

APUNTES ACERCA DE LA EVALUACIÓN EDUCATIVA

Antonio Gago Huguet

D.R. © Secretaría de Educación Pública,
Calle República de Argentina 28
Col. Centro, C.P. 06029, México, D.F.

ESTA OBRA ES PROPIEDAD INTELECTUAL DE
Antonio Gago Huguet

COORDINACIÓN
Oficialía Mayor
Secretaría de Educación Pública

COORDINACIÓN EDITORIAL
José Cruz de León González

CUIDADO EDITORIAL
Rafael Villagómez Vera

CORRECCIÓN DE ESTILO
Rogelio Dromundo Salazar

EDICIÓN Y DISEÑO
Leticia Mendoza
Karla Berlanga

FOTO DE PORTADA
Sófocles Hernández

PRIMERA EDICIÓN
Diciembre de 2002

ISBN: 970-33-0003-0

Impreso en México
Printed in Mexico

DIRECTORIO



LIC. VICENTE FOX QUESADA

Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

DR. REYES S. TAMEZ GUERRA

Secretario de Educación Pública

ING. JOSÉ MARÍA FRAUSTRO SILLER

Subsecretario de Planeación y Coordinación

M. EN C. LORENZO GÓMEZ-MORÍN FUENTES

Subsecretario de Educación Básica y Normal

DR. JULIO RUBIO OCA

Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica

ING. MARCO POLO BERNAL YARAHUÁN

Subsecretario de Educación e Investigación Tecnológicas

DRA. SYLVIA BEATRIZ ORTEGA SALAZAR

Subsecretaria de Servicios Educativos para el Distrito Federal

DR. FRANCISCO R. MEDELLÍN LEAL

Oficial Mayor

CONTENIDO



MENSAJE	
Reyes S. Tamez Guerra	7
PRÓLOGO	
Francisco R. Medellín Leal	9
INTRODUCCIÓN	
Antonio Gago Huguet	15
Siglas y acrónimos	17
Capítulo 1. La evaluación educativa	19
1.1. Veinte telegramas por la educación superior y una petición desesperada	21
1.2. Experiencias en la evaluación	25
1.3. La evaluación externa de los profesionistas	30
1.4. Criterios básicos para evaluar la calidad de los programas en las instituciones de educación superior	37
1.5. La evaluación del quehacer profesional: avances y perspectivas	47
1.6. Intervención en entrega de testimonios	52
1.7. Participación en el IV Foro de Evaluación Educativa	53
1.8. Evaluación y acreditación. Una visión de futuro	54
Capítulo 2. La calidad educativa	59
2.1. La calidad educativa y los procesos para evaluarla	61
2.2. Principales programas de evaluación en México	76
Capítulo 3. La educación superior	85
3.1. Políticas públicas para la educación superior en México	87
Capítulo 4. El Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL)	93
4.1. Evolución del CENEVAL	95
4.2. El CENEVAL su razón de ser y sus perspectivas	98
4.3. El CENEVAL y la inconformidad de la sociedad	104
4.4. El CENEVAL y la controversia	111
Capítulo 5. Los exámenes para egresados de licenciatura	117
5.1. Los exámenes generales para evaluar a quienes concluyen un programa de formación profesional	119
5.2. El EGEL y la evaluación institucional	128
Capítulo 6. La certificación y acreditación de los estudios superiores	133
6.1. Propuestas para acreditar programas académicos y certificar profesionales	135
Capítulo 7. Los indicadores	143
7.1. Indicadores básicos para evaluar la calidad de una universidad	145



REYES S. TAMEZ GUERRA

El Programa Nacional de Educación establece con toda claridad y con el énfasis necesario algunos principios rectores para las funciones y tareas que se realizan en el Sistema Educativo Nacional. Destaca el objetivo estratégico de mejorar la calidad de los procesos y los resultados de la educación que se imparte. La congruencia de tal objetivo con la mejor política para el desarrollo social es incuestionable, pues ningún proceso educativo constituye una auténtica y cabal oportunidad de progreso y desarrollo si no es de buena calidad.

A nadie escapa que definir la buena calidad de la educación que se ofrece a una sociedad es tema que implica la revisión y el análisis de múltiples factores, sin duda muchos más de los que es posible mencionar en este breve mensaje. Sin embargo, hay un elemento que es inevitable abordar en el contexto del volumen “Apuntes acerca de la Evaluación Educativa”, de Antonio Gago Huguet, que ahora se publica. Ciertamente, no es posible emprender acciones de mejoramiento sin el correlato de las acciones evaluativas pertinentes. Quien revise la evolución reciente de nuestro sistema educativo identificará la creciente atención que se ha dado a la evaluación de procesos y resultados. Al respecto, destaca la reciente creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, que implica un avance de enorme importancia en una secuencia de acciones que pasó antes por los distintos programas de la Dirección General de Evaluación de la SEP, como el Programa de Carrera Magisterial y la participación en procesos internacionales de evaluación tales como: la Tercera Evaluación Internacional de Matemáticas y Ciencias y el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes. Esa secuencia también pasó, de manera relevante, por las experiencias en el subsistema de educación superior, como la operación de la Comisión Nacional de Evaluación de la

Educación Superior (CONAEVA), las evaluaciones de los Comités Interinstitucionales y el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), y la más reciente creación del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) y diversos organismos reconocidos oficialmente como instancia idónea para acreditar programas de educación superior en áreas específicas.

En ese tránsito de nuestro sistema educativo hacia el establecimiento de procesos de evaluación, especialmente en lo que se refiere a la participación de organismos que realizan evaluaciones externas, uno de los protagonistas ha sido Antonio Gago Huguet. De ahí el interés por publicar ahora sus puntos de vista, los cuales son una valiosa aportación a la discusión y el estudio permanente de un tema como el de la evaluación educativa.



FRANCISCO R. MEDELLÍN LEAL

Desde las observaciones pioneras de Charles Darwin, la supervivencia de las especies a lo largo del tiempo ha estado en razón directa con la capacidad de cada una para adaptarse a los cambios de la naturaleza. El predominio del hombre obedece a que ha podido tomar conciencia de sí mismo, conocer su entorno y adaptarlo a sus propias necesidades a través de los instrumentos de su propia invención.

El lenguaje, que es una cualidad exclusiva de la especie humana, fue un paso decisivo para conservar y transmitir el conocimiento de unas personas a otras, de unas generaciones a las siguientes. Al acumular y comunicar a los demás sus conocimientos, el hombre pasó de ser sólo un individuo para convertirse en una sociedad tan extensa como la suma de todos sus miembros y tan longeva que nació con el Homo Sapiens y sigue siendo ella misma en el Homo Videns, para usar la expresión de Giovanni Sartori.

Asentado ya en las comunidades de agricultores, el hombre ensayó medios más ordenados y eficaces de transmitir el conocimiento de los viejos y los adultos a los niños y jóvenes; de esta forma potenció la memoria colectiva, emprendió el descubrimiento de los primeros secretos de la naturaleza –la agricultura misma fue uno de ellos– y empezó a inventar. La expansión social de los conocimientos fue adquiriendo orden y concierto hasta dar lugar a nuevas y complejas estructuras que explican la rápida evolución humana: la educación, la ciencia y la tecnología.

En los últimos milenios han florecido distintas civilizaciones en diversas partes del globo terráqueo; algunas fueron sucesivas y otras han coincidido en el tiempo, a veces sin tener siquiera noción de su coexistencia. Pero siempre y en todas partes, las civilizaciones más duraderas y avanzadas han sido las más sabias. Lo mismo ha ocurrido con las sociedades: la más viable es la que más

sabe.

En nuestros días, como en toda la historia, la educación es el recurso por excelencia para el desarrollo de las sociedades y la felicidad de las personas. El proceso empieza en la familia y asume una dimensión social y un carácter ordenado y sistemático en la escuela. La sociedad será más fuerte y tendrá mejores expectativas de futuro en la medida que las instituciones familiar y educativa estén en mejores condiciones para proporcionar a los niños, jóvenes y adultos una educación más completa y avanzada, una educación de mayor calidad.

La calidad de la educación no es un concepto abstracto, sino bien definido y susceptible de ser medido a través de cinco factores específicos: su eficacia, su eficiencia, su pertinencia, su trascendencia y su equidad.

La eficacia es la medida en que la tarea educativa alcanza sus propósitos; la educación será más eficaz cuanto más se acerquen sus resultados a los objetivos, metas y fines que persigue.

La eficiencia es la capacidad para aprovechar los recursos disponibles; la educación será más eficiente cuanto mejores frutos obtenga de los recursos humanos, pedagógicos, técnicos, materiales y financieros que están a su disposición.

La pertinencia es el grado en que la educación responde a los problemas, demandas y expectativas de la sociedad. La educación será más pertinente cuanto mejor satisfaga las variadas exigencias de la sociedad: preservar y fortalecer la cultura y los valores, formar recursos humanos calificados para los procesos económico, político y social; desarrollar el conocimiento científico y las aplicaciones tecnológicas. Será más pertinente cuanto más vigentes sean las teorías y conocimientos que imparte, más legítimos los principios y valores que transmite y más factibles sus estrategias y métodos.

La trascendencia se refiere al potencial de la educación para que sus resultados perduren en el tiempo y sean aplicables a un número mayor de casos; la educación será trascendente si prepara a los estudiantes para que continúen educándose a sí mismos a lo largo de toda su vida y si los conocimientos que imparte son útiles para resolver espectros más amplios de problemas de la sociedad y los individuos.

La equidad es la capacidad de la educación para dar cabida a un mayor número de personas con limitaciones económicas, de tiempo o espacio; la educación será más equitativa cuanto mayores posibilidades ofrezca en cuotas, becas, horarios, trámites y gestiones, cobertura geográfica, instalaciones para personas con alguna discapacidad. El principio rector de la equidad es el trato desigual a los desiguales.

Aunque siempre ha habido una relación directa entre la calidad de la educación y el desarrollo de las sociedades en el mundo intensamente competido del siglo XXI, esta ecuación cobra mayor

validez: sólo la educación de alta calidad puede dar una preparación efectiva a los estudiantes para que respondan a las exigencias del aparato productivo en acelerado proceso de transformación y desarrollen sus potencialidades humanas en el mundo abierto del siglo XXI.

Las sociedades tienen conciencia de la importancia estratégica de la educación y por ello destinan una parte apreciable de su ingreso a sufragar el funcionamiento de las instituciones educativas. A cambio, no esperan cualquier tipo de educación, sino aquella que tenga la más alta calidad posible; es decir, la que dote a los alumnos, de manera efectiva y no sólo aparente, de las habilidades, aptitudes y conocimientos que se requieren en las distintas esferas de la vida de la comunidad.

Más allá de la voluntad individual de las personas, el ejercicio profesional en las sociedades contemporáneas está sujeto a las reglas implacables del mercado: los profesionistas mejor preparados y actualizados alcanzan las oportunidades más atractivas, mientras que aquellos que tienen una formación deficiente son marginados en las distintas áreas de actividad. Es frecuente en América Latina encontrar grandes masas de profesionistas confinados a la economía informal, como resultado, entre otros elementos, de los bajos niveles de calidad de la educación.

Históricamente, la educación ha sido el factor dinámico para el ascenso transgeneracional de las familias en la pirámide socio-económica y cultural; pero este proceso sólo se cumple cuando la educación es capaz de formar los recursos humanos altamente calificados que demandan las actividades económicas, sociales, culturales y políticas. Por eso, la alta calidad de la educación es uno de los requisitos primarios para construir una sociedad equitativa y justa.

De todo esto se deriva la conclusión de que la educación de mala calidad constituye un engaño a los alumnos, sus familias y la sociedad, pues equivale a la no-educación; los certificados y títulos profesionales que no corresponden a una alta preparación, pueden servir para dar una satisfacción efímera a quien los detenta, pero carecen de todo valor práctico, pues en el mundo real lo que cuenta son las aptitudes y habilidades de cada profesionista en cualquier rama del conocimiento.

La educación de calidad es el verdadero y único capital de los jóvenes que, por la condición social y económica de sus familias, no tienen más recursos para competir que sus propias capacidades, sus conocimientos, destrezas y habilidades. Hay una relación directa entre la calidad de la educación y la equidad social.

¿Cómo asegurar una educación de buena calidad? ¿Cómo saber si una institución o un programa educativo es o no eficaz, eficiente, pertinente, trascendente y equitativo?

La respuesta es la evaluación; la medición objetiva e imparcial de

la calidad de las instituciones, los programas, los currículos, los profesores e investigadores, los laboratorios, las bibliotecas, las políticas y estrategias pedagógicas, el aprovechamiento de los alumnos.

La evaluación no es una novedad; ha sido practicada desde siempre por las instituciones educativas para la promoción de los alumnos de un grado a otro y para el otorgamiento de certificados y títulos profesionales. Por su parte, las empresas, los organismos públicos, las organizaciones sociales y el mercado, evalúan permanentemente a cada uno de sus actores y, en función de los resultados, resuelven su ascenso o descenso en la escala jerárquica, salarial y de responsabilidades. Es ésta una evaluación a posteriori y sus resultados son inapelables.

La evaluación externa a las instituciones educativas es relativamente reciente en nuestro medio y su propósito central es identificar las causas que producen resultados exitosos o fallidos en las tareas educativas para que, a partir de esta información, los directivos tomen las medidas necesarias para preservar y ampliar los factores que generan calidad y corregir o cambiar los que la disminuyen. Es la mejor medicina preventiva, siempre que se aplique a tiempo y se aprovechen sus resultados.

En otra de sus vertientes, la evaluación es un mecanismo útil para asegurar a la sociedad el óptimo desempeño de los profesionistas a quienes confía su desarrollo en todos los órdenes, y para definir los términos de su mejora constante. Sus resultados permiten comparar la calidad de las distintas instituciones educativas y programas pedagógicos y aportan criterios objetivos para elegir una u otra. Esto es particularmente importante en un sistema de educación superior como el mexicano, caracterizado por los agudos contrastes en la calidad de las instituciones y programas.

De acuerdo con la costumbre y la legislación vigente, cada escuela, universidad o instituto de educación superior evalúa los conocimientos de sus alumnos al término de sus estudios para otorgarles un certificado y un título profesional. La Dirección General de Profesiones, por su parte, extiende la cédula profesional como un acto meramente administrativo. En estas circunstancias, los certificados, títulos y cédulas de todos los profesionistas son jurídicamente equivalentes, independientemente de su preparación profesional y de la calidad de las instituciones de las que proceden.

Una solución sensata a este problema sería la que propone el maestro Antonio Gago Huguet en este libro Apuntes acerca de la evaluación educativa: las universidades e instituciones de educación superior otorgarían a sus egresados, como lo hacen hasta ahora, el correspondiente título profesional, pero la cédula que los habilita jurídicamente para ejercer la profesión, estaría sujeta a una evaluación externa.

Este procedimiento permitiría respetar el derecho de cada institución de educación superior para evaluar a sus egresados y daría

a la autoridad un instrumento que garantizará un nivel básico de conocimientos, habilidades y destrezas de quienes adquieren la licencia para ejercer una profesión. El beneficio directo sería para la sociedad, pero también para los nuevos profesionistas y las instituciones de educación superior, ya que los resultados de las evaluaciones externas les servirían como diagnósticos serios y detallados sobre los factores que inciden en la calidad de la educación que imparten.

El maestro Antonio Gago Huguet es uno de los más reconocidos especialistas en evaluación educativa. Fundador y por varios años director del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), ha tenido apreciables experiencias en esta disciplina. El libro que tiene ante sí el lector recoge estudios, ensayos y ponencias que, en conjunto, ofrecen un panorama amplio, tanto conceptual como práctico, sobre la evaluación y acreditación de los programas e instituciones, la certificación externa de los alumnos y la calidad de la educación superior.

Durante años de trabajo en esta materia, el maestro Gago Huguet ha observado que la evaluación externa suele verse como una amenaza y en ocasiones incluso como una limitación a la autonomía de las instituciones de educación superior. Pero a medida que esta práctica se ha generalizado, se ha extendido también el reconocimiento de sus ventajas para identificar las fortalezas y debilidades de las instituciones de educación superior y ofrecerles información puntual que les permita emprender procesos de mejora continua.

Esta obra reúne los elementos principales del debate sobre la evaluación, la certificación y la acreditación, que toman carta de naturalización en el ámbito educativo del país, especialmente a partir de la determinación de la Secretaría de Educación Pública de elevar sustancialmente la calidad de los servicios educativos en todos los niveles, y del probado interés de los diversos sectores sociales, políticos, empresariales y académicos del país en ese objetivo.

INTRODUCCIÓN



ANTONIO GAGO HUGUET

Las características de este volumen hacen necesarias algunas explicaciones, casi con el carácter de advertencias a los lectores:

La primera es que no se trata de un texto “unitario”, sino de una selección de diversos documentos elaborados a lo largo de más de quince años con múltiples propósitos. De hecho, gran parte de estos escritos provienen de notas y transcripciones derivadas de conferencias, ponencias, participaciones en coloquios y sesiones de información en foros muy diversos. Nada de lo que se recopila en este volumen fue escrito o dicho pensando en su publicación como un texto integrado. La difusión previa de algunos textos, así como la publicación de este volumen son tareas ajenas a los propósitos originales con que fueron preparados.

Al lector no le será difícil entender en la mayor parte de lo que ahora se recopila que se tuvo el objetivo de divulgar ideas y propuestas que, en su momento, eran materia de reflexión y debate. Destaca el interés por establecer principios como el de la evaluación externa. Es evidente también el reiterado propósito de provocar reacciones (de todo tipo, signo y color) hacia la evaluación, la acreditación, la certificación, etc. en el medio universitario y en las esferas gubernamentales, donde durante lustros casi pasó inadvertido el deterioro paulatino de la calidad de la educación. Tal deseo de llamar la atención y poner el tema de la calidad en el centro de las preocupaciones explica la repetición machacona y el tono de sermón que desde la década de los 80 asumimos varios colegas de la SEP y la ANUIES en nuestras intervenciones públicas.

Ciertamente llegó a ser fastidiosa la insistencia en los mismos temas, así como los reclamos y las exhortaciones a quienes eludían sus responsabilidades para mejorar los servicios en las instituciones de educación superior.

También es cierto que hubo reacciones a nuestras provocaciones que nunca imaginamos, tanto a favor como en contra. Los

primeros años de trabajo en el CENEVAL fueron realmente intensos y constituyeron, sin duda, un punto de deslinde entre dos formas de enfrentar los desafíos de la evaluación educativa: una innovadora y abierta al escrutinio externo y otra inercial, suspicaz e, incluso, arrogante.

Creo que estas cuestiones serán percibidas por quienes lean estas páginas a pesar de su evidente carencia de sistematización y rigor académico. Como explicación –no como disculpa, pues no hay razón para ello– tan sólo puedo decir no hubo pretensión académica alguna en su elaboración. Se trata más bien de textos orientados a la promoción de convicciones y afanes personales, derivados de experiencias más administrativas que académicas. Por ejemplo, el primer texto (Veinte Telegramas por la Educación Superior y una Petición Desesperada) data de 1986 y fue presentado en un foro dedicado a la educación superior durante la campaña del candidato a la presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari. Las propuestas fueron incorporadas al programa sectorial y a partir de entonces, el tema de la evaluación ha sido prioritario en los planes de gobierno. Lo que ahí se planteó no fue sino lo que desde años antes veníamos discutiendo en la ANUIES y en la SEP, cuando rectores y autoridades gubernamentales decidimos planear y evaluar conjuntamente la educación superior en México. Desde entonces es mucho lo que hemos avanzado en la función de evaluar la educación. No niego con falsa modestia la satisfacción que todavía me produce haber participado en ese tránsito hacia la cultura de la evaluación. De ahí mi agradecimiento a los actuales colegas de la SEP, en particular a los responsables de esta serie de publicaciones en la Oficialía Mayor, que consideraron de interés publicar mis propuestas y alegatos al respecto. Les agradezco de manera especial su esfuerzo para rescatar algunas páginas razonablemente congruentes (no podían realizar milagros) entre ese cúmulo de textos, notas y apuntes sin orden ni concierto que les proporcioné. Vale.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS



AMFEM	Asociación Mexicana de Facultades y Escuelas de Medicina.
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CACEI	Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería.
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior.
CIEES	Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior.
	Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior.
COEPES	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
CONACYT	Consejo Nacional de la Educación Odontológica.
CONAEDO	Coordinación Nacional de la Educación Media Superior.
CONAEMS	Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior.
CONAEVA	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.
CONALEP	Consejo Nacional de Acreditación para la Enseñanza de la Medicina Veterinaria y Zootecnia.
CONEVET	Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales.
CONOCER	Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior.
	Consejo Nacional para la Acreditación de la Educación Superior.
CONPES	

COPAES	Consejo Nacional para la Acreditación de la Educación Superior.
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana.
COSNET	Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica.
EGCP	Examen General de Calidad Profesional (no vigente).
EGEL	Examen General para el Egreso de Licenciatura (sustituyó al EGCP).
FIMPES	Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior.
FOMES	Fondo para la Modernización de la Educación Superior.
IES	Instituciones de Educación Superior.
PROMEP	Programa para el Mejoramiento del Profesorado.
RVOE	Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SINIES	Sistema Nacional de Información para la Educación Superior.
SNI	Sistema Nacional de Investigadores.
SUPERA	Programa Nacional de Superación del Personal Académico.
TSU	Técnico Superior Universitario.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

LA EVALUACIÓN EDUCATIVA



Capítulo 1

LA EVALUACIÓN EDUCATIVA



1.1. VEINTE TELEGRAMAS POR LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y UNA PETICIÓN DESESPERADA

Muy pocos mexicanos están satisfechos con el quehacer actual de las instituciones de educación superior. La mayoría exige mejoramiento en la calidad y ampliación en la cobertura. Los reclamos vienen desde dentro y desde fuera del sector educativo y lo único que varía son las formas de expresarlos: lo que muchos grupos sienten y expresan en forma un tanto confusa y emocional ha sido objeto de análisis y evaluación por expertos en el sistema educativo. En lo esencial hay coincidencia: es necesario que las universidades y las demás instituciones de educación superior IES, atiendan y entiendan lo que los otros sectores de la sociedad esperan de ellas. En síntesis: la eficacia de las IES está en duda.

Se expone una breve síntesis de lo aportado por diversos protagonistas de la educación superior nacional. Esta presentación es muy general y tal vez parezca demasiado contundente. Sin embargo, debo recalcar que la falta de tiempo para explicar hoy las razones y los fundamentos de lo que se propone no significa que se carezca de ellos. El estilo es casi telegráfico y de ahí, en obvio juego de palabras, el nombre de esta ponencia.

EVALUAR Y ACTUAR CONSECUENTEMENTE

El primer grupo de sugerencias corresponde al problema reiteradamente señalado, de la falta de evaluación en la educación superior.

PROPUESTAS

1. La evaluación global e integral ha de ser una práctica constante y sistemática en cada institución educativa. La participación de eva-

- luadores externos se considera indispensable a pasar de ser una estrategia de difícil implantación. Las universidades autónomas, por recibir recursos públicos, deberían concertar procedimientos de evaluación de su eficacia y eficiencia con el gobierno federal y con el gobierno estatal correspondiente.
2. Es impostergable evaluar los resultados y no sólo los medios y los insumos. En este sentido es muy importante identificar y ponderar las modificaciones sociales y culturales atribuibles a los programas de las IES. En síntesis: las IES deben mostrar sus resultados a la sociedad.
 3. El gobierno debe propiciar la competencia entre las IES e impulsar la entrada de nuevos participantes, tanto del sector público como del privado. La educación superior es un servicio público, y lo relevante no es quien lo ofrece, sino si lo hace bien o no.
 4. Debe establecerse el examen nacional de bachillerato con las características de una evaluación global de la terminación de un ciclo educativo. Con ello se intenta propiciar una preparación básica suficiente en los bachilleres y un grado adecuado de exigencia académica en todos los centros de educación media superior, conjunto sumamente heterogéneo en nuestro país.
 5. Implantar la evaluación periódica de los profesores e investigadores en las IES, no sólo para efectos de promoción lo que ya es frecuente e incluso se ha trivializado, sino para los efectos de su permanencia en el puesto académico. Esta proposición implica revisar y modificar, sin menoscabo de los derechos laborales esenciales, el concepto de “definitividad” en las plazas académicas.
 6. Vincular el salario de los profesores a la calidad de su desempeño permanente, lo cual implica un programa de estímulos que sea independiente de los contratos colectivos y los tabuladores regionales.
 7. Establecer, para ciertas profesiones de interés prioritario, un sistema de evaluación que regule el ejercicio profesional y establezca el refrendo periódico de la cédula respectiva sólo a quienes mantengan sus conocimientos y destrezas en un nivel vigente, útil y actualizado.
- Aquí conviene destacar la necesidad de combinar las soluciones de carácter técnico y las de naturaleza política, pues cualquier enfoque aislado será insuficiente.

CALIDAD Y CANTIDAD

Una opinión generalizada es que la calidad de la educación superior depende de muchos factores y para mejorarla no basta, como muchos proponen, con restringir el ingreso a este tipo de instituciones. No obstante, también hay coincidencia en que los crecimientos excesivos resultan conflictivos a la luz de ciertos principios



de trabajo académico y deben resolverse prescindiendo de las presiones y consignas paternalistas. Se reitera que el país debe aspirar a que cada vez sean más los mexicanos con educación superior, pero se insiste en que esta meta no se alcanza tan sólo contando los alumnos matriculados en las IES. El mejor logro está en el egreso, en la calidad de la educación recibida y en la incorporación productiva a la sociedad.

PROPUESTAS

8. Diferenciar, como política educativa, entre el compromiso de educar a las masas y la necesidad de evitar la educación superior masificada. Educar a las masas es algo que no se logra haciendo alumnos en unas instituciones. Al respecto no hay titubeos en la tradicional política educativa: se debe educar a la masa; tampoco hay desconocimientos de criterios didácticos: la educación no debe impartirse en masa. El problema fundamental es la insuficiencia de recursos y la masificación ha sido un paliativo cada vez menos eficaz. Han de multiplicarse las instituciones y ha de moderarse su crecimiento.
9. Deben mantenerse los sistemas para regular el ingreso a las IES y hacerlos más rigurosos. Pero deben mejorarse los procedimientos de evaluación para medir las potencialidades de los jóvenes para el aprendizaje, la innovación y la creatividad.
10. Las universidades y demás instituciones de educación superior deben orientar sus esfuerzos a la formación de mejores profesionales, al fortalecimiento del posgrado y al desarrollo de la investigación, por lo cual no deben impartir estudios de bachillerato en ninguna de sus modalidades y variantes.

INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO NACIONAL

La educación superior ha de ser integral, humanista y valiosa en sí misma, pero ello no excluye que también ponga la mira en la productividad y en la inserción de nuestro país en los mercados mundiales. El énfasis de nuestras IES en transmitir conocimientos ha propiciado su rezago en cuanto a la capacidad para generar conocimientos. Esta concepción ha prosperado ante las presiones demográficas y la escasez de recursos.

PROPUESTAS

11. Que el Estado y las instancias privadas que fomentan la investigación pongan en práctica criterios de productividad y calidad aplicables a la investigación que realizan las IES y otros centros e institutos.

12. Establecer políticas que permitan evitar algunos efectos negativos de nuestros becarios en los programas de posgrado en el extranjero, pues con mucha frecuencia estos rinden más beneficios a los países que reciben al becario, ya sea por los temas de investigación seleccionados, el equipo e instrumental empleado o por generar dependencia en el consumo de bienes y servicios tecnológicos.
13. Diferenciar, por vías jurídicas y financieras, a las IES, de tal manera que no todas realicen en forma espontánea y arbitraria las funciones de docencia, investigación y difusión, ni todas pretendan quehaceres en todos los campos de conocimiento y la cultura. Las IES, organizadas en varios sistemas regionales, serían de distinto tipo y tenderían a especializarse complementándose unas a otras. El posgrado y la investigación podrían ser el eje fundamental de esa diferenciación.
14. Establecer estímulos fiscales y de otro tipo a aquellas empresas y organismos que utilicen tecnología y conocimientos producidos en los centros de investigación del sistema educativo nacional.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA CULTURA

Si se entiende la cultura como una visión del mundo tendremos que esa visión se verá enriquecida por la amplitud del conocimiento; si además aceptamos que la cultura comprende la serie de hábitos y costumbres de un grupo social determinado, así como su capacidad de contemplar y juzgar la realidad, tendremos que la calidad académica de la educación superior tiene sus raíces en el amplio conocimiento de la cultura, por encima de la especialización siempre limitante, así como en el desarrollo de las facultades creativas y el espíritu crítico. En síntesis: la calidad académica no puede establecerse al margen de la calidad humana de los implicados.

PROPUESTAS

15. Incrementar y consolidar la planificación y el desarrollo de la cultura como función sustantiva de la educación superior.
16. Excluir la visión utilitaria y los criterios meramente estadísticos al promover la difusión de todas las manifestaciones de la cultura.
17. Reafirmar como política general el pleno respeto a todas las creencias y la ausencia de temor a los individuos y grupos que hacen la cultura.

LA DIRECCIÓN Y EL GOBIERNO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Por último, hay tres proposiciones que se refieren al gobierno y a la

dirección de la educación superior mexicana:

18. La administración de una IES no debe entenderse como una tarea de coordinación en la cual la responsabilidad se diluye: administrar es dirigir. La dirección de las IES debe ser tarea de tiempo completo y estar en manos de personas que cuenten con el valor de la carrera académica y con la probada capacidad para la administración.
19. La representación gremial y estudiantil ha de seguir desempeñando el papel complementario, como necesario marco de referencia, al quehacer de los académicos y los profesionales de la administración en la dirección y el gobierno de las IES.
20. El Sistema nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior ha de ser fortalecido por las vías políticas y jurídicas, a fin de reafirmar su carácter de instancia concertadora entre el sector público federal y estatal y las IES autónomas.

Para concluir sólo me resta presentar la ya anunciada petición desesperada, la cual, asumo, es obvia para todos. Si la he puesto al final es para subrayar algo que me pareció relevante en la sesión preliminar: todos entendimos que el incremento en el gasto y la inversión en la educación superior es necesario, pero igualmente entendimos que es insuficiente, que no basta tener más dinero. Son muchas las propuestas de carácter técnico y de índole política que hemos hecho, en varias de ellas es mucho lo avanzado y la situación es mejor que la de hace tres o cuatro lustros. No ocurre lo mismo en materia de inversión y gasto, y el riesgo de deterioro es grave. Por tanto, se propone legislar de tal manera que incrementen su participación todos los implicados en el financiamiento de la IES y se garantice el refrendo de un compromiso nunca soslayado, la aportación del gobierno federal a la educación superior en una cantidad equivalente al 1.5 por ciento del PIB. Esto implica no sólo frenar el descenso de la última década, sino reorientar y transformar cualitativamente el gasto público.

1.2. EXPERIENCIAS EN LA EVALUACIÓN

Este análisis no es propiamente un comentario al “documento de referencia” que preparó Sylvie Didou Aupetit; más bien es una reacción.

Una reacción en la que se combinan la sorpresa, el beneplácito y cierta inconformidad. Sorprende la imprecisión de algunos datos presentados; y entera de cosas ignoradas y, ciertamente, decepcionan ciertas características del texto de Sylvie.

Se reconoce el esfuerzo y los méritos que entraña el documento de referencia. Sylvie Didou leyó muchas páginas en múltiples artículos y documentos; tomó notas y preparó algunas citas y acotaciones que consideró convenientes; logró cierto orden y coherencia

en un cúmulo de información amplio, aunque no siempre relevante. También intentó el comentario y el juicio, pero lo hizo con esa distancia que los académicos suelen tomar para aparecer como personas objetivas y neutrales. El producto final fue un documento encomiable por el esfuerzo implícito y ciertamente agradecer por la información que proporciona y porque logró un propósito: dar marco y centro a las presentaciones de varios participantes, entre ellos el autor que escribe. Coincido con colegas en el agradecimiento a Sylvie por provocar nuestra reflexión. Ahora pasaré a mis reacciones ante el documento.

1. Me llama la atención y me sorprende la inercial simplificación cuando se afirma, implicando el caso de México, que la evaluación, la acreditación, la supervisión del desempeño, el control de la calidad y cualquier otro concepto afín o equivalente son actividades o funciones que constituyen una moda iniciada a principios de la década de los 90 “principalmente bajo la influencia de organismos internacionales”, citando al BID y a la UNESCO. Aquí se hace una fácil cosecha de una línea de argumentación que se ha manejado, con sesgos ideológicos, para etiquetar a la evaluación-acreditación (y todas sus variantes) como algo exógeno e impuesto, como algo que somete y perjudica o, incluso, como algo que es ajeno a nuestra educación superior.

