

- ¿Cuáles son las limitaciones y obstáculos enfrentadas por la evaluación?
 ¿Cuál es el impacto del Comité de Pares en el mejoramiento de la función administrativa de las universidades?
 ¿Cuál es el impacto de la evaluación de los Pares en el mejoramiento académico de las instituciones?

3. Marco conceptual

Las instituciones de educación superior tienen el compromiso de cumplir con sus funciones de enseñanza, investigación y extensión cultural, con estándares aceptables de calidad. Sin embargo, aún no existe un acuerdo general del concepto de calidad. Según Astin (1985), hay cuatro puntos de vista convencionales sobre la calidad: 1) como reputación; 2) en términos de recursos; 3) de resultados y 4) de contenidos. Agrega que las instituciones de mayor excelencia son "aquellas que tienen mayor impacto, que añaden más valor por el mayor conocimiento y desarrollo personal de los estudiantes, así como una mayor habilidad y productividad pedagógica y académica del cuerpo docente" (pp. 15). En nuestro caso se utilizará a la calidad como concepto guía en su acepción de logro de metas.

Para lograr la calidad, la función administrativa cumple un papel importante en el proceso educativo, el cual debe ser mejorado continuamente para lograr un buen resultado (Banta, 1993). De esta manera se habla de formas para administrar la calidad, desde las tradicionales hasta las modernas; así se mencionan: 1) las de control, que se relacionan con la aplicación de los estándares burocráticos; 2) las que toman a la administración como una función total; 3) las que mediante el aseguramiento de todas las actividades planeadas y sistemáticas sirven para generar confianza, y 4) las que corresponden a la evaluación de la calidad entendida como un examen sistemático para determinar si las actividades cumplen con lo planeado, y si el producto del proceso educacional es implementado de manera efectiva y adecuado para lograr objetivos (VanVught y Westerheijden, 1992).

En nuestra investigación utilizamos el enfoque de sistemas, el cual nos permite una mejor comprensión del papel de la función de administración, dado que se constituye en un componente importante del proceso educativo al proporcionar los insumos necesarios, en cantidad y calidad, para obtener los resultados deseados. La función de administración adquiere relevancia como uno de los elementos determinantes de la calidad y, por lo tanto, su evaluación se constituye en un instrumento para aumentar la eficiencia y eficacia.

La modalidad de evaluación que nos interesa es la externa, a través de Pares académicos, quienes son miembros de la comunidad académica, pero externos a la institución.

La primera característica infunde confianza a quien proporciona la información, y la segunda, permite cierto grado de objetividad en el juicio del experto. Existe aceptación general de que la Evaluación por Pares es un medio efectivo para evaluar la calidad de la educación superior de manera eficaz, no solamente como un barómetro de las condiciones educativas, sino también como un instrumento de reforma (Moodie, 1986; Linn, 1993; Banta, 1991).

La Evaluación de Pares utiliza una metodología flexible, se apoya en información objetiva de todo tipo, disponible en un momento dado, y aplicando el juicio del experto hace recomendaciones para el mejoramiento de la institución. Sin embargo, el que esté basada en la opinión y en el juicio del experto le

imprime cierta subjetividad que puede conducir a recomendaciones no del todo satisfactorias, que en algunos casos es atribuible a la selección del evaluador. La subjetividad puede generar algunos sesgos intelectuales o sociales.

La conceptualización de la evaluación se ha desplazado de nociones monolíticas a un pluralismo conceptual, hacia la utilización de métodos eclécticos y respondiendo a intereses múltiples. En palabras de Scriven (1983), "la evaluación tiene la característica de ser multidimensional, multicampo, multinivel, de metodologías múltiples e impactos múltiples, lo cual nos lleva a la aplicación de un enfoque que considere dicho carácter múltiple, con la flexibilidad necesaria para adecuarlo a una realidad múltiple" (p. 257).

Actualmente el empleo de métodos cuantitativos y cualitativos es rutinario. La orientación cualitativa, además de enfrentar a dichas nociones y pluralismo, permite dar énfasis al proceso y, por lo tanto, una mejor comprensión del mismo, no simplemente en cuanto al producto o resultado.

