

Genealogía de la evaluación y acreditación de instituciones en México

ANGÉLICA BUENDÍA ESPINOSA*

Los sistemas de educación superior en el mundo navegan desde hace varios años por los mares de la evaluación y su inseparable socia, la acreditación. Esa ola que inició en diversas regiones del mundo a finales de la década de los ochenta, con el paso de los años ha mostrado que es posible incorporar prácticamente a todos los actores, funciones, procesos y actividades que se desarrollan en las organizaciones educativas de nivel superior en esa lógica. En este trabajo hacemos una reflexión sobre la evaluación-acreditación institucional como uno de los ejes de la política pública en educación superior. Nos referimos específicamente al caso de México, donde ubicamos dos esquemas-modelos de evaluación y/o acreditación institucional: el modelo ANUIES y el modelo FIMPES, y un programa orientado a la evaluación institucional, el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). Se abordan algunos de los efectos de estos mecanismos para el aseguramiento de la calidad, a fin de plantear alternativas y algunas conclusiones sobre los asuntos pendientes en esta materia.

Palabras clave

Evaluación
Acreditación
Calidad
Políticas públicas

* Doctora en Ciencias Sociales. Profesora investigadora titular "C" de tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Las líneas de investigación actuales se refieren a los procesos de institucionalización y cambio en la educación superior, al análisis institucional comparado en el sistema universitario público mexicano y al estudio de la políticas públicas en la educación superior mexicana. CE: abuendia0531@gmail.com

Debemos trabajar en el terreno de las acciones, reconociendo lo que tenemos o que ya existe, en el espacio de constitución de prácticas sociales capaces de reorientar la direccionalidad del proyecto gubernamental mediante opciones viables. Para ello, la condición fundamental pasa por la reunificación de los actores universitarios en un solo proyecto, aspiración difícil de alcanzar, pero hoy más necesaria que nunca.

EDUARDO IBARRA COLADO, 1993

INTRODUCCIÓN¹

Uno de los ejes centrales de la política de modernización de la educación superior mexicana ha sido la preocupación por la calidad y su mejora y/o aseguramiento por la vía de la evaluación, asociada a la rendición de cuentas. Se asume que el aseguramiento de la calidad (AC) y la evaluación constituyen un enlace entre el “mundo interno” de la educación superior y las fuerzas sociales, económicas y políticas que moldean la organización y la estructura institucional (Brennan, 1998). El aseguramiento de la calidad implica responsabilidad, entendida como la necesidad de demostrar acciones conscientes ante uno o más grupos de interés externo, entre los que pueden citarse los gobiernos que suministran los fondos, los estudiantes que, en el caso de los sectores privados, son usuarios y pagan por los servicios educativos, las familias de los estudiantes, los empleadores que ofrecen trabajo a los egresados, y los organismos o individuos que se vinculan con las instituciones a través de servicios de apoyo o proyectos de investigación. El AC implica una responsabilidad social, política y financiera que significa cumplir y demostrar las misiones y funciones asignadas a cada institución (Williams y Loder, 1990 cit. por Van Vught, 1996). El problema es que cada grupo de interés ante el que se debe rendir cuentas tiene objetivos distintos, emanados de un ambiente complejo que imprime un dinamismo particular a las instituciones de educación superior (Buendía, 2007).

Por otra parte, la rendición de cuentas, o *accountability*, ha tenido un gran impulso en la educación superior del siglo XX en Estados Unidos. Antes de la Segunda Guerra Mundial, las instituciones de educación superior gozaban de reconocimiento y confianza plena de quienes subsidiaban el desarrollo de sus funciones, ya fuera el Estado o los particulares. A finales de ese siglo y principios del XXI, los colegios y universidades estadounidenses enfrentaron fuertes presiones externas derivadas de la rendición de cuentas (Zumeta, 2001; Burke, 2005).

El dilema para las instituciones de educación superior, según Zumeta (2001), es cómo lograr un balance apropiado entre autonomía y rendición de cuentas. Para este tipo de organizaciones la rendición de cuentas democrática es sumamente importante, pues de ello depende la posibilidad de preservar su autonomía como un elemento crucial para la generación,

¹ Este trabajo tuvo su primera versión en la ponencia “Genealogía de la evaluación y acreditación de la educación superior en México: el caso de las universidades públicas mexicanas” (Ibarra Colado y Buendía, 2009a).

transmisión y aplicación del conocimiento y, al mismo tiempo, permite recuperar el sentido democrático que informe a la sociedad sobre el impacto de las actividades que realizan.

Las primeras exigencias para la rendición de cuentas estuvieron relacionadas con aspectos presupuestales y con indicadores de desempeño que permitían medir la eficacia y eficiencia de las universidades en términos de la inversión realizada. Por ejemplo, se utilizaban criterios que valoraban el gasto por alumno. No obstante, con el tiempo la rendición de cuentas para la educación superior ha visto surgir instituciones y actores y ha incorporado herramientas metodológicas y modelos de gestión empresarial que suponen una mayor transparencia para los actores involucrados en este campo organizacional. Se espera que con la rendición de cuentas las instituciones de educación superior respondan a los *stakeholders* en los ámbitos académico y administrativo, pero sobre todo en el cumplimiento de su función social. De esta forma, la sociedad podría identificar los mecanismos implementados para atender cada uno de los tres ámbitos descritos, y la subordinación hacia alguno de ellos, si es que la hubiera.