Mayor sorpresa produce el que la autora pase por alto las experiencias concretas⁽¹⁾ de evaluación-acreditación en las IES mexicanas anteriores a esa fecha y, sobre todo, ajenas totalmente a organismos internacionales. Parece olvidarse de que los organismos internacionales suelen declarar y recomendar a menudo algo que observaron en uno o varios países y les pareció positivo. En el caso de México, el tema de la evaluación-acreditación se ha discutido y promovido por las propias IES y las autoridades educativas con independencia de las similitudes y coincidencias respecto a otros países y los organismos internacionales.

Es un hecho en el que se debe hacer énfasis no por afanes chauvinistas, sino para orientar la discusión acerca de la evaluación-acreditación en función de sus propios propósitos, metas y resultados, y sin pretender satanizarla porque se realiza en otros países y la recomiendan organismos internacionales. La legitimación de la evaluación-acreditación por sus ventajas intrínsecas es lo más importante y, con ella, lo que hagan o digan otros países no es más que una referencia útil y conveniente que siempre es necesaria.

Si lo anterior vale, entonces también debe pasar a segundo plano la cuestión relativa a si han sido los gobiernos o han sido las IES u otras instancias de la sociedad los que han promovido, creado o implantado mecanismos destinados a comprobar grados de eficacia, eficiencia, pertinencia, equidad y trascen-

¹ Hace décadas que las universidades autónomas evalúan y acreditan a las universidades particulares que se “incorporan” a su régimen académico; la SEP cubre esa función al otorgar reconocimiento de validez oficial de estudios y lo mismo hacen los gobiernos estatales.



dencia en los programas educativos específicos y en las IES en su conjunto. Es evidente que la evaluación-acreditación tiene que hacerse con el concurso de todas esas instancias (IES-Gobierno-Sociedad) por lo que la paternidad de la iniciativa es algo secundario.

Que la evaluación-acreditación la promueva el gobierno o las IES u otra instancia, es asunto de estrategia operativa que puede simplificar o dificultar las tareas, pero no es algo inherente a la legitimación intrínseca de los escrutinios y juicios de lo que se hace en la educación superior. Lo realmente necesario es que la evaluación-acreditación se lleve a cabo; la manera de hacerlo y el repertorio de los protagonistas es asunto que siempre se resuelve, tarde o temprano, cuando hay interés en ello.

2. Otra de mis reacciones ante el documento de referencia es lo que interpreto como “aparente falta de compromiso”. Dije algo acerca de la habitual distancia que toman los académicos respecto al mundanal ruido; sin embargo, el documento sutilmente abandona la neutralidad y, mediante un par de citas, parece que toma partido y opta por una posición. Las contadas ocasiones en que Sylvie Didou pone un énfasis, lo cual hace al seleccionar sus citas, es para advertir de las limitaciones y los riesgos de la acreditación. En esta actitud se define a la acreditación como una “intervención abocada al control externo de la calidad, que no forzosamente tiene incidencias en el interior de las IES”. También transcribe la autora que “las mayores preocupaciones versan sobre la idoneidad de la escala de medición, su uso y legitimidad”. De nueva cuenta recurre a las palabras de Daniel Levy para esquematizar la acreditación como una tarea que propicia la “calidad académica convencional” y concluye diciendo que “lo que constituye un problema no es el sistema utilizado (para acreditar) siempre y cuando se reconozca su carácter convencional y sus alcances, sino su manejo político, su uso en la inducción de un cambio...” En síntesis, el problema sería un manejo político inadecuado de la acreditación.

Expresé al propio Levy con motivo de un seminario en el que participamos en Washington, que la educación superior mexicana presenta contrastes y desigualdades tan graves como inconvenientes que tienen que ver con su calidad; es decir, con su capacidad para lograr sus propósitos; con su aptitud para aprovechar sus recursos; con la pertinencia de sus objetivos, sus insumos y sus procedimientos; con la equidad de sus políticas y con la trascendencia de sus productos. Se trata de contrastes y desigualdades que deben desaparecer y este objetivo nada tiene que ver con un afán por cancelar los diferentes proyectos y las peculiares misiones y concepciones que cada IES tiene, asunto respecto al cual gozan de una garantía constitucional. Al acreditar se trata de establecer nive-

les indispensables de calidad y no de coartar la peculiaridad de cada IES.

La realidad social, política, económica y cultural de México presenta a sus instituciones de educación superior el propósito de mejorar su calidad como algo absolutamente prioritario. Alcanzar ese propósito tomará algún tiempo y demandará gran cantidad de acciones y decisiones por parte de todos, pero en particular de las propias comunidades en las IES, de los usuarios y los beneficiarios de los frutos de la educación y, además, de las autoridades gubernamentales.

No parece sensato cuestionar y posponer lo esencial, lo sustantivo, con argumentos y prevenciones, en ocasiones tan puntillosos que parecen intentos deliberados para frenar todo avance. Pedir la perfección antes de dar el primer paso es una forma “elegante” de evitar el riesgo de emprender algo; solicitar toda clase de garantías antes de comprometerse suele ser la actitud de quienes confunden la prudencia con las posturas pusilánimes. No se interpreten mis comentarios como una exhortación a proceder de manera aventurada e irracional; lo que pretendo es prevenir los riesgos de la reflexión infinita y la objeción permanente que paralizan todo intento y toda acción.

No hay rechazo al análisis y a la anticipación de las consecuencias del quehacer académico, pero sí hay preocupación por el uso sesgado de esas funciones. Los procesos de evaluación-acreditación no garantizan que se logre la participación y el compromiso de todos los sectores y estratos de una IES en los intentos de mejorar la calidad de sus funciones, pero las probabilidades de lograrlo siempre serán mayores cuando se busca la acreditación que en la opción opuesta: la de no evaluar; la de no contar con indicadores objetivos, la de no tener en cuenta los enfoques y estándares externos, tanto locales y nacionales como internacionales.

Por supuesto, la evaluación-acreditación no es suficiente para resolver todos los problemas que impiden la buena calidad, pero nadie ha dicho que baste con evaluar para mejorar. Siempre se ha insistido en que lo más importante es lo que se hace una vez que se conocen los resultados de la evaluación. Y aquí se incluye lo concerniente a las decisiones de los gobiernos, de las IES, de las familias, de los empleadores, etcétera.

Indudablemente, hay riesgos por el mal uso de los resultados de la acreditación y el ámbito político es uno de los más sospechosos al respecto, pero igualmente cierto es que la opción más probable es la de hacer buen uso de esos resultados. Lo importante es saber distinguir y actuar en consecuencia pues en todo hay riesgo, no sólo al evaluar y acreditar.

La docencia y la investigación también tienen el riesgo, poco probable, de usarse políticamente y lo mismo ocurre con la difusión de la cultura, con la administración y con el financiamien-



to; sin embargo, a nadie se le ocurre impedir estas funciones y sólo los empecinados cancelarían los intercambios de académicos, los proyectos internacionales de investigación o los financiamientos externos. Por tanto, una cosa es identificar y estar alertas ante riesgos y otra es la utilización de los eventuales riesgos como pretexto para sabotear el ejercicio de una función.

3. Debo hacer algunas proposiciones que parecerán obvias, pero es necesario ser insistente :
 - a) A los comentaristas y analistas bien intencionados y realmente interesados en contribuir a mejorar la calidad de los profesionales que egresan de nuestras IES les propongo que no se detengan en los riesgos de la evaluación-acreditación, sino que también atiendan y adviertan sobre los riesgos que tendría no evaluar y no promover la acreditación. Les propongo que se comprometan más y se preocupen menos por aparecer neutrales.
 - b) A los profesores e investigadores, así como a los encargados de la administración y el gobierno de las IES les propongo asumir una actitud positiva ante la evaluación-acreditación y no verla como una amenaza. Evaluar es una oportunidad y una herramienta para conocer la realidad de las cosas, pero la evaluación nunca es la causa ni el origen de esa realidad. Evadir la evaluación y soslayar los efectos de la acreditación externa y pública es tan sólo un subterfugio que puede beneficiar a unos cuantos y perjudicar a la mayoría.
 - c) A los estudiantes y a sus familias, así como a los otros sectores de la sociedad que tienen fundadas esperanzas en los beneficios de la buena educación superior, les propongo demandar a las IES que participen en los procesos de evaluación-acreditación, así como demandar a los organismos que evalúan y acreditan un ejercicio honesto, imparcial y técnicamente eficaz de sus funciones. Dichas demandas son válidas precisamente porque la evaluación-acreditación es un instrumento útil para informar a la sociedad acerca de la medida en que cada programa educativo alcanza los estándares de buena calidad que la propia sociedad requiere.
 - d) A las autoridades respectivas de los gobiernos federal y estatales –a quienes jurídicamente corresponde la acreditación de los programas educativos– les propongo hacer las precisiones necesarias y los ajustes pertinentes en las normas y los procedimientos para conciliar sus quehaceres y sus determinaciones con las tareas y resultados de los organismos nacionales e internacionales de acreditación. En particular es necesario explicar y formalizar los usos que hará la autoridad educativa tanto de los organismos de evaluación-acreditación (gubernamentales y no gubernamentales) como de los resultados que cada IES obtenga en las evaluaciones. Tales precisiones y deci-

siones contribuirán a darle transparencia y sentido a los procesos de evaluación-acreditación y evitarán las especulaciones y suspicacias.

- e) A los organismos, agencias y demás instancias que realizan procesos de evaluación-acreditación les propongo orientar su quehacer exclusivamente a identificar los niveles de eficacia, eficiencia, pertinencia, equidad y trascendencia que logra cada programa educativo e informar de ello a los directamente implicados en cada IES, así como a los diferentes sectores de la sociedad. Para ello, es menester establecer y cumplir criterios y principios que propicien la objetividad, la imparcialidad y la eficacia al evaluar.

Para estar a tono con la visión internacional de la acreditación, a todos les propongo levantar la cabeza y estar atentos siempre a lo que ocurre en el exterior. Así veremos cosas que no se nos han ocurrido y también veremos que nuestras ideas y ocurrencias también resultan convenientes a otros.

Tal actitud no es una imposición ni una moda de ahora, pues nunca la cultura o el conocimiento han necesitado convenios u organismos internacionales para difundirse cuando las personas implicadas están atentas al acontecer mundial. Los grandes logros de la ciencia, de las artes y de la tecnología partieron de esfuerzos que no fueron vistos como panaceas y a los que nadie les pidió garantías de infalibilidad y ausencia de riesgos. Después de todo, el simple hecho de vivir siempre ha sido un riesgo.

1.3. LA EVALUACIÓN EXTERNA DE LOS PROFESIONISTAS

Para quienes fungieron en el CENEVAL, la regulación de las profesiones es un asunto de la mayor trascendencia, cuyos efectos y repercusiones influyen en el quehacer de las instituciones que forman a los profesionistas y en la función y el desempeño que estos tienen en la sociedad.

Lo que aquí se analiza y revisa tiene que ver con una de las más caras expectativas de cualquier sociedad: con aquello que toda comunidad espera de parte de quienes han recibido los más altos niveles de educación gracias al esfuerzo de dicha comunidad. Esto es aún más evidente en nuestro país, en el cual la educación es un servicio de carácter primordialmente público.

En síntesis, lo que ocupa es la forma, modo o manera como la sociedad, mediante las normas y los procesos conducentes, intentará asegurar un mejor beneficio para todos con base en la calidad del desempeño de los profesionales que ha formado y a quienes otorga patente para ejercer. Dicho en otros términos, se trata de establecer condiciones idóneas para el mejor ejercicio de los profesionistas.

Se hacen propuestas concretas para el logro de estos propósitos.



Desde ahora se advierte que tales propuestas no son de fácil implantación, ya que implican la ruptura de ciertas concepciones más sustentadas en la costumbre y la tradición que en la necesidad de ser congruentes con las circunstancias de nuestro sistema educativo.

ALGUNAS PRECISIONES ACERCA DE LA CERTIFICACIÓN

Conviene precisar algunas cuestiones inherentes a la certificación; por ejemplo, el propio sentido del vocablo. Certificar es relativo a certidumbre, implica dar algo por cierto e, incluso, hacerlo constar públicamente mediante un documento. Sin abundar más en el sentido del vocablo, es posible inferir la importancia y trascendencia que tiene el proceso de certificación.

Aquí, lo que hay que hacer y constar como algo cierto es la idoneidad de una persona para ejercer una profesión. Entonces, la primera situación que debe resolverse o definirse es la de los elementos o términos de esa idoneidad. ¿Con base en qué elementos se determina la idoneidad de una persona para ejercer una profesión? Sin una revisión cabal de esos elementos, es posible hacer una aproximación:

1. Aspectos cognoscitivos

Una persona será idónea para ejercer una profesión si posee los conocimientos inherentes a esa profesión. Quizá evidente, el enunciado es sumamente general y requiere distintas precisiones:

- La profesión del caso debe ser definida en función de las tareas, los procesos, las actividades, etcétera, que realiza.
- Cada una de esas funciones debe referirse a un grado de dominio, a una modalidad del conocimiento, a un campo o disciplina del saber y a una serie de temas o segmentos particulares del campo de conocimiento.

2. Habilidades y destrezas

Otro elemento de la idoneidad para el ejercicio profesional se encuentra en las habilidades y las destrezas. Tales competencias están estrechamente ligadas a determinados conocimientos, pero conviene considerarlas por separado. De nueva cuenta es necesario que las habilidades y destrezas se precisen asociándolas a las funciones y quehaceres concretos que realiza el profesionista del caso, y establecer el estándar o grado de dominio indispensable.

Se pueden sintetizar los conocimientos, habilidades y destrezas como “competencias necesarias para el ejercicio profesional”. Sin embargo, este conjunto de competencias no agota ni cubre la noción de idoneidad. La competencia profesional incluye competencias específicas de carácter cognoscitivo, intelectual, afectivo y motriz, pero también a otros elementos, relativos a las actitudes, los val-

ores, los códigos éticos para la práctica profesional e incluso –como algunos establecen– los rasgos de carácter y personalidad.

PROPÓSITOS DE LA CERTIFICACIÓN

Otro aspecto que debe resolverse en lo que hace a la certificación es el de sus propósitos. ¿Para qué certificar? ¿Qué usos tiene el proceso? ¿Qué beneficios proporciona?

- Si al expedir un certificado se hace constar que algo es cierto, y si para certificar la idoneidad de una persona para el ejercicio de una profesión se han de establecer criterios, indicadores y estándares respecto a competencias, valores y otros elementos, entonces el primer beneficio de la certificación es que genera confianza. Confianza en el poseedor del certificado y confianza en el usuario de sus servicios profesionales. Con la certificación, el profesional obtiene un aval de su idoneidad y puede anunciarla públicamente. Ese aval es una garantía para el usuario y éste puede asumir, con una confianza razonable, que sus expectativas de atención profesional serán satisfechas.

El certificado es entonces un símbolo y, además, un instrumento que simplifica la identificación de las personas idóneas en un mercado laboral cada vez más grande y más diversificado. La certificación de profesionistas es un proceso que permite diferenciar los atributos y la capacidad de cada quien en contextos sumamente complejos y diversos.

- Puesto que la certificación es la formalización de resultados obtenidos mediante evaluaciones que permiten identificar los principales factores que inciden en la formación de un profesional, entonces las instituciones educativas, las autoridades gubernamentales y otras instancias de la sociedad implicadas pueden contar con información útil que les orienta en la toma de decisiones diversas: adecuar planes y programas; innovar estrategias pedagógicas; actualizar profesores, decidir políticas para asignar subsidios, créditos, patrocinios, vínculos, etcétera.

Otras ventajas y beneficios que se tienen con la certificación de los profesionales, es la relativa protección que le brinda al implicado en cuanto al trato que reciba por parte de los empleadores; sin embargo, lo anotado es suficiente para ilustrar los usos y ventajas de la certificación.

¿QUIÉN DEBE CERTIFICAR Y CUÁNDO SE DEBE CERTIFICAR?

Responder estas preguntas lleva a niveles más concretos y particulares; por lo tanto, entraña definiciones y tomas de posición más precisas y explícitas. Esto significa que se llega a los puntos en



donde la coincidencia es menor; probablemente a los puntos de discrepancia y de debate.

Para responder puede comenzarse con una apreciación de lo que se hace actualmente en México y, con base en los resultados de esa apreciación, ratificar o modificar los procedimientos en vigor, pues, contra lo que mucha gente supone, la certificación de los profesionistas no es algo novedoso ni reciente en el país. Lo novedoso es la certificación hecha por instancias externas a la escuela que educó o instruyó a los profesionistas. Se trata, entonces, de ponderar las ventajas de la certificación interna (la que otorga la institución educativa) y de la certificación otorgada por un ente externo.

Durante los últimos 50 años, los profesionistas han ejercido en México avalados por la propia escuela, instituto o universidad en que se educaron. El título profesional otorgado por las casas de estudio es lo que da por cierta la idoneidad de una persona para ejercer una profesión. Así, el título y el certificado son en esencia una misma cosa. Si se desea ser más preciso y hacer explícitos algunos pasos de carácter procedimental, entonces se tiene que hablar de la “habilitación” para el ejercicio profesional; es decir, lo que debe ocurrir para obtener la patente, conocida como “cédula profesional”, que otorga la Dirección General de Profesiones.

Habrá que preguntarse quién o qué instancia es la que está dando por cierta la idoneidad, la que está certificando al profesionista, ¿la Dirección General de Profesiones o la institución educativa? ¿La cédula o el título profesional? La pregunta es ociosa, ya que en esencia título y cédula son lo mismo, luego de algunos trámites y cotejos de datos que median entre ambos. El papel de la autoridad gubernamental es exclusivamente administrativo, y con base en ello, otorga la cédula profesional. Entre el título y la cédula profesionales no existe un solo acto de evaluación, un solo escrutinio de carácter cualitativo que permita corroborar el juicio de la institución educativa que concedió el título.

La certificación de los profesionistas en México ha sido interna de manera preponderante. Quedan como posibles excepciones aquellos casos de examen profesional en los cuales participan sindicales de otra institución, y constituyen un número pequeñísimo. Esta circunstancia amerita algunos comentarios en esta presentación y un análisis detenido en otro momento.

El primer comentario es que la institución educativa es la instancia que tiene las mejores condiciones para hacer una evaluación de las personas que forma como profesionistas. La institución dispone de 4 ó 5 años a lo largo de los cuales puede realizar múltiples y variados procesos evaluativos; asimismo, dispone de la motivación e interés de los estudiantes para demostrar que poseen las competencias, valores y rasgos de carácter necesarios para ejercer la profesión. La instancia educativa es la mejor facultada para certificar esa ido-

neidad y puede fijar las mejores condiciones, estándares y procedimientos para cerciorarse de que una persona merece un título profesional.

Nadie puede negarle a una institución educativa su derecho a evaluar y certificar a los alumnos que forma y educa.

Otro comentario es necesario respecto a la circunstancia de que sea la institución educativa la **única** instancia certificadora de carácter obligatorio. ¿Esta circunstancia es la mejor? Puede ser una buena circunstancia que incluso podría mejorarse; pero también puede ser que alguna institución no realice adecuadamente sus funciones de evaluación y certificación, lo cual crearía una circunstancia que necesariamente tendría que mejorarse. ¿Acaso no hay evidencias de títulos otorgados ante idoneidades dudosas? ¿Se puede asegurar que todas las instituciones y todos los programas de licenciatura realizan satisfactoriamente los procesos que conducen al otorgamiento de títulos? Estos cuestionamientos son especialmente importantes si se tiene en cuenta que los títulos y la casi automática habilitación profesional tiene valor en todo el territorio nacional y, además, durante toda la vida, salvo los casos de inhabilitación que la Ley establece y que poco tienen que ver con la vigencia, pertinencia, suficiencia, etcétera de las competencias (conocimientos, habilidades y destrezas).

Parece sensato incorporar la figura de la certificación externa, en el esquema que rige actualmente, es decir, la consideración de otros puntos de vista antes de dar por cierta la idoneidad de una persona para el ejercicio de una profesión. Es claro que la certificación externa ha de satisfacer rigurosos requerimientos, a fin de no repetir las experiencias de relajamiento o ineficacia que se desea evitar.

El primer requerimiento es que la evaluación y la certificación externa se realicen con criterios académicos, pero complementados con otros de carácter profesiográfico diferentes. Implicaría abordar el asunto de los conocimientos, las habilidades y las destrezas no sólo desde la visión de la escuela, sino además desde el enfoque de los profesionistas (con mayor práctica real) y de los usuarios de los servicios profesionales (con expectativas concretas).

Otro requerimiento para la evaluación y certificación externas es **establecer grados o estándares** en el dominio de las competencias que son suficientes para definir la idoneidad del profesionista. Lo anterior no implica que deba exigirse más de lo exigible a un recién titulado, o a un profesionista que al paso de los años de práctica profesional ha profundizado en algunos campos, al mismo tiempo que se vuelve obsoleto en otros.

Otra característica que necesita el procedimiento de certificación externa es contar con instrumentos y criterios para determinar que un profesional, –independientemente de la institución, lugar y forma en que desarrolló sus competencias–, posee un repertorio esencial



de conocimientos, habilidades y destrezas que permiten comparaciones. Evidentemente ese núcleo esencial e indispensable podrá ser enriquecido por cada programa e institución conforme a su visión, proyecto y concepción de lo que es la educación y la formación de profesionistas. Asegurar el núcleo esencial común no significa la implantación del currículum único. Sí entraña, en cambio, el propósito de evitar distorsiones que a veces se intenta justificar con base en la “propia visión”. Esta característica de la certificación es útil si se pretende regular el ejercicio profesional en la totalidad del territorio nacional, y en el extranjero. Todas las estrategias de mutuo reconocimiento entre entidades federativas y entre países parten de un repertorio esencial de competencias que permite hacer comparaciones.

Queda por comentar el asunto del carácter voluntario u obligatorio de la certificación. La cuestión no se refiere a la certificación en general, sino a la que es externa, ya que la certificación interna es obligatoria ¿acaso alguien aboga por suprimir la obtención de un título para ser habilitado como profesionista? (caso especial lo constituyen los pasantes autorizados para ejercer). Entonces el debate se refiere a la certificación externa ¿voluntaria u obligatoria?

Se trata de una cuestión largamente discutida en el seno de la Asamblea General de la ANUIES, la cual tomó varios acuerdos relacionados con la evaluación de la educación superior y su mejoramiento en la XXV Sesión Ordinaria, en abril de 1993. Las recomendaciones de la ANUIES adoptadas posteriormente por la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES dieron origen al CENEVAL, al establecimiento progresivo de los exámenes nacionales, entre ellos los destinados a evaluar y certificar externamente a las personas recién egresadas de una licenciatura.

Los acuerdos de la ANUIES establecen el carácter voluntario de todas las actividades relacionadas con los exámenes nacionales. Asimismo, los rectores y directores expresaron su decisión de impulsar estos programas de evaluación y mejoramiento. Se destacó el beneficio que tendría asegurar que en los exámenes nacionales los sustentantes realizaran su máximo esfuerzo, así como la necesidad de elaborar con criterio académico los exámenes y efectuar los ensayos y procesos de experimentación indispensables para contar con instrumentos confiables y válidos.

Luego, la Asamblea General de la ANUIES hizo una recomendación a la SEP en el sentido de no establecer ninguna calificación aprobatoria en un examen general como requisito para otorgar la cédula profesional, pero sí **establecer como requisito la sustentación del examen respectivo**. Esta recomendación puede interpretarse como una fórmula intermedia para conciliar las distintas posiciones ante la evaluación externa de los egresados; como una fórmula que promueve la evaluación, que adopta la estrategia de combinar la evalu-

ación interna y externa y, además, que no produce menoscabo alguno en el derecho de las universidades e instituciones para otorgar títulos profesionales. En este escenario, sería obligatorio sustentar el examen, pero cualquiera que fuera el resultado obtenido por una persona titulada, ésta recibiría la cédula profesional. La propuesta de la ANUIES no modificaría el actual reconocimiento que la Dirección General de Profesiones hace de los títulos profesionales y, además, establece una situación en la que sería factible generalizar la evaluación externa y la búsqueda de una certificación integral, la que combinaría los criterios de cada institución educativa y los de un cuerpo colegiado de académicos y profesionales con razonable representación nacional.

En este escenario surge un problema ¿cómo explicar el otorgar la cédula profesional a quienes obtuvieran bajos resultados en el examen de certificación externa? Esta situación de discrepancia entre el criterio interno y el criterio externo tendría dos análisis: uno técnico y otro jurídico-administrativo.

Desde el punto de vista técnico sería factible realizar los análisis, estudios, comparaciones y validaciones que permitieran establecer el origen de la discrepancia. Sería factible establecer si el examen externo no es válido ni confiable o si es el proceso de titulación el que falla. La posibilidad de identificarlo sería una ventaja de la aplicación generalizada de los exámenes externos, ya que en la condición actual nadie puede comparar los múltiples criterios que se emplean para otorgar los títulos profesionales y la correspondiente cédula.

Con el examen externo, —asumiendo que estuviera bien construido y fuera operado correctamente— se tendría un estándar nacional que permitiría conocer la proporción de títulos que se otorgan sin satisfacer ese mínimo esencial. Si lo que preocupa es que el examen obligatorio hiciera evidente la discrepancia entre el criterio interno y el criterio externo, la solución correcta no es evitar el examen externo, pues la discrepancia seguirá existiendo. La solución no será nunca mantener una situación que permita “ignorar” el problema. La solución comenzará con la identificación del problema y para ello es necesario construir concertadamente los instrumentos que permitan evaluar conforme a criterios externos, válidos nacionalmente.

Desde el punto de vista jurídico-administrativo, la discrepancia entre el enfoque interno y el externo podría tener consecuencias; por ejemplo ¿Cómo explicaría la autoridad educativa el otorgamiento de una cédula profesional a quien posee un título, pero no obtuvo un resultado satisfactorio conforme al estándar nacional? La solución más simple es evitar que haya dos criterios y así no habrá discrepancia. En este escenario, lo más sencillo es mantener la evaluación externa como algo voluntario, como algo que puede hacerse o descartarse y que en ningún caso se asociará al otorgamien-

to de la cédula. Esto es lo que se ha hecho durante decenios.

El escenario inverso es aquel en el cual la discrepancia se evitaría otorgando la cédula sólo con base en el criterio externo. Éste es un escenario improbable, especialmente por sus repercusiones extra educativas. En algunos ámbitos es un escenario no solo viable, sino deseable. ¿Acaso no es éste el principio que se pone en juego al certificar conocimientos y competencias logrados fuera del medio escolarizado? ¿Acaso la relación entre instituciones incorporadas e incorporantes no adopta el principio del criterio externo?

El escenario mixto es el que combina ambos criterios, el de la institución educativa y el del organismo colegiado externo. Lo más viable sería que la institución educativa evaluara después que el organismo colegiado, lo cual le permitiría actuar conforme a su naturaleza de instancia educativa. La institución educativa tendría la última palabra y, estaría en condiciones de ir más allá de lo que se estableciera como “mínimo necesario” en el examen externo. Así se propiciaría que las escuelas no solamente prepararan para pasar el examen.

En noviembre de 1997, en la xxviii Asamblea Ordinaria de la ANUIES, los rectores y directores aprobaron recomendar a las instituciones de educación superior que incorporen en su reglamentación un requisito previo a la titulación : sustentar el examen general para egresados de licenciatura (que diseña y administra el CENEVAL). Al respecto, cada IES establece el uso y repercusión que tendrán los resultados obtenidos por cada sustentante. Por lo tanto, es la institución educativa la que seguirá otorgando la certificación, pero teniendo en cuenta también el resultado de la evaluación externa.

Es necesaria otra consideración jurídica-administrativa: para la autoridad educativa es fundamental velar por el cumplimiento y la observancia de lo establecido en el orden jurídico interno y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha suscrito. En este marco hay derechos de los mexicanos que tienen que ver con la calidad de la educación, con el principio de igualdad de oportunidades. Al respecto es pertinente recomendar la lectura de un artículo de Jorge Madrazo y Walter Beller⁽²⁾, ya publicado. Aquí algunos comentarios de estos autores:... *“el Estado y las instituciones correspondientes deben esforzarse en proporcionar un servicio educativo equivalente entre instituciones equivalentes, de tal manera que ningún aspirante se encuentre desde el inicio en notoria desventaja. Ésta es una cuestión que tiene que ver con el acceso a centros de enseñanza semejantes o equivalentes y que está sujeta a diversos factores endógenos y exógenos de las propias instituciones. No se trata exclusivamente de requisitos formales similares, tal como lo marca la ley o los reglamentos en la materia, sino también de las condiciones que hagan posible un aprendizaje realmente equiparable. En suma, lo anterior quiere decir que la elección por una u otra institución signifiquen para el estudiante las*

2 Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Núm. 61, agosto de 1995. México.

mismas oportunidades de aprendizaje y aprovechamiento. Desde luego que ello requiere de una cierta uniformidad de criterios para juzgar lo que se va a tomar como equivalente, pero la igualdad de oportunidades es un ideal que debe guiarse por el progresivo incremento de la calidad educativa en todas las instituciones”.

Por otra parte, el artículo 31 de la Ley General de Educación establece “Las autoridades educativas darán a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general los resultados de las evaluaciones que realicen, así como la demás información global que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa”.

Éste es el tipo de situaciones que el CENEVAL propone en las decisiones que determinen la reglamentación del ejercicio de las profesiones.

1.4. CRITERIOS BÁSICOS PARA EVALUAR LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

LA EVALUACIÓN ES INEVITABLE

Desde hace unos 10 años, el asunto de la evaluación educativa ha estado bajo las candilejas en México; incluso hay quienes la perciben como una innovación, como una actividad de reciente incorporación a nuestro sistema educativo. La relevancia del tema hoy en día ha dado pie a interpretaciones y actitudes de todo género: de la evaluación educativa se dice que es una quimera (por ser algo imposible de realizar), que es una panacea (por ser la solución a todos los problemas), que es una maldición (por ser la causa de infinidad de males y perjuicios) y de ella también se dice, a veces, lo que realmente es. Esta diversidad de opiniones y puntos de vista advierte una cuestión en la que se implican y complican distintos factores. La evaluación educativa es asunto complejo y lo es desde su condición de proceso inevitable. Así es: la evaluación se hace bien o se hace mal, pero siempre se hace. Por ello, la disyuntiva en nuestras instituciones educativas no se da entre la opción de evaluar y la de no evaluar. De hecho, en todas ellas se está evaluando, aunque no todas lo están haciendo bien. Y esto lleva a una primera conclusión: la evaluación de la calidad de la educación debe incluir la calidad del proceso mismo de evaluación.

La madre de todas las palabras: calidad.

Ya en juego de palabras, conviene ocuparse de una con la cual se juega mucho: calidad. Será necesario referirla a educación y a evaluación. Para ello será indispensable dilucidar dos nociones: la de “calidad educativa” y la de “calidad evaluativa”. Lo anterior lleva por necesidad a dos procesos: evaluar la educación y evaluar la forma en que se evalúa la educación. Todo esto regresa al punto de partida: es necesario decir lo que se entiende por calidad de la edu-

cación y lo que se entiende por calidad de un proceso para evaluar la calidad de la educación. Hasta aquí el juego de palabras.

CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

De muchas formas puede definirse lo que es la calidad y ninguna de ellas será plenamente aceptada. Lo mismo ocurre casi con cualquier concepto; por ende, basta con una definición convenida y aceptada en términos generales, dejando de lado algunas reservas. Puede decirse que la calidad de algo es la síntesis de sus atributos, sus rasgos, sus elementos y sus expresiones más características, todos ellos juzgados a la luz de una escala que distingue lo positivo de lo negativo mediante diferentes juicios de valor.

Lo anterior –que es un enunciado arbitrario– requiere algunos complementos que permitan trabajar u operar con la palabreja de marras. Calidad, sola y a secas, es un sustantivo que puede tener distintos calificativos. Decir que algo es “de calidad” es una obviedad, pues todo es de calidad, así sea malísima. El meollo de la evaluación radica en el adjetivo que ha de agregarse al sustantivo “calidad”. Encontrar el adjetivo más adecuado; es decir, la calificación correcta y verdadera de la calidad de algo es el propósito de la evaluación. Bromeando un poco puede decirse que evaluar es el arte de poner adjetivos. En esta línea, basta contar el número de adjetivos que empleamos al final del día para saber cuántas evaluaciones hemos hecho. Si además reflexionamos en las evidencias y elementos que tenemos cada vez que asestamos un adjetivo nos estaremos acercando a la evaluación de la evaluación.

Si lo antes escrito se acepta, es obvio que la calidad de la educación debe entenderse como la síntesis de atributos que posee ese proceso/arte/ciencia/técnica que llamamos educación. Y al decir esto nos hemos metido en otro berenjenal, pues el de educación es uno de esos conceptos que todo mundo entiende... aunque cada quien a su manera. Así, hablar de la calidad de la educación puede referirse a las características de un curriculum, de una biblioteca, del profesorado, de los aprendizajes logrados por los alumnos, del número de escuelas, del costo de la oportunidad, de los criterios para certificar, de la forma de incorporarse al mundo extraescolar, y esta enumeración podría extenderse hasta llegar a centenares de aspectos cuya calidad incide en la calidad de la educación. La decisión que debe tomar el evaluador, si quiere aterrizar algún día, es acotar su trabajo y seleccionar lo siguiente:

- Los sujetos y los objetos que serán evaluados.
- Los criterios, indicadores y unidades de medida que empleará para hacer la evaluación de cada elemento.
- Los instrumentos, los procedimientos y las personas u organismos que realizarán la evaluación.



