

FORO NACIONAL
“LA UPN: HISTORIA, DESAFÍOS, PERSPECTIVA Y REFUNDACIÓN EN EL
CONTEXTO ACTUAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR”

Ponencia: “Efectos de la evaluación diagnóstica (CIEES) en las condiciones de operación de la Licenciatura en Intervención Educativa (LIE) en tres Unidades UPN de la región centro-occidente”.

Temática 2. La UPN en el contexto actual de la educación superior.

Presenta: Dr. José Luis Arias López

Unidad UPN 142 Tlaquepaque

Introducción

El propósito de esta ponencia es presentar una síntesis de los hallazgos derivados de una investigación de corte cualitativo, mediante estudio de caso múltiple, efectuada sobre los efectos que ha tenido la evaluación diagnóstica en las condiciones académico-administrativas con las que opera el programa de la Licenciatura en intervención educativa en tres unidades UPN de la región centro-occidente, y una serie de recomendaciones para la mejora de la gestión institucional y el desarrollo del programa educativo, desde la experiencia reportada por los actores (Directores, coordinadores de la LIE, profesores y estudiantes egresados de la LIE).

El marco institucional

El análisis de los efectos de la Evaluación diagnóstica (CIEES) en las condiciones académico-administrativas con las que se ha desarrollado el programa educativo de la LIE, requiere dimensionarlo a la luz de los procesos de cambio institucional generados en la Universidad Pedagógica Nacional, durante el periodo 1999-2001, cuando desde su Rectoría Nacional se propuso una reforma a la estructura funcional y administrativa orientada al fortalecimiento institucional, basada en la búsqueda de la calidad académica y la transparencia administrativa y que parecía responder a las directrices establecidas por la ANUIES (2003) para la búsqueda y aseguramiento de la calidad en la educación superior y a la mejora de las condiciones estructurales de operación de las IES, entre las que se incluían las relativas a las formas de funcionamiento, normatividad, estructuras orgánicas y organizacionales, criterios e indicadores académicos, desarrollo de órganos colegiados y los procesos de planeación y evaluación institucional (Moreno, 2007).

Esta reforma se concretaría –en el año 2004- en un proceso de reestructuración académica, mediante la cual se sustituyeron las tradicionales funciones de docencia e investigación para dar lugar a cinco áreas académicas que articularon el quehacer académico de los docentes, y en la adopción del

Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) como herramienta para la programación anual de actividades, pero también como referente institucional para la adopción de criterios e indicadores para la autoevaluación de la gestión y de los programas académicos (Moreno, 2007).

Podemos decir que en esta etapa tuvo lugar una reconfiguración de la identidad institucional que implicó el tránsito de ser una universidad reconocida principalmente por su función de nivelación al nivel de licenciatura de maestros en servicio, a una institución de educación superior orientada a formar profesionales de la educación con un modelo académico-administrativo acorde a los nuevos esquemas de gestión pública institucional y que se correspondía con la reubicación de la UPN, en el año 2001, a la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (Castañeda et al., 2003).

Destaca, en estas circunstancias, la preocupación de las unidades UPN, que ya desde el año 1992, y como resultado del ANMEB habían sido transferidas a los subsistemas estatales de educación, por asumirse como dependencias de educación superior, y adaptarse, en la medida de sus posibilidades, a los nuevos mecanismos de planeación y evaluación institucional, así como por diseñar programas educativos de posgrado en el marco de los procesos de reforma de los diferentes niveles educativos, y la creación de la Licenciatura en Intervención Educativa (LIE), con usuarios diferenciados (bachilleres), de los profesores en activo a los que hasta entonces había atendido el conjunto de unidades UPN en el país.

La adopción de los mecanismos de aseguramiento de la calidad, mediante la evaluación diagnóstica de un programa educativo llevada a cabo por las Unidades UPN, pareciera haberse incentivado por una *oportunidad de cambio* (March y Olsen, 1989), que en este caso se ubica en la instrumentación, durante los años 2009-2012 por parte de la rectoría nacional de la UPN, del Programa de Fortalecimiento y Mejora de las Unidades UPN (PROFORM), cuyos tres ejes de acción: mejora de la habilitación académica, reordenamiento de la oferta educativa y mejora de la gestión institucional, ofrecía condiciones y recursos para apoyar los esfuerzos que en materia de mejora de la calidad emprendieran las Unidades UPN, y cuyos criterios e indicadores se correspondían con los mecanismos de aseguramiento de la calidad y cuya observancia posibilitaría obtener o ganar legitimidad, tanto para el quehacer, fines e imagen institucionales, como para el reconocimiento disciplinar y social del programa educativo de la LIE.