Aunque no es posible hablar todavía de la existencia de un Sistema Integral de Evaluación de la Educación Superior (SIEES), México ha transitado ya por varias etapas que han permitido integrar paulatinamente distintos organismos, estrategias, programas e instrumentos para el aseguramiento de la calidad, asociados tanto a esquemas de financiamiento extraordinario sujetos a concurso y rendición de cuentas, como a la legitimidad social, el prestigio y el reconocimiento institucional. Hasta ahora la valoración del impacto de la evaluación se ha centrado en el cumplimiento de indicadores sin que se aprecie con claridad su incidencia específica sobre la calidad, y sin que ello, a su vez, tenga implicaciones en la toma de decisiones de otros actores, por ejemplo, los estudiantes, los padres de familia o los empleadores, por citar sólo algunos. Además, esta valoración centrada en los aspectos cuantitativos del desempeño, no ha sido capaz de reconocer los efectos no deseados de prácticas que, por limitarse al cumplimiento de los indicadores exigidos, desplazan los propósitos fundamentales relacionados con el aseguramiento de la calidad.

EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO: BREVE CARACTERIZACIÓN Y UN ACERCAMIENTO A LOS MODELOS DE EVALUACIÓN-ACREDITACIÓN INSTITUCIONAL²

En México, las primeras acciones en materia de evaluación de la educación superior datan de la década de los setenta y fueron producto de los programas de gobierno y de diversas iniciativas de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). La concertación entre los actores ha sido fundamental, puesto que ha permitido que las decisiones de gobierno estén apoyadas por las organizaciones

² Este apartado ha sido recuperado de Ibarra y Buendía, 2009a.

educativas y que en éstas se promueva un consenso para proyectar acciones y realizarlas.³

En 1979 fue creado el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), como parte de las primeras políticas nacionales encaminadas al mejoramiento de la calidad de las funciones de las instituciones de educación superior. En él se establecieron cuatro niveles con sus correspondientes instancias: nacional con la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES); regional con el Consejo Regional para la Planeación de la Educación Superior (CORPES); estatal con la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES); e institucional con la Unidad Institucional de Planeación (UIP).

Sin embargo, la evaluación como política se institucionalizó con el Programa para la Modernización Educativa (1989-1994) del gobierno de Salinas de Gortari, que señalaba como prioritaria la evaluación permanente, interna y externa de las instituciones, para impulsar la mejora de la calidad de los programas educativos y servicios que ofrecían, y como meta la creación de una instancia que concibiera y articulara un proceso nacional de evaluación de la educación superior (Rubio, 2006a).

Este programa, continuado en sus términos fundamentales por el Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000), se caracterizó por redefinir las relaciones entre las agencias gubernamentales, las instituciones universitarias y la sociedad. Se trata de un punto de inflexión en la historia de la educación superior que implicó una nueva forma de conducción/regulación de las instituciones consistente en la articulación de procedimientos de evaluación asociados a programas de financiamiento extraordinario; a su vez, estos programas estarían sujetos a concurso bajo el establecimiento de compromisos explícitos de cambio de las instituciones, los cuales podrían ser constatados en etapas subsecuentes.

En este marco, se diseñó el proceso de construcción de la evaluación que abarcó dos momentos; el primero fue el diseño de la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA) en 1989 por la CONPES, cuyo propósito era formular y desarrollar la estrategia nacional para la creación y operación del Sistema Nacional de Evaluación a partir de tres líneas de acción: la autoevaluación de las instituciones, la evaluación del sistema y los subsistemas a cargo de especialistas e instancias, y la evaluación interinstitucional de programas

³ En general, para la política educativa la evaluación representa un proceso continuo, integral y participativo que permite identificar una problemática, analizarla y explicarla mediante información relevante. Como resultado proporciona juicios de valor que sustentan la consecuente toma de decisiones. La evaluación busca el mejoramiento de lo que se evalúa y tiende a la acción; tiene un carácter relativo a cada institución al tener como eje sus propios objetivos y metas, así como las políticas y estrategias para conseguirlos. Existen autoevaluaciones, evaluaciones externas y mixtas. Por otra parte, la acreditación es un procedimiento sustentado en un autoestudio que tiene como objetivo registrar y confrontar el grado de acercamiento del objeto analizado con un conjunto de criterios, lineamientos y estándares de calidad definidos y aceptados. Implica el reconocimiento público de que se cumple con un determinado conjunto de cualidades o estándares de calidad. La acreditación se realiza ante un organismo especializado y depende, en última instancia, de un juicio externo a la institución. Se aplica a instituciones y a programas académicos (Mendoza, 2002).

académicos y funciones de las instituciones mediante el mecanismo de evaluación de pares calificados de la comunidad académica; este último se concretó en 1991, con la creación de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y, posteriormente, en el año 2000, con la creación del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES). El segundo momento fue la formulación de un proyecto de evaluación de resultados por un examen general de egreso de licenciatura, propuesto para ser desarrollado en 1994 en una fase experimental, cuyo organismo responsable ha sido —desde 1994 y hasta la fecha— el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL).

