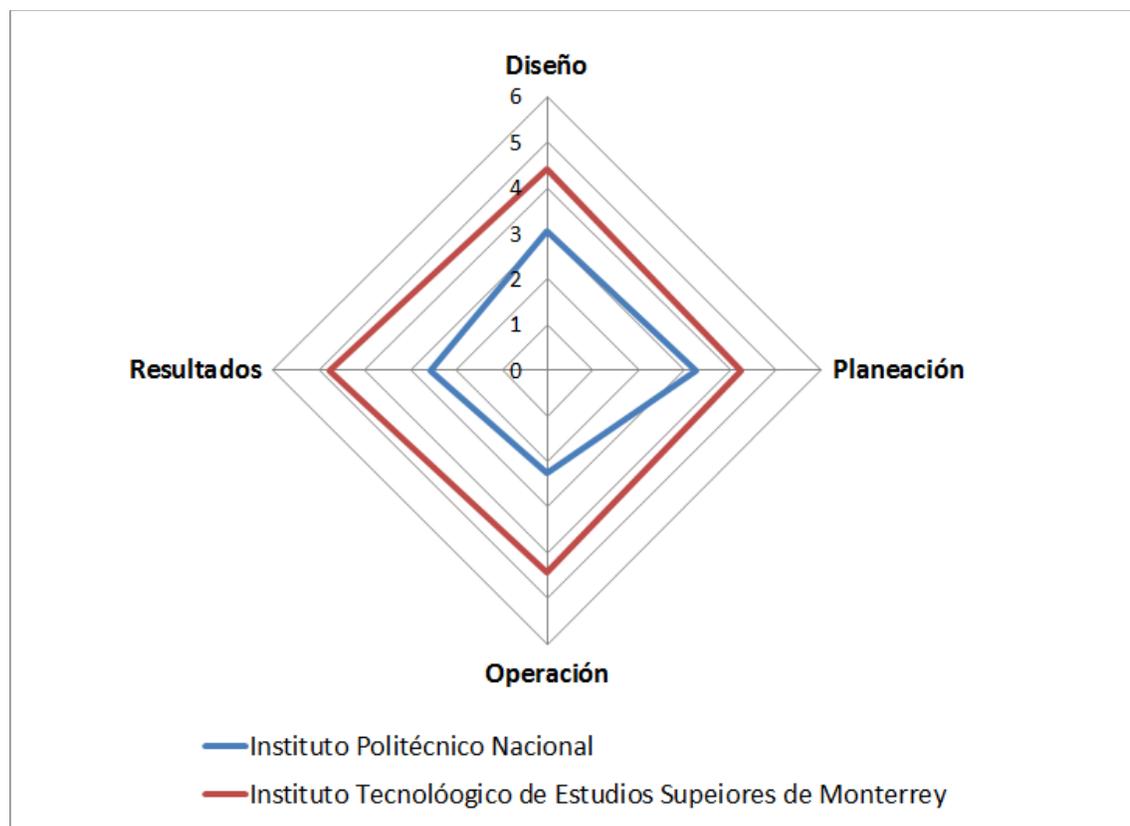
Estrategias para el análisis de la información

Los casos de estudio analizados presentan situaciones muy diferentes que han llevado a articulaciones variadas del sistema de cada institución.

Comparando los diferentes elementos del sistema de evaluación, El ITESM presenta el nivel más desarrollado en todos los campos, alcanza 4.46 puntos de 6 en cuanto a Diseño alcanza una puntuación de 4.40, Planeación de 4.22, Operación de 4.44 y Resultados de 4.78. El IPN cuenta con una sistema de desarrollo bajo con 2.78, sus elementos de Diseño alcanza una puntuación de 3.06, Planeación de 3.254.22, Operación de 2.24 y Resultados de 2.57.