- Los estándares o parámetros que permitirán calificar y establecer el nivel de calidad de cada sujeto u objeto, así como de la instancia evaluada.

En síntesis, se trata de concretar y hacer operar lo que se entiende por “educación”. ¿Se va a evaluar al Sistema Educativo Nacional, a una universidad o a las niñas que terminaron la primaria este año en Ocosingo? ¿Se va a evaluar a los elementos que participan, a los procesos que se realizan o a los resultados y productos que se logran? ¿Interesan sólo los asuntos académicos o también los administrativos, los económicos, los sociales y los políticos?

La experiencia dice que los errores más frecuentes al evaluar son la extrapolación y la generalización extralógicas de quienes asumen que “basta un botón de muestra”. De igual modo, gran cantidad de programas de evaluación han naufragado por haber emprendido la búsqueda del sistema de evaluación integral, totalizador, etcétera, que nunca termina de discutirse, pues la búsqueda de la perfección no tiene fin. Y como los periodos rectorales o las administraciones gubernamentales sí tienen fin, ocurre que muchos se libran de las implicaciones de una evaluación “afinando el modelo” infinitamente o al menos hasta el día en que le pasan la papa caliente al sucesor.

CONCLUSIÓN

Mientras unos trivializan la evaluación mediante acciones superficiales, otros la evaden mediante la reflexión interminable. Unos se pasan de pragmáticos y otros exageran la prudencia, pero en ninguna de las dos situaciones se efectúa realmente la evaluación.

LA EVALUACIÓN DE LA EVALUACIÓN

Es necesario ir más allá de los señalamientos y presentar proposiciones, o al menos sugerencias, acerca de lo que constituye una forma adecuada de evaluar a la educación superior.

Lo que a continuación se propone es una síntesis de puntos de vista, experiencias tenidas, prácticas observadas, procedimientos seguidos y modelos estudiados desde hace mucho tiempo en diferentes países, sistemas pedagógicos e instituciones educativas. Se presentan con el propósito de propiciar su revisión y análisis; con el interés de valorar su pertinencia y viabilidad de uso en el momento presente. Por supuesto, se trata de nociones y de conceptos que han estado presentes en nuestros repertorios por largo tiempo, aunque casi siempre como recurso retórico. Ahora se les retoma con el afán de estimular su tránsito desde el discurso hacia la realización sistemática y cotidiana en las instituciones educativas.

Un buen sistema de evaluación educativa es aquel que se ocupa de la función de evaluar y lo hace en forma cabal, incorporando al menos las variables esenciales, sustantivas, que debe tener un pro-



yecto educativo de buena calidad. Ese buen sistema de evaluación educativa, debe incluir elementos que permitan identificar y calificar los atributos esenciales de la educación superior. Afirmar lo anterior compromete a responder preguntas, por ejemplo ¿Qué es lo esencial en la educación superior? ¿Cuáles son los criterios para evaluarla? Hay incluso una pregunta que a menudo se soslaya ¿Qué es lo que se evalúa cuando se dice que se evalúa la educación superior? A continuación expongo mis respuestas y después intentaré estimular la presentación de respuestas por parte de ustedes.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR ES UN TERRITORIO VASTO

Es conveniente comenzar respondiendo la pregunta relativa a lo que entendemos por “educación superior”; es decir, los objetos y sujetos que deben evaluarse para calificar ese territorio que unos ven como pequeña parcela de tierra suave y otros como enorme acantilado de granito.

La evaluación de la educación superior se inicia tomando una decisión respecto a las disyuntivas y opciones que presenta esa pregunta. ¿Qué es lo sustantivo, lo esencial en este asunto? ¿Qué grado de detalle o de generalidad ha de alcanzar la evaluación? ¿Cómo entender y valorar esa complejísima entidad que lo mismo corresponda a la lección de un día cualquiera que a una Ley General de Educación? ¿Cómo asimilar la experiencia de un solo alumno junto a la dinámica de 860 instituciones de educación superior? ¿Qué relación hay entre el tema 4 de un curriculum de la carrera de Ingeniería Industrial con las especificaciones de una licitación para lograr un contrato internacional? Por último, la pregunta más desesperada o desesperante ¿Realmente se puede evaluar “la” educación superior, así, en conjunto?

Por supuesto que no; en el caso de la educación superior la unidad a evaluar, el objeto unitario de evaluación más operativo, conveniente y práctico es “el programa”. Por supuesto, es indispensable acotar y caracterizar, así sea arbitrariamente, lo que se entenderá por “programa”. En nuestro medio no parece haber mayor dificultad para adjudicar la etiqueta de programa a cuestiones como “la formación de médicos en la facultad X”, “el proyecto 2 del Instituto de Investigaciones Electrónicas”, “la colección de códigos prehispánicos del Departamento Editorial de la Universidad Y” o “El programa de estímulos para el personal docente del Instituto K”. La magnitud de estas entidades resulta mucho más accesible a la evaluación. Las características de un programa suelen constituir un punto intermedio que permite agregarse para evaluar entidades mayores como una escuela, una universidad, el subsistema tecnológico, el subsistema público, el área médico-asistencial, etcétera y también facilita la desagregación para evaluar entidades más específicas como

alumno, profesor, investigador, laboratorio, biblioteca, curriculum y otros.

Este tipo de consideraciones se han hecho en nuestro ámbito educativo y eso explica que la orientación inicial de las tareas de evaluación y acreditación sea hacia los programas y no respecto a las instituciones o los subsistemas. Si se acepta esta solución pragmática y operativa, entonces la pregunta que prosigue es ¿Con qué criterio se evaluará la calidad de un programa de educación superior? ¿Qué distingue a un buen programa de un mal programa?

LOS CINCO EJES BÁSICOS

En un contexto caracterizado por la diversidad de organismos y propósitos al evaluar la educación superior, es inevitable la proliferación de criterios y la diversidad de indicadores y estándares. Sin embargo, también es posible lograr coincidencias y adoptar categorías de análisis aglutinadoras de los aspectos esenciales, independientemente de los matices y de la variedad en las denominaciones. La noción de calidad que han adoptado los principales organismos de acreditación y certificación en México se articula en relación a cinco criterios generales:

1. La eficacia.
2. La eficiencia.
3. La pertinencia.
4. La trascendencia o relevancia.
5. La equidad.

A la luz de estos criterios es posible construir indicadores, estándares y parámetros para identificar, comparar y calificar las características y atributos de un programa universitario. Esto no debe descartar ninguno de los criterios, aunque no todos tienen la misma importancia. De hecho, en la fase final de un proceso de evaluación, cuando una vez recopilados los hechos se pasa a interpretarlos, la ponderación de cada uno de los criterios adquiere un valor estratégico relevante. En sentido estricto, la ponderación de los criterios de evaluación adoptados constituye el eje y la esencia del enfoque evaluatorio. En cada sistema de evaluación, es necesario definir y jerarquizar cada criterio.

LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA

Estas son las categorías de análisis más elementales y más frecuentemente empleadas. Lo menos que se le puede pedir a un programa es que alcance sus objetivos y cumpla con sus fines y, además, que lo haga obteniendo el máximo provecho de los recursos disponibles. La medida en que esto se logre será la medida de la eficacia y la eficiencia de un programa. Aquí es bueno recordar



que para medir la eficacia de un programa universitario se requiere que haya propósitos, objetivos y metas previamente enunciados y para medir la eficiencia es indispensable conocer los recursos de todo tipo disponibles. Y con esto empiezan los problemas de los evaluadores; en este inicio concluyen muchas evaluaciones, ya que sin los datos mencionados los programas son inevaluables, lo cual es muy distinto a que sean invaluablees.

Los indicadores inherentes a la eficacia y la eficiencia tienen que ver con la medida en que se logran las metas y las circunstancias en que esto ocurre. Dichos indicadores suelen expresarse en términos relativos o proporcionales. Ejemplos de uso corriente son:

- La proporción de la población demandante que es atendida por el programa.
- La proporción de alumnos en el programa que concluye satisfactoriamente los estudios.
- La relación entre los objetivos de aprendizaje que contiene el currículum y los efectivamente alcanzados por cada alumno.
- El tiempo promedio y el modal que demanda concluir el programa.
- La eficiencia terminal.
- Los diferentes aspectos del costo económico: global, por alumno inscrito, por alumno que concluye, por alumno que se titula, por concepto de gasto, por reporte de investigación publicado, etcétera.
- La proporción entre investigadores y proyectos vigentes.
- La tasa de artículos, libros o reportes por investigador o por proyecto.
- La cantidad de tesis dirigidas, el tiempo de realización, etcétera.
- La duración de los trámites y las gestiones para proveer insu- mos o para proporcionar documentos o para lograr autorizaciones, etcétera.
- Los efectos de la burocracia en los costos, en el fracaso de proyectos, en la disminución de metas alcanzadas, etcétera.

Los enfoques y políticas de evaluación que hacen énfasis en los indicadores de eficacia y eficiencia son inevitables cuando se utilizan los resultados de la evaluación para decidir la concesión de financiamientos. El rendimiento de cuentas (*accountability*) es el mecanismo más conocido.

Pero dejar el juicio de la calidad de un programa universitario solamente a merced de los resultados obtenidos a la luz de la eficacia y la eficiencia sería una decisión muy pobre, sobre todo si se trata de responder a los imperativos del mejoramiento en cuestiones trascendentes. Después de todo, a quién le interesa ser eficaz y eficiente en el logro de metas y objetivos irrelevantes, caducos, inequitativos o marginales. Se puede concluir que la utilidad de criterios

como la eficacia y la eficiencia, sin ser poca, sí está supeditada a otros criterios de mayor jerarquía en la escala de expectativas de una sociedad que espera de sus universidades un compromiso genuino con la justicia social, el bienestar de todos, la veracidad del conocimiento, el desarrollo tecnológico que libera del trabajo bestial, el disfrute de las expresiones artísticas y muchas otras aspiraciones y postulados universitarios.

LOS CRITERIOS ESENCIALES

Los organismos e instancias dedicados a la evaluación con fines de acreditación o de certificación, han de incorporar indicadores que correspondan no sólo a los enfoques de la eficacia y la eficiencia (los cuales son convenientes por sus posibilidades operativas y fácil comprensión), sino a otros aspectos en verdad sustantivos y de mayor jerarquía dada la naturaleza de bien social que tiene la educación. Estos aspectos pueden aglutinarse conforme a tres criterios o ejes de juicio: la pertinencia, la trascendencia y la equidad.

LA PERTINENCIA SOCIAL Y ACADÉMICA

En la búsqueda de soluciones para la intrincada vida social, todas las comunidades humanas han generado alguna forma de educación. La educación es reconocida como palanca de desarrollo, como factor de innovación, como ventaja estratégica para la producción, como medio insustituible para asegurar la identidad nacional, etcétera. En síntesis, la educación tiene razón de ser en función de las expectativas de la sociedad en que ocurre. Todavía más: las sociedades esperan de sus educadores la anticipación de las necesidades y problemas del futuro. En el caso de las universidades estas responsabilidades son supremas. Si la universidad ha de actuar de cara a la sociedad, la evaluación de sus quehaceres y resultados ha de hacerse necesariamente desde el ángulo de lo que se considere pertinente en los distintos sectores de esa sociedad. Lo importante es que una universidad sea eficaz y eficiente en el logro de objetivos que tengan sentido en el contexto social.

Aquí aparece una serie inevitable de preguntas ¿Qué hace socialmente pertinentes los trabajos de una universidad? ¿Quiénes son los interlocutores de la universidad? ¿Quién decide lo que es pertinente para cada universidad? En fin, las viejas y nunca cabalmente respondidas preguntas acerca de la misión de la universidad.

Las respuestas a estas cuestiones son esenciales para el evaluador de cada uno de los programas de una universidad, pues la sola existencia o ausencia misma de un programa se interpreta de manera distinta según se haya establecido lo que es pertinente. ¿Es pertinente formar astrofísicos? ¿Cuántas universidades en cada país deben impartir esa carrera? ¿Quién decide esto? ¿Educar para



conseguir un empleo o para formar empresarios? ¿Deben impartir posgrado todas las universidades? ¿También deben impartir el bachillerato? ¿Formación especializada o general? ¿Igual plan de estudios para médicos comunitarios y médicos de hospital? ¿Se adapta la oferta de carreras a la demanda espontánea de los estudiantes o se orienta esa demanda? ¿Vinculación con las empresas? ¿Vinculación con los sindicatos y organizaciones obreras y campesinas? ¿Corresponde a la universidad prestar servicios de asistencia social? ¿Formación ideológica neutra?

Todas éstas y muchas más interrogantes tienen que ver con la pertinencia de los programas universitarios y es evidente que la unificación de posiciones es imposible (baste recordar que no hay coincidencia siquiera respecto a lo que es una universidad). Nadie pretende lograr tal homologación, lo cual lleva a concluir que la evaluación no debe hacerse sin considerar el contexto y el momento de cada programa y mucho menos hacerse desde posiciones fundamentalistas. Lo anterior no justifica todas las opciones ni hace inoperante el criterio de pertinencia social. Tan nocivos son los ayatolas como los anarquistas. Sin menoscabo de la libre selección que puede hacer una universidad de sus programas, sus contenidos curriculares y sus estrategias didácticas, siempre existen circunstancias y evidencias en el entorno social, cultural y económico que permiten calificar la pertinencia de lo que hace cada programa en un momento dado. Ocurre mediante consensos mayoritarios o por la contundencia de los hechos o por la influencia de una opinión autorizada; el esquema de pertinencia puede originarse en una decisión gubernamental, la cual puede tener un origen democrático o uno cupular. En México, por ejemplo, el artículo tercero de la Constitución Federal constituye un marco invaluable para establecer la pertinencia de los programas educativos.

Se concluye que las facetas de la pertinencia son diversas, y que a la universidad corresponde actuar con la sensibilidad suficiente hacia cada expectativa social para enmarcar sus programas dentro de lo que es pertinente en cada momento. Tendrá que estar alerta también para no confundir lo sustantivo con lo coyuntural. Saber cuándo conservar y cuándo transformar es la clave.

El criterio de pertinencia para evaluar un programa universitario tiene otro enfoque además del social. Se trata de lo que puede llamarse la pertinencia académica y se refiere a la vigencia de las teorías, a la veracidad de los conocimientos y los hechos, a la certidumbre de los principios, la legitimidad de los valores, la factibilidad de las estrategias y los métodos, etcétera, que son objeto de aprendizaje o de investigación en cada programa. Al respecto también debe establecerse lo que procede y lo que corresponde a cada circunstancia.

Sería muy difícil responder a las necesidades del desarrollo y el bienestar social con un conocimiento obsoleto, con supersticiones,

con dogmas o con modelos ineficaces, injustos o inviables. Cada universidad ha de exponer y ponderar estos atributos de sus programas y cada instancia evaluadora, interna o externa, ha de hacer lo propio al establecer sus respectivos indicadores y estándares. Tan sólo realizar esta tarea ya incide en la calidad educativa; que cada universidad y cada organismo de certificación y acreditación publique los indicadores de pertinencia social y económica con que evalúa es una meta por alcanzar en nuestros países ¿O seguiremos evaluando de oído, sin marcos de referencia, acomodando los estándares *a posteriori*, según convenga?

En todos estos procesos, lo cierto es que no hay receta única; lo que menos fracasos produce es la evaluación concertada, la que logra conciliar la visión interna, el enfoque interuniversitario y las perspectivas que se tienen desde los ámbitos social, económico, político y cultural que dan contexto a los programas universitarios.

LA TRASCENDENCIA Y LA EQUIDAD COMO CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN UNIVERSITARIA

Para evaluar la calidad de los programas universitarios se anotaron ya los criterios de eficacia, eficiencia y pertinencia, los cuales, utilizados conjuntamente, permiten un escrutinio razonablemente sólido; sin embargo, los indicadores derivados de estos tres criterios no son suficientes para efectuar una evaluación cabal. Los programas de enseñanza y de investigación en particular han de ser valorados desde la perspectiva de su trascendencia y equidad. Un programa para formar bachilleres o ingenieros químicos será trascendente en la medida que los aprendizajes que propicien sean vigentes, útiles y adecuados a la realidad durante más tiempo, en mayor número de circunstancias y en más lugares. Un programa trascendente es el que produce habilidades útiles para toda la vida; el que forma personas capaces de generar su propio aprendizaje; el que genera aptitud para extrapolar y transferir soluciones de un caso a otro.

Por eso es importante evaluar los niveles de complejidad y profundidad en que se plantean los conocimientos en el curriculum, así como la clase de experiencias de aprendizaje en que participan los estudiantes. La eficacia y la eficiencia se potencializan cuando los objetivos de aprendizaje apuntan hacia el desarrollo de la creatividad, del pensamiento crítico y del análisis riguroso de la ciencia y hacia la formación de actitudes de independencia y búsqueda de originalidad en los estudiantes.

En relación al criterio de equidad, los atributos de un programa universitario han de diferenciarse entre los que corresponden al área económico-social y los que corresponden al ámbito pedagógico. Se asume que un programa será equitativo en la medida que ofrezca opciones distintas para las distintas circunstancias de los usuarios. De esa manera el programa será más accesible a quienes



tengan restricciones económicas, de tiempo, de horario, de lugar de residencia, etcétera. La diversidad de opciones en cuanto a cuotas, becas, diferencias de pago, créditos, etcétera, debe acompañarse de una diversidad de opciones en lo que hace a las modalidades para cursar y acreditar las materias, los horarios, los planteles, los servicios e instalaciones disponibles para personas con incapacidades, la realización de los trámites y otras gestiones.

En síntesis, se trata de no tratar igual a los desiguales y de ofrecer la oportunidad de educarse al mayor número posible de personas. Aquí se debe estar alerta y no confundir la equidad con el paternalismo. Se trata ciertamente de ofrecer una gama amplia de opciones y oportunidades para educarse, pero para que la oportunidad sea genuina se requiere que el programa educativo sea de buena calidad. De lo contrario, si lo que se ofrece es sólo un registro en una escuela o un sucedáneo de la buena educación, se estará maquillando la estadística, se estarán generando falsas expectativas y se estará cometiendo un fraude. Conceder certificados y títulos profesionales sin el rigor necesario y haciendo excepciones por razones asistenciales e incluso sentimentales no tiene nada que ver con la equidad. El mejor beneficio que una universidad puede hacerle a la población marginada es educarla y formarla con rigor, pues esa gente no cuenta con otro recurso que su capital cultural, sus conocimientos, sus destrezas y sus actitudes.

COMENTARIO

La evaluación universitaria es asunto complejo y propicio para el debate, pero viable. Su realización reclama el aporte de los propios universitarios principalmente, y además el de muchas otras instancias externas que también juegan papel importante en el desarrollo social y el bienestar de la población. La evaluación universitaria no ha de verse como una finalidad en sí misma, sino como una herramienta que aporta elementos para decidir acciones posteriores. La evaluación permite identificar problemas, pero no es la causa de los problemas. Soslayar la evaluación o aplicarle cosméticos no hará que la realidad cambie. Tarde o temprano los grupos sociales se forman un juicio acerca de las universidades, aunque no siempre lo harán con base en evidencias o partiendo de criterios e indicadores idóneos. Al respecto, los medios de comunicación y la publicidad suelen cubrir la función evaluadora donde no hay sistemas específicos para ello.

Los integrantes de una comunidad universitaria tienen una disyuntiva: dejar el juicio acerca de la calidad de sus funciones y servicios a merced de la habitual improvisación de la prensa o de los intereses de quien pueda pagar una campaña publicitaria o de las meras creencias de la gente, o dejar dicho juicio a los resultados de un programa de evaluación universitaria que sea sistemático, fundamentado técnicamente y concertado entre instancias internas y exter-

nas a cada universidad. Si optan por la segunda posibilidad el camino será difícil, pero será el adecuado.

Un ejemplo es formalizar jurídicamente las figuras de la acreditación de programas e instituciones y de la certificación externa de los alumnos que egresan de cada programa. Para ello se integrarán grupos técnicos y consejos mixtos de evaluación cuyos dictámenes tengan reconocimiento y credibilidad en el país. Una acción concreta sería hacer de cada asociación nacional de escuelas y facultades una agencia acreditadora, de tal forma que la afiliación de una universidad a ella implique suficientes méritos y atributos en la enseñanza, la investigación y la extensión; es decir, implique un reconocimiento de su alta eficacia, eficiencia, pertinencia, trascendencia y equidad. La otra opción, la no aceptación de la acreditación significaría un retroceso y llevaría a un ámbito educativo en el que no es posible diferenciar las diversas calidades.

1.5. LA EVALUACIÓN DEL QUEHACER PROFESIONAL: AVANCES Y PERSPECTIVAS

Quizá exagero al calcular que en los últimos meses se han realizado, –a propósito de la certificación de los profesionales y la acreditación de los programas escolares– más de quince mil reuniones, foros y coloquios. Ahora cabe preguntar ¿Qué tantos son muchísimos? ¿Qué tantos son suficientes? Es obvio que ninguna cifra es suficiente mientras permanezcan los problemas, haya dudas, falte información o continúe el debate. Ciertamente, en México todavía es más lo que hablamos que lo que hacemos; seguimos respondiendo preguntas que creíamos contestadas y continuamos reflexionando y discutiendo. Es conveniente reflexionar y discutir estos asuntos, especialmente en el medio educativo donde la meditación es uno de los ingredientes de la elegancia académica, pero también es cierto que la reflexión, para no resultar estéril, debe tener un término y transitar hacia las acciones.

Mis opiniones y sugerencias fueron expresadas hace varios años y sigo creyendo que son pertinentes. Puesto que va de nuevo, intentaré ser breve.

Mi propuesta respecto a la certificación de los profesionales apunta a un propósito: lograr que la certificación de los profesionales nos dé certidumbre. Tras esta certeza andamos todavía, a pesar de los cientos de miles de profesionales certificados que tenemos.

Aquí conviene hacer énfasis en algo que algunos han entendido erróneamente: la certificación de los profesionales no es algo novedoso o algo que se está promoviendo recientemente en nuestro país. Todos los profesionales egresados de las instituciones de educación superior están certificados, y lo están precisamente por la universidad o el instituto donde estudiaron o,

cuando es el caso, por la autoridad educativa correspondiente, sea federal o estatal.

Hasta la fecha, esta certificación, la que se hace formal mediante un título profesional, es la única forma oficial de expresar certidumbre respecto a la idoneidad de una persona para ejercer una profesión. En forma paralela, y esto sí es más reciente, se ha venido desarrollando un proceso adicional, también llamado “de certificación”. Por supuesto, han proliferado las denominaciones y junto a la “certificación oficial” tenemos ahora la “certificación externa”, la “certificación social”, la “certificación gremial” y seguramente otras. En esta circunstancia, lo importante no es el nombre que le demos a la segunda certificación. Lo importante es la causa o razón de ser de este proceso de certificación externa, social o gremial cuya necesidad se ha hecho evidente. Ciertamente, ese motivo y razón de ser puede sustentarse a la luz de múltiples y distintos propósitos y si se quiere hasta con eufemismos (vincular a la educación con su entorno; diversificar los criterios de evaluación; propiciar la transparencia) pero también es cierto que la explicación está, unas veces más y otras veces menos, en la insatisfacción ante certificaciones no siempre confiables que otorgan algunas IES. Esa insatisfacción ha surgido en sectores de la sociedad, en diversos gremios de profesionales y en las propias instituciones educativas que perciben el enorme contraste que hay en la calidad de los programas académicos que integran nuestra educación superior.

Hay insatisfacción por ese contraste de calidades en programas académicos impartidos por instituciones también muy variadas en sus propósitos y su naturaleza, pero, eso sí, todas ellas dotadas de la facultad legal para expedir títulos profesionales. Así me explico el surgimiento de la doble certificación: una oficial y otra que intenta verificar o constatar; que intenta servir como medio de contraste o como contrapeso. La certificación oficial se finca en la buena fe de las autoridades gubernamentales al otorgar la facultad de certificar, y la otra certificación viene de la insatisfacción de quienes han percibido que no todos los programas, ni todas las IES han sabido corresponder a la prerrogativa de que disfrutaban para certificar de manera exclusiva a sus propios alumnos.

Otro asunto a destacar en la trama de la certificación de los profesionales es la función que ahí tiene la autoridad gubernamental correspondiente. De acuerdo a la normativa vigente, su papel es, en esencia, administrativo. Una vez que una IES expide un título profesional; es decir, una vez que la persona implicada ha sido certificada por su escuela como profesional, la Dirección General de Profesiones le expide, luego de un trámite de registro y cotejo de las asignaturas aprobadas, su respectiva cédula profesional. Desde ese momento puede ejercer su profesión durante el tiempo que quiera en cualquier parte del país. Tal requisito administrativo es necesario solamente en aquellas profesiones reguladas por la Ley,

cuyo repertorio necesita actualizarse. Pero ese asunto es harina de otro costal.

En síntesis, lo que existe hoy en día, en lo que hace a la certificación de profesionales en México, es una circunstancia en la que se ha construido un proceso dual en el que coexisten dos tipos de enfoque, de criterio y de instancia responsable. Es útil destacar algunos rasgos y situaciones que produce esa coexistencia:

- Tiene como desventaja el hecho de que la certificación externa implica poner en tela de juicio y hacer una crítica a los procesos de certificación oficial que no proporcionan certidumbre, lo cual genera la renuencia de algunos sectores de la educación superior. Tal desventaja es relativa y tiene mucho que ver con la temperatura de los tiempos políticos.
- La coexistencia tiene como ventaja el hecho de contar con instancias que pueden servir como medio de verificación o constatación de las evaluaciones hechas por las IES, con base en criterios y enfoques más diversos y plurales, por una parte, y menos endogámicos y complacientes también. Aquí debe entenderse que la evaluación externa siempre debe ser complementaria de la interna.
- La coexistencia de ambos tipos de certificación tiene la enorme desventaja de hacer funcionar dos esquemas o dos concepciones de la certificación de profesionales en condiciones legales y operativas no sólo asimétricas (para usar el conocido eufemismo) sino injustificables.

Una modalidad de la certificación es obligatoria por Ley, mientras la otra es voluntaria. En tal circunstancia, la seriedad, el rigor, el grado de responsabilidad y la calidad técnica de cada tipo de proceso para evaluar y certificar a los implicados pasa a segundo plano. La que cuenta al final, es la certificación oficial, ya que es la única necesaria para ejercer dentro de la Ley. En un contexto en el que domina el pragmatismo a ultranza y la vía del menor esfuerzo, la segunda certificación, la que pretende corregir la inercia, la que se asume que contrarresta la endogamia, la que ha de integrar a los diferentes sectores y enfoques, solamente será requerida y promovida por una minoría. Por esa minoría de profesionales más exigentes consigo mismos y más atentos a los estándares de alcance nacional e internacional; es decir, por esa minoría de personas e instituciones educativas realmente maduras, que, como suele ocurrir, son aquellas en las que menos se requiere una exigencia exógena.

Aquí es pertinente precisar que tanto las certificaciones internas como las externas pueden ser buenas o malas, y eso lo muestra la experiencia, pero ocurre que solamente un esquema de certificación es obligatorio y necesario para ejercer una profesión; sólo el proceso que pasa por una IES y concluye en la Dirección General de Profesiones es oficial; es decir, inevitable y suficiente. Respecto de esta certificación no se acepta que sea ineficaz, laxa



o rutinaria; por eso debe sustentarse con evidencias objetivas, realizarse de manera sistemática y apoyarse en prácticas válidas y confiables. Por eso no debe desentenderse de la manera como evalúan y certifican las IES a sus alumnos y fincar la esperanza de tener una certificación con certidumbre sólo en el optativo quehacer, realizado en condiciones muy desventajosas, de los organismos de certificación externa, los cuales suelen ser evitados en la medida que son rigurosos e imparciales.

Así las cosas, no sería extraño que algunos organismos certificadores externos terminen haciendo lo mismo que algunas IES: abatir sus niveles de exigencia y certificar con ligereza para conservar una clientela.

De todo esto se desprende la preocupación por tener un procedimiento de certificación que proporcione certeza legítima en la idoneidad de quien es habilitado y autorizado para ejercer una profesión. Al respecto, reitero mis viejas propuestas:

1. Separar técnica y legalmente las funciones de “certificación académica” y de “habilitación profesional”. Aquí el énfasis debe hacerse en los procesos técnicos que deben conducir a la “habilitación profesional”; es decir, al otorgamiento de la cédula o patente para ejercer, pues desde el punto de vista legal y administrativo tal separación ya existe. Sin embargo, en el actual procedimiento la autoridad gubernamental simplemente ratifica la evaluación y el juicio de cada IES otorgando una cédula a cada título que se le presenta, sin mediar evaluación, verificación o constatación alguna de los conocimientos, habilidades, destrezas, valores o actitudes de los implicados. La esencia de la propuesta radica en la realización de una evaluación adicional a cargo de la autoridad educativa, antes de expedir cada cédula profesional. (Así se evitaría la “habilitación automática”).
2. La segunda propuesta es complementaria de la anterior y consiste en dotar de facultades legales a las instancias que auxiliarán, dando evidencias y elementos de juicio a la autoridad educativa antes de expedir una cédula profesional. Tales instancias deberían incorporar a los colegios de profesionistas, las academias nacionales, las instituciones educativas, los organismos técnicos especializados y las organizaciones sociales y empresariales que consideren pertinentes los legisladores. En el contexto de esta propuesta ya no tendría mucho sentido lo que ahora se conoce como la segunda certificación; es decir, la “externa”, “social” o “gremial”. Los organismos e instancias que ahora realizan –con relativo éxito– esas certificaciones voluntarias pasarían a ser organismos de consulta y dictamen obligatorios para la Dirección General de Profesiones de la SEP o la respectiva autoridad estatal al expedir las cédulas que habilitan

para el ejercicio profesional. De este modo, la doble evaluación dejaría de ser asimétrica, ya que tanto la interna como la externa serían necesarias. Aquí hay que agregar el requisito de vigencia y procurar una “habilitación profesional” sujeta a procesos de renovación periódica.

3. La tercera propuesta se orienta hacia una vinculación entre la certificación de los profesionales, su habilitación para el ejercicio y la acreditación de los programas académicos en los cuales son formados esos profesionales. Bajo el supuesto de que la acreditación de programas académicos se hará con base en normas o estándares de alta exigencia y mediante procedimientos técnicos válidos y confiables, a cargo de órganos colegiados, representativos del ámbito académico, social y económico, parece lógico estimular a las instituciones educativas cuyos programas satisfagan los requerimientos de la acreditación.

Un estímulo tangible sería que las personas que obtuvieran sus títulos profesionales en los programas acreditados fueran eximidas de la evaluación externa necesaria para obtener la cédula profesional. De este modo, también se impulsaría el valor y el interés de las IES por la acreditación de sus programas. Con mayor dosis de optimismo, podría esperarse en el futuro que el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) también se condicionara a los resultados obtenidos en los procesos de acreditación y también fuera objeto de revisión periódica.

No solamente exagero al calcular el número de foros y coloquios acerca de la certificación que se han organizado. También exagero en mi optimismo al hacer propuestas. Son cosas que ocurren cuando uno espera durante tanto tiempo el tránsito desde la reflexión hacia la acción. Tal vez no sea una exageración de mi optimismo, sino mi convicción de que está terminando la actitud indiferente ante los malos programas académicos y los profesionales con preparación insuficiente. Tal vez estamos dejando los actos de fe y la candidez para cuestiones distintas a la certificación y la habilitación de los profesionales. Pienso que así es.

1.6. INTERVENCIÓN EN ENTREGA DE TESTIMONIOS

Como director del CENEVAL abordaré el asunto de la evaluación educativa y, otro, el de la contribución del CENEVAL en ese proceso. La evaluación es, simplemente, una actividad que ayuda a identificar problemas y contribuye a tomar decisiones para resolverlos. Sólo quienes no toman decisiones pueden prescindir de las acciones evaluatorias.

Debe pugnarse para que la evaluación, al igual que otros procesos y funciones de interés social, se realice conforme a principios,



criterios y estándares que aseguren su validez, confiabilidad, equidad y honestidad. Los quehaceres de los evaluadores por lo tanto deben juzgarse, al menos, desde una doble perspectiva; la técnica y la ética. De ahí sus responsabilidades, de ahí la cautela que deben tener al expresar juicios.

El CENEVAL es una organización, una asociación civil, dedicada a ofrecer servicios técnicos que contribuyen a crear un sistema nacional de evaluación educativa. Sus instrumentos de evaluación están al servicio de las IES, de las autoridades educativas, de las empresas y la sociedad en general.