La misma orientación de política se siguió en el Programa Nacional de Educación (2001-2006), cuyo fin último fue articular los distintos programas y estrategias de evaluación en un metaprograma, el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), y asociarlos definitivamente a los patrones de financiamiento extraordinario. Con ello se dio continuidad y profundización a las políticas impulsadas por el Estado desde finales de los años ochenta con base en la evaluación como eje articulador (Casillas y López, 2006). En el sexenio de Felipe Calderón, a través del Programa Sectorial de Educación (2007-2012), se reafirmó el intento sistemático por diseñar, operar y consolidar un SIEES para la educación superior, sin considerar la posibilidad de brindar un proyecto alternativo capaz de resolver lo que los gobiernos anteriores habían descuidado y que ofreciera un verdadero sistema incluyente, con amplia calidad y fuerte contenido social (Casillas y López, 2006: 74).

Para consolidar este modelo de conducción y coordinación gubernamental de la educación superior, durante los tres sexenios abordados se impulsó un sistema dual con políticas diferenciadas (Ibarra, 1998): por una parte, la educación superior universitaria y tecnológica quedó bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Educación Superior (SES); por la otra, la investigación y el posgrado se ubicaron bajo la conducción del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT).

Además, para operar dichas políticas se diseñó, desde finales de los años ochenta, un amplio repertorio de instrumentos de evaluación, acreditación y certificación que abarcan a las diversas instancias y actores que intervienen en los procesos educativos: instituciones, programas y proyectos académicos; profesores, investigadores, estudiantes y profesionistas. Ello ha derivado en un complejo diseño institucional para operar los procesos de evaluación y acreditación de la educación superior que involucra fuertemente al sector público y, aunque en menor medida, también al privado.

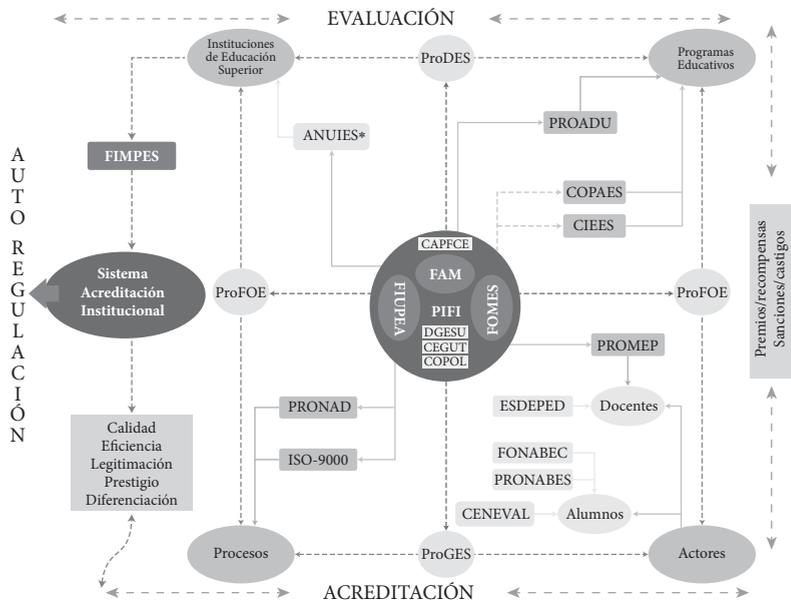
De hecho, el gobierno ha logrado articular los resultados de la evaluación con acciones de mejoramiento que repercuten en los presupuestos y la reputación institucionales, a través de la asociación evaluación-financiamiento-prestigio institucional, e impulsar programas para mejorar la infraestructura de las instituciones públicas de educación superior (PROMEP, Fondo para la Modernización de la Educación Superior —FOMES—, Fondo

de Aportaciones Múltiples —FAM—, Programa para la Normalización de la Información Administrativa —PRONAD— y Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario —PROADU—. A estos programas se deben agregar el Programa de Simplificación Administrativa y el de Instituciones de Excelencia para el sector privado.

En el caso de las universidades públicas, el programa de política más importante en este sentido ha sido el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), implementado en el año 2001, pues ha logrado aglutinar el amplio repertorio de instrumentos de evaluación, acreditación y certificación que abarcan a las diversas instancias y actores que intervienen en los procesos educativos: instituciones, programas y proyectos académicos, profesores, investigadores, estudiantes y profesionistas.⁴

A pesar de que cada uno de estos procesos implica la inversión de una gran cantidad de recursos humanos y financieros, los actores involucrados en el diseño e implementación de la política educativa no se han planteado la urgente necesidad de hacer un alto y reflexionar sobre los logros y desaciertos del trabajo hasta ahora realizado en materia de evaluación de la educación superior en el país.

Figura 1. Diseño institucional de la evaluación en México



Fuente: elaboración propia con base en Zambrano, 2013.

⁴ En esta etapa (2001-2006) también se promovieron los Programas Institucionales de Innovación y Desarrollo (PIID) en los institutos tecnológicos federales y estatales, y los Planes de Desarrollo Institucional de las escuelas normales (PDI), formulados en el marco del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN).