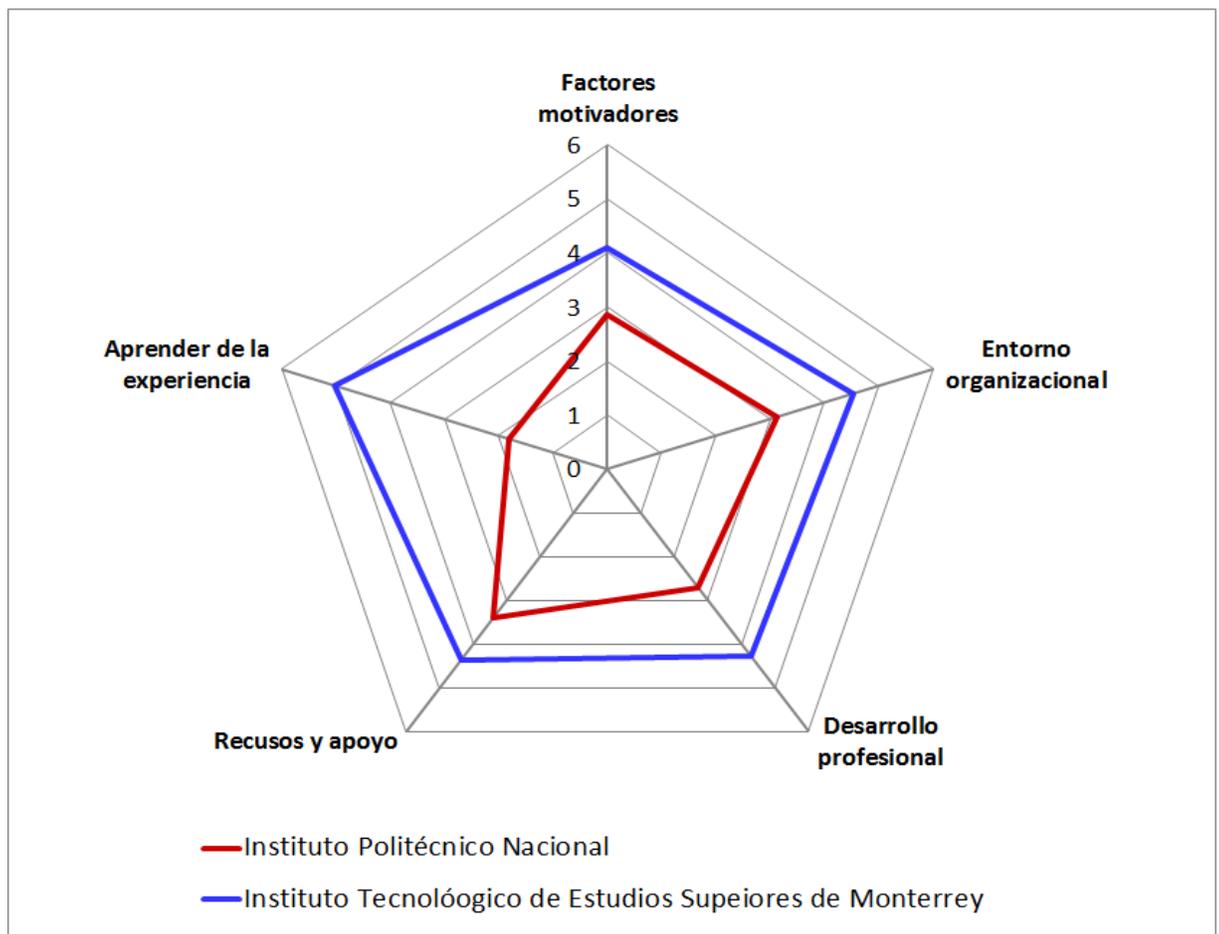
Gráficamente, el análisis comparativo de los dos sistemas se muestra en la siguiente figura:

Análisis comparativo de los elementos del sistema de evaluación



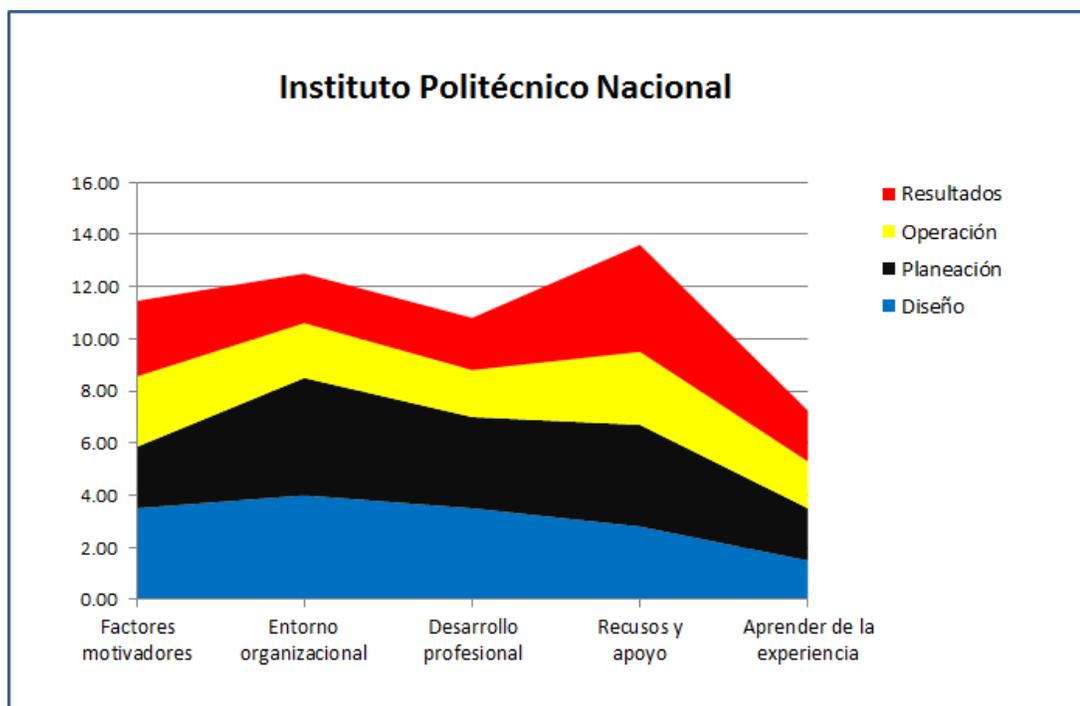
En lo que se refiere a los ámbitos de funcionamiento, la situación es similar. El ITESM alcanza niveles altos; las puntuaciones llegan de 4.10 puntos (factores motivadores) hasta 5.03 (aprender de la experiencia). Sin embargo el IPN tienen nivel bajo-intermedio, con puntuaciones de 1.81 (aprender de la experiencia) a 3.40 puntos (recursos y apoyo).