La Evaluación de Pares es un mecanismo colegiado mediante el cual los recursos escasos son distribuidos de una manera intencional entre los académicos. En el fondo se trata de lograr una mayor efectividad, seleccionando la mejor alternativa.

Las consideraciones anteriores se pueden aplicar por extensión a las evaluaciones o estudios de impacto.

En el caso de nuestra investigación se trata de evaluar el impacto de la evaluación externa, lo cual no es una tarea fácil, puesto que se trata de establecer lo que hubiera sucedido sin la intervención del Par, con el objeto de conocer el cambio atribuible a su intervención. La cuestión es como separarlos de los cambios que de cualquier manera se hubieran efectuado. En general, las personas no tienen la capacidad para construir grupos hipotéticos de control o de abstracción.

Las evaluaciones que utilizan el juicio de experto son las que presentan mayores dificultades para estimar los efectos netos; sin embargo, consideramos que el concepto de impacto neto es útil como guía para diferenciar los cambios generados en la institución a partir de la recomendación del Par.

En última instancia, interesa evaluar la contribución de los Pares en términos del cambio generado. En el caso del Comité de Administración, el interés se centra en propiciar a) cambios organizacionales (nuevas estructuras); b) cambio en sus sistemas de planeación y evaluación; c) cambios en los métodos de enseñanza; d) cambios en la administración de personal; e) cambios en la vinculación con los sectores productivos; f) cambios en la normatividad y reglamentación, y en general, g) cambios en el ambiente académico de la institución. Todos los cambios enunciados inciden en el mejoramiento académico de la institución.

4. Metodología

La experiencia relacionada con la evaluación externa muestra que no hay un método específico para evaluar el impacto (Urmala, 1994). Los métodos, los criterios y los procedimientos deben ajustarse a los requerimientos de cada caso, deben ser lo suficientemente flexibles para adecuarse a una situación

cambiante, no sujeta a leyes. En este sentido se justifica la utilización de un enfoque amplio que es proporcionado por la investigación cualitativa.

La investigación que realizaremos tiene una orientación explicativa, no meramente exploratoria o descriptiva. Tiene el propósito de explicar el proceso de la Evaluación de Pares y los factores que causan el fenómeno de impacto.

La investigación cualitativa nos permitirá partir de un plan metodológico que incluya elementos de métodos y técnicas convencionales, reservándose hacer modificaciones durante la etapa de recolección de información que se obtendrá mediante entrevistas personales, "in situ", a los principales actores en el proceso de cambio de la universidad: rector, jefes de departamento, directores de unidades académicas, alumnos y profesores. Los entrevistados, además de responder a cuestiones de su propia área, lo harán en relación de cuestiones generales, lo que permitirá contar con opiniones de varias fuentes sobre el mismo fenómeno.

Como apoyo a la entrevista se utilizará una guía semi-estructurada; la información que se obtenga por este medio, se complementará con información cuantitativa que permita situar a la institución en su contexto, y contar con algunos indicadores de funcionamiento. Se utilizarán técnicas de recolección de información de fuentes secundarias, que incluyen publicaciones y documentos de la universidad y los reportes del Comité de Pares de Administración.

Se utilizará el método de casos por su flexibilidad para comprender mejor el fenómeno de estudio, principalmente al permitir explorar situaciones en que no existen resultados claros y únicos, además de su efectividad de explicación de eventos relacionados con el comportamiento de las personas. Se ha dicho que el método de casos no tiene mucho rigor y que no proporciona bases para una generalización científica, sin embargo, los resultados del estudio de casos, como los de experimentos, son generalizables a las proposiciones teóricas y no a las poblaciones o universos (Yin, 1989).

Para cumplir con el propósito de llegar a conclusiones que nos permitan cierto grado de generalización, se hará un análisis comparativo de casos, sujeto a las restricciones dadas por el tiempo transcurrido desde el momento de la visita de los pares, así como los inherentes a limitaciones de tiempo y recursos para realizar las visitas.