En México no existe algún organismo responsable de evaluar y/o acreditar al conjunto de instituciones que conforman el sistema de educación superior. Las experiencias más significativas son las de la FIMPES y la ANUIES. En 1992, la FIMPES inició sus trabajos como instancia acreditadora para las instituciones particulares. Se estableció el “Sistema para el ingreso y permanencia en la FIMPES” a través del “Fortalecimiento del desarrollo institucional”.⁵ En el seno de la ANUIES se aprobó, en 1996, el procedimiento para el ingreso y permanencia en la Asociación, el cual consta de un conjunto de indicadores y parámetros que se entendían como “requisitos de calidad académica”. La ANUIES señalaba entonces que este proceso no constituía, en sentido estricto, un mecanismo de acreditación de las instituciones de educación superior, sino que se trataba de un proceso de evaluación para el ingreso y permanencia en la Asociación y para promover la práctica de la autoevaluación en las instituciones.

El modelo de la FIMPES

Los objetivos de la acreditación institucional de la FIMPES se resumen en diferenciar las instituciones de calidad, mejorar la calidad de los servicios educativos y ejercer influencia sobre el prestigio y la imagen pública de las instituciones privadas que tienen impacto en el *mercado de los consumidores*. La Federación considera tres categorías entre sus miembros: a) fundadores, b) afiliados y c) aspirantes. En el año 2004 existían 72 miembros acreditados, 11 miembros asociados en proceso de su primera acreditación y cinco más en proceso de refrendo de su segunda acreditación.⁶

La Federación define la acreditación como la calidad que se otorga a las instituciones con relación al cumplimiento de estándares definidos con anterioridad. El proceso de acreditación está integrado por tres etapas: el autoestudio o autoevaluación realizada por la institución; la verificación vía un equipo visitador, integrado por académicos y personal administrativo provenientes de instituciones afiliadas a la FIMPES que examinan la correspondencia entre el reporte de autoestudio y lo observado durante la visita; y el dictamen, cuyo resultado puede ser: a) acreditada lisa y llana, b) acreditada con recomendaciones, c) acreditada con condiciones

⁵ El sistema fue aprobado por la XXII Asamblea General el 30 de octubre de 1992. La segunda versión de los Criterios contiene 169 requerimientos, los cuales fueron propuestos por la Comisión en la XI Asamblea General de la Federación, el 26 de octubre de 2001. En la XLI Asamblea General, el 26 de abril de 2002, se aprobaron los criterios que están vigentes, bajo los cuales se realiza actualmente el proceso de acreditación institucional.

⁶ Los miembros fundadores son aquellas instituciones que firmaron el acta constitutiva original; los afiliados, las instituciones que cumplen con los requisitos establecidos en los estatutos de la FIMPES y la reglamentación conducente, que hayan concluido satisfactoriamente con el proceso de acreditación; y los aspirantes son aquellas instituciones que por lo menos tengan una generación de graduados de los programas académicos que imparten, hayan presentado su solicitud de admisión y declarado estar dispuestas a iniciar su proceso de acreditación en los términos establecidos por el Reglamento, previa visita que realicen las personas que, para tal efecto, designa el Consejo Directivo (véase: www.fimpes.org.mx).

y d) no acreditada (las instituciones tienen un año para cumplir con las recomendaciones del comité dictaminador).⁷

La acreditación de la FIMPES es de tipo institucional, lo que significa que abarca a todas las unidades académicas y a los programas y servicios ofrecidos por una institución. Los criterios de la FIMPES son requisitos obligatorios presentados desde una enunciación normativa, bajo la palabra “debe”, y están sujetos a evidencias constatables a través de registros, documentos y/o evidencia.⁸

El punto de partida del proceso de acreditación es la tipología de instituciones de educación superior privada; ésta sólo considera como criterio de clasificación el perfil de la oferta educativa determinada por el máximo grado de estudios ofrecido por las instituciones (profesional asociado a doctorado).

El modelo de evaluación de la ANUIES

La ANUIES se fundó en 1950 y ha sido un organismo central en las políticas de educación superior por su participación en las instancias nacionales, estatales y regionales de coordinación, planeación y evaluación de la educación superior. En 1998 se aprobaron en la Asamblea General de la Asociación los indicadores y parámetros para el ingreso y permanencia en la ANUIES, mismos que se modificaron en 2002 (Fresán y Taborga, 2002). Su objetivo es promover el mejoramiento integral y permanente de la calidad y cobertura de los programas y servicios que ofrecen las instituciones afiliadas.

Para su ingreso y/o permanencia las instituciones realizan un ejercicio de autoevaluación en función del tipo institucional que les corresponda, con base en la “Tipología de instituciones de educación superior”.⁹ Los

7 La Federación requiere que el autoestudio evalúe todos los aspectos importantes de la institución; que éste sea realizado por colaboradores de todos los segmentos de la misma, incluyendo profesores, colaboradores, estudiantes, funcionarios y miembros del máximo órgano de gobierno, y que identifique de manera amplia y completa las fuerzas y debilidades de la institución respecto de los criterios. Adicionalmente, la Federación requiere que la institución realice un adecuado seguimiento de las acciones de mejora continua que se deriven del autoestudio. En el siguiente apartado veremos con detalle los criterios que se consideran.

8 El sistema está integrado por 169 requerimientos o criterios, contenidos en 11 capítulos: 1) filosofía institucional; 2) planeación y efectividad; 3) normatividad, gobierno y administración; 4) programas académicos; 5) personal académico; 6) estudiantes; 7) personal administrativo; 8) apoyos académicos; 9) recursos físicos; 10) recursos financieros; y 11) educación a distancia. Dentro de cada capítulo se especifican los criterios, estándares e indicadores que la institución debe cumplir.