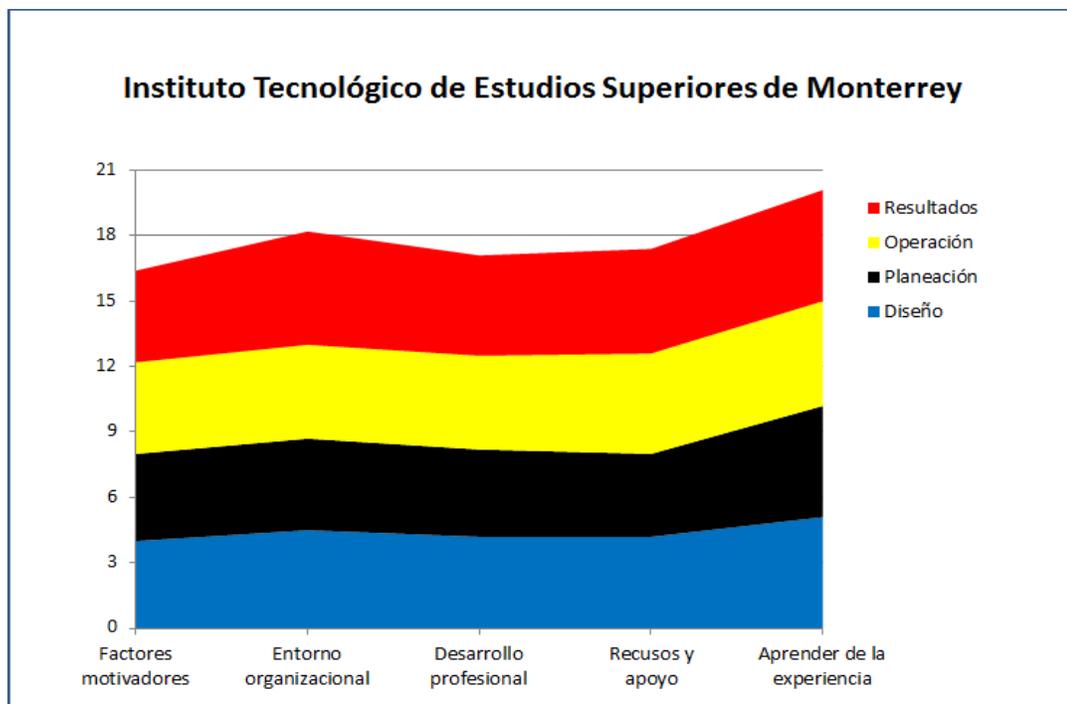
Análisis comparativo de los ámbitos de funcionamiento



El desarrollo del sistema de evaluación en cada institución corresponde a diferentes etapas de vida del sistema. Se observa en la figura 11 un patrón de desarrollo similar para los dos casos en la demanda de la evaluación, aunque la intensidad varía en cada institución; sin embargo, es notorio el comportamiento débil de los recursos y enlaces así como la oferta de la evaluación en el IPN.

.Desarrollo de la evaluación en el IPN e ITESM





Los resultados del diagnóstico horizontal del sistema de evaluación del Instituto Politécnico Nacional son los siguientes:

Factores motivadores: El nivel de desarrollo de los factores motivadores es medio. El sistema de evaluación, en cuanto a diseño es un sistema en vía de consolidación, sin embargo en aprender de la experiencia, se debe fortalecer la evaluación periódica tanto en su uso como práctica, las buenas prácticas debe ser referente de réplica para la orientación de las actividades de planeación, en cuanto a la operación debe observarse que la debilidad que presenta el sistema está declarado que no se concretan los objetivos de la misión, sin la gravedad del anterior debe prestarse atención a la estabilidad fiscal y el historial financiero.