Entregó el CENEVAL testimonios de alto rendimiento académico que obtuvieron, por méritos propios, los estudiantes que sustentaron el Examen General para el Egreso de Licenciatura (EGEL). Se trata de exámenes de alta exigencia respecto a lo que es fundamental en cada carrera para incorporarse al ejercicio profesional. Se trata de exámenes elaborados por académicos de diferentes universidades e instituciones de educación tecnológica y por representantes de los respectivos colegios de profesionistas, así como por expertos y especialistas provenientes del sector empresarial, público y privado.

Verificar que la evaluación externa tome “carta de naturalización” en las IES mexicanas; que los jóvenes estudiantes ya no se conformen sólo con la evaluación que les hacen sus propios profesores; que las nuevas generaciones de profesionales tengan la actitud necesaria para enfrentar las evaluaciones reiteradas a que se verán sujetos a lo largo de su vida profesional en una sociedad cada vez más competitiva, más exigente y más dinámica en la generación de conocimientos y aplicaciones tecnológicas.

El CENEVAL provee evidencias de que nuestro sistema de educación superior es capaz de lograr muy buenos resultados al mismo tiempo que crece, se desconcentra y se diversifica. Complace verificar que las universidades mexicanas son capaces de lograr los mejores niveles de desempeño en sus alumnos.

Quienes viven el CENEVAL, quienes conocen los indicadores y estándares que establece el Consejo Técnico de cada EGEL, el hecho de obtener un Testimonio de Alto Rendimiento en ese examen es una evidencia clara de la confianza que merece el egresado y de la alta probabilidad de su incorporación exitosa en la actividad profesional. De igual forma, el hecho de que una institución educativa logre una buena proporción de egresados que obtienen ese Testimonio de Alto Rendimiento es una evidencia de la buena calidad de sus profesores, sus estrategias pedagógicas y de los demás componentes de sus procesos educativos. Son indicadores que hablan de la confianza que una sociedad puede tener en sus instituciones de educación superior.

1.7. PARTICIPACIÓN EN EL IV FORO DE EVALUACIÓN EDUCATIVA

En esta ocasión por primera vez participan en la organización del Foro una escuela preparatoria y una universidad que no es mexicana, pero que educa a centenares de mexicanos. En el CENEVAL ha sido satisfactorio contar con el apoyo de alta calidad profesional que han aportado la Escuela Preparatoria Federal “El Chamizal”, la Universidad de Texas en El Paso y, de manera especial, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Como suele ser en este tipo de reuniones, tal vez lo más importante de este foro sea lo que ocurrirá después.

La finalidad del Foro de Evaluación Educativa se sintetiza en la creación de un ámbito que permita dedicar un tiempo a la reflexión y el análisis en compañía de colegas y amigos dedicados a la invaluable tarea de educar. Las tareas y funciones técnicas se realizan en las áreas de la medición, el diagnóstico, el análisis de resultados, la obtención de estándares, la construcción de indicadores, la validación de exámenes y todo aquello que se acomoda en el jarrito de la evaluación educativa está, o debe estar, al servicio de un propósito prioritario: mejorar la calidad de la educación.

La aspiración de los educadores ocupados en la evaluación es crear circunstancias, proporcionar medios y estimular actitudes para que los protagonistas de la educación –los estudiantes y los profesores– asuman que la evaluación no es una amenaza, sino una función necesaria, útil y benéfica. Las circunstancias, medios y actitudes que los profesionales de la evaluación creen y promuevan también han de incidir en el quehacer de los directivos en las escuelas y de las autoridades gubernamentales.

El rendimiento de cuentas y la transparencia y difusión de los resultados obtenidos no deben seguir siendo una actividad optativa y sólo voluntaria; los juicios y valoraciones acerca de la calidad han de sustentarse con evidencias y no con opiniones; la certificación de estudios y la acreditación de programas e instituciones han de fincarse en criterios, indicadores y estándares que tomen en cuenta tanto la visión interna de la institución implicada como los enfoques externos, provenientes de otras instancias académicas, sociales, económicas y políticas.

Interés y respuesta es el mejor estímulo para todos los que han participado en su organización y promoción.

1.8. EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN: UNA VISIÓN DE FUTURO

Con la evaluación y la acreditación ha ocurrido lo mismo que con los equipos de fútbol: se toma partido a favor o en contra más por cir-

cunstances emocionales que racionales, lo cual preocupa a unos cuantos educadores, pero entusiasma a los aficionados al fútbol. También ocurre en muchísimos países.

SITUACIÓN ACTUAL DE LA EVALUACIÓN Y LA ACREDITACIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

De la evaluación educativa y la acreditación de programas se sabe que son funciones siempre presentes desde que existe una escuela y desde que se estableció la primera autoridad gubernamental en materia de educación.

De la evaluación y la acreditación se sabe que son funciones asociadas a todo intento de asegurar la mejor calidad de los programas y los quehaceres de la educación. Sabemos que sólo pueden ser indiferentes a la evaluación quienes no tienen el propósito de mejorar lo que hacen.

De la evaluación se sabe que es una función que concluye con la expresión de un juicio de valor, con la adjudicación de un calificativo. De la acreditación sabemos que es una forma de manifestar los resultados de una evaluación: que acreditar tiene que ver con crédito, con credibilidad, con confianza, con la certeza o la certidumbre acerca de algo; de ahí que los vocablos acreditar y certificar puedan emplearse de forma indistinta.

También se sabe que la evaluación es sólo una función auxiliar que no tiene fines en sí misma, pues lo importante no es evaluar, sino lo que se hace luego de conocer los resultados de una evaluación.

De la evaluación se sabe que es algo que todos hacemos, sea antes de comprar un par de zapatos, sea antes de inscribir a un hijo en una escuela o antes de otorgar un subsidio a una universidad.

Evaluar es una actividad compleja en la que se imbrican principios éticos, procedimientos técnicos, posiciones ideológicas y hasta las sensibilidades personales. Hay evaluaciones bien hechas y mal hechas; y entre las evaluaciones mal hechas, algunas lo son deliberadamente en función de intereses y propósitos predeterminados.

Se sabe que a la mayoría de las personas nos gusta evaluar, mientras que son minoría quienes aceptan de buena gana ser evaluados. Se sabe que la evaluación es percibida como amenaza, pero también como oportunidad de conocimiento; que algunos la ven como ejercicio burocrático y otros la pregonan como la panacea de las soluciones. Se sabe de profesores que no tienen otra fuente de autoridad que su facultad para otorgar calificaciones, aunque también hay maestros que tienen autoridad por sus facultades y talento para lograr que sus alumnos alcancen las mejores calificaciones.

Se sabe de personas que tienen certificados o títulos y sus conocimientos son insuficientes, así como de personas cuyos conocimientos son vastos, pero carecen de certificación o acreditación. También se sabe de prejuicios, de famas y de reputaciones



de centros educativos que substituyen y suplantán a los procesos de evaluación con campañas publicitarias.

EL APARATO DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

- Los programas educativos adquieren validez oficial cuando el gobierno federal o algún gobierno estatal otorga formalmente dicho reconocimiento. También existe la figura legal de la “incorporación”, por medio de la cual una institución pública de educación media superior o superior puede dar reconocimiento legal a los programas de una institución privada. En el caso de las instituciones autónomas, la ley orgánica respectiva expedida por el poder legislativo les confiere *a priori* validez legal a sus programas. Estos son los procedimientos tradicionales, todavía predominantes, para acreditar los programas educativos en los niveles posteriores a la educación básica obligatoria. Recientemente iniciaron su operación otras instancias de acreditación; se trata de organismos que realizan evaluaciones independientes del procedimiento oficial a cargo de la autoridad educativa y que, sin tener necesidad legal alguna, juegan el papel de una acreditación social. Pausadamente esta función ha venido ganando terreno. En tal circunstancia, los responsables de los programas educativos tienen un doble desafío: por una parte lograr el reconocimiento de validez oficial (en el caso de las instituciones autónomas se otorga de antemano) y, por la otra, hacerse acreedores de la credibilidad que otorgan otras instancias en las cuales participan organizaciones académicas, gremiales, colegios de profesionistas, empresas, etcétera. La circunstancia de la doble acreditación apenas comienza y es claro que la mayoría de los directivos se conforma con la acreditación oficial, la cual casi siempre es poco exigente. Sin embargo, cada vez es más evidente la ventaja de contar con la acreditación social.
- De la tradicional evaluación con base únicamente en los insumos del programa se ha pasado a la consideración también de la calidad de los procesos y los resultados. De los simples reportes estadísticos presentados por las propias instituciones evaluadas se pasa a la constatación y verificación por parte de “comités de pares”, y mediante el uso de exámenes de conocimientos y habilidades de validez nacional.
- Los procesos de evaluación y acreditación de programas educativos se realizan ahora —luego de 10 años desde la creación de la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA)— mediante una red de organismos y programas especializados que crece rápidamente: en esa red destacan el CONACYT, la ANUIES, la FIMPES, el CENEVAL, el CACEI,

el CONVET, el CONAEDO, los nueve Comités de PARES (CIEES) y otros que regularmente existen. Se trata de un conjunto de instancias interinstitucionales e intersectoriales que han construido un vasto sistema de marcos de referencia, criterios, indicadores, estándares, instrumentos de medición, estímulos y estrategias de promoción que tienen como propósito fundamental el contribuir a mejorar la calidad de las funciones docentes y de investigación.

Nuestro sistema educativo, en lo que hace a la práctica de la evaluación y la acreditación, es heterogéneo y contradictorio. Estos rasgos son claros indicios de la etapa de transición que se vive. Cabe esperar un pronto arribo a la consistencia y la sensatez de las etapas maduras. Del paso a esas circunstancias deseables se nutre la visión de futuro.

UNA VISIÓN DE FUTURO

La visión de futuro en lo que hace a la evaluación y acreditación en nuestro sistema educativo se resume en unas cuantas proposiciones que pudieran ser vistas como presagios ominosos por algunos. También habrá quienes vean en las propuestas un simple repertorio de buenos propósitos.

ENTRE LA VOLUNTAD Y LA OBLIGACIÓN

El futuro desarrollo y maduración de las funciones de evaluación y acreditación dependerá en gran parte de la forma en que se resuelva una disyuntiva clara hoy en día: hacer de la evaluación y la acreditación algo obligatorio o mantenerlas como algo voluntario.

En relación a esta disyuntiva, se acota:

- Habrá predominio, todavía durante unos años, de quienes opten por el enfoque voluntario, simplemente porque es menos riesgoso para las autoridades, tanto en las instituciones educativas como en las dependencias gubernamentales. Sin embargo, en forma paralela se gestará una presión sobre esas autoridades que conducirá a una formalización jurídica de las funciones y características de la evaluación y la acreditación. La presión llegará desde la opinión pública, desde las comunidades educativas y desde los sectores económicos y sociales. La legitimación de esa presión la otorga la necesidad de mejorar la calidad actual de las funciones educativas.

En este contexto, es fácil ver que habrá mayores exigencias respecto a lo que se debe entender por buena calidad educativa. Es fácil ver que no seguirá siendo válido que solamente sea el profesor quien califique el aprendizaje de sus alumnos conforme a sus per-



sonales puntos de vista; que no seguirá siendo válido el que sea suficiente poseer un título académico para ejercer una profesión en todo el país y durante toda la vida; también es fácil ver que no será aceptable el que sigan operando de manera indistinta tanto los programas acreditados sólo oficialmente como los que cuentan con la doble acreditación. Puede preverse que la timidez y la indecisión implicarán mayores riesgos para las autoridades, lo que llevará al establecimiento de normas y leyes en las que la evaluación y la acreditación dejarán de ser algo meramente voluntario, algo coyuntural y algo susceptible de evitarse si así conviene.

Estos asuntos, junto a otros también importantes como los relativos al financiamiento público, la autonomía, la clasificación de las instituciones educativas y los reconocimientos interinstitucionales de certificados y títulos, serán replanteados y presumiblemente resueltos con la expedición de nuevas leyes de Educación Superior y de Profesiones.

En el escenario de los próximos años puede preverse, en síntesis esquemática:

- La operación de organismos de evaluación en cada IES en condiciones y circunstancias ya no simbólicas o meramente nominales, sino legitimados jurídicamente y apuntalados con suficientes elementos y recursos técnicos y económicos.
- La implantación y operación cotidiana de las evaluaciones departamentales en las IES.
- La efectiva congruencia entre lo que dice el curriculum, lo que ocurre y se hace en las actividades de enseñanza-aprendizaje y las evaluaciones que conducen a la certificación/titulación/graduación.
- La obligada realización de procesos de evaluación periódicos, mediante criterios, estándares, indicadores e instrumentos, tanto internos como externos a cada IES.

ENTRE LA EVALUACIÓN EFECTIVA Y LA EVALUACIÓN TRIVIAL

Otra disyuntiva que deberá resolverse y otro tránsito que puede preverse se refiere a los efectos o las consecuencias que han de tener los resultados que se obtengan en las evaluaciones. Al respecto, puede decirse que hoy en día la evaluación y la acreditación son poco efectivas y sus repercusiones son mínimas. Tienen RVOE buenos y malos programas; tienen autonomía buenas y malas universidades; los recursos económicos que se otorgan con base en la

LA CALIDAD EDUCATIVA



Capítulo 2

LA CALIDAD EDUCATIVA



calidad de los programas (fondos competidos) todavía son proporcionalmente pequeños en comparación con los subsidios inerciales, concedidos independientemente de la calidad de los programas y de las IES; reciben títulos y cédulas profesionales personas que saben lo suficiente y personas que no saben lo suficiente. Cosas semejantes ocurren respecto a los méritos de los profesores y los investigadores, y respecto a la pertinencia de los programas, las carreras, los proyectos de investigación, etcétera.

Tales circunstancias deben cambiar. La evaluación y la acreditación han de tener significados y repercusiones efectivas, tangibles y estimulantes. Los resultados de la evaluación y la acreditación han de operar como efectivos alicientes para lograr la mejor calidad. Sólo así se cumple aquello de que lo más importante es lo que se hace después de evaluar. Sólo así la evaluación y la acreditación serán herramientas útiles para los educadores y para quienes tienen la responsabilidad de velar por la buena calidad de las instituciones educativas.

En esa visión de futuro existe un escenario deseable: aquel que promueva la prioridad de lo académico sobre lo administrativo; aquel que garantice la asunción de compromisos; aquel que haga viable la buena educación; es decir, la única educación que se debe impartir. Por supuesto, en ese futuro están implícitas múltiples decisiones de los legisladores, los directivos, los empleadores, los académicos, los estudiantes, etcétera. Pase lo que pase, cueste lo que cueste, nuestro sistema educativo realizará esos cambios más pronto que tarde.

2.1. LA CALIDAD EDUCATIVA Y LOS PROCESOS PARA EVALUARLA

En México, como en cualquier país, son muchas las universidades y demás instituciones de educación superior (IES) que deben mejorar su calidad con base en una concepción previamente concertada de lo que se entiende por buena calidad.

La calidad de las IES y las formas de evaluarlas conforman un inmenso océano de criterios, enfoques metodológicos, interpretaciones ideológicas, convicciones personales, principios institucionales, obligaciones gubernamentales, expectativas de la sociedad y muchísimos fenómenos más.

Se advierte que, por sí solo, ningún sistema de evaluación producirá los mejoramientos deseados, pues las evaluaciones son medios instrumentales solamente. Sin embargo, también se parte del supuesto de que la solución a los problemas, la respuesta a las preguntas y la satisfacción de las insuficiencias deben pasar previamente por su identificación y ponderación; es decir, por su evaluación. En síntesis, la evaluación es necesaria, pero no es suficiente para mejorar la calidad.

La falta de compromiso con los procesos para asegurar la buena calidad en las IES tiene su origen más frecuente en actitudes autocomplacientes y negligentes entre quienes tienen las responsabilidades académicas y de dirección en una institución educativa. Este problema es más difícil de resolver que las carencias o insuficiencias de conocimientos, de técnicas o de dinero. Lo más grave es no atreverse a navegar por los mares de la evaluación, uno de los medios indispensables para lograr la buena calidad de lo que hace.

1. NOMENCLATURA Y SIMBOLOGÍA

Las palabras, como los ríos, lo mismo sirven para comunicar que para separar. Esto es especialmente evidente en el caso de la calidad de la educación y su evaluación pues son conceptos que tienen distintos nombres e interpretaciones en cada región y localidad. Conviene, pues, comenzar precisando algunos vocablos, términos y señales de referencia.

- a) Calidad tiene que ver con aspectos, rasgos o atributos distintivos de algo o alguien, es decir aquellos elementos que son característicos e inherentes a la identidad de un ente. Lo importante es saber cómo es la buena calidad de la educación superior pues aquí el adjetivo (buena o excelente) constituye el puerto de llegada. Aunque estas pretensiones obligan a pasar cerca de lugares donde cada quien tiene su versión, por lo general se acepta que algo es bueno cuando ese algo hace lo que se espera que haga, lo que implica asociar el concepto de buena calidad con las ideas de correspondencia y conformidad con los requerimientos establecidos; con requerimientos establecidos



por un acuerdo entre usuarios y prestadores de servicios. Esta acepción del concepto buena calidad implica las nociones de aceptación y satisfacción; también significa que la buena calidad tiene una relación de dependencia con las expectativas y las preferencias. Un atributo de la calidad, entonces, es la medida en que se alcanzan los propósitos y objetivos de una función o de una misión. Quienes viajan por esta ruta suelen orientarse con la estrella de la eficacia, cuya luz ilumina el trayecto para cumplir las promesas.

La terminología que se relaciona a esta acepción de buena calidad incluye vocablos como logro, valor agregado, diferencias producidas, cambio, mejoramiento, etcétera. En el caso de la educación superior, estos signos pueden referirse a rasgos de carácter, a valores y principios de convivencia social e identidad cultural o a determinadas habilidades cognitivas como las de analizar, sintetizar y evaluar o a destrezas como la comunicación, la organización y la dirección, y otras. De hecho, las señales cambian según las promesas de cada entidad.

- b) Otro término básico en la nomenclatura de esta guía es evaluación. Evaluación es el acto de juzgar, es un proceso que concluye en un juicio de valor. Evaluar va más allá y es más complejo que medir, contar, escrutar y examinar, que son actividades a las cuales implica, abarca e integra en una síntesis valorativa. Evaluar también implica las actividades de comparar y ponderar, pues para juzgar algo o a alguien es necesario considerar previamente las diferentes circunstancias en que ocurre lo que se juzga. Evaluar tiene como sinónimo más cercano a calificar; es decir, atribuir a una persona o una cosa una cierta cualidad, una cierta suma o combinación de atributos con sus respectivos adjetivos. De ahí que, reduciendo esto a un esquema muy simple pero operativo, puede decirse que evaluar es el arte de asignar adjetivos en forma fundamentada. De la similitud entre evaluar y calificar viene la confusión con certificar y acreditar (al menos así ha ocurrido en México) que son conceptos afines o cercanos, pero diferentes al de evaluar.
- c) Certificar y acreditar son vocablos que se derivan de certidumbre, certeza, credibilidad y confianza en la verdad de algo o de alguien. En este orden de ideas, parece evidente que certificar y acreditar son acciones que vienen después de realizar una evaluación. Dicho en otros términos: la confianza en la verdad de algo, la credibilidad, es una consecuencia de su evaluación y del juicio de valor que ha merecido por ello.
- d) En la terminología de esta guía también destacan como vocablos importantes los de eficacia, eficiencia, pertinencia, equidad y trascendencia cuya comprensión es indispensable para entender

cabalmente el concepto de buena calidad de la educación superior.

Eficacia se entiende aquí como la medida en que un programa o una institución o un sistema de educación superior logra sus objetivos y alcanza sus metas; es decir, la medida en que cumple sus promesas.

Eficiencia es un concepto inseparable de eficacia y se asocia necesariamente a las condiciones y los recursos disponibles con que se busca ser eficaz. Se es eficiente en la medida que se aprovechan los recursos disponibles (tiempo, talento, dinero) y se contrarrestan las circunstancias adversas. La eficiencia es la resultante de una relación entre los objetivos alcanzados y las condiciones en que se trabaja.

En una posición jerárquica superior a las anteriores está la categoría o el criterio de pertinencia. El valor y la importancia de un quehacer eficaz y eficiente está supeditado a la pertinencia o relevancia o tipo de impactos que tienen los objetivos que se logran. Esta es una categoría de análisis crítica al evaluar la calidad de los programas de educación superior. Más allá de su eficacia y eficiencia, las tareas han de ser pertinentes; es decir, adecuadas y oportunas a cada ocasión y circunstancia. La pertinencia de la educación superior ha de conciliar los requerimientos tanto internos como externos al sistema educativo, lo que implica atender circunstancias de carácter económico, cultural, político, científico, tecnológico, etcétera.

Dadas las circunstancias de marginación social y económica, especialmente sensibles en amplios grupos de las sociedades y comunidades en que se desarrollan los programas de educación superior, la evaluación de su calidad también incluye el eje de la equidad. La equidad significa algo diferente a igualdad, pues para ser equitativa, una institución educativa debe tratar en forma desigual a quienes no son iguales. La equidad tiene que ver con lo económico, con lo pedagógico y hasta con lo administrativo, pues así como son diferentes las circunstancias económicas de las IES y de sus alumnos, también lo son las formas de aprender de los estudiantes y las necesidades de conocimientos, de técnicas y de expresiones culturales de cada comunidad o grupo social. Lo mismo puede decirse respecto a las formas de organizar y operar los planteles educativos. Luego, está el concepto de trascendencia de los programas de educación superior; es decir, la medida en que cada logro educativo, cada aprendizaje, cada hábito, cada rasgo de carácter, cada valor permanece en el tiempo o se extiende a otros aspectos de la vida.

2. LAS PREGUNTAS

Los seres humanos son los únicos animales que hacen preguntas

y, entre ellos, los más curiosos son los educadores y los investigadores. Así, puede definirse a la Universidad como la “casa de la curiosidad”. Al respecto, esta guía, además de recopilar las preguntas más frecuentes, ofrece la respuesta de la experiencia particular en México. Por supuesto, se desea dar un marco general para el juego de opiniones y experiencias diversas, y de ninguna manera se intenta liberar a nadie de la responsabilidad de encontrar sus propias respuestas.

Quien pretenda viajar por las aguas de la calidad educativa y su evaluación y desee llegar al puerto de la buena o la excelente educación superior deberá tener una respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Por qué es importante asegurar la buena calidad de las IES?
- ¿Ante quién están comprometidas las IES?
- ¿Quiénes son los interlocutores desde dentro y desde fuera de una IES?
- ¿Se afectan la autonomía y la libertad académica con la evaluación?
- ¿Es legítimo perturbar la vida académica con demandas de buena calidad?
- ¿Por qué evaluar a las IES?
- ¿Qué evaluar en las IES?
- ¿Cuándo y cómo evaluar?
- ¿Quién debe evaluar?
- ¿Qué hacer después de evaluar?

La lista es prolija y aún así no agota las interrogantes posibles; además, no todas ellas tienen el mismo alcance, y algunas son básicas, y hacer preguntas acerca de las finalidades, conlleva a preguntar también sobre los primeros pasos. Asimismo, no aparece la pregunta ¿Es necesario evaluar? Ello obedece a que es una pregunta innecesaria, pues evaluar es inevitable y las universidades y las demás IES siempre han sido y seguirán siendo evaluadas. Lo que está a discusión es cómo evaluarlas correctamente, cómo pasar de las simples creencias a las evidencias sistematizadas al juzgar su calidad. A continuación, un intento de respuesta a las preguntas planteadas.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE ASEGURAR LA BUENA CALIDAD DE LAS IES?

Todas las sociedades y comunidades, en todas las épocas, han fincado en la educación su propia integración, así como la conservación de los patrones culturales y los valores que les dan identidad. Además, de los educadores se espera la formación, la instrucción y capacitación de las personas que se incorporarán a la vida ciudadana con la actitud y la aptitud para hacerlo en forma honesta, responsable, solidaria, productiva, creativa y muchos atributos

más. De la educación se ha dicho, incluso, que es la tarea más importante de una sociedad. En este contexto las universidades y las IES en general ocupan la cúspide de los sistemas educativos y las sociedades que las han creado esperan de ellas la realización de las funciones más complejas, como la generación misma del conocimiento, como la formación de creadores, de pensadores, de profesionales, de técnicos y de líderes para el desarrollo social, económico y político.

La calidad que alcancen las IES al asumir estas funciones será un factor determinante en la calidad de vida de las comunidades en que actúan. La buena o la excelente calidad de las IES es, por tanto, un imperativo insoslayable. Si los fundamentos lógicos y éticos de este imperativo no fueran suficientes, también podrían esgrimirse razones económicas y políticas: la educación superior requiere las mayores inversiones; su infraestructura física y tecnológica es la más compleja y costosa; sus impactos en la producción de bienes y servicios son determinantes para la independencia o la falta de ésta en términos económicos. En las IES se educa la mayoría de los que serán dirigentes sociales, empresariales y políticos; de las universidades surge, o debería surgir, el pensamiento crítico y la conciencia de la ciudadanía.

Para responder la pregunta planteada podrían agregarse todavía más lugares comunes y referencias obvias; sin embargo, ello no es necesario. Lo realmente útil es indagar por qué aún se relega o se reduce la prioridad de lograr la mejor calidad en las funciones y productos de las IES. ¿Por qué algo tan evidente no siempre desciende del plano de la retórica y se refleja en los quehaceres cotidianos? ¿Por qué siempre estamos de acuerdo con los enunciados y cuando llega el momento de poner en práctica las medidas para asegurar la buena calidad aparece la polémica? El problema está en las actitudes negligentes; es decir, en el escaso sentido de compromiso ante las responsabilidades. Prevalece la ley del menor esfuerzo y, con más frecuencia de la deseable, este menor esfuerzo se dedica a la búsqueda de pretextos para explicar la displicencia o justificar la autocomplacencia. Los implicados están dentro y fuera de las IES, principalmente entre quienes ocupan cargos directivos.

¿ANTE QUIÉN ESTÁN COMPROMETIDAS LAS IES? ¿QUIÉNES SON LOS INTERLOCUTORES DESDE DENTRO Y DESDE FUERA DE CADA IES?

También parecen ser preguntas innecesarias, pues las respuestas son conocidas desde siempre: las IES viven en una especie de poligamia con varios protagonistas, como la cultura y todo lo que ella implica (ciencia, tecnología, conocimiento, arte, valores) por una parte; por otra, con los integrantes de una comunidad que puede ser local,

nacional o internacional. Estos entes incluyen a cada familia, cada empresa, cada organismo de servicio público y cada instancia de gobierno. Además, cada IES es responsable ante sí misma, ante los integrantes de la propia comunidad, desde el alumno más bisoño hasta el más docto de los académicos, y también es responsable ante los principios y normas del ideario que esa comunidad se ha dado, desde las rutinas administrativas hasta la misión institucional.

Esa diversidad de protagonistas suele diluir las responsabilidades y neutralizar los compromisos, pues lo que corresponde a todos termina por corresponder a nadie. Entonces se hace necesario, durante los procesos de evaluación, ser congruente con la jerarquía de cada protagonista. Vale subrayar que en este asunto la casa se barre desde arriba y hacia abajo, por lo que los principales responsables de la calidad en las IES son sus autoridades, tanto unipersonales como colegiadas. A ellas corresponde demandar lo que debe demandarse a los otros implicados y para ello deben contar con el sustento moral, jurídico y político que sea necesario.

Ese sustento debe provenir de las leyes nacionales y locales, y debe reflejarse en la reglamentación de cada institución educativa. Por supuesto, los términos de la legislación deben ser precisos respecto a los compromisos del gobierno, como interlocutor principal de la sociedad, así como los de los empresarios privados, los organismos de servicio público y los integrantes de las comunidades académicas.

En este contexto de interlocutores y compromisos de las IES debe hacerse énfasis en el papel de los académicos; es decir, quienes investigan y quienes propician el aprendizaje. Ellos, independientemente de la participación que tengan en el gobierno de sus instituciones, son el enlace cotidiano, directo y tangible entre cada instituto o universidad y la sociedad; la calidad ejemplar de sus quehaceres es el fundamento y el estándar de la calidad del proceso educativo, sea en la docencia o en la investigación. Lo que ocurre en el aula, el laboratorio, el taller, la biblioteca o la infoteca es primordialmente responsabilidad de los académicos y ellos deben estar facultados por la Ley para demandar lo que debe demandarse a las instancias de administración y gobierno en las IES y, también, a los estudiantes.

El rendimiento de cuentas efectivo (no la formalización burocrática) debe ocurrir cotidianamente en los ámbitos de la docencia y la investigación. Por eso tiene relevancia evaluar el aprendizaje que logran los alumnos y los resultados de la investigación; por eso es necesario identificar a los protagonistas de cada función educativa y a los interlocutores de cada ámbito, para asignarles explícitamente sus responsabilidades y establecer los niveles deseables en su desempeño. Esta es una tarea de los rectores, los decanos y los cuerpos colegiados en las IES.

¿POR QUÉ EVALUAR?

Porque sólo evaluando es posible identificar la medida en que se logran los propósitos; porque al evaluar se conocen las causas del buen éxito o del fracaso ; porque evaluar permite tomar decisiones para mejorar; además, porque evaluar es inevitable, pues de una u otra forma siempre se evalúa. Lo fundamental al respecto es evaluar bien; con base en evidencias confiables y en forma sistemática; con la participación de los implicados y con la asunción de las responsabilidades respectivas.

¿QUÉ Y A QUIÉNES EVALUAR?

Cada país tiene un sistema educativo que, a su vez, tiene uno o varios modelos de educación superior. Por su parte, cada sistema universitario o de educación técnica superior cuenta con instituciones (universidades, grandes escuelas, institutos, centros escolares) las que, también a su vez, están organizadas como un sistema en el que los componentes, los procesos y los productos mantienen una relación armónica de interdependencia. Por supuesto, estos elementos del sistema tienen que vincularse o asociarse a su contexto. En un instituto o en una universidad, los componentes, procesos, resultados y contexto tienen que diferenciarse según cada función sustantiva (docencia, investigación, extensión) y cada función adjetiva (administración, gobierno). Además, los componentes, procesos y resultados de cada función han de ser considerados y comparados desde la perspectiva de diferentes indicadores, que son inherentes a los distintos ejes o categorías de análisis de la calidad (eficacia, eficiencia, pertinencia, equidad y trascendencia).

En cuanto a los objetos y sujetos que se evalúan en una IES, el repertorio de componentes (*inputs*) de procesos y resultados (*outputs*) será diferente según los propósitos y el grado de precisión que se desee tener, pero hay algunos que son primordiales e, incluso, inevitables.

- Componentes o insumos:
 - Profesores e investigadores.
 - Estudiantes.
 - Curricula y syllabus (planes y programas de cursos).
 - Infraestructura física y tecnológica (incluye bibliotecas e infotecas).
 - Patrimonio y recursos económicos disponibles.
 - Dirigentes, autoridades y administradores.
 - Cuerpo de leyes, normas y reglamentos.
- Procesos:
 - Enseñanza–aprendizaje.
 - Investigación y desarrollo de tecnologías.
 - Contratación, promoción y permanencia del personal académ-

- mico y administrativo.
- Designación de autoridades y funcionamiento de cuerpos colegiados.
- Admisión, permanencia, promoción y certificación de estudiantes.
- Adquisición, uso, operación y mantenimiento de las instalaciones físicas y la infraestructura tecnológica.
- Planeación del desarrollo institucional (incluye las prácticas de evaluación).
- Administración y ejercicio de los recursos económicos.
- Consecución de recursos económicos y bienes patrimoniales.
- Legislación y adopción de prácticas de gobierno institucional.
- Resultados :
 - Clima institucional e imagen en la sociedad.
 - Cobertura en la atención de la demanda.
 - Aprendizaje alcanzado por los estudiantes.
 - Profesionales titulados (graduados).
 - Patentes registradas.
 - Obra publicada (libros, artículos, tesis, producción artística).
 - Servicios proporcionados (asesoría técnica, asistencia social, etcétera).

Las listas anteriores, sujetas a revisión, incluyen los sujetos y objetos de evaluación más evidentes y más estrechamente asociados a la calidad de una universidad o un programa de educación superior. A cada uno de estos sujetos y objetos se les somete a una serie de interrogantes ¿son idóneos? ¿se desempeñan satisfactoriamente? ¿son suficientes? ¿son necesarios y adecuados? Estas y otras preguntas aluden a los ejes de la calidad (eficacia, eficiencia, pertinencia, equidad y trascendencia) y la posibilidad de darles una respuesta razonablemente objetiva requiere dejar de lado las creencias, las opiniones interesadas, las actitudes autocomplacientes y los afanes punitivos. Para lograr esto es necesario evaluar con transparencia, con base en criterios y estándares previamente establecidos que puedan expresarse en los términos numéricos de un indicador.

¿QUIÉN DEBE EVALUAR, CÓMO Y CUÁNDO?