9 La tipología de instituciones de educación superior fue aprobada por la XXIX Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES y la “Revisión de los indicadores y parámetros para el ingreso de las instituciones de educación superior a la ANUIES” se aprobó en la XV Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, celebrada en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y el Instituto Tecnológico de Puebla, el día 27 de mayo de 2002. La tipología de las instituciones es importante en el modelo de la ANUIES porque ordena analíticamente la diversidad institucional y ha sido la base para el desarrollo de políticas y programas orientados al mejoramiento de la calidad y al financiamiento, en el caso de las IES públicas. Además, según la ANUIES, la tipología busca mejorar el reconocimiento social de las instituciones de educación superior, generar indicadores de desempeño para efecto de los procesos de evaluación y acreditación acordes con la tipología resultante y proponer estrategias de apoyo financiero y técnico a las instituciones que propicien su fortalecimiento y consolidación (Fresán y Taborga, 2000).

requisitos que deben cumplir las IES para solicitar su ingreso consideran la antigüedad, la matrícula y el volumen de titulados, de acuerdo con la auto-determinación del tipo de institución elegido en la tipología de la ANUIES. A diferencia de la FIMPES, la ANUIES demanda a las instituciones haber operado cuando menos 10 años, tiempo en que se supone que aquellas habrán alcanzado cierto nivel de consolidación en sus procesos de gestión académica y administrativa. El modelo involucra la autoevaluación y la visita a la institución por una comisión de expertos, quienes emiten una opinión fundamentada sobre el tipo al que correspondería la institución de acuerdo con la clasificación tipológica, el cumplimiento de los requisitos de calidad, desarrollo y consolidación académica, y de los indicadores numéricos respectivos. El resultado de la evaluación es la aceptación y/o permanencia o la no aceptación.¹⁰

Breve comparación de los modelos

La ANUIES y la FIMPES revisan aspectos similares de las instituciones y las valoran en relación con sus estándares y criterios. En teoría, buscan influir en el mejoramiento de la calidad de las instituciones y de los programas educativos, así como en la efectividad institucional en general. Ambos modelos se sustentan en el mismo proceso: autoevaluación (evaluación externa por pares académicos) y/o resultados. El punto de partida es la ubicación de la institución en un determinado perfil institucional. Mientras que la FIMPES sólo considera el nivel educativo que se imparte, la ANUIES incorpora criterios que asocian funciones y perfiles. En ambos casos se minimiza el problema de la diversidad y heterogeneidad institucional, cuestión que intenta resolverse al plantearse el concepto de calidad que subyace al modelo de evaluación seguido.

En relación a los resultados que se obtienen del proceso, la FIMPES asume una jerarquía institucional. Los resultados pueden ser: acreditación lisa y llana, acreditación con recomendaciones, acreditación con condiciones, y no acreditada. La consecuencia formal más importante de la acreditación ofrecida por la FIMPES es la posibilidad de que aquellas IES que obtienen una acreditación “lisa y llana”, puedan optar por su ingreso al Programa de Simplificación Administrativa y al registro de la SEP de Instituciones Particulares de Excelencia. La consecuencia legal alcanza la eliminación de ciertos trámites administrativos y de publicidad de las IES privadas. En el proceso de evaluación de la ANUIES sólo hay posibilidades de ingresar y/o permanecer en la Asociación.

Ambos procesos se integran por dimensiones y/o criterios e indicadores. Los primeros son los elementos críticos de operación de las instituciones de educación superior. A cada uno corresponde un conjunto de indicadores de carácter cualitativo y/o cuantitativo. Se supone que la institución

¹⁰ El esquema de evaluación institucional está integrado por diez indicadores: 1) naturaleza y misión de la institución; 2) normatividad institucional; 3) planeación; 4) infraestructura académica; 5) planes de estudio; 6) evaluación; 7) profesores; 8) estudiantes; 9) recursos financieros; y 10) difusión cultural. Cada uno de ellos contiene los parámetros e indicadores contra los que se comparan las instituciones.

“debe demostrar con evidencias” que cumple con dichos indicadores. Cuando los indicadores son cuantitativos se definen como parámetros, que serían los valores ideales o deseables de un indicador, previamente establecidos por el organismo evaluador o acreditador. Los de carácter cualitativo encuentran su “efectividad o grado de cumplimiento” en el equipo visitador y sus juicios de valor. En el Cuadro 1 se resumen las características generales de ambos modelos.

Cuadro 1. Modelos de evaluación y/o acreditación institucional

Criterios	FIMPES	ANUIES
Fundación del organismo	1980	1960
Instituciones	Privadas	Públicas y privadas
Adoptada como política de evaluación	1994	1992
Condición normativa	No obligatoria	Obligatoria si se pretende ingresar a la Asociación
Temporalidad	Cinco años (para cumplimiento)	Cada siete años
Autodeterminación institucional	Oferta educativa por nivel de estudios	Naturaleza funcional académica Áreas específicas del conocimiento Niveles de la oferta educativa
Fases del proceso	Autoestudio Visita de expertos Dictamen	Autoevaluación Visita de comisión de expertos Ingreso y/o permanencia
Resultados	Acreditada lisa y llana Acreditada con recomendaciones Acreditada con condiciones No acreditada	Ingreso y/o permanencia en la Asociación
Difusión	Página web Gacetas No se publica el tipo de acreditación que se otorga	nd
Usos de la acreditación	Mejora de la calidad, prestigio e imagen institucional	Mejoramiento de la calidad, reconocimiento social, generación de indicadores de desempeño, diseño de estrategias de apoyo financiero y técnico para el fortalecimiento y consolidación de las IES
Sanciones/premios	Programa de simplificación administrativa y de instituciones de excelencia de la SEP	No hay