Impactos de la evaluación Diagnóstica

A continuación se presenta una síntesis de los efectos observados en tres unidades UPN de la región centro-occidente; una ubicada en el estado de Aguascalientes, otra en el estado de Jalisco y una más en el estado de Guanajuato.

En relación a los cambios percibidos en la estructura administrativa y de control escolar, la evaluación contribuyó a la mejora de indicadores como adquisición e instrumentación de sistemas y programas informáticos para la administración y control de la población escolar, la diversificación de los programas y convenios para la prestación de servicio social y prácticas profesionales, y en mejoras a la normatividad y reglamentos específicos para la regulación de las tareas vinculadas con el desarrollo de la LIE. Sin embargo y no obstante constituir una recomendación común emitida por los CIEES se destaca la insuficiente atención que ha tenido el desarrollo de programas y estudios de seguimiento de egresados, así como en la conformación de bases de datos a partir de los esfuerzos que en esta materia se han implementado en por lo menos uno de los casos.

Podemos apreciar que cada una de las Unidades UPN se ha desarrollado con una estructura organizativa singular, que se corresponde no con un modelo único de gestión institucional, sino configurada y *modelada* (Di Maggio y Powell, 1983) con base en las relaciones e interacciones con el subsistema educativo estatal al que se adscribe a partir del *arreglo institucional* (Basabe, 2007) mediante el cual se realizó la transferencia de las Unidades UPN a los sistemas estatales de educación en el marco del ANMEB en la década de los 90.

Desde la experiencia reportada por los actores, la evaluación no incidió en transformaciones en la estructura organizativa general, en términos de creación de nuevas estructuras o de organismos especializados, por ejemplo: programas u órganos colegiados para la evaluación y seguimiento de la calidad o de vinculación interinstitucional, pero si incidió en la conformación de algunas áreas, órganos o equipos colegiados para la atención a tareas específicas previas y posteriores a la realización de la evaluación, pero que no se han formalizado o incorporado a los organigramas operativos de las Unidades.

En relación a las formas de organización académica, las mayores contribuciones de la evaluación se observan en una mejoría inicial, aunque transitoria, en la sistematización y registro de la colegiación académica, mejoras en la habilitación académica que se tradujo en la conformación de cuerpos académicos y en la incorporación de profesores al Sistema Nacional de Investigación (SNI) en dos de los casos, así como mejoras en la conformación de los órganos colegiados responsables de los procesos de tutoría académica.

Dada la carencia de concursos de oposición para el ingreso de nuevos académicos que se ha registrado en la última década y que ha afectado a todas las unidades UPN, se advierte un fenómeno de saturación de funciones, caracterizado como una situación en que las Unidades UPN atienden cada vez más programas, pero sin incrementos significativos en la plantilla de docentes, y en algunos casos, con disminución de la misma.

En torno a los programas y servicios de apoyo a estudiantes, los mayores efectos que tuvo la evaluación se perciben en relación al fortalecimiento de los programas de tutoría académica, así como en la diversificación de los

mecanismos y estrategias de formación complementaria integral de los estudiantes. También se advierten mejoras en los programas de becas con los que cuentan los estudiantes, iniciativas para el aprendizaje de una segunda lengua y mejoras en los programas de titulación en dos de los casos.

En contraparte, se advierte una ausencia evidente de programas y estrategias orientadas a promover la movilidad estudiantil, la inserción laboral mediante bolsas de trabajo y de reconocimiento a estudiantes y egresados sobresalientes en los tres casos, así como insuficiencias en los niveles de eficiencia terminal y titulación, en uno de los casos.