La evaluación de una IES es responsabilidad, antes que nadie, de la propia institución. Nadie está en mejor condición que ella para hacer una evaluación amplia, profunda y sistemática, y sólo la institución puede realizar su propia evaluación en forma permanente y cotidiana. Cada una es responsable de planear su propio desarrollo y establecer su misión institucional, cosas que no puede hacer sin evaluar la calidad de sus componentes, de sus procesos y de sus resultados. Sin embargo, la casa de estudios no debe ser la única protagonista de su evaluación, del mismo modo que no es la única protagonista de sus objetivos y funciones. Por tanto, la evaluación interna de una IES requiere un complemento externo; es decir, una visión y un escrutinio que vengan de afuera. Esa visión



externa tiene a su vez, varios enfoques. Un enfoque viene del desarrollo y los avances de la ciencia, de la técnica y el conocimiento, los cuales surgen en la investigación que hacen todas las IES o las instancias del entorno económico y productor de bienes y servicios.

Otro enfoque tiene su origen en distintos sectores de la sociedad (familias, empresas, gobierno, organismos académicos, gremios de profesionales) que sostienen y le dan contexto a cada institución educativa.

Otro enfoque externo, éste más pragmático y meramente operativo, es el que viene del ámbito internacional y la globalización, del cual provienen indicadores y estándares que tienen que ver con la acreditación de instituciones y programas o con la certificación de estudiantes y de graduados.

En síntesis, la evaluación de cada institución educativa es una responsabilidad propia, pero también es una responsabilidad externa. Y la evaluación externa debe asumirla formalmente, por la vía jurídica, cada gobierno implicado, sea local o nacional. Al asumir esta responsabilidad, cada gobierno ha de establecer la forma en que se dará participación a las demás instituciones de educación superior, a las organizaciones académicas, los gremios, las empresas y demás sectores de la sociedad. Con los propósitos y las peculiaridades de cada caso, estas condiciones son válidas tanto para la educación pública como para la privada. Las prácticas de certificación externa, habilitación de profesionales y acreditación de programas son expresiones concretas de estos lineamientos.

¿CÓMO EVALUAR?

Con independencia de la multiplicidad de tareas, procedimientos y rutinas que es necesario poner en práctica para evaluar la calidad de las IES, existen algunos preceptos fundamentales generalmente aceptados:

- Establecer previamente los criterios, los indicadores y los estándares (niveles de idoneidad y suficiencia deseables) y difundirlos ampliamente. La diversidad y amplitud de los criterios e indicadores y el grado de exigencia de los estándares dependerá del carácter del organismo evaluador (interno, externo, nacional, internacional).
- Regular la operación de los organismos evaluadores. Al respecto, las autoridades de las IES o las gubernamentales, según sea el tipo de evaluación, fijarán las condiciones y los efectos que tendrá dicha evaluación.
- Encomendar la evaluación a distintos cuerpos colegiados, suficientemente representativos y plurales en los que participen personas idóneas por su capacidad técnica, honestidad y objetividad.
- Otorgar a la evaluación el papel de una función auxiliar e instrumental que genera información valiosa y útil para la posterior toma de decisiones en las propias IES, en los gobiernos y en los

diferentes sectores de la sociedad. En este sentido, la evaluación no ha de constituir un fin en sí misma ni, mucho menos, ha de tener efectos punitivos.

- Difundir los resultados de las evaluaciones de tal manera que tanto los directamente implicados como la sociedad en general tengan información del desempeño, los méritos y los atributos de cada universidad y sus programas. Este precepto implica sensibilizar y orientar a la población en general y a los diferentes sectores sociales hacia una cultura de la evaluación y la buena calidad (acreditaciones y certificaciones institucionales, nacionales e internacionales).
- Evaluar las evaluaciones y a los evaluadores, de tal forma que sus criterios, procedimientos y estrategias sean objeto de mejoramiento permanente. La evaluación de los evaluadores también ha de ser interna y externa, y la autoridad educativa gubernamental debiera establecer las normas respectivas.

¿QUÉ HACER DESPUÉS DE EVALUAR?

Evaluar es conveniente y útil, incluso se ha dicho que evaluar es inevitable, pero más importante es lo que se hace una vez conocidos los resultados de una evaluación. Evaluar debe conducir a la toma de decisiones para mejorar, pues incluso los buenos resultados de las buenas instituciones serán susceptibles de mejoría. Evaluar debe promover el cambio o confirmar condiciones ya existentes. La evaluación no debe ser un ejercicio en el vacío, sus resultados no deben ser pasados por alto y siempre han de producir un efecto y una consecuencia. Por supuesto deben adecuarse y regularse esos efectos y consecuencias. Por supuesto, también, la forma de manejar y de reaccionar ante los resultados de las evaluaciones implica responsabilidades para las IES y los sectores de la sociedad, incluidas las autoridades gubernamentales. La evaluación debe hacer evidentes tanto los buenos resultados como los problemas e insuficiencias.

La evaluación debe explicar el origen de los buenos resultados y las causas de los fracasos o lo insatisfactorio. Actuar congruentemente es lo menos que se puede esperar. Y la acción congruente puede estar en manos de los profesores, de los investigadores o de los funcionarios de una IES, así como puede corresponder a un empleador, a una autoridad gubernamental, a la opinión pública o a los legisladores. Lo incongruente es que no haya reacciones ante los resultados de las evaluaciones. En resumen, evaluar no ha de ser un mero ejercicio académico o una rutina burocrática. Evaluar ha de ser un ejercicio de análisis y juicio valoral que obligue a las acciones consecuentes y congruentes.

3. ADVERTENCIAS

Sabemos que sólo la buena calidad otorga legitimidad a la educación que se imparte en los institutos y las universidades; también sabemos que la evaluación es indispensable para mejorar la calidad de lo que se hace; incluso tenemos la certeza de que todas las IES dicen ser de buena calidad. No obstante, también sabemos y tenemos la certeza de que la calidad de los centros educativos cubre una gama amplia de niveles y que entre ellos los hay excelentes y los hay pésimos.

¿Cómo es posible esta coexistencia? ¿Por qué persisten las malas y las mediocres instituciones educativas? ¿Acaso no han sido autoevaluadas todas ellas? ¿Acaso no hacen todas ellas vehementes declaraciones acerca de su misión, de su autocontrol y de la idoneidad de sus académicos? Sin duda la discrepancia debe preocupar y algo debe hacerse para eliminarla.

Para comenzar hay que ser escépticos y no creer todo lo que se dice en las IES acerca de las propias realizaciones; también hay que ser inquisitivos y deslindar con claridad entre dos posibles circunstancias ¿hay ineficiencia o hay simulación? La naturaleza de los problemas y los modos de enfrentarlos es muy diferente según se trate del empleo de estrategias inadecuadas de planeación y evaluación por ignorancia o por falta de recursos, o se trate de acciones deliberadas de simulación para ocultar otras circunstancias. Resolver este tipo de disyuntivas es responsabilidad de quienes dirigen IES y de las autoridades gubernamentales. Al respecto, es necesario mantenerse alerta y aprovechar las experiencias de otros.

INSUFICIENCIA

Éste es el más poderoso y frecuente de los factores que impiden la buena calidad de una institución educativa. Su expresión más evidente es respecto al dinero; sin embargo, hay insuficiencias que no se resuelven con dinero, sino con talento, compromiso, orden, entusiasmo, etcétera. Pero la insuficiencia económica puede ser de tal magnitud que tales atributos terminan por extinguirse.

Un rasgo característico de la insuficiencia es su multiplicidad de orígenes y la falta de claridad en la escala que se emplea para medir su magnitud. Cada IES tiene su propio parámetro de los recursos económicos que son suficientes para alcanzar la buena calidad. Por supuesto, cada fuente de financiamiento, especialmente la gubernamental, tiene su respectivo parámetro al respecto.

La insuficiencia económica suele mezclarse con la insuficiencia de tiempo. Respecto al tiempo se presenta una controversia semejante a la del dinero. El tiempo del cubículo es diferente al tiempo de la empresa; lo mismo ocurre en cuanto al tiempo del gobierno y el de los sectores y grupos en la sociedad. Lo que para unos es eficiencia otros

lo ven como improvisación; lo que unos reclaman como tiempo suficiente para la reflexión madura otros lo ven como negligencia o diletantismo. Estos son ingredientes adicionales para la turbulencia.

Una tarea inevitable respecto a estos fenómenos es reducir los amplísimos márgenes de interpretación que tienen. ¿Tiene sentido que cada quien tenga su propia versión de los recursos (dinero, tiempo, etc.) que son suficientes? ¿No es posible asociar un nivel determinado de calidad a una cantidad determinada de recursos? Son asuntos complejos, pero susceptibles de resolverse. Hay procedimientos para ello (financiamiento mediante fórmulas específicas, por ejemplo) y los resultados de las evaluaciones previamente realizadas son indicios valiosos.

El tema más relevante en cuanto a la insuficiencia de recursos es la forma de reaccionar ante ella. Puesto que la suficiencia resulta de la relación entre los recursos disponibles y las metas cuantitativas y cualitativas establecidas, lo que se busca es un punto de equilibrio entre esos elementos. La disyuntiva obvia se da entre incrementar los recursos o disminuir las metas.

Al respecto, la opción conflictiva es mantener o incluso incrementar las metas cuando la insuficiencia de recursos es evidente; cuando es prolongada y no meramente transitoria; cuando es real y no una simple ineficiencia. Por desgracia, la opción más frecuente ha sido otra: incrementar la cobertura sin incrementar los recursos para mantener el nivel de calidad indispensable; expandir las áreas de acción en las instituciones educativas antes de contar con los recursos idóneos suficientes; producir estadísticas cosméticas ofreciendo sucedáneos en lugar de genuina educación de buena calidad. Abundan las explicaciones y las cuasi justificaciones, pero la consecuencia es clara: en condiciones de insuficiencia, la calidad de la educación tiende a decrecer.

Resalta la utilidad de establecer sistemas de evaluación, pues evaluar implica establecer estándares de calidad e identificar los factores y circunstancias que propician su logro. Por ello es necesario evaluar bien e identificar las circunstancias que conspiran contra la efectiva realización de esta tarea. Sin embargo, hay vientos que soplan contra la evaluación bien hecha.

ENDOGAMIA

La evaluación en cada IES ha de ser autogenerada y autosostenida; ello no implica que la evaluación debe ser interna; es decir, referida exclusivamente a la percepción interna.

La evaluación que excluye la participación de otros enfoques, criterios y estándares produce endogamia y, en consecuencia, debilita y empobrece al implicado. Se exponen a la endogamia las universidades e institutos que no participan en procesos como la acreditación de programas, la certificación externa de sus graduados, la

contratación de recursos provenientes de fondos competidos, los exámenes estandarizados y muchas otras acciones externas de evaluación.

La endogamia proviene de actitudes arrogantes que descalifican a priori a cualquier entidad o persona externa como potencial agente evaluador. Tal actitud suele alcanzar sus máximos niveles cuando el gobierno es el evaluador externo; en estos casos, a menudo la arrogancia se transforma en paranoia y estado de alarma. Pero ocurre que los gobiernos tienen obligación jurídica de velar por la calidad de todas las IES, especialmente de aquellas que reciben recursos económicos fiscales. Y también ocurre que los gobiernos desconfían de lo que no conocen y de lo que no constatan por sí mismos. Y de esa desconfianza surgen problemas y conflictos.

A la autocomplacencia de las IES se opone la desconfianza gubernamental y la falta de credibilidad, cuyas consecuencias son desastrosas cuando el financiamiento a las instituciones educativas es una prerrogativa discrecional de la autoridad gubernamental. Una sociedad cuyas IES y gobierno mantienen un duelo de arrogancias difícilmente tendrá educación superior de buena calidad. Por ello se recomienda que la evaluación externa la promueva cada gobierno, pero con la participación de cuerpos colegiados en que intervienen pares académicos y que sean de composición interinstitucional e intersectorial.

EL PERFECCIONISMO COMPULSIVO

Otra corriente que frena la implantación y ejecución de sistemas de evaluación es el “perfeccionismo compulsivo”. Se trata de una estrategia de resistencia y oposición altamente refinada, pues plantea como argumento fundamental la exigencia de la máxima calidad. Los perfeccionistas compulsivos sólo aceptan sujetarse a un sistema de evaluación que garantice la perfección. Como tal sistema no existe siempre tienen una “razón” para evadir la evaluación.

Quienes participan en procesos de evaluación, quienes buscan asegurar altos niveles de calidad, saben que éste es un viaje que sigue el trayecto de las asíntotas, un trayecto de aproximación sucesiva que nunca concluye. Tal circunstancia requiere tolerancia a los errores y oportunidades de mejoramiento para el evaluado y para el evaluador.

LA INTRANSIGENCIA IDEOLÓGICA

Menos refinado y sutil es el rechazo a los programas de evaluación por razones ideológicas, por asumir que el intento de asegurar la calidad mediante la evaluación es inherente a una ideología determinada. Más grave es cuando se fabrican las etiquetas según convenga en un momento preciso, de modo que la evaluación puede ser indeseable porque la hace el gobierno o porque, al contrario, la hace el mercado.

4. PLANEACIÓN, EVALUACIÓN Y FINANCIAMIENTO

Quienes se dedican a planear el desarrollo de entidades (universidades, empresas, etcétera) entienden que evaluar antes y después de cada plan y cada programa es una rutina. Sin embargo, la mayoría de las personas percibe los procesos evaluatorios como un indicio de la existencia de problemas, ya que nadie se ocupa en evaluar cuando las cosas marchan bien. Más allá de los rigores en los métodos de planeación, la evaluación es hija de la inconformidad y suele percibirse como una amenaza. Este fenómeno se agudiza en la relación entre los gobiernos y las universidades autónomas, especialmente cuando los resultados de las evaluaciones inciden y tienen efectos en las fórmulas de financiamiento. La vinculación entre el financiamiento y el juicio respecto a los desempeños y los resultados es un catalizador que frecuentemente determina la posición de las universidades y los institutos frente a los procesos de evaluación.

La vieja batalla por los recursos económicos puede opacar y ensombrecer las visiones más lúcidas respecto al valor, la utilidad y la pertinencia de los procesos de evaluación en las instituciones educativas. Corresponde a los gobiernos la responsabilidad de manejar adecuadamente la incidencia de los resultados de las evaluaciones en el financiamiento. Al respecto, algunos puntos de acuerdo entre las autoridades gubernamentales y las de cada IES parecen necesarios:

Las IES y los gobiernos deben convenir los criterios, indicadores, estándares y procedimientos de un sistema de evaluación que combine la visión de cada casa de estudios con el enfoque del propio gobierno y los sectores de la sociedad (academias, empresas, gremios profesionales, etcétera).

- Los sistemas de evaluación han de ser operados por cuerpos colegiados en los que participen representantes expertos de las IES, de los gobiernos, de las organizaciones científicas y académicas, de los gremios de profesionales y de los sectores económicos.
- Los resultados de las evaluaciones de la educación superior han de conducir a certificaciones y acreditaciones que sean del conocimiento público.
- Los efectos de las evaluaciones en las fórmulas de financiamiento han de regirse por dos criterios fundamentales:
 - Asegurar que cada programa educativo y de investigación opere con los “recursos suficientes” dada su naturaleza y relevancia (lo que supone acuerdos previos al respecto).
 - Una vez asegurada la dotación de “recursos suficientes”, cada IES y el gobierno actuarán congruentemente conforme a los resultados de las evaluaciones, ya sea manteniendo, amplian-

do o reduciendo los alcances de cada programa, ya sea transformándolo o, incluso, suspendiéndolo.

Las propuestas anteriores implican que las evaluaciones, tanto las internas como las externas, han de conducir a la explicación y a la identificación de las causas de los resultados obtenidos. Las propuestas implican, por tanto, que serán identificados aquellos casos en los que los resultados insatisfactorios obedecen a la insuficiencia de recursos en función de las metas previstas. Si los gobiernos muestran sensibilidad ante estas circunstancias y como resultado de las evaluaciones se resuelven las carencias reales, la percepción de las universidades y los institutos hacia la evaluación dejará de ser negativa. Tal actitud de los gobiernos justificará, cuando sea el caso, la cancelación del financiamiento a programas ineficaces o no pertinentes que hayan contado con recursos suficientes. En este sentido los gobiernos deben tener mensajes muy claros y operar con reglas transparentes. En caso contrario, las IES se verán inclinadas a distorsionar el sentido de los procesos de evaluación, restringiéndolos, simulándolos o, simplemente, evitándolos. El uso punitivo de la evaluación es tan negativo como su trivialización y práctica burocrática. Ambos riesgos deben evitarse si se desea mantener a las evaluaciones de las IES en su genuino propósito: contribuir a mejorar la calidad de sus funciones.

5. MÁS ALLÁ DE LOS PROBLEMAS TÉCNICOS

A lo largo de esta obra se han presentado los asuntos más evidentes que deben resolver los gobiernos y las IES en cuanto a la calidad de éstas y su evaluación; asimismo, se han planteado problemas y disyuntivas más frecuentes al respecto y, además, se han hecho algunas recomendaciones a la luz de experiencias particulares. Tales planteamientos y recomendaciones demandan múltiples tareas a quien se aboque a establecer o a modificar un sistema de evaluación educativa. Tales tareas son complejas y arduas, tanto como pueden serlo el establecimiento de estándares nacionales para el aprendizaje y el desarrollo de habilidades y destrezas en una profesión, o para el cálculo de los “recursos suficientes” para cada tipo de programa educativo.

Será necesario poner en juego una gran variedad de recursos técnicos, así como la participación concertada de los protagonistas dentro y fuera de cada IES. Pese a su enorme importancia, todos estos recursos no serán suficientes, pues la experiencia muestra que los fracasos en los sistemas de aseguramiento de calidad, y en particular los que giran en torno a la evaluación, no obedecen a falta de información, a desconocimiento de métodos o estrategias, a pobreza de ideas o escasez de personal o equipos de trabajo. De uno u otro modo, las instituciones educativas y los gobiernos pueden proveerse de equipos y personal técnico para evaluar y planear el

desarrollo de mejores opciones. Por lo general estos son asuntos que se resuelven con dinero, el cual se consigue tarde o temprano. Lo que no se resuelve fácilmente es el problema de las actitudes. Ahí radica la principal causa de fracaso en los sistemas de evaluación y aseguramiento de calidad.

Cuando el compromiso con el logro de los propósitos y las metas de una institución educativa se difiere o se condiciona por cuestiones como la imagen pública, la arrogancia, la tradición, el sesgo ideológico, el temor, etcétera, entonces salen sobrando los elementos teóricos y técnicos de la evaluación. Cuando los profesores y los investigadores se consideran exentos de cualquier evaluación externa y merecedores de la más amplia confianza *a priori*, los problemas de endogamia y autocomplacencia no se evitarán con textos y manuales, sino transformando las actitudes.

Lo mismo ocurre cuando se asume la autonomía universitaria sin la correspondiente responsabilidad de rendir cuentas y mostrar buenos resultados. De ahí la importancia de las acciones concertadas entre ambas partes, de ahí la necesidad de que participen en la evaluación terceras partes provenientes de la sociedad. Generar confianza mutua y ganarse la credibilidad de la sociedad parece ser el compromiso básico de institutos, universidades y gobiernos. Y estas cuestiones están en el terreno de las actitudes.

Para toda sociedad es indispensable un sistema educativo, desde la escuela básica hasta el posgrado, en el cual sea genuina la actitud evaluadora en los alumnos, profesores y dirigentes. Para quienes poseen esta actitud no es irrelevante hacer bien o hacer mal las cosas, y tampoco son indiferentes ante la calidad de su entorno, de su gobierno y de los bienes y servicios que reciben. Tal actitud evaluadora debe irradiar desde el sistema educativo hacia los otros ámbitos de la sociedad (economía, política, cultura). En la medida que las universidades y los institutos propicien esta actitud, en esa medida se incorporarán a la cultura de la evaluación y promoverán el mejor desarrollo de sus comunidades.

2.2. PRINCIPALES PROGRAMAS DE EVALUACIÓN EN MÉXICO

El último decenio registra un incremento evidente en las actividades de evaluación en los diversos ámbitos de la educación superior en México. Para bien o para mal –las opiniones son contrarias– la buena calidad de la educación dejó de ser algo invariablemente creído, a la manera de un acto de fe. Ciertamente, en diversos sectores de la sociedad y mediante variados canales de expresión, la opinión pública –y la opinión de los expertos– hizo evidente que la calidad atribuida a cada programa y cada institución ya no debería seguir siendo un asunto de creencias, sino de evidencias. Conocer los atributos de cada programa y cada institución por vías más obje-

tivas y racionales que las campañas promocionales, o las estrategias mercadológicas, se asumió como un compromiso del gobierno federal y de las universidades de manera conjunta. Se trataba –y sigue tratándose– de obtener elementos para orientar la inversión pública y los subsidios a las universidades, pero el propósito esencial y verdaderamente trascendente al sistematizar los procesos de evaluación han sido la búsqueda de elementos de juicio para mejorar la calidad de la educación. La idea rectora sigue siendo mantener a la educación como un bien social –que tiene una evidente expresión de beneficio para cada individuo– lo cual deja de ser legítimo y auténtico cuando la capacitación, la instrucción o la educación toda no son de buena o excelente calidad.

En síntesis, el hilo conductor ha sido evaluar para mejorar, lo cual implica realizar, para poner en práctica la decisión, una multitud de tareas, estrategias e inversiones. A continuación una rápida revisión de estos asuntos, los cuales, en su conjunto, están conformando el sistema para evaluar la educación superior en el país.

LA COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR (CONAEVA)

En México es virtualmente imposible prosperar en una acción que ataña a las universidades sin una concertación previa entre el gobierno federal y las casas de estudios. La unilateralidad resta eficacia y genera desconfianza en el trato global entre las partes. De ahí la abundancia de organismos e instancias en las cuales gobierno y universidades dialogan, negocian y conciertan. Desde 1978 la instancia (no es un órgano burocrático) de concertación por excelencia ha sido la CONPES (Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior). A la luz de los problemas y circunstancias que vivieron las universidades durante los decenios de los años 70 y 80, puede afirmarse que la CONPES ha sido un mecanismo eficaz y conveniente. La racionalización del crecimiento, la descentralización de los servicios educativos y la construcción de un cuerpo de leyes y normas que han regulado las relaciones laborales en las universidades son algunos ejemplos de lo realizado. En 1990, la CONPES acuerda la creación de la CONAEVA como instancia dedicada a promover y respaldar la creación de un sistema de evaluación de la educación superior con cobertura nacional.

En la CONAEVA participan representantes del gobierno federal (Secretaría de Educación Pública) y de las universidades (Secretaría General de la ANUIES y algunos rectores). Las realizaciones y los acuerdos de la CONAEVA con miras a ese sistema nacional de evaluación pueden resumirse así:

- Se han definido y promovido los criterios generales inherentes a la calidad de la educación superior (ver primera parte de este documento).

- Se acordó evaluar no sólo desde la tradicional perspectiva de la evaluación interna, sino, además, desde una visión externa.
- Se adoptó una concepción sistémica de la educación superior que permite evaluar tanto a los componentes (*inputs*) del sistema educativo como a los procesos y a los resultados (*outputs*). En este contexto se ha considerado conveniente hacer énfasis en la evaluación de resultados y sus repercusiones.
- Se mantiene el deslinde tradicional de las funciones universitarias, lo cual lleva a crear estrategias distintas para la evaluación de programas de docencia, de investigación, de difusión de la cultura y de administración.
- Se decidió "especializar" las responsabilidades (diagnosticar, certificar, acreditar) al efectuar tareas de evaluación y, así, crear varios programas y organismos con tareas y propósitos claramente acotados.
- Se han puesto en práctica programas con importantes recursos económicos para asociar los resultados de la evaluación y la calidad identificada con líneas específicas de financiamiento.
- Se han creado condiciones propicias para desarrollar en los protagonistas de la educación superior una "actitud evaluadora", con lo cual se intenta eliminar la actitud de indiferencia hacia la eficacia, la eficiencia, la pertinencia y demás atributos de la buena calidad.
- Se han establecido formalmente distintos órganos que realizan evaluaciones externas con el fin de acreditar programas y certificar personas. Un paso posterior será la acreditación de **instituciones educativas** (práctica usual en varios países).
- Se ha optado por definir y poner al alcance del público los resultados de la evaluación. Otras políticas igualmente importantes son hacer usos educativos de la evaluación y dejar para casos extremos las prácticas punitivas y desahuciatorias ante resultados negativos. A la inversa, ha de estimularse todo rendimiento sobresaliente.

ALGUNAS ACCIONES CONCRETAS

En el vasto y complejo universo de la educación superior mexicana destacan algunos programas de carácter esencialmente evaluatorio:

SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES (SNI)

A cargo del CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). Evalúa a las personas que realizan investigación y desarrollan tecnologías en universidades, institutos nacionales, centros de producción, etcétera. Opera con base en el análisis de jurados o grupos dictaminadores y adopta estrategias de evaluación que corresponden, según la clasificación de Madaus, et al. , a los modelos

de “evaluación de resultados” (estudios por objetivos), “rendimiento de cuentas” (*accountability*) y “opinión o juicio de expertos”. Con base en estas evaluaciones se conceden distinciones (investigador nacional) y recompensas económicas substanciales.

PADRÓN DE PROGRAMAS DE POSGRADO DE EXCELENCIA PARA CIENCIA Y TECNOLOGÍA

También a cargo del CONACYT. Evalúa programas de especialidad, maestría y doctorado (se cursan después de una licenciatura). Opera con grupos de investigadores distinguidos que establecen paradigmas, criterios y estándares en cada caso. Sus estrategias corresponden a los modelos “Sistemas de Información” (mediciones periódicas sobre indicadores previamente establecidos) y “Opinión de expertos”. Sus resultados conducen a la acreditación periódica de programas específicos. Estas acreditaciones influyen o determinan el otorgamiento de becas para estudiar posgrados, así como el eventual financiamiento a las instituciones educativas respectivas.

PROGRAMA DE ESTÍMULOS AL DESEMPEÑO DOCENTE

A cargo de cada institución de educación superior pública. Cada una lo designa con una o varias denominaciones peculiares. El propósito esencial, y por tanto común denominador, es identificar los distintos niveles de calidad en el desempeño de los profesores (se excluye al personal que no realiza docencia). Por lo general es operado por “comisiones dictaminadoras” que verifican el cumplimiento y logro de estándares previamente establecidos y difundidos. Los modelos de evaluación más frecuentes son: “evaluación de resultados” (en particular el aprendizaje por parte de los alumnos); “pruebas y exámenes”; “opinión de usuarios”; “opinión de pares” y “juicio de expertos”. Los resultados de estas evaluaciones influyen y determinan el otorgamiento de estímulos económicos, independientes de las condiciones pactadas en los contratos laborales.

FONDO PARA MODERNIZAR LA EDUCACIÓN SUPERIOR (FOMES)

A cargo de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica. Evalúa propuestas que hacen las IES para obtener financiamientos extraordinarios y adicionales al subsidio básico. En dichas evaluaciones prevalecen los criterios de pertinencia y eficiencia, ya que se intenta, sobre todo, solucionar rezagos en la infraestructura tecnológica (equipos, métodos, sistemas administrativos, estrategias didácticas) así como la deficiente viculación con los sectores sociales y económicos. El programa opera con base en especificaciones previamente difundidas que establece el secretario técnico de la CONAEVA. La evaluación es realizada por comités

mixtos (representantes de la SEP, de las universidades y expertos independientes). Los modelos de evaluación habituales son: “Rendimiento de cuentas” (especialmente en el caso de proyectos de continuidad), “Estudios para ponderar ventajas y desventajas”, “Sistema de Información Administrativa” (análisis de factibilidad) y “Opinión de expertos”. Esta estrategia de financiamiento tiene importancia cada vez más relevante.

COMITÉS INTERINSTITUCIONALES PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (CIEES)

Este programa está a cargo de la ANUIES y se creó por acuerdo de la CONPES (presidida por el secretario de Educación Pública). Su propósito principal es evaluar la calidad de los programas, especialmente los de formación de profesionales en el nivel de licenciatura. Además, también se evalúan las funciones de “Administración Institucional” y “Difusión de la Cultura”. El programa opera con base en nueve comités (integrados por “pares” académicos de distintas universidades) que evalúan los componentes (*inputs*) y los procesos de cada programa de una institución educativa (por, ejemplo, currículum, profesores, laboratorios). Cada comité se ocupa de un área de profesiones (salud, agropecuarias, ingenierías, socio-económicas, etcétera) o de alguna función general (administración) de la institución. Los comités revisan y analizan la información y los elementos proporcionados por cada responsable de programa y luego realizan visitas, reciben información *in situ*, constatan y verifican. Como resultante, el comité redacta un amplio documento con observaciones, juicios y sugerencias, el cual es revisado con los propios responsables del programa evaluado antes de su entrega formal y circulación en las instancias pertinentes. De estas evaluaciones se derivan –o deben derivarse– las correspondientes acciones a cargo de cada centro educativo, así como elementos de juicio para decisiones pertinentes en instancias externas (gobierno, asociaciones de escuelas y facultades, colegios de profesionistas).

EVALUACIÓN NACIONAL DE LOS ESTUDIANTES

Se trata de un conjunto de programas a cargo del CENEVAL (Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior), organismo de carácter privado creado por recomendación de la ANUIES y por acuerdo de la CONPES en 1994. El Centro evalúa la medida en que logran los objetivos de aprendizaje los alumnos que concluyen la educación secundaria, el bachillerato o la formación universitaria (nivel licenciatura) en las profesiones que regula la ley correspondiente. Opera con base en “perfiles de referencia” y “tablas de especificaciones” (conocimientos y habilidades) acordados por consejos técni-



cos (académicos, colegios de profesionistas, usuarios de servicios). El modelo relevante es “evaluación de resultados” con base en exámenes de validez nacional. Los exámenes del CENEVAL aportan elementos complementarios (CIEES) para establecer la calidad de los programas con base en el criterio de eficacia. Los resultados de estas evaluaciones pueden incidir en la admisión de alumnos en las instituciones y en la titulación de profesionistas. El CENEVAL reporta anualmente los resultados de los exámenes y realiza análisis y estudios diversos. Dichos resultados se tienen en cuenta en la acreditación de programas. El Centro otorga el premio CENEVAL y el Certificado de Calidad Profesional a los sustentantes que satisfacen el estándar correspondiente.

ACREDITACIÓN DE PROGRAMAS

La experiencia y los resultados de los programas de evaluación antes mencionados han creado condiciones para integrar los primeros “consejos de acreditación”. Se trata de organismos independientes del gobierno y de las instituciones educativas cuyo propósito es generar y recoger evidencias de la calidad de los programas de formación de recursos humanos (principalmente en una licenciatura). Su forma de operar y los modelos que adoptan son muy semejantes a los de los CIEES. Sus resultados pueden determinar el otorgamiento de una “acreditación” cuya vigencia es variable. La acreditación de un programa constituye un aval externo y debe significar una distinción reconocida socialmente.

Como puede colegirse, las funciones y los resultados de los tres últimos programas (CIEES, CENEVAL y Consejos de Acreditación) son complementarios y su síntesis ha de ser la evaluación de la calidad de cada programa, primero, y de ahí pasar a la agregación de los concernientes a una institución o los del subsistema de educación superior en su conjunto.

EFFECTOS INMEDIATOS

La operación de los programas mencionados ha dado a la evaluación una gran prioridad entre las líneas de trabajo del sistema educativo nacional. Los beneficios son evidentes: hay más información en las propias universidades; se están formando especialistas en evaluación; la reflexión y el análisis para elaborar constructos de criterio, indicadores y parámetros de calidad tienden a ser prácticas generalizadas; la sociedad está más alerta y demanda información sobre las evaluaciones, etcétera.

Otros efectos son la expansión de la “cultura de la evaluación” y la adopción cada vez más frecuente de la “actitud evaluadora”. Para los profesores ya no es indiferente cumplir o evadir los objetivos de su curso; los investigadores no pueden “eternizar” sus proyectos



improductivamente; los subsidios ya no se negocian mediante presiones extra-académicas; hay elementos para formar prestigios y reputaciones con base en hechos; las instancias externas a cada programa y universidad participan en la evaluación educativa; se construyen bases más objetivas para la comparación entre programas, instituciones, entidades federativas, subsistemas, etcétera; los investigadores del proceso educativo tienen muchos más elementos para explicar y corregir problemas como la reprobación, la deserción, el aprendizaje irrelevante, la ineficacia, la improductividad, etcétera.

UNA PRECISIÓN NECESARIA

Es indispensable advertir algunas circunstancias y, así, prevenir al lector de una interpretación demasiado optimista de la situación mexicana. Ciertamente el balance general es positivo y lo avanzado en los últimos años es sustancial. De eso no hay duda. Pero este impulso y esta preocupación por el mejoramiento cualitativo ha sido tardío. Antes se acumularon enormes rezagos y se propiciaron actitudes negligentes durante largos lapsos, cuya inercia todavía tiene efectos hoy.