Cuadro 1. Modelos de evaluación y/o acreditación institucional (continuación)

Crterios	FIMPES	ANUIES
Crterios orientados al “deber ser” de la institució	Filosofía institucional Planeación y efectividad Normatividad, gobierno y administracón	Naturaleza y misi3n de la institució Normatividad institucional Planeacón
Crterios orientados a la operacón de las funciones acad3micas de la institució	Programas acad3micos Personal acad3mico Estudiantes	Planes de estudio Estudiantes Evaluacón Profesores Difusi3n cultural
Crterios orientados al apoyo de las funciones acad3micas	Personal administrativo Apoyos acad3micos Recursos f3sicos	Infraestructura acad3mica
Crterios orientados a la gesti3n y control de los recursos financieros	Recursos financieros	Recursos financieros
Otros	Educaci3n a distancia	

Fuente: FIMPES, 2005; Fresán y Taborga, 2002.

El PIFI: un programa orientado a la evaluaci3n institucional de las universidades p3blicas mexicanas

El PIFI ha sido el programa de pol3tica m3s importante implementado para las universidades p3blicas mexicanas. Se ha constituido en el motor para promover el cambio institucional que incluye los procesos de planeaci3n, evaluaci3n y financiamiento hacia las universidades p3blicas, constituy3ndose en un mecanismo de regulaci3n a partir del cual las universidades p3blicas compiten por recursos econ3micos limitados, bajo un patr3n de planeaci3n participativa, evaluaci3n y control que induce el cambio institucional y modeliza, de acuerdo con la pol3tica educativa, una universidad de calidad asociada a las universidades de investigaci3n (D3az Barriga, 2008). Se trata de un “metaprograma”, o programa paraguas, que posibilita una conducci3n gubernamental de la educaci3n superior con m3s articulaci3n y consistencia.

Los PIFI se diseñaron en el año 2001 y se realizaron anualmente hasta el año 2008, cuando por primera vez se elaboraron para dos años. Desde el inicio se han fundamentado en el desarrollo de proyectos por parte de las universidades p3blicas, bajo la estrategia de planeaci3n participativa, que implica principalmente a los actores (profesores y estudiantes), y a los procesos acad3micos (programas educativos) y de gesti3n.

La formulaci3n de los PIFI por parte de las universidades se propone contribuir al mejoramiento de la calidad y al reconocimiento social del subsistema p3blico universitario con base en un Plan de Desarrollo Institucional. Estos proyectos est3n basados en los supuestos de la mejora de la capacidad y competitividad acad3micas, medidas en t3rminos de la habilitaci3n del personal acad3mico y la evaluaci3n y acreditaci3n de

programas, respectivamente en la certificación de estudiantes y profesionistas (Proyectos de Fortalecimiento a la Oferta Educativa, ProFOE); así como en la certificación de las actividades y procesos de gestión (Proyectos de Gestión, ProGES).

Mediante la metodología de evaluación de pares, los PIFI son evaluados y apoyados con recursos económicos extraordinarios provenientes de distintos programas generados por el gobierno federal durante el periodo 1990-2000 para apoyar a las universidades públicas en el mejoramiento de diferentes elementos institucionales y que se articularon a dicho programa. Rubio (2006a), señala los siguientes:

1. Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), que coadyuva a la mejora del perfil del profesorado y el desarrollo de los cuerpos académicos de las instituciones públicas de educación superior.
2. El Programa Nacional de Becas (PRONABES), que asigna recursos económicos para apoyar a estudiantes en condiciones de desventaja económica.
3. El Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), que fomenta el desarrollo de los PIFI de las universidades públicas, mediante la asignación de recursos a proyectos asociados que tengan como objetivos mejorar el perfil del profesorado y la calidad de los programas educativos, la incorporación de nuevos enfoques de las tecnologías de la información y comunicación en los procesos educativos, la actualización de planes y programas de estudio, establecimiento y operación de esquemas para la atención individual y en grupo de los estudiantes, la ampliación y modernización de la infraestructura de laboratorios, talleres y centros de información, el desarrollo de sistemas integrales de información académica y financiera, y la mejora de los procesos de gestión.
4. El Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA), que otorga recursos para el desarrollo de los PIFI de las universidades públicas, mediante la realización de proyectos cuyo objetivo sea propiciar el aseguramiento de la calidad de los programas educativos que hayan sido reconocidos por su buena calidad mediante su acreditación por organismos especializados reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), o por haber sido clasificados transitoriamente en el nivel 1 del padrón de programas evaluados de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES).
5. El Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas Estatales (FAEUP), que se propone apoyar la realización de proyectos formulados por estas instituciones que incidan en la solución de problemas estructurales e impacten positivamente en su viabilidad financiera de mediano y largo plazo.

6. El Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU), que apoya acciones puntuales de colaboración nacional e internacional de las instituciones y sus cuerpos académicos.
7. El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que tiene como objetivo la ampliación y modernización de la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones.