Se seleccionará un grupo de universidades que nos permita comprender la problemática y proporcionar elementos suficientes para evaluar el impacto de las intervenciones de los Pares. Los casos seleccionados no siguen una lógica de muestreo estadístico, sino el de replicación para su validación.

Se seleccionarán instituciones que representen los dos subsistemas de educación superior: universidades y tecnológicos, considerando el grado de aceptación de los procesos de evaluación. Con base en lo anterior, nos proponemos encuestar a seis instituciones: cuatro universidades estatales y dos tecnológicos.

A la información obtenida se harán pruebas de validez y confiabilidad, aceptando de antemano que el estudio de casos enfrenta ciertas dificultades, principalmente las relacionadas con los métodos estadísticos. En nuestro caso nos interesa obtener evidencia para comprender el proceso de evaluación de pares y estar en posibilidades de evaluar los cambios atribuibles a las intervenciones.

Al aplicar el método de casos múltiples, la explicación del fenómeno se hace de manera iterativa. Los hallazgos del primer caso se comparan con las proposiciones iniciales, y si es necesario, se revisan y modifican las proposiciones, y así sucesivamente en los casos siguientes.

5. Avances, conclusiones y recomendaciones

La investigación a la que se hace mención en este reporte está en desarrollo. Al mes de octubre de 1995 se ha realizado una revisión bibliográfica a nivel nacional e internacional. Se ha obtenido la documentación del Comité de Pares, que incluye la información que se solicita a la institución, antes de la visita, lo cual permite contar con un diagnóstico previo. Se han visitado dos universidades seleccionadas como estudio de casos. A cada institución se le dedicará una semana para entrevistar a las personas a cargo de las áreas que fueron evaluadas en la visita del Comité.

De la revisión bibliográfica realizada a la fecha se pueden hacer algunas consideraciones:

En primer lugar, se observa una tendencia a nivel internacional que favorece a la evaluación externa como un instrumento efectivo para lograr el mejoramiento administrativo y académico de las instituciones de educación superior.

En segundo, se ha podido detectar que la experiencia sobre meta-evaluación o investigaciones del proceso de evaluación son muy escasas.

Y tercero, que no existen modelos conceptuales de aceptación general para realizar la evaluación. La tendencia observada es que la evaluación es una área transdisciplinaria en busca de una mayor precisión.

En el caso de México se ha encontrado que la experiencia de la evaluación externa no está debidamente sistematizada, explicable por su reciente incorporación al movimiento de evaluación observado en los últimos años.

Con base en lo anterior es recomendable realizar una sistematización de las experiencias en materias de evaluación, así como del impacto de las intervenciones de los Pares, dada su importancia para el mejoramiento de las instituciones de educación superior.

Además, desde el punto de vista de la metodología de la investigación, es recomendable utilizar el método de casos, realizando la debida documentación que permita compartir experiencias entre los investigadores.

Bibliografía

- Astin, Alexander, W. (1991) Achieving Educational Excellence, Jossey-Bass Pub. San Fco.
- Banta, Trudy W. y Asociados, (1993). Making a difference. Outcomes of a decade of assessment in higher education. Jossey-Bass Pub. San Francisco.
- Carrión Carranza, Carmen, (1993). La Investigación Educativa en los Ochenta, Perspectiva para los Noventa, Estados de Conocimiento. Evaluación de la Educación. 2ndo. Congreso Nacional de Investigación Educativa.
- Coombs, Philip H., (1992). Una perspectiva Internacional sobre los retos de la Educación Superior. En Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior. CONAEVA.
- Linn, Robert L (1993). Educational Assessment: Expanded expectations and challenges. Educational Evaluation and Political Analysis. Vol. 15, No. 1.
- Moodie, Grame C. (1986). Standards and criteria in higher education. SRHE y NFER-Nelson, Great Britain.
- Patton, M. (1982). Practical Evaluation. SAGE Publications, Newbury Park. London. New Delhi.
- Secretaría de Educación Pública (1991). Evaluación de la Educación Superior. Colección Modernización Educativa, No. 5.
- Scriven M. (1983). Evaluation Ideologies. En: Madans G. F. Evaluation Models. Klower-Nijhoff, Boston.
- Scriven, M. (1991). Evaluation Theasaurus. SAGE, Ed. 41. Newbury Park, California.
- Urmala, Erick, (1994). Impact Assessment: European Experience of Qualitative Methods and Practices. Evaluation Review, Vol. 18.
- VanVught y Westerheijden, D.F. (1992). Promises, Problems and Pitfalls of Peer Review. Documento Inédito.
- Yin, Robert K. (1989). Case Study Research, Design and Methods. SAGE.

**LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO
EL FEDERALISMO DIFÍCIL¹**

Carlos Ornelas²

Con el objeto de que la descentralización educativa contribuya al fortalecimiento del pacto federal, su misión inmediata debe ser la de encontrar un equilibrio dinámico entre la autonomía en la toma de decisiones y la concurrencia en la prestación del servicio, mediante una distribución más equitativa de atribuciones, responsabilidades y recursos fiscales; además, de hacerlo sin partidismos. Si los estados analizados aquí son un ejemplo congruente con lo que sucede en el resto del país, parece que la política de la ambivalencia le puede ofrecer resultados concretos al estado. Por una parte, la federalización progresa, y de ahí se deduce que es una prueba de que la reforma del Estado se mueve y otorga legitimidad al régimen que la abandera. Por otra, parece que el caso de la federalización educativa debilita la tesis de Weiler de que a mayor legitimación tiene que haber una pérdida de control. Lo que se observa para el plazo medio es una transferencia de los controles del centro a los estados. Tal vez si la transición se da con las políticas correctas en cada entidad federativa, no se pierdan la legitimidad ni el control de la educación.

Introducción

Contra una tendencia histórica que favoreció la centralización y frente a obstáculos políticos, la descentralización de la enseñanza básica y normal es una realidad. La firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (el Acuerdo, de aquí en adelante), que marcó las pautas y los cambios a la Constitución y la promulgación de la Ley General de Educación, que dieron forma a la nueva estructura legal del sistema educativo mexicano. En esos documentos se plantean las expectativas de que con un régimen educativo descentralizado se reforzará el federalismo. El desafío, una vez consagrada la transferencia del sistema federal a cada estado, es fusionar los antiguos subsistemas federal y estatal en un todo armónico y que la federación de éstos, a su vez, integren el sistema educativo mexicano. Pero hay obstáculos estructurales y coyunturales diferentes (escalafones para la promoción de los maestros, adscripción a sistemas de seguridad diversos y los intereses políticos del magisterio) que se derivan de la recesión económica de 1995.

¹ Será un capítulo del libro Las políticas descentralizadoras en México (1983-1995): Logros y desencantos, compilado por Enrique Cabrero y José Mejía (México: CIDE-FCE, de próxima aparición). Reproducido con permiso del autor.

² El autor es Director de Educación y Desarrollo, SC. Este ensayo es subproducto de un proyecto de investigación en marcha. Esta es una versión revisada, ampliada y modificada de un documento de trabajo publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas en mayo de 1995. En noviembre de 1994 se presentó una versión preliminar — mucho más extensa— en un seminario de la División de Estudios Políticos del CIDE. Ahí me beneficié de críticas y comentarios de muchos colegas, a quienes no puedo agradecer personalmente. Sin embargo, Alberto Arnaut y Joy Langston hicieron un esfuerzo extra y varias de sus recomendaciones fueron cruciales para mejorar los borradores subsecuentes. El estímulo que recibí de Enrique Cabrero para continuar el trabajo y publicar este ensayo fue importante; aprecio sus comentarios puntuales a ciertos aspectos de este artículo. Ana Rosario me obligó a corregir una y otra vez cada página, me hizo quitar muchos adjetivos y adverbios y, como siempre, me apoyó en cada momento de la redacción. A todos ellos mi consideración y gratitud. Por supuesto soy el único responsable por los errores y omisiones.