La propia realización de evaluaciones más sistemáticas y objetivas ha permitido afinar los diagnósticos y varios maquillajes se han diluido. Evidentemente se han producido reacciones contrarias a la evaluación, aunque cada vez más débiles y esporádicas. El uso de técnicas adecuadas y la construcción de sistemas de evaluación, y sobre todo la capacidad e idoneidad para aprovechar los resultados de las evaluaciones de nueva cuenta reflejan la proverbial coexistencia de la medianía y la excelencia; de los innovadores y los conservadores; de los impulsores y los escépticos; de los que velan por el avance de la sociedad y los que ven por sí mismos ¡en fin... el mundo de la educación superior también es ancho y ajeno!.

EXPECTATIVAS MÁS INMEDIATAS

A pesar de las evidentes muestras de mejoría y la indiscutible buena

LA EDUCACIÓN SUPERIOR



Capítulo 3

LA EDUCACIÓN SUPERIOR



calidad de ciertos programas e instituciones educativas, nuestro país está lejos de alcanzar niveles satisfactorios de calidad en la mayoría de los programas. Dado que los programas ofrecen acceso virtualmente irrestricto y teniendo en cuenta que los certificados y títulos que expiden las instituciones tienen la misma validez legal en todo el país, se hace indispensable asegurar y garantizar a la sociedad que todo programa, certificado, título y grado que reconoce la autoridad gubernamental cumple con los requisitos y niveles de calidad esenciales en cada caso. Ese aseguramiento y garantía a la sociedad implica consolidar lo ya hecho, pero obliga a ganar mucho más terreno en la práctica de la planeación estratégica y la evaluación. Implica depurar técnicamente los modelos y estrategias para medir, evaluar y juzgar, e implica apuntalar jurídica y políticamente las resultantes de los procesos de evaluación. Las certificaciones y acreditaciones otorgadas por organismos independientes han de tener un peso moral incuestionable y un gran valor simbólico, pero también debe dárseles una mayor relevancia formal y práctica mediante su incorporación a la normativa jurídica.

Al interior de las universidades y demás instituciones de educación superior, la expectativa es de mayor congruencia y articulación entre los resultados de la evaluación y la reorientación del rumbo. La evaluación deviene ejercicio estéril ante la indiferencia de quienes dirigen, marcan pautas y toman decisiones. Encontrar las causas y orígenes de los problemas e insuficiencias es bueno, pero mejor es ponerles remedio. El gobierno y la sociedad habrán de apoyar a las instituciones más activas en estos propósitos.

Por todo lo antes expuesto, la síntesis de las expectativas en materia de evaluación para la educación superior es crear condiciones técnicas, jurídicas y económicas para propiciar y asegurar reacciones y decisiones congruentes con lo que reflejan las evaluaciones. A los esfuerzos realizados para construir un conjunto de

estrategias y organismos de evaluación, o para concebir esquemas y modelos, así como criterios, indicadores, parámetros e instrumentos de evaluación, a todos esos esfuerzos deben agregarse decisiones políticas que impidan la continuidad de programas y la permanencia impune de personas cuya deficiencia es evidente. Se trata de mejorar, de substituir o de reorientar recursos. Se trata de resolver un añejo problema cultural: hacer lo que se concibe y ser congruente con lo que se hace. Un problema de los mexicanos y de los latinoamericanos no es la falta de ideas o iniciativas, es la dificultad para ponerlas en práctica y actuar en consecuencia de manera sostenida. Viejas canciones que ya no deberían cantarse en el siglo XXI.

3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

1. En el contexto de la educación superior en México y el de sus objetivos y los lineamientos de política que orientan su consecución, ocupa un lugar destacado desde hace 15 años la política de dar prioridad al propósito de mejorar la calidad de los insumos, los procesos y los resultados de este servicio de interés social. No son éstos la única política ni el único objetivo que han establecido los últimos planes del desarrollo nacional y los correspondientes programas para el sector educativo, pero sí son, con toda seguridad, de los más importantes.

Mejorar la calidad de la educación tiene efectos multiplicadores que benefician a los integrantes de la sociedad de diversas formas, muy evidentes por cierto en lo social, lo económico, lo cultural, lo político, etcétera. Mejorar la calidad de la educación que se imparte le agrega legitimidad a todo incremento que se logre en la cobertura del sistema educativo, pues crecer ofreciendo educación de mala calidad sería un servicio de dudoso beneficio para quien la recibiera.

Habría que resolver la ecuación de la calidad, de lo que se debe o se puede entender por buena calidad. Pero, por ahora, basta con afirmar que todo servicio educativo ha de ponerse en marcha y continuar su realización con referencia a una noción de buena calidad, cualquiera que ésta sea. Dicho en otros términos: iniciar todo quehacer educativo con el propósito y la actitud de hacerlo bien es el primer requisito para lograrlo. El siguiente será ponerse de acuerdo con los demás respecto a lo que se entenderá por “hacer bien las cosas”, comparando la noción propia con otras nociones diferentes. De ahí la importancia sobresaliente

que tiene la línea de política orientada hacia el mejoramiento y el cambio cualitativo de la educación; de ahí también la relevancia que tuvo la adopción de esta directriz como un compromiso de las instituciones de educación superior.

Ese compromiso llevó a las autoridades, tanto gubernamentales como de las universidades y demás IES, a concretar esa política en algo tangible u operante. En esa tesitura se crea la CONAEVA (Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior) como una instancia de la CONPES (Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior) con propósitos específicos. No podría ser de otra forma si se tiene en cuenta que en la ortodoxia administrativa toda planeación comienza y concluye con una evaluación... al menos en los textos teóricos.

Desde entonces, las líneas de política pública orientadas a mejorar la eficacia, la eficiencia, la pertinencia y la equidad de los servicios y las funciones educativas han tomado realce y están en la arena del debate.

2. Como suele ocurrir, el debate afloró cuando de los dichos se pasó a los hechos; cuando la CONPES y la CONAEVA pusieron en marcha diversos programas para evaluar la calidad de la educación superior en México, ya que sin evaluar no era posible orientar las acciones de mejoramiento. La realización de estos programas y la consecución de sus objetivos han estado reguladas, a su vez, por líneas de política específicas para la evaluación. Debe reconocerse que la SEP, la ANUIES, las IES, los colegios de profesionistas y otras organizaciones académicas y del sector productivo han sido eficaces al realizar lo que discutieron y decidieron hacer en el contexto de la CONPES y la CONAEVA: promover la cultura de la evaluación como un elemento necesario al decidir las acciones más pertinentes para mejorar la calidad de la educación superior. Otro modo de ver este acuerdo es su propósito de promover la cultura de la evaluación desde el ámbito de la educación para irradiarla a los demás sectores y, así, lograr que en ningún quehacer de la vida nacional, sea de carácter político o económico, público o privado, individual o colectivo, sea indiferente a los mexicanos la calidad de lo que hacemos o de lo que nos hacen. Vivir con esa actitud y con ese talante significa incorporarse a la cultura de la evaluación. Todavía hay algo más trascendente: aquello que se hace o se deja de hacer una vez conocidos los resultados de las evaluaciones. Estos pueden ignorarse o esconderse o justificarse o ensalzarse; también pueden ser objeto de análisis y estudio, y podrían ser sustento de ensayos, tesis, planes y programas. Pero lo esencial es que produzcan cambios positivos y generen soluciones pertinentes a problemas cuya atención sea prioritaria. Ése es el senti-

do adecuado y es lo que puede hacer valiosa una línea o directriz de política.

3. Lo escrito en los dos apartados anteriores constituye un antecedente y, a la vez, un marco de referencia básico para fundamentar y explicar las actividades del CENEVAL, así como la decisión de promover la adopción de los Exámenes Generales para el Egreso de Licenciatura (EGEL) como un instrumento de evaluación útil para las instituciones de educación superior. La secuencia de justificaciones y decisiones puede simplificarse de la siguiente manera:

- Se establece como política pública el dar prioridad al mejoramiento de la calidad de la educación.
- Las IES, tanto públicas como particulares, asumen esa política con mayor o menor compromiso y, también, con interpretaciones peculiares.
- La SEP y las organizaciones más representativas de las IES (ANUIES, FIMPES, COSNET) mediante discusiones y acuerdos específicos tenidos en instancias como la CONPES y las COEPES, consideran necesario crear la CONAEVA como una instancia coordinadora y promotora de diferentes programas y organizaciones que se abocarán a realizar evaluaciones específicas de los diferentes aspectos, funciones y elementos de la educación superior.
- El CENEVAL se funda como una asociación civil, por recomendación de la ANUIES y por acuerdo de la CONPES, para realizar funciones especializadas, conforme a las directrices y líneas de política de la CONAEVA.

El propósito que subyace en el origen del CENEVAL es contar con una organización especializada en la elaboración y operación de exámenes (y otros medios de evaluación) que permitan identificar la medida en que los estudiantes logran los objetivos de aprendizaje en la educación media superior y superior; esto con independencia y de manera complementaria a las evaluaciones que realizan las propias IES para certificar los estudios de sus alumnos.

- Con la creación del CENEVAL, asignándole la función de elaborar exámenes generales de conocimientos y habilidades, se hace evidente y se concreta la política de dar relevancia al aprendizaje que logran los estudiantes. La calidad de la educación superior o de una institución o de un programa educativo en particular es algo más amplio y más complejo que el solo aprendizaje que alcanzan los estudiantes. Pero éste es un elemento que debe ser considerado necesariamente, de modo inevitable. Hasta la aparición de los exámenes generales, el aprendizaje sólo era evaluado por las propias IES encargadas de la enseñanza.

Con la creación del CENEVAL y los exámenes generales tam-

⁴ Para mayores detalles se recomienda leer el fascículo "Acerca del CENEVAL y los EGEL" elaborado por el CENEVAL y la ANUIES (septiembre de

bién se hace evidente y se concreta otra política: la de medir y evaluar el aprendizaje que logran los estudiantes de una manera mixta y combinada, en la que participan cada IES implicada directamente y otras instancias externas, también implicadas por su representación social. Concretamente, el CENEVAL asegura la participación de expertos que provienen de las propias IES y de colegios de profesionistas, asociaciones de escuelas y facultades, empresas públicas y privadas, así como las autoridades gubernamentales en algunos casos. De este modo se asume en la práctica otra política de la CONAEVA, la política de hacer evaluaciones internas y complementar dichas evaluaciones con otras que son externas y agregan otros criterios y otros estándares que también propician el mejoramiento de la calidad.

- La información que se desprende de las evaluaciones que realiza el CENEVAL es, además, un insumo necesario junto a varios otros, para que las organizaciones acreditadoras de programas cubran su función.

Por eso el sistema global de evaluación concebido por la CONAEVA pospuso la creación de agencias acreditadoras y antepuso la creación de unidades de evaluación en cada IES, así como la de los CIEES (comités de pares) y la del CENEVAL. El quehacer de las agencias acreditadoras requiere la preparación y la madurez que logran las IES sólo cuando han transitado por las otras experiencias de evaluación externa. Los procesos de evaluación que tienden a una acreditación no se pueden realizar adecuadamente sin la información suficiente, oportuna y confiable que sólo es posible cuando se cuenta previamente con una infraestructura como la que aportan o debieran aportar las UIP (Unidades Institucionales de Planeación) las UIE (Unidades Institucionales de Evaluación) el SINIES (Sistema Nacional de Información para la Educación Superior) los CIEES (Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior) y el CENEVAL, A.C. (Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior).

- La secuencia de acciones ha continuado y en estos momentos ya son varias las organizaciones acreditadoras en funciones (CONEVET, CACEI, CONAEDO) y, además, se está concretando la creación de la instancia que se abocará a la coordinación, regulación y reconocimiento de las agencias acreditadoras.

Así puede resumirse el camino que ha seguido una acción concreta –la evaluación– dentro de un conjunto de muchas otras acciones (FOMES, SNI, Programa de Estímulos al Desempeño Docente, SUPERA, PROMEP, etcétera) que corresponden a una línea de política para la educación superior muy vigorosa y relevante, y que aquí se ha comentado: dar prioridad a los aspectos cualitativos de cada

programa educativo; es decir, incrementar la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la equidad y la trascendencia de cada uno.

4. El último apartado de este texto se destina a precisar y dar mayor claridad a ciertas características de los EGEL⁽⁴⁾. En este sentido es pertinente afirmar lo siguiente:

- Los EGEL no deben ser vistos como una amenaza a la autonomía de las IES. Los EGEL son una de las múltiples formas en que se ha intentado concretar no sólo una política pública para la educación, sino una actitud y una convicción cada vez más frecuente en nuestra sociedad. Los EGEL, al igual que esa actitud y esa convicción, son de adopción voluntaria por parte de las personas y las IES; sin embargo, cuando se les incorpora formalmente –en uso de la autonomía de una universidad o del ejercicio de las facultades de una dependencia gubernamental o el de las prerrogativas de una entidad privada– pueden tener carácter obligatorio en la medida, en las circunstancias y con los efectos que cada una haya decidido.
- Los EGEL tampoco son una amenaza para los estudiantes de aquellas instituciones educativas que los han establecido como requisito para la titulación. Los exámenes generales deben entenderse como una evaluación más, misma que se agrega a una larga cadena de exámenes y pruebas que un estudiante pasa antes de graduarse; pero los EGEL aportan elementos adicionales, pues permiten constatar a la luz de otros criterios lo que han venido mostrando las evaluaciones internas. En la medida que los estudiantes de las distintas IES sustentan los EGEL, en esa medida será posible hacer estudios comparativos e identificar la efectividad o la carencia, la suficiencia o las insuficiencias que puedan tener los distintos programas educativos del país. Este beneficio no pueden obtenerlo las IES, ni las autoridades educativas, ni los investigadores o estudiosos del funcionamiento educativo cuando únicamente disponen de los resultados de evaluaciones internas, peculiares de cada IES y apegadas a criterios y estándares que varían de programa a programa, incluso en una misma institución.
- Los instrumentos de evaluación necesarios para hacer comparaciones de carácter interinstitucional, incluso con alcance nacional, han de ser confiables, válidos y consistentes técnicamente; también han de ser de uso viable y oportuno, especialmente si se tiene en cuenta que han de emplearse en grandes grupos de la población. Respecto a los requisitos anteriores, cada EGEL lo está cumpliendo satisfactoriamente. La modalidad de “examen de opción múltiple”, realizada conforme a las exigencias metodológicas, es un procedimiento eficaz,

EL CENTRO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (CENEVAL)



Capítulo 4

EL CENTRO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR



eficiente y confiable para evaluar conocimientos y habilidades en niveles básicos e intermedios de una taxonomía cognoscitiva. Los exámenes de opción múltiple no miden necesariamente asuntos triviales o superficiales como algunas personas afirman. Con los reactivos de opción múltiple pueden hacerse buenos y malos exámenes, según el rigor con que se cumplan los preceptos de su elaboración; aunque lo mismo puede decirse respecto a los otros procedimientos para evaluar: ni las tesis, ni los exámenes orales, ni los ensayos o los casos prácticos son instrumentos idóneos o inútiles por sí mismos. Toda modalidad tiene especificaciones de uso y diferentes requerimientos de calidad.

Los EGEL son exámenes elaborados por expertos en los distintos campos y disciplinas, y pasan por diferentes pruebas y análisis antes de ponerse a disposición de los sustentantes. Los técnicos del CENEVAL no iniciaron su aprendizaje al crearse el Centro, pues este tipo de instrumentos se elabora hace más de 35 años en México y la experiencia acumulada se aprovechó y se ha mejorado. Por supuesto, en el CENEVAL nadie es infalible –como nadie lo es en cualquier lugar– y sus niveles de calidad han variado en sus diversos exámenes. Cada uno ha seguido rutas más o menos complicadas, más o menos rápidas para lograr el estándar requerido. Pero lo han logrado. Eso ocurre en todo quehacer humano, en todo programa académico, en todo proceso productivo. Cualquier persona ha seguido trayectorias semejantes, aunque algunas crean que lograron la sabiduría instantáneamente.

5. Se han presentado aquí algunos comentarios y ciertas informaciones a propósito de una de las directrices o líneas de política pública más relevantes para la educación. Se ha hecho énfasis

* Se refiere a los documentos del periodo 1994-2000

en las tareas de evaluación porque tal actividad es el ámbito de acción de quien esto presenta. No agota los temas, los asuntos y los problemas implicados en el mejoramiento del sistema de educación superior. De igual modo, hablar de la evaluación como función necesaria para planear y hacer lo que debe hacerse para mejorar no pretende soslayar la relevancia, incluso urgencia, de otros quehaceres, otras decisiones y otros compromisos. Al contrario, siempre se ha dicho que lo más importante es lo que se hace después de evaluar. Quien pretenda mejorar la educación superior tan sólo evaluándola, tal vez también pretenda llegar a su destino con sólo saber cuál es éste y a qué distancia está de él. La evaluación dirá a qué distancia estamos de lo que queremos lograr y, en algunos casos, también nos ayudará a identificar lo que queremos lograr. Pero conocer esto no libera de dar los pasos necesarios y hacer lo conducente. Esto es válido cuando se trata de cumplir políticas públicas y cuando se trata de lograr metas personales.

4.1. EVOLUCIÓN DEL CENEVAL

De los principales antecedentes y de la forma intensa en que ha evolucionado el Centro trata esta acotación.

Los últimos diez años se han caracterizado por una preocupación mayor ante los aspectos cualitativos inherentes a la formación de profesionistas, a la investigación y al desarrollo de tecnologías, así como las múltiples funciones y actividades de las instituciones de educación superior. Este énfasis en lo cualitativo se formalizó en documentos tan importantes como el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para la Modernización Educativa de la presente administración del Gobierno Federal, con lo cual se crearon condiciones propicias para instrumentar múltiples programas y acciones de impulso a la calidad de los servicios educativos. *

El Sistema Nacional de Investigadores, es el antecedente más claro de esta estrategia, cada vez más presente y operante, orientada al mejoramiento cualitativo, sin menoscabo de la ampliación en la cobertura. El SNI, con evidentes y loables propósitos de mejorar los ingresos económicos de los investigadores más destacados, es, en su esencia, un importante sistema de evaluación. Destacar este rasgo del SNI es primordial pues aún persisten interpretaciones que

pretenden reducirlo a un mero aparato de compensaciones económicas. Con los mismos criterios (diferenciar desempeños y rendimientos; asignar recursos con base en indicadores cualitativos) se crearon los programas FOMES (Fondo para la Modernización de la Educación Superior) y Estímulos al Desempeño Académico. Estos programas han venido operando exitosamente y han mostrado la factibilidad de operar esquemas de asignación de recursos económicos de origen fiscal con base en la calidad de los destinatarios. El diseño y puesta en práctica de sistemas e instrumentos para evaluar investigadores, profesores y programas institucionales han caracterizado una parte importante de los quehaceres en las IES, en la SEP y en el CONACYT.

Paralelamente a los programas mencionados se han desarrollado otros, tal vez menos presentes en el ánimo de la gente (por no incidir en cuestiones económicas), pero seguramente con tanta importancia y trascendencia como aquellos. Se trata de los programas “Autoevaluación Institucional”, “Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior” (Comités de Pares Académicos) “Exámenes Nacionales de Ingreso” (uno previo al bachillerato y otro previo a la licenciatura) y “Exámenes Generales” (para evaluar a los recién egresados de las diferentes licenciaturas), todos ellos a cargo del CENEVAL.

La concepción, organización y promoción de estos programas estuvo a cargo de organismos como la ANUIES, el COSNET, la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas y múltiples universidades e institutos tecnológicos.

En su interacción y concertación de propuestas resultaron de gran valor instancias ad hoc como la CONPES (Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior), la CONAEMS (grupo específico para la educación media superior) y la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA). Al respecto hay documentación publicada por la ANUIES, la CONPES y la SEP.

LA CREACIÓN DEL CENEVAL

El Centro tiene su origen en los resolutivos de la Asamblea General de la ANUIES, en su XXV Sesión Ordinaria (abril de 1993). La Asamblea General, a fin de atender a su vez una petición del entonces secretario de Educación Pública (Dr. Ernesto Zedillo) acordó proponer a la CONPES la creación de un organismo no gubernamental que tuviera a su cargo (con base en una serie de especificaciones) el diseño y operación de los exámenes nacionales también aprobados en la misma sesión de la ANUIES en

Veracruz. Posteriormente, la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior resolvió la propuesta de la ANUIES (2 de febrero de 1994) y encomendó al autor de este trabajo la dirección de los trabajos necesarios a fin de proceder de inmediato a constituir formalmente la asociación civil que se abocaría, a partir del propio año de 1994, a construir y validar los primeros instrumentos para evaluar no sólo a quienes ingresan y egresan de la licenciatura, sino además a quienes ingresan a la educación media superior, con lo cual también se atendió una propuesta de los rectores y directores agrupados en la ANUIES.

LOS PRIMEROS PASOS

A partir del acuerdo de la CONPES (febrero de 1994) varias personas se abocaron a la consecución de los principales objetivos:

1. Constituir jurídicamente el CENEVAL.
2. Organizar un grupo inicial de expertos y personal de apoyo.
3. Conseguir instalaciones, mobiliario, equipo, etcétera.
4. Construir los instrumentos de evaluación suficientemente probados, validados y confiables, a fin de iniciar los procesos para evaluar a estudiantes egresados de secundaria, de bachillerato y de licenciatura en 2 ó 3 carreras.
5. Obtener información y elementos de juicio que permitan determinar la viabilidad (operativa, técnica, financiera, etc.) del Centro y de cada uno de los instrumentos de evaluación.

En relación al primer objetivo, lo más significativo es que el 28 de abril de 1994 se protocolizó ante notario público el acta constitutiva del CENEVAL, en la cual se formalizó su personalidad jurídica como una asociación civil. Los estatutos que contiene ese documento establecen que los miembros de la Asamblea de Asociados son:

- El secretario de Educación Pública.
- El subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica.
- El subsecretario de Educación e Investigación Tecnológicas.
- El secretario general ejecutivo de la ANUIES.
- El rector de la UNAM.
- Dos rectores de instituciones afiliadas a la ANUIES.
- El presidente del Instituto Mexicano de Contadores Públicos.
- El presidente del Colegio Nacional de Médicos Veterinarios Zootecnistas.
- El presidente del Colegio Nacional de Psicólogos.

A este grupo de asociados se podrá agregar, previo acuerdo de la Asamblea, a tres representantes de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, A.C. (FIMPES), cuya Asamblea General recientemente acordó aceptar la invitación a participar en el CENEVAL. Lo mismo ocurrirá con los respectivos colegios

nacionales de profesionistas en la medida que el CENEVAL establezca Exámenes Generales en esas carreras.

Además, se ha preparado la reglamentación complementaria. Al respecto, se estableció una organización de carácter matricial en la que interactúan cuatro direcciones de área y seis coordinaciones de programa. Estas instancias son dirigidas por el director general y los coordinadores de área programáticas.

4.2. EL CENEVAL: SU RAZÓN DE SER Y SUS PERSPECTIVAS

1. EL CONTEXTO Y EL MARCO DE REFERENCIA

A partir de una recomendación aprobada por la Asamblea General de la ANUIES (marzo de 1993) se constituyó el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) como una asociación civil de instituciones (28 de abril de 1994). Dada la brevedad de la trayectoria del Centro, cualquier balance o ponderación de sus quehaceres y realizaciones que se haga hoy será necesariamente provisional. Pero la historia particular del CENEVAL no es la de una entidad solitaria que haya funcionado en forma aislada o fuera de un contexto que le da sentido. Este contexto se conformó desde antes de la fundación del CENEVAL y es el de las instituciones de educación superior (IES) y sus múltiples, aunque intermitentes acciones para construir paulatinamente un sistema para evaluar su calidad; es decir, la eficacia, eficiencia, pertinencia, trascendencia y equidad de las funciones y servicios que la sociedad les ha encomendado.

En síntesis: el contexto en el que opera el CENEVAL es el de la necesidad de evaluar lo que hacen las IES y el de la procuración de buena calidad en esos quehaceres. En ese contexto, una característica relevante del Centro es su carácter de entidad externa e imparcial, cuyas aportaciones complementan y enriquecen los resultados de otras evaluaciones. Por supuesto, el CENEVAL no fue la primera ni es la única instancia de evaluación externa que hay en la educación superior mexicana.

La trayectoria de la evaluación externa en nuestro país tiene su inicio con la instalación del Protomedicato de la Nueva España en 1527. Desde entonces han sido múltiples y diversos los procedimientos y criterios de evaluación, sobre todo los destinados a certificar a los profesionales y especialistas que se forman en las IES; asimismo, a lo largo de la historia han sido distintos los responsables de realizar esas evaluaciones. Sin embargo, se ha mantenido invariablemente un propósito medular: tener certidumbre y credibilidad; es decir, tener confianza en las instituciones que imparten los programas de educación superior y otorgan los títulos profesionales.

Con el tiempo, las funciones de las IES se multiplicaron y alcanzaron todavía mayor complejidad (investigación, desarrollo tecnológi-

co, extensión de servicios a la comunidad, difusión cultural y otras). La búsqueda de certidumbre y credibilidad en esas funciones es tan legítima como el derecho de toda comunidad o sociedad, en cualquier lugar y época, a tener profesionistas, humanistas y técnicos idóneos; a tener conocimiento válido y vigente, así como tecnologías viables y pertinentes; a tener ámbitos y condiciones suficientes para que la creatividad cristalice; a tener medios y libertad para difundir todas las expresiones del pensamiento y la sensibilidad; a tener ciudadanos cuyos niveles privilegiados de educación han de ser garantía de contribuciones sobresalientes para su comunidad, así como de comportamientos ejemplares en la esfera de los valores y los principios éticos, los cuales han de trascender e ir más allá de sus conocimientos, habilidades y destrezas profesionales. De esas expectativas viene el interés, la necesidad para todo grupo social de tener, sin excepciones, instituciones educativas merecedoras de confianza, de esa confianza que dan la certidumbre y la credibilidad debidamente sustentadas con sus resultados.

Lo antes dicho es válido y en esa misma medida lo es esta conclusión: evaluar, certificar y acreditar no es, ni ha sido una moda o una manía de tecnócratas, de neoliberales o de globalizadores. Tales funciones tienen su razón de ser en una aspiración social incuestionable y sus raíces no están en alguna coyuntura económica. Quienes insisten en ver el origen de la evaluación externa, la certificación y la acreditación en los tratados comerciales recientemente firmados o en ciertos enfoques de la economía no sólo ignoran lo esencial, pues también ofenden a los educadores y desvirtúan la misión de las IES.

La preocupación y el interés por mejorar la calidad de la educación (su eficacia, su eficiencia, su pertinencia, su trascendencia y su equidad) es algo prioritario, más importante que los efectos y las repercusiones del conocimiento y la tecnología en la esfera de lo económico, del mismo modo que el desarrollo social y cultural o el bienestar de quienes integran una comunidad no puede reducirse al volumen de sus pertenencias o sus reservas monetarias. Aceptar esto no implica decir que la repercusión de lo educativo en lo económico sea irrelevante o marginal. Tal repercusión ha sido y será de gran importancia, pero nunca de la mayor importancia. No debe olvidarse esta diferencia, esencial en la escala de valores de un educador.

Mucha agua ha pasado bajo los puentes y decenas de ríos se han convertido en calles y viaductos desde la época colonial, desde que el Protomedicato de la Nueva España hacía los escrutinios necesarios para autorizar con certeza la idoneidad de quienes aspiraban a ejercer como médicos. Las transformaciones se sucedieron y ahora las certificaciones de los galenos las expiden los consejos de especialidades médicas.

Cambios y evoluciones semejantes han ocurrido en las demás

profesiones, en las ciencias y las disciplinas académicas, en las modalidades pedagógicas y los recursos tecnológicos de que se valen las escuelas. Consecuentemente, hay un correlato en los procesos de evaluación para certificar y acreditar, los cuales han debido adecuarse a las nuevas circunstancias y necesidades. Tal tendencia hacia la adecuación, con los cambios y ajustes que implica frenar toda inercia, es lo que se ha intensificado en los últimos 15 años, luego de prolongado letargo. De ahí vienen las creencias de algunos sorprendidos.

La dimensión y la necesidad de los cambios y adecuaciones en los procesos para evaluar, certificar y acreditar pueden inferirse partiendo del crecimiento y la diversificación, y la consecuente mayor complejidad del sistema educativo nacional, en particular lo que concierne al nivel superior. Se trata de un tejido cuyas tonalidades y trazos se complican por su variedad, sus rezagos, sus lagunas jurídicas y muchos otros factores. Se trata de un sistema educativo que ha identificado con claridad su situación presente y ha organizado sus propósitos, objetivos y tareas para el futuro mediante planes y programas ampliamente concertados. En ese contexto hay tareas concretas y responsabilidades particulares para las entidades y los organismos dedicados a la evaluación (entre ellos el CENEVAL) mismos que dan fundamentos y elementos de juicio a las certificaciones y las acreditaciones, así como a la planeación de las acciones consecuentes en cada caso.

Es claro que respecto a la evaluación educativa, se ha pasado de los dichos a los hechos.

2. REALIZACIONES Y PERSPECTIVAS

Un rasgo común a todos los organismos e instancias que evalúan, certifican y acreditan, ya sea a personas, programas o instituciones en la educación superior, es su carácter complementario; es decir, su papel de participantes junto con otros en alguna etapa o función específica dentro de un proceso que implica criterios, enfoques, indicadores e instrumentos diversos y plurales.

Ningún ente es capaz, por sí mismo, de evaluar cabalmente. Tal circunstancia viene de los lineamientos acordados por las instituciones de educación superior y las autoridades educativas, los que, a su vez, tienen el sustento teórico y metodológico de los sistemas de evaluación con mejores resultados en el ámbito nacional e internacional.

Así, el CENEVAL tiene funciones específicas y ámbitos acotados, del mismo modo que los tienen, por ejemplo, el CONACYT, los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior y los distintos organismos acreditadores (SEP, IES, CACEI, CONEVET, ANFECA, CONAEDO, ANFEM, FIMPES y otros) y certificadores (IES, SEP, IMCP, consejos de especialidades médicas, etcétera). La



función que caracteriza al CENEVAL es la evaluación de los conocimientos y de ciertas habilidades académicas que son esenciales, fundamentales o indispensables al concluir los estudios que corresponden a un nivel educativo determinado (la secundaria o el bachillerato) o a un perfil profesional particular (licenciatura, técnico profesional o técnico superior universitario).

Las evaluaciones se hacen mediante procesos e instrumentos estandarizados, sujetos a verificaciones de validez interna y externa, así como de confiabilidad. Los exámenes y demás procesos de evaluación que ofrece el CENEVAL a quienes voluntariamente los utilizan son construidos con base en los perfiles, los criterios, los temarios, los estándares y los reactivos que aprueban el consejo técnico y los comités académicos correspondientes a cada caso (20 carreras en el nivel de licenciatura, 39 en el nivel de técnico profesional y 21 en el de técnico superior universitario).

Cada examen mide aquello que se considera el mínimo suficiente de conocimientos que corresponde a un perfil determinado. Por lo tanto, no puede interpretarse que los exámenes restrinjan o impidan el logro de otros aprendizajes que las instituciones educativas consideren necesarios o pertinentes. El núcleo de conocimientos de ese mínimo suficiente y los demás asuntos de una evaluación los deciden de manera colegiada e independiente decenas de profesionales, especialistas y académicos que no tienen relación laboral o dependencia alguna con el CENEVAL, pues se trata de personas que trabajan en las IES, que ejercen su profesión, que ocupan cargos en colegios de profesionistas o que representan a organismos, academias o asociaciones de instituciones educativas.

Los exámenes del CENEVAL hacen posible una evaluación adicional y complementaria a la que realiza cada centro educativo, escuela o facultad. Tal circunstancia permite corroborar, constatar y comparar los resultados de un proceso educativo a la luz de diversos enfoques, criterios y niveles de exigencia. Este tipo de procesos, en los que se combinan la evaluación interna y externa, permite construir indicadores y estándares que, a su vez, son necesarios para la evaluación y acreditación de programas educativos en los ámbitos de alcance nacional, estatal e, incluso, internacional.

¿Es posible identificar la calidad de un programa o de una institución sin tener en cuenta el aprendizaje que logran sus alumnos? ¿Se garantiza la credibilidad de un programa o de una institución cuando únicamente quienes tienen a su cargo la enseñanza certifican el aprendizaje de sus propios alumnos? Para ambas preguntas la respuesta es no.

Si se entiende que la certificación y la acreditación son, en el mejor sentido, mecanismos de seguridad para la sociedad en cuanto a la idoneidad de los profesionales y los programas educativos, se entenderá igualmente que tales procesos no deben ser sólo internos, ni estar siempre a cargo de autoridades gubernamentales, ni, mucho menos, realizarse con criterios solamente administrativos.