Reflexiones en torno a los efectos no deseados de la evaluación y acreditación institucional

Las políticas de evaluación han producido importantes efectos en la transformación de la educación superior y la ciencia en México. Se trata de un balance de claroscuros que permite valorar el impacto de los esfuerzos impulsados hasta ahora para sentar las bases de las políticas y acciones que habrán de emprenderse en el futuro inmediato.

Es necesario reconocer que la evaluación y los esfuerzos orientados al aseguramiento de la calidad han incrementado la capacidad de conducción gubernamental induciendo cambios institucionales que de otra manera difícilmente se hubieran presentado. El eje articulador ha descansado en la planeación institucional, lo que ha posibilitado que las instituciones evalúen su situación actual y asuman compromisos explícitos sobre su desarrollo futuro. Ello ha implicado un proceso de racionalización que ha permitido reducir la discrecionalidad en el manejo institucional y se ha constituido como base para la evaluación del desempeño. Además, la dotación y uso de los recursos adquiere mayor sentido al articularse a programas específicos, lo que permite su seguimiento sobre la base de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información (Ibarra y Buendía, 2009b).

Diversas investigaciones sobre el impacto de los procesos de evaluación y acreditación institucional, así como de programas educativos, dan cuenta de sus efectos positivos, entre los que destacan la renovación y actualización de planes y programas de estudio de licenciatura y posgrado, la implementación de estrategias para promover la movilidad estudiantil y el seguimiento de egresados, el desarrollo de la llamada “tercera misión” de la universidad asociada a la vinculación, la innovación y la transferencia del conocimiento (Krücken, 2013), la renovación de la infraestructura física, el acervo bibliohemerográfico y la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación para favorecer el aprendizaje, y la formación de grupos de investigación y de redes de intercambio y colaboración intra e interinstitucionales; así como el mejoramiento de los sistemas de gestión e información institucional para el manejo oportuno de los recursos (Díaz Barriga y Pacheco, 2007; Buendía, 2007; Ibarra y Buendía, 2009b; Buendía, 2011).

Estas mismas investigaciones también han permitido observar efectos no deseados o no previstos derivados de los procesos de evaluación y acreditación institucional. La primacía de la racionalidad técnica y cuantitativa de éstos sobre la casi imposibilidad de considerar la racionalidad política que convive con la vida institucional no ha permitido revalorar la

heterogeneidad y diversidad que caracteriza a las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, en buena parte determinadas por sus contextos locales y regionales y/o sus objetivos económicos, que muestran realidades contrastantes entre el norte y el centro más desarrollados, y el sur, que se ha caracterizado por acumular los mayores rezagos (Ibarra y Buendía, 2009b). Algunos indicios disponibles derivados de acercamientos preliminares a ciertas instituciones (Didriksson y Herrera, 2002; Cazés *et al.*, 2004; Buendía, 2007), abundan sobre estos contrastes y los relacionan con la variabilidad en los grados de consolidación institucional y las condiciones locales de cada institución.

De igual forma, esta preeminencia de la racionalidad técnica ha propiciado comportamientos institucionales adversos que, sin realizar esfuerzos reales de transformación institucional, se preocupan esencialmente por cumplir con los indicadores exigidos en los distintos programas de aseguramiento de la calidad, con la intención primordial de obtener los recursos adicionales a concurso o, bajo una lógica credencialista, lograr la “estrella” que les permita hacer un uso irracional de la mercadotecnia como vía para posicionarse en el mercado educativo. Se trata de la “universidad de papel” (Porter, 2007) que se preocupa tan sólo por proyectar cierta imagen institucional hacia el exterior, sin modificar necesaria o sustancialmente su funcionamiento interno, lo que ha abierto ya un espacio, aún poco analizado, proclive a la simulación institucional (Ibarra y Buendía, 2009b).

Este tipo de actitudes y prácticas distorsionan el objetivo primordial de mejorar la calidad de la educación superior, y sobreponen el cumplimiento formal de criterios e indicadores, a los procesos educativos reales que ocurren en los escenarios y las aulas de las instituciones de educación superior en el día a día. Es quizá el momento para discutir la racionalidad técnica y política de los procesos de evaluación y acreditación institucional, a fin de revalorar sus fundamentos, naturaleza y modalidades, es decir, cuestionarnos en qué medida los criterios e indicadores exigidos constituyen el instrumental administrativo para promover una transformación de los procesos capaz de conducir al mejoramiento de la calidad de la educación superior.

Es probable que tal como hoy operan los procesos de evaluación y acreditación institucional no contribuyan a la valoración de aspectos de difícil medición, dada su complejidad derivada de la multiplicidad de factores, específicamente, la generación, transmisión y aplicación del conocimiento. Y que, por el contrario, impliquen el desgaste de los responsables de coordinarlos en cada una de las instituciones, así como la intensificación del burocratismo y el desperdicio de grandes cantidades de recursos humanos y económicos.