Una de las dimensiones en las que es más visible la mejora es la relativa a la infraestructura básica. No obstante las limitaciones financieras y materiales que reportan los actores, por lo menos en dos de los casos se han efectuado significativas mejoras con respecto a las condiciones en las que se encontraban al momento de la evaluación. Los mayores efectos son significados por los actores en términos de mejoras en las instalaciones y servicios bibliotecarios, acondicionamiento y equipamiento de aulas y espacios de trabajo para los docentes, espacios para actividades recreativas y en esfuerzos iniciales para la incorporación de TIC a los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Factores que inciden en el seguimiento dado a las recomendaciones de mejora

De acuerdo a lo expresado por los actores, la atención a las recomendaciones recibidas por parte de los CIEES, es una cuestión multifactorial cuya cobertura requiere de transformaciones en la estructura de gestión que rebasa en ocasiones sus ámbitos de competencia. Sobre el particular puede advertirse que en el seguimiento dado a algunas (pero no todas) de las recomendaciones de mejora emitidas por los comités de pares evaluadores, gravitan tres factores que singularizan los procesos de gestión institucional en las Unidades UPN: la reconfiguración de la identidad institucional, la autonomía relativa y la ambigüedad financiera. Estos se ilustran en la tabla 1.

Tabla 1. Factores que inciden en el seguimiento a las recomendaciones de mejora.

Reconfiguración de la identidad institucional	<p>El no reconocimiento de la LIE en profesiograma, que afecta en general la inserción laboral de los egresados de la LIE.</p> <p>El no reconocimiento del perfil de egreso de la LIE en los campos laborales y funciones previstos en los concursos de ingreso al Sistema Educativo Nacional. (Esta condición pareciera estar cambiando con las reformas al Art. 3º Constitucional y la creación del Servicio profesional Docente).</p>
Autonomía relativa	<p>Carencia de personalidad jurídica para generar concursos de oposición para el otorgamiento de nuevas plazas.</p> <p>Carencia de personalidad jurídica para establecer convenios nacionales o internacionales para promover la movilidad académica, así como</p>

	<p>convenios de vinculación y colaboración interinstitucional para la prestación de servicio social y prácticas profesionales.</p> <p>La generación de programas especializantes u opciones de posgrado para los egresados está supeditada a su aprobación por la Comisión Académica Nacional.</p> <p>Los mecanismos de contratación y de adscripción de perfiles formativos al programa educativo se encuentran muy diferenciados y se adecúan no necesariamente a las condiciones establecidas en sus marcos normativos de creación, sino a las dinámicas emergentes en los contextos y subsistemas educativos estatales.</p>
Ambigüedad financiera.	<p>Carencia de partidas específicas para la adquisición de sistemas informáticos de control escolar.</p> <p>Ausencia de fuentes de financiamiento alternos para otorgar estímulos a docentes no basificados o de tiempo parcial.</p> <p>De las tres Unidades UPN implicadas en el estudio, sólo una recibe fondos específicos federales y/o estatales, para hacer frente a las necesidades derivadas de atender sus funciones sustantivas como dependencia de educación superior.</p> <p>Las unidades UPN dependen del financiamiento federal, vía secretaría de educación estatal, para el pago de la nómina, pero no cuentan con recursos para realizar investigación (Seguimiento de egresados) o tareas de extensión universitaria, y es a través de la generación de recursos propios que se movilizan y aplican recursos para crear una infraestructura básica de servicios para la atención a los estudiantes y para brindar mantenimiento a sus instalaciones.</p>

Pero también se advierten factores que están en el ámbito de competencia y de las capacidades institucionales existentes, entre las que se destacan:

- La inexistencia de planes específicos de mejora.
- Carencia de estrategias institucionales/organizacionales o comisiones académicas para la cobertura a algunas de las necesidades identificadas, que posibilitarían implicarían su abordaje independientemente de que no exista una función específica en el organigrama.
- Decisiones personales de la autoridad escolar.
- Conflictos internos y aislamiento en el desarrollo de las funciones académicas..

Salvo algunas excepciones y de manera parcial, los resultados de la evaluación no se han tomado, de manera consistente y sistemática, como base para la toma de decisiones y no se ha registrado una transformación de las estructuras y de las prácticas organizacionales que permita significar el cambio como una conducta permanente y que se sedimente en la cultura institucional (Sampedro y Buendía, 2014).

A manera de conclusión

De lo hasta aquí expresado, podemos afirmar que el proceso de evaluación diagnóstica del programa de la LIE, experiencia hasta entonces inédita en las Unidades UPN, puede ser significada como un mecanismo de cambio en términos de *aprendizaje organizacional* (Peters, 2003) que posibilitó que las Unidades UPN asumieran un comportamiento y un sistema de valores en correspondencia y congruencia con los valores sociales reconocidos más amplios (Zimmerman y Zeitz, 2002), así como por la búsqueda de una condición que les permite *legitimar* su existencia, así como posicionarse y competir en mejores condiciones por los recursos sociales existentes.