A casi ocho años de su creación, el CENEVAL ha logrado un amplio reconocimiento como un organismo cuyos servicios profesionales y participación en instancias acreditadoras y certificadoras son útiles y convenientes para las instituciones educativas, las dependencias gubernamentales y las empresas. La principal línea de trabajo del Centro está orientada al diseño de procesos de evaluación educativa, particularmente la elaboración de exámenes estandarizados confiables y con validez nacional. En este sentido, una aportación relevante del CENEVAL, más allá de los beneficios que en lo particular obtiene cada escuela o plantel, es la posibilidad de hacer comparaciones entre los resultados (eficacia) que obtienen los distintos programas educativos.

Identificar las diferencias que se obtienen en el aprendizaje según las características de distintas escuelas, subsistemas, entidades federativas, grupos sociales y muchas variables más, es una tarea fundamental en los procesos de evaluación, planeación, asignación de fondos, etcétera, a cargo de entes gubernamentales o interinstitucionales. Los exámenes nacionales del CENEVAL constituyen, en la práctica, un indicador o un estándar de referencia que resulta de gran utilidad para la evaluación y acreditación de programas educativos, pues no se puede hablar de la calidad de un programa educativo o de una escuela si no se tiene en cuenta el aprendizaje que logran los alumnos implicados. La evaluación de profesores, de programas o de instituciones educativas pasa necesariamente por la evaluación de lo que aprenden sus alumnos. De ahí la vinculación cada vez más estrecha del CENEVAL con agencias y organizaciones de acreditación de programas y certificación de profesionales. De igual modo se explica la participación del Centro como organismo certificador acreditado por el Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) y como institución evaluadora para quienes intentan la acreditación de conocimientos a la luz del Acuerdo 286 de la SEP.

Hasta la elaboración de este escrito, el CENEVAL ha elaborado más de 150 exámenes distintos, cada uno con la edición de dos o más versiones equivalentes año con año. Algunos de estos exámenes constituyen un repertorio abierto a todas las instituciones educativas, mientras otros son para uso exclusivo de sistemas educativos específicos (CONALEP, Universidad Pedagógica Nacional, Universidades Tecnológicas, Academia Nacional de Seguridad Pública, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, CONEVET). Entre 1994 y el año 2000, el CENEVAL ha examinado a más de seis millones de personas; la mayoría son estudiantes recién egresados de la educación secundaria o del bachillerato, provenientes de miles de escuelas en las 32 entidades federativas. Los alumnos egresados de alguna licenciatura constituyen el grupo proporcionalmente más pequeño de estudiantes evaluados por el CENEVAL (75 mil aproximadamente) lo cual da pie a varias conjeturas e interrogantes: ¿Por

qué un buen número de universidades e institutos tecnológicos todavía se resisten y son renuentes a la evaluación externa de sus egresados? ¿Cómo pueden realizar su evaluación esas instituciones sin tomar en cuenta los estándares nacionales o sin comparar sus resultados con los de otros centros educativos semejantes? Sería útil conocer la respuesta de esas instituciones.

Son evidentes los avances tenidos en materia de evaluación por las IES, pero también es mucho lo que falta por realizar; todavía es más lo que se habla y lo que se promete que lo llevado a la práctica en forma sistemática y permanente. Todavía son minoría las IES en las cuales los procesos y las instancias de evaluación van más allá de la retórica o las acciones esporádicas, aisladas o marginales. Aquí hay todavía asignaturas pendientes que habrán de saldarse en el futuro inmediato. El diagnóstico está hecho, las políticas están vigentes y las acciones conducentes a la solución del problema están en la agenda de los próximos años.

3. PERSPECTIVAS DEL CENEVAL EN EL FUTURO INMEDIATO

El Centro concluyó su etapa fundacional esos años en los que las tareas para construir un marco jurídico y una estructura operativo-administrativa, y para dar a conocer sus propósitos, políticas y funciones, muchas veces fueron más frecuentes y urgentes que las actividades esenciales, aquellas de carácter técnico y académico que se orientan plenamente a la evaluación. También puede decirse que en pocos años, el CENEVAL ha crecido y sus programas se han diversificado como resultado de solicitudes y demandas de servicios que incluso proceden de organismos diferentes a las instituciones de educación superior.

Paradójicamente, el Centro, creado por acuerdo de las universidades y los institutos tecnológicos para fortalecer sus propios indicadores, estándares y marcos de referencia para evaluar, puso de manifiesto la necesidad y el mayor interés en realizar evaluaciones externas en otras instancias del sector educativo.

Los esfuerzos más intensos y los avances más evidentes se han dado en la certificación de profesionistas y en la acreditación de programas, campos en los que la participación externa de los colegios de profesionistas, los gremios, las academias, los empleadores y los organismos especializados han creado paradigmas, indicadores y símbolos que si bien aún no tienen el valor legal (más formal que efectivo) que poseen las certificaciones y acreditaciones oficiales, sí han hecho sentir su conveniencia y su necesidad como una garantía de seguridad y mayor confianza. A tal grado esto es una forma de sentir generalizada que difícilmente concluirá el próximo lustro sin que se tenga en México una nueva legislación y reglamentación en la educación superior, especialmente en lo relacionado con la acreditación de programas académicos y el otorgamiento de validez



oficial, así como lo concerniente a la certificación de estudiantes y de profesionistas, y la regulación de los ejercicios profesionales.

La creación de los Consejos Consultivos para la Práctica Profesional (1999) y la todavía más reciente del Consejo Nacional para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) son plataformas sobre las que se construirá un nuevo sistema para juzgar la calidad de la educación superior mexicana; un sistema que habrá de fomentar el uso de procedimientos objetivos que se apuntalan con evidencias; un sistema que habrá de eliminar el paternalismo y la autocomplacencia propiciando que se establezcan criterios y normas de desempeño rigurosos y se realicen procesos de evaluación externa e imparcial a cargo de grupos interinstitucionales.

En síntesis, un sistema de evaluación, certificación y acreditación de la educación superior en el cual participen los mismos implicados de siempre (educadores, autoridades oficiales, organismos especializados, asociaciones y gremios de profesionistas, empleadores) pero todos con el mismo valor y apoyo que proporciona la legislación respectiva.

Mientras la certificación y la acreditación a cargo de organismos externos y neutrales sea meramente voluntaria y sus testimonios sean solamente simbólicos y no tengan valor legal, difícilmente se comprometerán todos con la cultura de evaluación.

Según evolucione el contexto de la educación superior y su evaluación, será el camino por el que transitará el CENEVAL. Las perspectivas del Centro están condicionadas por las circunstancias de su entorno. Así fue en el pasado reciente y así será en el tiempo por venir.

El CENEVAL está preparado para avanzar con quienes deseen intensificar el paso; también está preparado para seguir acicateando a quienes funcionan de manera inercial y contemplativa en los quehaceres de la evaluación educativa. Así ha sido y así será.

4.3. EL CENEVAL Y LA INCORFORMIDAD DE LA SOCIEDAD

PREÁMBULO

No se debe permanecer indiferente ante el llamado para realizar una revolución en la educación de México, especialmente cuando son los empresarios quienes convocan a esa revolución. La circunstancia es novedosa y promete buenos éxitos.

La naturaleza del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior y las funciones que realiza se presta muy bien para ir más allá de los informes y las descripciones, y adentrarse en la argumentación a favor de algunas proposiciones que podrían incidir positivamente en nuestro sistema educativo. Con estos objetivos en la mira y con el talante dispuesto para intercambiar puntos de vista,

inicio.

POR QUÉ SE CREÓ EL CENEVAL

Para explicar lo que es y lo que hace el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior es necesario comenzar con las razones y circunstancias que justificaron su creación y puesta en funciones. Tales razones y circunstancias pueden sintetizarse en una sola: la inconformidad en amplios sectores de la sociedad respecto a la calidad de la educación.

El CENEVAL es una instancia operativa, es un organismo destinado a poner en práctica de manera cotidiana y permanente lo que en el marco de los conceptos, las políticas y las directrices del sistema educativo se ha expresado como prioridad: el mejoramiento cualitativo y el propósito de intensificar los procesos de evaluación. Es la intención de evaluar con mayor rigor y de manera sistemática lo que se hace en el sistema educativo, pues todos saben que la evaluación es hija de la insatisfacción, es hija de las metas no logradas, de los rezagos, las promesas no cumplidas, los anhelos inalcanzables y muchas otras formas de identificar a la inconformidad.

Aunque es técnicamente equivocado, en la práctica nos acordamos de la evaluación sólo cuando estamos inconformes, cuando los resultados de algo no corresponden ni satisfacen nuestras expectativas.

Por eso las prácticas evaluatorias son ambivalentes y se interpretan desde posiciones opuestas: mientras unos las ven como estrategias que contribuyen al mejoramiento, otros las ven como una amenaza.

El CENEVAL, al igual que otros organismos y programas semejantes, tanto gubernamentales como privados, nace con el propósito de participar en la solución de los problemas que dan origen a ese amplio y diverso estado de inconformidad en que vivimos los mexicanos. Es evidente que la inconformidad existe en múltiples ámbitos además del educativo y es obvio que no hay soluciones únicas o generales. De ahí la pertinencia de atacar los problemas diferenciando sus distintos componentes y buscando estrategias de solución específicas para circunstancias particulares. De este modo, la evaluación en el sistema educativo se realiza con base en criterios, indicadores, procedimientos e instrumentos apropiados a cada circunstancia. En el sistema educativo, por ejemplo, es necesario hacer las adecuaciones necesarias para los distintos niveles en que se imparte la educación y según sea la naturaleza y propósito de cada programa.

La evaluación de la educación mexicana es una tarea que requiere la participación de todos los implicados y no puede aceptarse que sea un proceso unilateral o enclaustrado. Los rectores y directores de más de cien universidades e instituciones de edu-





cación superior –tanto públicas como particulares– que integran la ANUIES y la FIMPES han tomado acuerdos y hecho recomendaciones que conforman diversos organismos con miras a constituir un sistema de evaluación y acreditación de programas de educación superior. Estas decisiones cristalizaron y comenzaron a ponerse en práctica al iniciar la última década.

Entre estos acuerdos y recomendaciones inherentes al sistema de evaluación, destaca la aprobación de un cuerpo de lineamientos y directrices en los cuales funcionan organismos como el CENEVAL, los comités interinstitucionales de evaluación, los consejos de acreditación de programas, las unidades de evaluación de cada IES, etcétera. Una de esas directrices establece la conveniencia de evaluar los programas educativos tanto desde la perspectiva interna, como desde la perspectiva externa. También se establece la necesidad de orientar la evaluación hacia los componentes, los procesos, los resultados y los efectos de cada programa educativo. También se recomienda distinguir las especificidades de cada función de la educación superior (docencia; investigación; extensión y difusión; administración y gobierno).

La puesta en práctica de este tipo de principios y lineamientos implica distribuir responsabilidades concretas entre organismos e instancias con propósitos particulares. En este contexto complejo opera el CENEVAL, cuyas funciones y servicios han de contribuir a mejorar la calidad de la educación en México. Se ha dicho que se trata de un contexto de insatisfacción e inconformidad, pero también lo es de autocrítica por parte de las IES y de sensibilidad frente a la crítica proveniente del entorno social y económico. Como muchas otras cosas en nuestro país, el CENEVAL se crea más como una reacción que como una previsión ante problemas concretos y se crea con expectativas igualmente concretas, en plazos perentorios y, con propósitos objeto de debate.

En síntesis, el CENEVAL debe aportar evidencias relativas al aprendizaje que logran los estudiantes, las cuales ayudan a evaluar el quehacer de las instituciones de educación superior. La calidad de un programa educativo se mide, entre otras cosas, a partir del aprendizaje que logran los estudiantes. La evaluación de ese aprendizaje es algo fundamental.

QUÉ ES Y QUÉ HACE EL CENEVAL

Para alcanzar su cometido el Centro se dedica, principalmente, a elaborar exámenes y pruebas de conocimientos y habilidades. Estos instrumentos contribuyen a evaluar la eficacia de los programas y las actividades educativas. Se trata de indagar la medida en que los estudiantes han aprendido lo que debían aprender. La indagación que se hace con los exámenes del CENEVAL es adicional y complementaria a la que hace cada profesor en las escuelas y fac-

ultades. El uso de los exámenes del CENEVAL es voluntario y son las instituciones educativas las que determinan las repercusiones y efectos que tendrán los resultados y la información que les proporciona el CENEVAL.

Los exámenes del CENEVAL se diseñan y preparan para que tengan validez en todo el país; por lo tanto, estos exámenes no se hacen con base en el currículo, el perfil de egreso o el temario de alguna institución educativa en particular, salvo en el caso de los contenidos de la educación básica, los cuales son obligatorios en todo el sistema educativo. Los exámenes del CENEVAL no pretenden explorar en forma cabal y exhaustiva todos los posibles objetivos y finalidades de un programa educativo, pero sí aquellos que se consideran básicos, indispensables o esenciales en cada programa. Por ejemplo, el examen para evaluar a quienes concluyen un programa de licenciatura en medicina se orienta hacia aquellos conocimientos, información y habilidades que todo médico recién egresado de una universidad debe saber, cualquiera que sea la institución educativa en que cursó la carrera.

Desde su perspectiva externa e independiente, el CENEVAL se aboca a establecer el “mínimo necesario” de conocimientos y habilidades que debería alcanzarse en todo programa de licenciatura, de bachillerato o de educación secundaria.

Es evidente que ese “mínimo necesario” resulta ser para algunos una meta relativamente fácil de alcanzar, mientras para otros constituye un desafío que los obliga a redoblar esfuerzos y a realizar transformaciones. El principal propósito es evitar que haya programas por debajo de ese mínimo y, por supuesto, no se pretende inducir una actitud conformista entre quienes ya han logrado o superado esos mínimos. Se equivocarían las escuelas que renunciaran a ir más allá de los mínimos. El CENEVAL revisa permanentemente sus estándares e indicadores.

La aportación del CENEVAL facilita y hace posible la realización de estudios, evaluaciones y comparaciones que no es factible hacer con los exámenes y pruebas que hace cada profesor en cada escuela. Con las adecuaciones necesarias y haciendo las salvedades obligadas, se intenta establecer el uso generalizado de lo que podría entenderse como estándares nacionales. Tales estándares pueden referirse a diferentes niveles: desde la sola suficiencia o el rendimiento satisfactorio hasta el más alto rendimiento. En este sentido, el CENEVAL otorga testimonios y constancias con base en los resultados que los sustentantes obtienen en sus exámenes. Estos documentos no son oficiales y en nada modifican la facultad que corresponde a las instituciones y autoridades educativas para otorgar certificados, títulos y cédulas profesionales.

Lo que el CENEVAL pretende es ganar la suficiente credibilidad para que sus reportes de resultados y testimonios de rendimiento académico



constituyan una evidencia confiable de verificación para los propios examinados, para las escuelas y para quienes contratan los servicios de los profesionales. Una evidencia de ese tipo siempre es conveniente y en ciertas circunstancias incluso es necesaria. Lo mismo ocurre con los sistemas para la acreditación externa (independiente de la autorización oficial) de programas educativos. Estos procedimientos, que se practican en varios países, son especialmente convenientes en México, cuyo sistema educativo es heterogéneo en cuanto a la calidad, los recursos y los propósitos de cada institución educativa.

Establecer estándares, indicadores y sistemas de evaluación para el sistema educativo es una decisión promovida y adoptada por la mayoría de los rectores y directores del país, pero el proceso de realización ha tenido avances desiguales, ya que todavía son muchas las resistencias que deben vencerse e, incluso, es previsible que el debate en torno a la evaluación externa continúe.

La plena incorporación de las escuelas y universidades de nuestro sistema educativo a la cultura de la evaluación y la buena **PRIMERA PROPOSTA** calidad demandará grandes esfuerzos y entrañará riesgos, pero ninguno será tan costoso o trascendente como el claudicar en ese propósito o el volverse indiferentes ante la calidad de lo que se hace y de lo que nos hacen. Se debe estar atento, pues hay señales en nuestra sociedad que hacen dudar respecto a la posición de vanguardia que han tenido nuestras universidades en la búsqueda de buena calidad. De ahí la inconformidad; de ahí la relevancia lograda por la evaluación en estos tiempos; de ahí, también, la polémica y los cuestionamientos en torno a la evaluación externa de nuestro sistema educativo y, por supuesto, respecto al CENEVAL, tal vez el organismo de evaluación externa que mayor incidencia tiene hoy en día.

Los cuestionamientos que ciertos grupos han hecho al CENEVAL eran inevitables y fueron previstos. Este organismo puso en práctica lo que durante decenios había sido tratado sólo retóricamente; los exámenes ya están ahí y ya no es posible evadir una toma de posición ante ellos, pues hay un registro de quienes los aceptan y también de quienes los evitan. Más importante aún, hay un registro de los resultados obtenidos y el panorama de las famas y los prestigios de las instituciones educativas empieza a cambiar, y esto incluye a las públicas y a las particulares.

En estas condiciones, los cuestionamientos a la evaluación externa eran inevitables y permanecerán por un tiempo, **SEGUNDA PROPOSTA** pero valdrá la pena esperar y ver los beneficios. Más pronto que tarde habrá elementos más confiables para tomar mejores decisiones, para juzgar y calificar con base en evidencias y no a partir de simples creencias o de supuestos valores que son inducidos por la propaganda ideológica o por la publicidad. En síntesis, este tipo de reacciones y resistencias ante la evaluación

no existirían si quienes recomendaron, acordaron y financiaron la puesta en marcha de los comités de pares, de los consejos de acreditación y del CENEVAL se hubieran conformado con hablar y no actuar.

La diferencia es que ahora la evaluación externa de la educación mexicana está en marcha y es palpable.

LO QUE FALTA HACER Y ALGUNAS PROPUESTAS

Es claro que hay elementos para mantener el talante optimista y tener confianza en el rumbo que se ha tomado; sin embargo, también es obligado entender que apenas estamos iniciando el camino hacia la plena incorporación en la cultura de la buena calidad y hacia la adopción de las prácticas inherentes a la evaluación externa.

Las propuestas se refieren tanto a la educación misma como a los quehaceres relacionados con la evaluación, que es una función que actúa iterativamente con el todo del proceso educativo. Dicho en otros términos: hay que transformar lo que hacen los educadores y hay que ajustar los criterios y los modos de evaluar esos quehaceres para constatar más adelante los resultados y efectos de las transformaciones que hoy se buscan. El proceso constituye un ciclo permanente y lo que hoy es innovador será la rutina de mañana.

¿De qué sirve establecer el más valioso propósito si no se verifica su consecución? ¿De qué sirve discutir lo que ha de hacerse si después nadie se ocupa de ver en qué medida y con qué calidad se hizo? **TERCERA PROPUESTA** ¿De qué sirve haber evaluado, constatado y verificado que algunos tuvieron buenos éxitos y otros fallaron si ello no conduce a decisiones y acciones congruentes?

Estos reclamos tienen su origen en la experiencia reciente y no son un mero ejercicio en un escenario hipotético. De ahí el deseo de hacer algunas propuestas y su incorporación en las decisiones que cada uno tome en sus respectivas empresas más adelante.

Que los empresarios que constituyen la COPARMEX, Ciudad de México asuman el compromiso de promover y respaldar las acciones necesarias para transformar el criterio y el procedimiento actualmente vigentes para otorgar y mantener la patente para ejercer las profesiones. En este sentido, y entre las múltiples proposiciones que surgirían, acotar la relativa a diferenciar entre el otorgamiento del título o la certificación académica (responsabilidad a cargo de cada institución educativa) y la autorización para ejercer como profesional una actividad determinada (responsabilidad a cargo de la autoridad educativa gubernamental). La **CUARTA Y ÚLTIMA PROPUESTA** diferencia



enciación ha de hacerse estableciendo dos procesos de evaluación diferentes y complementarios, uno propio de la instancia educadora y otro externo, proveniente de los colegios de profesionistas e instancias afines de certificación.

También es evidente la necesidad de acotar la vigencia de la cédula profesional e introducir como práctica obligada la evaluación periódica de los profesionales, así como el establecimiento de normas y estándares para renovar la patente de su ejercicio.

Que los empresarios de la COPARMEX –con independencia de la propuesta anterior y el resultado que tenga– establezcan en sus propios ámbitos y campos de trabajo procesos de evaluación que permitan identificar la medida en que los profesionales que contratan poseen los conocimientos y habilidades suficientes. El punto medular de esta propuesta es constatar o verificar con un procedimiento de evaluación adicional lo que certifican las instituciones educativas.

Ambas propuestas implican un fortalecimiento de las estrategias de evaluación externa respecto al quehacer de las instituciones educativas, a las cuales se les debe enviar un mensaje muy claro: la endogamia y la autocomplacencia ya no tienen sustento ni son aceptables; las instituciones educativas no pueden estar al margen de la apertura, la transparencia y la comparación al evaluar los resultados de sus quehaceres y sus decisiones. Estos mensajes tendrán significados concretos y particulares para las autoridades educativas, para los directivos en las escuelas y facultades, los profesores, los trabajadores de apoyo a lo académico y, sobre todo, intentan ser una garantía para los estudiantes y sus familiares. Los estudiantes y sus familiares, sabrían que no es la escuela la única que evalúa el aprendizaje logrado y la formación recibida. A ellos correspondería vigilar y exigir que la escuela les proporcione lo que requerirán para lograr la certificación externa.

En resumen, se intenta que los alumnos mexicanos estudien y se incorporen a la práctica profesional y a la vida extra escolar en las circunstancias de compromiso y buena calidad que los niños y los jóvenes de otras sociedades viven normal y habitualmente desde hace muchas décadas. Se trata de lograr metas obvias.

Que los integrantes de la COPARMEX promuevan y sustenten la operación de un sistema de evaluación, acreditación y certificación que habrá de funcionar

cuando la educación no esté a cargo de escuelas, universidades, institutos tecnológicos o colegios. Si ocurre, como muchos dicen que será, la desaparición de las escuelas y de los procesos de enseñanza-aprendizaje como ahora los conocemos (lo cual va más allá de la magia y el poder de la *www*, sus usos y sus abusos) si realmente ocurre eso, de cualquier forma será necesario medir, constatar, comparar y calificar lo que se aprende, lo que se sabe hacer y la forma de ser y de vivir. Si se prevén revoluciones en los contenidos y los modos de la educación, habrán de preverse las correspondientes transformaciones en la forma de evaluar sus efectos y consecuencias.

Algo más modesto, nada revolucionario, totalmente factible y que, de hacerlo realidad, sería de gran beneficio.

Que los empresarios cuya empresa es educar –sean del sector público o del privado– no esperen a que ocurra la revolución educativa que México necesita para hacer bien lo que hacen. Que no esperen que otros corran los riesgos y paguen los precios de quien inicia las transformaciones. Que asuman sus propias responsabilidades y no vean en las omisiones de los otros la justificación de las propias. Al respecto, podrían comenzar por implantar en las escuelas a su cargo la evaluación externa de sus programas y de sus alumnos, utilizando los medios ya disponibles, por ejemplo los del CENEVAL, los del CONOCER, los de los comités interinstitucionales, los de los consejos de acreditación, etcétera. Podría ser una buena decisión para todos los mexicanos y podría ser una forma de iniciar algo revolucionario.

4.4. EL CENEVAL Y LA CONTROVERSIA

En la xxvii Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) se aprobó el siguiente acuerdo:

“Incorporar los exámenes generales de calidad profesional, elaborados y operados por el CENEVAL, en los reglamentos de exámenes y de titulación de cada institución, de tal forma que todo egresado sustente el examen respectivo como requisito previo a la titulación, sin menoscabo de la consideración que cada institución decida dar al resultado individual obtenido en su proceso de titulación”.

En relación a este acuerdo –y conforme al Estatuto de la ANUIES– los



titulares de las instituciones integrantes de la Asociación se comprometieron a someterlo a sus respectivos órganos de decisión e informar en el término de seis meses al Consejo Nacional sobre lo decidido. Tal procedimiento es habitual, ya que todos los acuerdos a que llega la Asamblea General de la ANUIES tienen el carácter de una recomendación que sólo obliga a una institución en la medida y desde el momento en que ella misma lo decida. Ésta y otras salvaguardas regulan el funcionamiento de la ANUIES desde 1950 para asegurar el respeto irrestricto a la autonomía de las instituciones de educación superior.

No obstante, a raíz de la difusión pública del acuerdo citado, se han generado acciones y opiniones en su contra que pudieran explicarse por una interpretación incorrecta, por creencias infundadas o por falta de información. A continuación se presentan las más frecuentes y las que más preocupan por la naturaleza o gravedad de su distorsión.

1. EL ACUERDO DE LA ANUIES CONSTITUYE UNA AMENAZA PARA LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Es una aseveración totalmente infundada. Ningún punto de acuerdo o resolutivo de la Asamblea General o de cualquier otra instancia de la ANUIES ha obligado u obligará a que una institución haga algo contrario a sus decisiones.

Carece de sentido y denota un evidente desprecio hacia la probidad, sentido de responsabilidad e inteligencia de las autoridades tanto individuales como colegiadas de las instituciones autónomas, como de los directores y rectores de más de cien casas de estudios superiores, tan sólo suponer que tal pifia podría ocurrir.

2. LA ANUIES TOMÓ EL ACUERDO BAJO PRESIONES DEL GOBIERNO FEDERAL

Esta afirmación, así como otra igualmente frecuente en el sentido de imputar a las autoridades mexicanas un sometimiento a los designios del FMI, el BM, el BID o cualquier otro organismo asociado al neoliberalismo, es también falsa y ofende a todos, en el ámbito gubernamental y en el de las comunidades académicas. Se trata, simplemente, de una interpretación sesgada ideológicamente y como tal debe entenderse.

3. LA CERTIFICACIÓN, LA ACREDITACIÓN Y TODOS LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN SEMEJANTES FORMAN PARTE DE UNA POLÍTICA CUYO PROPÓSITO ES RESTRINGIR LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y PROPICIAR LA PRIVATIZACIÓN

Misma circunstancia de sesgo ideológico y descalificación *a priori* y vieja estrategia de construir silogismos torcidos y a modo: eval-

uar es un rasgo eficientista; el eficientismo es propio de los negocios; hacer negocios y privatizar es lo mismo y son igualmente malos; por lo tanto toda la educación debiera ser pública y no debe evaluarse, y así por el estilo se han manejado “argumentaciones” para rechazar las actividades de evaluación; para desvirtuar una tarea que tiene otros propósitos, propósitos que se entienden positivos y benéficos.

¿Acaso las evaluaciones no contribuyen a identificar logros y fallas, aciertos y errores? ¿Acaso no ayudan a tomar mejores decisiones? ¿Debe entenderse que la educación pública no debe ser eficaz, eficiente, pertinente, etcétera? ¿No es precisamente el servicio educativo público el que debe ser mejor que todos?

Cuesta trabajo entender que la búsqueda de elementos para identificar problemas y promover soluciones se interprete como un afán de reducir o eliminar la educación pública.

4. NO TIENE SENTIDO EVALUAR CON LOS EGCP PUES UN SOLO EXAMEN NO PUEDE SUBSTITUIR A LAS EVALUACIONES QUE HACE CADA UNIVERSIDAD A LO LARGO DE LA CARRERA

En efecto, no se deben substituir las evaluaciones que hace cada institución de educación superior con la de un EGCP. Pero nadie ha sugerido que se haga eso. El uso de los EGCP se ha propuesto siempre como un elemento que puede agregarse a todos los demás indicadores que una institución educativa toma en cuenta para evaluar y certificar a sus estudiantes. Nadie cuestiona las condiciones propicias que la vida académica cotidiana ofrece para evaluar a los estudiantes. Por ello las IES tienen la facultad de otorgar los certificados y los títulos profesionales. Por eso mismo, la autoridad educativa gubernamental expide las cédulas profesionales con base en las evaluaciones que hacen las IES en cada caso.

El uso de los EGCP no restringe, ni merma, ni pone obstáculos al ejercicio de los procesos para evaluar y certificar por parte de las instituciones educativas. Lo que se pretende con los EGCP es poner a disposición de cada IES un instrumento que proporciona elementos de juicio ADICIONALES para la evaluación. Se trata de elementos que cada IES no puede generar por sí sola, ya que un EGCP es un examen que no corresponde al plan de estudios de una institución educativa en particular. Se trata de un examen elaborado por un Consejo Técnico que se integra con académicos y expertos provenientes de múltiples y diversas instituciones educativas, asociaciones, colegios de profesionistas, academias, empleadores y otros. Se trata de un examen externo que permite a cada institución comparar sus resultados a la luz de un estandar nacional; que facilita y propicia la reflexión y el análisis de lo que cada IES hace con base en lo que otras instituciones y otros sectores están haciendo en el mismo campo. El uso de los EGCP

ayuda a evitar la endogamia y la autocomplacencia. Esto sí tiene sentido y de ninguna manera impide o sustituye las evaluaciones internas.

5. Los EGCP VAN A DISTORSIONAR LA FORMACIÓN DE PROFESIONALES YA QUE LOS ALUMNOS VAN A ORIENTAR SUS ESFUERZOS ÚNICAMENTE HACIA LO QUE PREGUNTE EL EXAMEN

Ciertamente existe este riesgo; existe en el caso de los EGCP y en el caso de cualquier otro examen. De hecho, los exámenes se han realizado desde siempre con el propósito de orientar el esfuerzo de estudiantes hacia el contenido del propio examen. Así de obvio.

Esto ha sido así, entre otras cosas, porque los exámenes se deben elaborar conforme al programa educativo. El riesgo no está en que los alumnos se preparen únicamente para el examen; el riesgo está en minimizar lo que pone a prueba el examen. Si el examen se ocupa de conocimientos y habilidades relativos y pertinentes; si el examen exige altos niveles de desempeño, entonces será positivo que los estudiantes orienten su esfuerzo “únicamente” hacia el examen. Este es un precepto tradicional de la pedagogía.

6. LA CERTIFICACIÓN QUE OTORGA EL CENEVAL CON BASE EN LOS EGCP SE OPONE Y PRETENDE DESPLAZAR A LA CERTIFICACIÓN QUE REALIZAN LAS IES

De nueva cuenta se trata de una suposición gratuita y equivocada. Las certificaciones que otorgan las IES tienen valor jurídico y son las únicas formalmente requeridas para ejercer una profesión. La certificación que promueve el CENEVAL es estrictamente simbólica y tendrá el valor que le conceda la credibilidad de la sociedad. Estos son los hechos y se sustentan en la Ley.

Si la certificación externa se opusiera y desplazara a la certificación otorgada por alguna institución sería algo realmente grave, pero sería imputable más que otra cosa a la baja credibilidad de esa institución. Aquí la decisión medular está en optar por una circunstancia que permita comparar y tener dos o más fuentes de credibilidad respecto a la calidad de los alumnos egresados o, como todavía sostienen algunos, negar incluso esta posibilidad simbólica de verificación.

En este contexto se ubican también expresiones que califican a los EGCP como algo no necesario, pues “a final de cuentas, la sociedad (o el mercado) es la que finalmente va a evaluar y poner a cada quien y a cada escuela en su lugar”. Este tipo de frases felices se dicen a menudo, pero pocas veces se reflexiona en sus implicaciones. ¿Efectivamente es confiable esa evaluación que hace la “sociedad”? ¿No influyen en el mercado las famas y presti-

gios alcanzados con base en la publicidad o en factores extraeducativos? ¿Acaso no se están incluyendo demasiados y hasta dispares elementos en esa instancia llamada mercado?

Si en efecto el mercado fuera el que mejor evalúa, entonces podría prescindirse incluso de la vigilancia que la autoridad educativa debe ejercer conforme a las leyes. ¿Para qué exigir títulos y cédulas profesionales? ¿Por qué exigir a la instancia gubernamental que cumpla con su deber de proteger a los ciudadanos y velar por sus derechos?

Sin pretender una defensa de los enfoques paternalistas, puede afirmarse que la evaluación de los servicios educativos y la certificación de su buena calidad es algo que requiere procedimientos sistemáticos y la participación de expertos especializados. Lo usual es que la “sociedad” y el “mercado” se valgan de estos servicios intermedios y les otorguen facultades en la medida que tengan credibilidad.

Otros juicios y comentarios que también se han generado a partir de los acuerdos de la ANUIES no cuestionan ni se oponen a la evaluación, a la certificación externa o a la acreditación: lo que objetan es la participación del CENEVAL, del cual conocen poco y prejuzgan mucho. Las críticas más frecuentes:

A) LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS NO DEBEN DEJAR EN MANOS DE UNA EMPRESA PRIVADA LA EVALUACIÓN DE SUS EGRESADOS

En primer lugar la descalificación gratuita: si es empresa privada es inconveniente e inadecuada. Por supuesto se harían las mismas objeciones si la evaluación estuviera en manos del gobierno. Así las cosas, no parece haber instancia idónea para hacer este tipo de tareas.