Finalmente, es necesario enfrentar las distorsiones que han provocado los sistemas de acreditación y evaluación de instituciones y de programa educativos que operan hasta el momento, debido a su excesivo formalismo, su apego desmedido a indicadores de orden cuantitativo y a la atención de los productos en lugar de los procesos. Este modelo ha propiciado la simulación y la competencia desleal entre las instituciones por estar asociado a esquemas de financiamiento o de prestigio y reputación institucional,

además de que aún no hay evidencia de que responder a estos esquemas verdaderamente se considere en la toma de decisiones de los diversos actores del sistema de educación superior. De aquí que resulta indispensable transitar hacia un modelo que revalore los procesos a partir de consideraciones de orden cualitativo que ponderen las condiciones específicas de cada caso en términos de rezagos acumulados, condiciones materiales y potencialidades (Ibarra y Buendía, 2009b).

REFERENCIAS

- BRENNAN, John (1998), "Panorama general del aseguramiento de la calidad", en Salvador Malo y Arturo Velásquez Jiménez (coords.), *La calidad de la educación superior en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 13-30.
- BUENDÍA, Angélica (2007), *Evaluación, acreditación y calidad en la educación superior privada: un estudio de casos (1994-2004)*, Tesis doctoral en Ciencias Sociales, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- BUENDÍA, Angélica (2011), "Análisis institucional y educación superior. Aportes teóricos y resultados empíricos", *Perfiles Educativos*, vol. XXXIII, núm. 34, pp. 8-33.
- BURKE, Joseph C. (2005), "The Many Faces of Accountability", en Joseph C. Burke, *Achieving Accountability in Higher Education. Balancing public, academic, and market demands*, San Francisco, Jossey-Bass, pp. 1-25.
- CASILLAS, Miguel Ángel y Romualdo López Zárata (2006), "Los desafíos para la educación superior en la sucesión presidencial 2006", *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXV (4), núm. 140, pp. 73-101.
- CAZÉS, Daniel, Eduardo Ibarra y Luis Porter (coords.) (2004), *Geografía política de las universidades públicas mexicanas: claroscuros de su diversidad* (2 tomos), México, UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH).
- DÍAZ-BARRIGA, Ángel (coord.) (2008), *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana: un estudio en las universidades públicas estatales*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE)/Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).
- DÍAZ-BARRIGA, Ángel y Teresa Pacheco (coords.) (2007), *Evaluación y cambio institucional*, México, Paidós.
- DIDRIKSSON, Axel y Alma Herrera (coords.) (2002), *La transformación de la universidad mexicana: diez estudios de caso en la transición*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas/Porrúa.
- FRESÁN Orozco, Magdalena y Huáscar Taborga Torrico (2000), *Tipología de instituciones de educación superior*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), col. Documentos.
- FRESÁN Orozco, Magdalena y Huáscar Taborga Torrico (2002), *Indicadores y parámetros para el ingreso y la permanencia de instituciones de educación superior a la ANUIES*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), col. Documentos.
- Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES) (2005), *Manual para la aplicación del sistema de acreditación FIMPES*, México, FIMPES, en: www.fimpes.org (consulta: mayo de 2013).
- IBARRA Colado, Eduardo (1998), *La universidad ante el espejo de la excelencia: enjueros organizacionales*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Iztapalapa.
- IBARRA Colado, Eduardo y Angélica Buendía (2009a), "Genealogía de la evaluación y acreditación de la educación superior en México: el caso de las universidades públicas mexicanas", ponencia presentada en el VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano "La universidad como objeto de investigación. Universidad, conocimiento y sociedad: innovación y compromiso", Córdoba (Argentina), Universidad Nacional de Córdoba, 12, 13 y 14 de noviembre de 2009.

- IBARRA Colado, Eduardo y Angélica Buendía (2009b), "Informe nacional de México", proyecto ALFA (Aseguramiento de la Calidad: Políticas Públicas y Gestión Universitaria), Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA)/Unión Europea, en: http://www.cinda.cl/proyecto_alfa/htm/documentos.htm (consulta: mayo de 2013).
- KRÜCKEN, Georg (2013), "La investigación en educación superior. Un descenso en 'el remolino'", ponencia presentada en el Workshop: Comparative Studies in Higher Education: The university as an organizational actor, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 5 de abril.
- MENDOZA Rojas, Javier (2002), *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, México, UNAM-Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU)/Miguel Ángel Porrúa.
- PORTER, Luis (2007), *La universidad de papel: ensayos sobre la educación en México*, México, UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH), en: <http://desinuam.org/biblio/> (consulta: mayo de 2013).
- RUBIO, Julio (coord.) (2006a), *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: un balance*, México, Secretaría de Educación Pública (SEP)/Fondo de Cultura Económica.
- RUBIO, Julio (coord.) (2006b), *La mejora de la calidad de las universidades públicas en el periodo 2001-2006. La formulación, desarrollo y actualización de los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional: un primer recuento de sus impactos*, México, Secretaría de Educación Pública (SEP)-Subsecretaría de Educación Superior (SES)-Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI).
- VAN VUGHT, Frans A. (1996), "Evaluación de la calidad de la educación superior: el primer paso", *Evaluación Académica*, vol. 2, pp. 65-89.
- ZAMBRANO, Carmen (2012), *Transformación de la gestión y organización de las universidades públicas mexicanas: la experiencia del PIFI*, Tesis de Maestría en Desarrollo y Planeación de la Educación, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Xochimilco.
- ZUMETA, William (2001), "Public Policy and Accountability in Higher Education: Lessons from the past and present for the new millennium", en Donald E. Heller (ed.), *The States and Public Higher Education Policy. Affordability, access and accountability*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 155-197.