Se advierten indicios de cambio institucional en términos de adopción de las reglas del juego institucional (Jepperson, 1991), mediante la incorporación y adopción de los mecanismos de evaluación externa instituidos en el campo organizacional de las IES en México. Podemos concluir que la evaluación diagnóstica puede ser entendida – dadas las contribuciones y limitaciones significadas por los actores- como un mecanismo proactivo para el desarrollo institucional con motivaciones de índole interna y externa que se legitima a través de la mirada de sus pares mediante la evaluación externa (Díaz, 2008), y como un mecanismo de supervivencia, en términos de las necesidades de diferenciación y competitividad que el campo organizacional y laboral le exigen, y que se han institucionalizado en su medio ambiente.

Recomendaciones

Para la gestión institucional

- Fortalecer la identidad e imagen institucional, así como la mejora de la gestión y relaciones ante la autoridad educativa estatal y rectoría nacional, sobre la base de las mejoras observadas en el ámbito de aseguramiento de la calidad de sus programas educativos.
- Dotar de personalidad jurídica a las Unidades UPN para el establecimiento de convenios de cooperación y de participación en programas federales y fondos concursables de financiamiento extraordinario para las universidades. (En particular, sobre la experiencia observada en las diversas Unidades UPN que se han constituido en Organismos descentralizados educativos (ODE).
- Consolidar el reconocimiento del perfil de egreso de la LIE en los esquemas de selección y concursos de oposición nacionales y estatales, así como visibilizar su perfil profesional en los subsistemas educativos estatales.
- Instrumentación de cambios en la estructura organizacional de las Unidades UPN y de estrategias para la re-organización estratégica y colegiada de las funciones sustantivas.
- Fortalecimiento de los procesos de inducción e ingreso al programa de la LIE y optimizar los mecanismos de adscripción de docentes para la atención del programa educativo.

- Generar canales de comunicación que permitan dar a conocer a todos los actores la información y los resultados del proceso de evaluación diagnóstica, pero también sobre los mecanismos implementados para dar seguimiento a la mejora y el estadio que guardan dichos procesos.
- Establecer órganos colegiados orientados a la mejora de la calidad, tanto en procesos de garantía de la calidad externa, como a la mejora continua interna.
- Introducir en la estructura organizacional áreas y funciones especializadas para favorecer la movilidad académica y estudiantil, la inserción laboral y el reconocimiento a estudiantes y profesores sobresalientes.

Para el desarrollo y mejora de las condiciones de operación de la LIE

- Fortalecimiento y renovación de los programas de capacitación y actualización profesional del profesorado, para apoyar la inducción y apropiación del modelo curricular de la LIE.
- Fortalecimiento y diversificación de los convenios interinstitucionales para la prestación del servicio social y prácticas profesionales.
- Implementación de estrategias para la mejora de la convivencia y relación interpersonal entre los miembros de la comunidad académica adscrita al programa de la LIE.
- Diversificar y optimizar los programas de tutoría y asesoría académica.
- Mejorar los índices de eficiencia terminal y de titulación del programa educativo, mediante talleres para el reconocimiento de las modalidades de titulación y programas emergentes de titulación para los egresados de la LIE.

Referencias:

- Castañeda, A., Castillo, R. y Moreno, X. (2003). *La UPN y la formación de maestros en educación básica*. SEP: Cuadernos de discusión.
- Díaz, A. (coord.) (2008). *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana*. México: IISUE.
- Jepperson, R. (1991). Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. En Powell, Walter y Di Maggio, Paul (comp.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A. C., Universidad Autónoma del Estado de México.
- March, J. y Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press
- Moreno, P. (2007). *Proyecto académico y política educativa en la Universidad Pedagógica Nacional 1978-2007. Una visión retrospectiva*. México: UPN.
- Peters, B. (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Sampedro, J. y Buendía, A. (2014). Análisis comparado de la evaluación-acreditación: instituciones, cambio y legitimidad en la educación superior en México. En Buendía, A. (coord.) *Evaluación y acreditación de programas académicos en México: revisar los discursos, valorar los efectos*. México: ANUIES.
- Zimmerman, M. & Zeitz, G. (2002). Beyond Survival: Achieving New Venture Growth by Building Legitimacy. *The Academy of Management Review*, Vol. 27, 3, 414-43.