Entorno Organizacional: Este elemento presenta un nivel adecuado en el diseño, planeación y operación, se cuenta con una estructura definida con unidades y personas responsables de la evaluación, el entorno organizacional está poco articulado. El sistema debe vigilar la ausencia de departamentos de investigación evaluativa y fortalecer su creación. El mercado de trabajo para evaluadores es muy limitado. La evaluación no dispone de un respaldo real. En relación a diseño se encuentran actualizados, aprobados y difundidos la estrategia institucional. En relación a la planeación también encontramos un nivel consolidado en las herramientas utilizadas para la medición del desempeño institucional.

Desarrollo Profesional: Uno de los ámbitos bajos es el del desarrollo profesional no existe una oferta formativa reglada para evaluadores, menos aún una carrera completa específica. La evaluación no está todavía integrada en los perfiles profesionales. Sin embargo, se están definiendo las primeras iniciativas de formación especializada para expertos de evaluación. Tampoco se encuentra definidos proyectos colaborativos con otras instancias o instituciones que permitan la transferencia de conocimiento. Se encuentra incipientes acciones de consolidación de redes y listas de evaluadores por área.

Recursos y Apoyo: Este ámbito es el más fuerte del sistema, aunque queda todavía mucho margen de desarrollo. La creación de infraestructuras y de sistemas de apoyo, se debe poner atención en el diseño y la planeación, pues no existen listas de evaluadores o material formativo pedagógico, se debe fortalecer acciones de difusión de resultados de los sistemas de seguimiento e indicadores, así como la estandarizar los procesos mediante metodologías e indicadores a utilizar por el instituto. En relación a la operación los recursos de apoyos financieros es una fortaleza del sistema.

Aprender de la experiencia: En este campo el nivel es el más bajo, se debe buscar estrategias que privilegien la difusión de los resultados de la evaluaciones, así como su gestión, articulando jornadas de intercambio, también en cuento a los recursos y enlaces debemos tener foros, conferencias y seminarios, revistas, y debemos ofertar estos servicios de las prácticas evaluativas mediante la asociaciones profesionales o comunidades on-line.

Los resultados del diagnóstico horizontal del sistema de evaluación del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey son los siguientes:

Factores motivadores: Valores intermedios en este campo indican la necesidad de crear nuevas motivaciones para evaluar diferentes aspectos de la institución. Especialmente requiere más atención la difusión de su base legal y sus resultados. Sin embargo la contribución de los objetivos al cumplimiento de las políticas y de la misión es alto, así también su estabilidad fiscal y financiera.

Entorno Organizacional: La valoración de este campo detecta fortalezas en cuanto al diseño, planeación y operación. La organización de la evaluación de su centros de investigación está en estado avanzado así como su estructura organizacional está orientada sobre resultados siempre apegada a su misión y valores institucionales, sin embargo como punto de oportunidad se debe vigilar el mercado laboral de los evaluadores.

Desarrollo profesional. Este ámbito es un punto fuerte el sistema sólo se tiene que vigilar el hecho de que no existen carreras universitarias aunque en su posgrado se

encuentran asignaturas que imparten, tanto maestrías como doctorado, temas de evaluación institucional.

Recursos y apoyo Los recursos técnico y el apoyo es a través de mecanismos institucionalizadores. Por tanto pertenece este ámbito a los más desarrollados. La ampliación de la base de recursos de formación proporcionado por sus relaciones con asociaciones internacionales. Sus sistemas de seguimiento dan una fortaleza a los sistemas de gestión, contando con información que permite retroalimentar a los procesos.

Aprender de la experiencia En el lado de la demanda y los recursos y oferta existen pocas oportunidades para incrementar y aprender de la experiencia. El sistema, sin embargo, dispone de los recursos (asociación profesional, revista, foro en Internet, grupos de trabajo temático) necesarios para intercambiar buenas prácticas y difundir los avances del sector.

Bibliografía

Álvarez García, Isaías; Topete Barrera, Carlos [1997]. *Modelo para una evaluación integral de las políticas sobre gestión de calidad en la educación superior*. Gestión y Estrategia, No. 11-12 Número doble. UAM - Azcapotzalco Disponible en

[<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num11y12/doc11.htm#concep>].

Batterbury, Sarah [1999]; Boyle, Richard y Lemaire, Donald [1999]. *Evaluating Policy Implementation: Institutional Performance and the Implementation of the EU's SME Policies*

as pat of the Structural Funds. Draft.
Ponencia presentada en la Conferencia
Annual de la Regional Studies Association.
Regional Potentials in an Integrating Europe.
Bilbao. 1999.