En segundo lugar la arrogancia y el protagonismo, pues cualquier fórmula que excluye a las organizaciones y a las personas que se quejan nunca será representativa o legítima o confiable. Se trata,

LOS EXÁMENES PARA EGRESADOS DE LICENCIATURA



Capítulo 5

LOS EXÁMENES PARA EGRESADOS DE LICENCIATURA



simple y llanamente, de una interpretación política, de una lucha por un espacio de poder. Lo que les molesta no es lo que se hace, sino el no ser ellos quienes lo hacen. Lo más grave es que les avergüenza reconocer que tienen ambiciones políticas, como si fuera ilegítimo, y entonces transfieren a otros terrenos el debate. Por ello no aprecian el régimen legal del CENEVAL y prefieren pasar por alto las ventajas de una asociación civil, cuya asamblea se integra con autoridades educativas federales que participan en minoría, con instituciones educativas públicas y particulares, con asociaciones de universidades públicas y particulares, y con colegios y organizaciones de profesionistas.

Prefieren insistir en el carácter privado que tiene toda asociación civil ; por ello el uso peyorativo del vocablo empresa y el primitivo comportamiento de endilgar etiquetas.

B) EL CENEVAL ES UN NEGOCIO DE LUCRO FORMIDABLE (SE HA DICHO QUE SUS DUEÑOS PODRÍAN FIGURAR EN LAS LISTAS DE FORBES)

Respecto a estos juicios hay un doble problema: el del prejuicio y el de la ignorancia. De antemano asumen que lucrar es negativo, como si toda generación de utilidades fuera ilícita, reprobable o vergonzante. Además, les falta información:

- El CENEVAL no ha generado utilidades y difícilmente logra un equilibrio entre sus ingresos y sus egresos, como lo muestran las auditorías externas que cada año se le practican.
- Si llegara a tener saldos superavitarios, estos recursos nunca serán considerados como utilidades para sus dueños, pues el Centro no tiene dueños y todos los recursos que se generan han de ser destinados al logro del objetivo de la asociación civil.
- El CENEVAL es un organismo creado por acuerdo y recomendación de la Asamblea General de la ANUIES, misma que estable-

ció el régimen legal que debería tener. Cualquiera que llegue a ser el patrimonio del CENEVAL, éste pasará a la ANUIES.

- La política que regula el esquema financiero del CENEVAL consiste en solventar sus costos cobrando cuotas por los servicios que presta y no incidir en el gasto público.

c) EL CENEVAL ES UNA EMPRESA SIN CAPACIDAD TÉCNICA NI REPRESENTATIVIDAD PARA ELABORAR LOS EXÁMENES QUE UTILIZA

Se trata de un punto de vista o una opinión que requiere demostrarse con evidencias e ir más allá de las suposiciones y las creencias.

Frente a estas opiniones, el CENEVAL siempre ha estado dispuesto al escrutinio y la evaluación de quienes se han interesado en observar, revisar y analizar sus procedimientos técnicos, sus criterios, sus directrices, etcétera.

Los exámenes que elabora y administra el Centro siempre parten del consenso de un grupo de académicos y profesionales provenientes de diversas instituciones de educación superior, academias, colegios, etcétera, y que no guardan ningún tipo de vínculo o relación laboral con el CENEVAL. Se trata de personas reconocidas que actúan con plena independencia y en forma colegiada. Para apoyar a los representantes de las instituciones y organismos, el CENEVAL aporta recursos humanos, técnicos y materiales que permiten poner en práctica las resoluciones de cada consejo técnico. Es el consejo técnico, a lo largo de meses o años de trabajo, la instancia que decide lo que ha de evaluarse con el examen, la forma en que debe hacerse y los estándares de rendimiento que han de exigirse para otorgar la certificación del CENEVAL. En algunos casos, la certificación se concede en forma mancomunada con otra organización académica o de profesionistas.

Respecto a los procedimientos y técnicas para asegurar los mejores índices de confiabilidad y validez, el CENEVAL utiliza los que la experiencia nacional e internacional identifican como más recomendables. Los técnicos del Centro fueron formados y adquirieron su experiencia en las instituciones de educación superior del país, elaboradoras ellas mismas de este tipo de instrumentos desde hace decenios.

5.1. LOS EXÁMENES GENERALES PARA EVALUAR A QUIENES CONCLUYEN UN PROGRAMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL

INTRODUCCIÓN

En México, al igual que en muchos otros países, la evaluación de lo que se logra y lo que no se logra en el sistema educativo es una tarea tan vasta y compleja que requiere la intervención de múltiples y variados organismos, cada uno con propósitos y funciones bien delimitados. Uno de esos organismos es el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior A.C. (CENEVAL). En la circunstancia de ser uno entre varios conviene describir los rasgos característicos del Centro y, así, acotar sus alcances y responsabilidades. Una vez que se haya identificado qué es el CENEVAL, cómo funciona y qué hace, se tendrá el contexto que facilitará la explicación de lo inherente a los exámenes que el Centro hace para evaluar a quienes concluyen una carrera universitaria.

Se transitará desde los asuntos más generales y meramente descriptivos hasta cuestiones que ameritan un tratamiento más preciso o detallado, lo mismo que el comentario analítico y crítico.

Se intentará anticipar las preguntas de los lectores y darles una respuesta concisa; sin embargo, siempre habrá cuestionamientos y comentarios que rebasarán las previsiones. Al respecto serán mucho más útiles los intercambios de experiencias.

MÁS SOBRE EL CENEVAL

Las evaluaciones que realiza el CENEVAL se orientan a los conocimientos disciplinarios y habilidades académicas de los estudiantes; se hace énfasis, por tanto, en los resultados que se logran en los programas académicos y los procesos de enseñanza-aprendizaje. El Centro no se ocupa de los programas dedicados a la investigación, la extensión o la difusión de la cultura, los cuales son evaluados por otros organismos, creados anteriormente.

Las actividades del CENEVAL se insertan en la modalidad de la evaluación externa, con lo cual se intenta establecer un marco de referencia y un parámetro de eficacia que contribuya a contrarrestar la endogamia y la autocomplacencia en que suelen funcionar los programas universitarios.

Los exámenes que promueve y administra el Centro son validados en su contenido por destacados académicos de múltiples instituciones educativas, por colegios de profesionistas, por representantes de empresas y organismos que emplean a los jóvenes que egresan de las universidades, por especialistas en el diseño de instrumentos psicométricos y, cuando es el caso, por autoridades gubernamentales del sector educativo.

Los exámenes del CENEVAL son respondidos por aquellos estudiantes cuya institución educativa decidió voluntariamente incluirlos entre sus instrumentos de evaluación. Se asume siempre que las evaluaciones del CENEVAL son complementarias de aquellos procesos de evaluación más amplios y detallados a cargo de cada universidad.

El Centro puede hoy sostenerse económicamente mediante los pagos que recibe por los servicios que realiza, pero en sus primeros años contó con un apoyo importante de la ANUIES.

El Centro presta servicios en las siguientes líneas:

1. Evaluación de estudiantes durante el proceso de admisión, generalmente mediante concursos de selección de aspirantes. Al respecto, el CENEVAL ofrece los exámenes nacionales de ingreso (EXANI) uno para el nivel de bachillerato (educación media) y otro para el nivel de licenciatura (educación superior, posterior al bachillerato) y uno más que se emplea en la evaluación de postulantes al posgrado.
2. Evaluación de estudiantes al concluir su programa de capacitación profesional o de licenciatura. En esta línea, el Centro ha elaborado un “examen general de egreso” específico para cada una de las siguientes profesiones:
 - a) En el “nivel medio” (posterior a la educación básica de nueve años).
 - Enfermería (técnico).
 - b) En el nivel de “profesional asociado” o “técnico superior universitario” (posterior al bachillerato):
 - TSU (*) en Mantenimiento Industrial.
 - TSU en Procesos de Producción.
 - TSU en Procesos de Producción Textil.
 - TSU en Electricidad y Electrónica Industrial.
 - TSU en Electrónica y Automatización.
 - TSU en Mecánica.
 - TSU en Administración.
 - TSU en Evaluación de Proyectos.
 - TSU en Contabilidad Corporativa.
 - TSU en Comercialización.
 - TSU en Informática.
 - TSU en Ofimática.
 - TSU en Telemática.
 - TSU en Agricultura Tropical.
 - TSU en Procesos Agroindustriales.
 - TSU en Tecnología de Alimentos.
 - TSU en Biotecnología.
 - TSU en Tecnología Ambiental.
 - TSU en Turismo.

*TSU significa “Técnico Superior Universitario” y corresponde a un programa de educación intensiva que incluye estancias de varios meses en centros laborales. Su duración es de dos años después del bachillerato.
 - c) En el nivel de licenciatura (de 4 a 6 años después del bachillerato):
 - Contabilidad.

- Administración.
 - Turismo (2 perfiles).
 - Informática/Computación (4 perfiles).
 - Actuaría.
 - Enfermería.
 - Odontología.
 - Medicina General.
 - Ciencias Farmacéuticas.
 - Medicina Veterinaria y Zootecnia.
 - Ingeniería Civil.
 - Ingeniería Eléctrica.
 - Ingeniería Electrónica.
 - Ingeniería Mecánica.
 - Ingeniería Mecánica-Eléctrica.
 - Ingeniería Industrial.
 - Ingeniería Química.
 - Ingeniería Agronómica (4 perfiles).
 - Psicología.
 - Pedagogía/Ciencias de la Educación.
 - Derecho.
- d) En el nivel de especialización (posterior a Medicina Veterinaria):
- Pequeñas especies.
 - Animales de laboratorio.
 - Anatomopatología.
 - Aves.

3. Diseño de programas de evaluación y elaboración de exámenes específicos y de uso exclusivo para las instituciones educativas que así lo determinan. En esta línea el Centro ha sido contratado por la Universidad Pedagógica Nacional, el CONALEP y el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
4. Asesoría y capacitación de personal en actividades relacionadas con la evaluación de aprendizajes.
5. Actividades de divulgación y promoción (Foro Internacional de Evaluación cada dos años, publicaciones, conferencias, etcétera).

En el contexto de estos servicios, el personal técnico y directivo del CENEVAL participa en los trabajos de varias comisiones, consejos, comités y otros, que funcionan en el país con propósitos de acreditación de programas, certificación de competencias laborales, revalidación de estudios y otros más.

El CENEVAL fue designado por la Secretaría de Educación Pública como "institución evaluadora" (una entre varias) en los procesos

para acreditar oficialmente los conocimientos de personas que son autodidactas o se formaron en su práctica laboral.

Las funciones que cubre el CENEVAL y las tareas realizadas en poco más de siete años se han caracterizado por una actitud poco frecuente en nuestro medio: pasar de los dichos a los hechos en el menor lapso posible.

LOS EXÁMENES GENERALES DE EGRESO

Se alude y hace referencia a la educación superior mexicana solamente, lo cual no excluye la existencia de semejanzas con las circunstancias que se dan en muchos otros países.

La decisión de preparar y emplear exámenes estandarizados para evaluar a los estudiantes al concluir sus programas de formación profesional es un acto de inconformidad. De inconformidad y descontento ante los evidentes indicios de abatimiento en los niveles de calidad de un mal número de programas de educación superior. Las señales de insatisfacción surgieron paulatina y crecientemente desde fuera y desde el interior del sistema educativo; se expresaron mediante los reclamos de los sectores sociales y económicos y mediante el descontento de líderes en el ámbito académico. Lo que se temía ocurrió; las improvisaciones durante el crecimiento explosivo de la matrícula en los decenios de los 70 y 80 fueron pasando facturas cada vez más alarmantes. De ahí la insatisfacción y el marcado interés por evaluar, por certificar y acreditar. Cuando las cosas marchan bien la evaluación es sólo un pretexto para el lucimiento; pero cuando lo que ocurre no es satisfactorio, la evaluación adquiere características de amenaza para unos y de panacea salvadora para otros.

Se intenta describir el "clima" en el "territorio" de las relaciones entre las instituciones de educación superior y los interlocutores inevitables de su entorno (las familias, los gobernantes, los empresarios, los organismos sociales y demás). La desconfianza y los reclamos son recíprocos; también lo son las promesas y los buenos propósitos de apoyo y trabajo solidario y mancomunado. La síntesis es logros y avance en unos casos, fracasos y estancamiento en otros. Así está el sistema de educación superior en México. Desde hace tres lustros los rasgos más relevantes son:

- La sociedad deja de practicar actos de fe respecto a las universidades.
- Las universidades mismas se percatan de la aparición de "intrusos" y "cuerpos ajenos" en su ámbito. Los atributos de "lo académico" van perdiendo densidad y sustancia; la noción de "lo universitario" se diluye y la propia denominación de "universidad" se utiliza en forma casi irrestricta.
- El "credencialismo" es galopante, pero la confianza respecto a la idoneidad de las personas que ostentan títulos universita-

rios y patentes para ejercer una profesión decrece. La sociedad ya no confía plenamente en la certificación y la acreditación oficial de los programas educativos y los títulos universitarios.

- El “rendimiento de cuentas” se plantea como una necesidad y se convierte en el “undécimo mandamiento” para las universidades.
- La “insuficiencia de los recursos económicos destinados a la educación superior” se convierte en el “octavo pecado capital” para los gobiernos –federal y estatales– y los particulares.
- La vinculación “calidad-financiamiento” se intensifica mediante múltiples modalidades para concursar por los recursos económicos de fondos creados ex-profeso. El financiamiento con base en indicadores inerciales se cuestiona cada vez más.
- El centralismo –en las universidades y los gobiernos– se rechaza en forma vehemente y adquieren mayor relevancia y aprecio las conductas “democráticas” (una forma de decir incluyentes, participativas, colegiadas).
- De igual modo se cuestiona el margen de discreción en las decisiones que ejercen algunos funcionarios y ciertas dependencias (en el gobierno y en las universidades).

De continuar con la enumeración de este tipo de circunstancias que predomina en México en el último decenio, fácilmente se transita hacia las cuestiones políticas y sociales más conspicuas de la nación, lo cual haría todavía más difícil el relato de lo que ocurre en la educación superior, asunto ya complejo por sí solo. Es preferible acotar y reducir a lo que se relaciona más estrechamente con la evaluación de los programas académicos en las universidades y sus repercusiones en la acreditación y certificación, pues son estas circunstancias las que inciden en la implantación de los exámenes generales de egreso. Ahora cabe preguntar, qué problemas se intenta resolver, a qué propósitos se contribuye con los exámenes generales de egreso. Se anotan algunas respuestas:

Los programas de educación superior que se ofrecen en México son poco más de 3,000 y las instituciones educativas responsables son cerca de 800. Las características de estas instituciones educativas y sus respectivos programas para formar profesionistas constituyen un amplísimo espectro de calidades, prestigios, enfoques, grados de honestidad y ambiciones mercenarias.

La educación superior en México presenta un arcoiris de circunstancias que cubre desde la excelencia plenamente reconocida dentro y fuera del país hasta el ejercicio estrictamente mercantil de ciertos planteles “educativos”. Las discrepancias en la calidad académica de los programas se perciben incluso en el repertorio de las instituciones más prestigiadas. Nadie pretende establecer un patrón único para formar profesionales o eliminar toda diferencia en la

forma de realizar un programa educativo. Las diferencias son inevitables y además deseables, pero la diversidad no debe incluir lo inaceptable, lo que no satisface las exigencias necesarias de idoneidad en los cuerpos académicos, en los currículos, en los aprendizajes y el desarrollo de habilidades y destrezas. La diversidad y pluralidad de un sistema educativo siempre habrá de propiciarse, pero no al precio de aceptar los remedos y falsificaciones de la educación de genuina buena calidad.

Asegurar la validez y legitimidad de los programas educativos, así como la de los certificados, diplomas, títulos profesionales y grados académicos es tarea de las autoridades educativas del país. De ahí la facultad que la Ley les da para acreditar oficialmente los programas de las universidades y demás instituciones de educación superior, respetando las atribuciones que la Constitución y las respectivas leyes orgánicas otorgan a las universidades autónomas.

En síntesis, las autoridades gubernamentales y las de cada universidad autónoma son responsables de la validez oficial de cada programa y de la idoneidad de cada profesionista que recibe autorización y patente para ejercer. Lo anterior implica a 80 instancias (redondeando la cifra) con facultades para acreditar oficialmente los programas de educación superior en el país. Aquí se halla el origen de los contrastes de calidad ya mencionados.

Al ponerse en marcha hace un decenio los trabajos de la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA) –organismo mixto que reúne a funcionarios de las universidades y el Gobierno– se establecieron varias líneas de acción, dirigidas a mejorar los procedimientos para evaluar y acreditar los programas educativos (Comités de pares, CENEVAL, organismos sociales de acreditación, COPAES).

Desde entonces las actividades para evaluar la calidad de los programas se intensificaron notablemente y, como es fácil intuir, los debates respecto a criterios, indicadores, parámetros, instrumentos, procedimientos y un largo etcétera fueron y siguen siendo incontables. En este contexto se han ido logrando puntos de acuerdo y consenso que llevan las siguientes directrices:

- La evaluación de los programas ha de estar a cargo de grupos colegiados, constituidos por personas que representen a diversas instituciones educativas, gremios de profesionales, organismos sociales y dependencias gubernamentales.
- Los procesos para evaluar han de incluir la “visión interna” (criterios, indicadores, etcétera, establecidos por el programa objeto de evaluación) y la “visión externa” (parámetros, estándares, etcétera, acordados por comités y grupos especializados de composición interinstitucional e intersectorial).
- La evaluación ha de atender tanto a los componentes de un programa (personal académico, infraestructura, currículos, etcétera) como a los procesos (estrategias didácticas, métodos pedagógicos, sistemas de evaluación) y, de manera espe-

- cial, a los resultados que se logran (aprendizajes adquiridos, valores asimilados, actitudes generadas).
- La noción de calidad de un programa formador de profesionales ha de concebirse desde una perspectiva multifactorial, donde son indispensables los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, equidad y trascendencia.
 - Al evaluar a individuos se han de distinguir las diferentes circunstancias y propósitos de cada persona, según la naturaleza de su función (docencia, investigación, difusión cultural) su nivel en la escala de escolaridad (TSU, licenciatura, posgrado) y el tipo de ejercicio profesional implicado (salud, justicia, comercio, academia, expresión crítica, seguridad pública y otros).
 - Los resultados de las evaluaciones no han de conducir a decisiones punitivas, pues su finalidad básica es contar con elementos para corregir y mejorar; sin embargo, tampoco ha de aceptarse la indiferencia o la trivialización ante los niveles de desempeño insuficientes e inadecuados. De ahí que sea necesario dar seguimiento y continuidad a los procesos de evaluación y hacer comparaciones que permitan juzgar la eficacia de las reacciones y decisiones a raíz de cada evaluación. Se asume que lo más importante es lo que ocurre después de cada evaluación, de ahí la importancia de contar con criterios, parámetros e instrumentos de evaluación que permitan comparar grados de avance o retroceso; es decir, que sean estables y aseguren cierta permanencia en sus escalas, sus mediciones y sus juicios.

Los acuerdos y preceptos descritos han tenido el carácter de directriz normativa en la constitución de las agencias y los organismos dedicados a la evaluación educativa. Con tales antecedentes no es difícil entender el surgimiento de un organismo como el CENEVAL y, sobre todo, el desarrollo de un programa para diseñar, construir y administrar lo que ahora se conoce como exámenes generales de egreso, tanto para egresados de licenciatura (EGEL) como para quienes concluyen su preparación como técnicos superiores universitarios (EGETSU).

Con estos exámenes se intenta lo siguiente:

- Proporcionar a las universidades y demás instituciones educativas un instrumento de medición válido y confiable que les permite comparar sus propias mediciones del aprendizaje logrado por sus alumnos con la medición hecha a la luz de un estándar externo.
- Proporcionar a los organismos acreditadores, así como a las autoridades gubernamentales, un instrumento de medición que permite establecer un perfil de conocimientos y ciertos niveles de rendimiento que sirvan como parámetro o punto de

comparación para establecer la idoneidad de cada egresado y, con base en el análisis de datos acumulados, identificar los méritos de cada programa, en cada institución educativa.

- Proporcionar a las instancias y organismos correspondientes un instrumento de medición y evaluación que es útil para acreditar y certificar los conocimientos y habilidades de personas cuya educación se realizó fuera del sistema educativo nacional o, incluso, los conocimientos de personas autodidactas o quienes lograron su formación en el ámbito laboral.
- Los exámenes generales de egreso, realizados conforme a las normas técnicas que establecen los especialistas, son instrumentos útiles en la interpretación de controversias frecuentes entre evaluadores y evaluados. Discrepancias habituales son aquellas que se refieren a la duración de los programas de estudios, la forma de contar el valor de cada asignatura, el número de horas-clase, el perfil académico y profesional de los profesores, las características de los laboratorios y los equipos de cómputo, y muchísimos asuntos más.

Los hechos indican que los requisitos, normas, reglas y demás disposiciones que suelen regular los procesos para autorizar y acreditar oficialmente los programas de las instituciones educativas se fincan más en supuestos (no exentos de algún sustento lógico) que en evidencias empíricas que demuestren la validez de tales supuestos o argumentos.

Tradicionalmente, las evaluaciones que conducen a la autorización oficial para un programa se apoyan en indicadores y supuestos hipotéticos (nombres de asignaturas, número de semestres, cantidad de libros en la biblioteca, escolaridad y experiencia del profesorado, número de plazas de tiempo completo, proporción de graduados respecto al número de los alumnos inicialmente inscritos, etcétera) sin tomar en cuenta o sin tener evidencias de la medida en que esos factores efectivamente inciden en lo que conocen y saben hacer los alumnos cuando concluyen su programa escolar.

Las autoridades gubernamentales o las agencias acreditadoras rara vez tienen a su alcance algo más que las calificaciones escolares y los juicios sobre el rendimiento de los alumnos que les proporcionan las mismas escuelas que solicitaron la acreditación. El esquema “juez y parte” es lo que predomina. Lo más grave es que las propias autoridades de una institución educativa carezcan de elementos para constatar y cerciorarse de que los profesores cumplieron los preceptos del curriculum o calificaron a sus alumnos conforme a los objetivos de aprendizaje sobre los cuales se sustenta, a final de cuentas, el otorgamiento de un título profesional.

Respecto a este tipo de circunstancias es que son convenientes

los esquemas de evaluación e instrumentos de medición que trascienden y superan las costumbres “sustentadas” en las opiniones o creencias meramente personales. El “caciquismo” entre docentes no ha sido desterrado.

En la construcción de sus exámenes generales de egreso, el CENEVAL ha logrado instrumentar y operar cuestiones que antes sólo se expresaban retóricamente. Por ejemplo: ¿Qué conocimientos y habilidades caracterizan a un (médico, contador, ingeniero industrial) al momento de recibir su título de la universidad? ¿Cuál es el perfil fundamental de conocimientos y habilidades de cada profesional al titularse?

Cada universidad y cada programa tiene sus propias respuestas y las leyes les dan derecho a proceder conforme a ellas al consagrar la libertad de cátedra y la independencia académica; sin embargo, en las universidades no siempre se hace honor a esa prerrogativa y sobran ejemplos de distorsiones y relajamientos al ejercer la docencia, al instrumentar programas y al otorgar títulos. De ahí la necesidad de establecer un perfil de referencia, un conjunto de conocimientos, habilidades, etcétera, que constituyan lo que puede llamarse “el mínimo necesario” para considerar idónea a una persona a la que se autoriza a iniciar el ejercicio de una profesión.

La determinación de ese “perfil fundamental” es el primer paso en la construcción de un examen general de egreso en el CENEVAL. Ese perfil lo establece el CENEVAL de manera diferente en cada profesión al cabo de varios meses, incluso de varios años. Ese “mínimo necesario” ha de entenderse como el piso, la plataforma o el punto de inicio sobre el cual cada institución educativa puede construir su propio programa a la luz de su misión, su naturaleza y su concepción educativa, y no es restrictivo de ningún propósito de superación.

El perfil fundamental hace las veces de una garantía para la sociedad en el sentido de que las diferencias entre los programas siempre existirán, pero tales diferencias no han de darse entre lo que es y no es de buena calidad, sino entre lo bueno y lo mejor. Lo que se intenta eliminar es la coexistencia de buenos y malos programas en un contexto en el que incluso ni siquiera hay la voluntad

Eficacia: o el deseo de hacer la delimitación.

Eficiencia: En la cultura de la evaluación lo que se rechaza

Pertinencia: es la indiferencia; en la cultura de la evaluación no (social-académica) es indistinta la calidad de lo que se hace o de lo

Permanencia: que nos hacen. Propiciar actitudes evaluadoras es un propósito de toda sociedad y constituye una

Equidad: tarea encomendada a los educadores, de ahí que sea paradójica la renuencia de quienes en las escuelas ven los exámenes externos como una

amenaza.

5.2. EL EGEL Y LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

Para explicar las relaciones entre el EGEL y la evaluación de una institución de educación superior es necesario partir de un marco de referencia que establezca cierto orden y fije algunos criterios para realizar los múltiples y diversos procedimientos que son necesarios para evaluar a una Componentes: IES.

Procesos: Un marco de referencia establece algo como lo siguiente:

Resultados: 1. Diferenciar los diferentes PROGRAMAS de la institución, pues se presupone que la evaluación de una IES necesariamente incluye la evaluación de cada uno de sus programas. Evaluar y tener en cuenta sólo algunos programas o algunos aspectos de una IES tiene el riesgo de la falsa generalización.

2. La primera diferenciación entre los programas de una IES se hace con base en la naturaleza de su función. Así, se tendrán programas:

- de formación o docencia.
- de investigación y desarrollo tecnológico.
- de extensión y difusión.
- de administración y gobierno.

Cada una de estas categorías incluye múltiples programas que pueden, a su vez, organizarse en diversos grupos:

- Programas de docencia:
 - bachillerato.
 - licenciatura.
 - posgrado.
 - otros.
- Programas de investigación :
 - básica.
 - aplicada.
 - investigación con propósitos de enseñanza.
 - otros.
- Programas de extensión y difusión:
 - servicio social y servicios asistenciales.
 - difusión científico-tecnológica.
 - difusión de expresiones artísticas.
 - bibliotecas, centros de documentación, infotecas, etcétera.
 - otros.
- Programas de administración y gobierno:
 - servicios escolares.
 - administración del personal.
 - administración del patrimonio.
 - normatividad de la IES.
 - otros.

Los grupos anteriores, todavía muy amplios, incluyen programas más acotados y específicos que llevan a enunciarlos como:

- Formación de bachilleres, de técnicos en enfermería, etcétera.
- Formación de médicos, de arquitectos, de politólogos, etcétera.
- Investigación en mecánica de suelos; desarrollo de sistemas de riego ; investigaciones biomédicas, etcétera.
- Centro de Cómputo Académico; Biblioteca Central; Orquesta Sinfónica.
- Presupuesto de Egresos, Contrato Colectivo, Reglamento de Exámenes, etcétera.

A medida que se desagregan los enunciados se llega a programas más concretos y tangibles. Frente a estos enunciados la tarea del evaluador ya no es responder a preguntas tan generales cómo ¿Qué tan buena es la Universidad “X”? o ¿Qué facultad es la mejor? Ahora la pregunta por responder se refiere a la calidad de un programa concreto ¿Qué tan bueno es el programa para formar médicos en la facultad “Y” de la Universidad “Z”? ¿Qué tan buena es la investigación oceanográfica en el Instituto tal de la Universidad tal?

3. Además de las acotaciones anteriores es necesario establecer



LA CERTIFICACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LOS ESTUDIOS SUPERIORES



LA CERTIFICACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LOS ESTUDIOS SUPERIORES



una noción de calidad. Se trata de fijar los criterios, indicadores y estándares de lo que se entiende por “buena calidad”.

Se trata de precisar lo que será entendido por “buena formación de médicos”; “buena investigación en mecánica de suelos”; “buen Centro de Cómputo Académico”; “buen presupuesto de egresos”; etcétera.

Para responder a este tipo de preguntas este marco de referencia establece cinco ejes básicos o cinco criterios generales:

- medida en que se logran los objetivos.
 - forma en que se logran los objetivos.
 - relevancia (razón de ser) de los objetivos que se han logrado.
 - trascendencia en el tiempo y en el espacio de los objetivos logrados.
 - medida en que los objetivos son accesibles a las diferentes clases de personas y grupos sociales.
4. Una vez identificados los ejes o criterios a cuya luz se juzgará la calidad de un programa, es necesario identificar también a los “protagonistas”, “sujetos” u “objetos” cuya suma, interacción dinámica, atributos, permiten tener elementos de juicio para conocer la eficacia, eficiencia, pertinencia, permanencia y equidad de un programa.

Estos “objetos”, “sujetos” o “protagonistas” que conforman un programa pueden organizarse en tres grupos:

- alumno, profesor, curriculum, laboratorio, etc.
- didácticos, métodos, rutinas, trámites, etcétera.
- aprendizaje logrado, técnica desarrollada, conocimiento

difundido, etcétera.

Un programa de una IES es bueno en la medida que logra sus objetivos y sus metas; en la medida que aprovecha bien sus recursos; en la medida que sus objetivos y propósitos son necesarios, útiles o convenientes; en la medida que los objetivos alcanzados mantienen sus beneficios a lo largo del tiempo y en más lugares o circunstancias y, por último, en la medida que las condiciones en que se ofrece y realiza el programa se facilita la participación y el beneficio de más gente idónea.

Como nada de esto se hace en abstracto o de manera virtual, la evaluación de cada programa ha de referirse a los protagonistas, a los quehaceres cotidianos y a los resultados que se obtienen en cada lapso, ciclo o etapa.

Por ello, los criterios han de “traducirse” a indicadores (indicios) y han de expresarse cuantitativamente o mediante rasgos y atributos cualitativos que han de lograrse o poseerse en una cantidad o un nivel previamente determinados. Ese grado de exigencia para cada elemento en lo particular establecerá o reflejará el grado de calidad a que se aspira en todo el programa.

En el contexto de este marco de referencia, los EGEL vienen a ser simplemente instrumentos útiles para ayudar a evaluar los resultados de un programa de docencia del nivel de licenciatura que imparte una IES. Más puntualmente, la información que se desprende de los EGEL corresponde a la eficacia o medida en que las personas que concluyen sus estudios de licenciatura poseen un conjunto de conocimientos y habilidades que se consideran básicos y esenciales para iniciar el ejercicio de una profesión.

Al respecto, conviene hacer algunas advertencias:

1. Los resultados del EGEL son útiles, pues los exámenes son válidos y confiables, pero de ninguna manera son el elemento suficiente para tener conclusiones sobre la calidad de un programa. Los datos que se obtienen de un EGEL complementan los demás datos que, se asume, tiene una IES en su sistema de evaluación institucional.
2. Los estándares y niveles de exigencia relativos a los resultados que se obtienen en un EGEL pueden ser establecidos por cada IES –conforme a los estándares de su programa institucional de evaluación– para cada uno de los usos que se consideren pertinentes. En lo que hace al CENEVAL, el nivel de exigencia para otorgar el testimonio de alto rendimiento en un EGEL es de 1150 puntos (escala de 700 a 1300 puntos). La SEP establece 1000 puntos como mínimo para quienes sustentan un EGEL como opción para titularse en una IES privada con RVOE.
3. La decisión de emplear los EGEL y las decisiones respecto a sus

repercusiones y usos competen exclusivamente a cada IES. El CENEVAL se creó para desarrollar instrumentos concretos de evaluación y ponerlos a disposición de quienes los deseen utilizar. El CENEVAL no pretende ni tiene facultades para obligar a nadie. Los acuerdos de la Asamblea General de la ANUIES en 1997 y 1998 tienen, en esencia, el mismo sentido de adopción estrictamente voluntaria de los EGEL, aunque hacen énfasis en la conveniencia de establecerlos como práctica generalizada dadas sus ventajas. Simplemente se promueve aquello que considera positivo, lo cual es un comportamiento común y frecuente, que nada tiene de autoritario como algunos suponen.

6.1. PROPUESTAS PARA ACREDITAR PROGRAMAS ACADÉMICOS Y CERTIFICAR PROFESIONALES

La primera cuestión a dilucidar aquí es si en nuestro sistema educativo hay suficientes garantías para confiar y estar tranquilos respecto de la idoneidad de las personas a las que se da otorgar una patente para ejercer una profesión. Hay dudas al respecto, pero, en síntesis, se asume que ciertas personas están insatisfechas con la calidad de algunos programas académicos y la idoneidad de algunos profesionistas y, por lo tanto, es necesario tomar ciertas decisiones para que la acreditación y la certificación sean más eficaces y pertinentes. Hay una disyuntiva obvia: son inadecuados los procesos para acreditar y certificar o éstos son buenos, pero están fallando los responsables de ejecutarlos. También es cierto que en el país hay buenos y excelentes programas y profesionistas, pero sus méritos quedan ocultos o insuficientemente realzados en una circunstancia de acreditación oficial en la que se exige poco y se concede mucho.

¿Qué hacer para que los procesos de acreditación y certificación sean más eficaces? ¿Qué hacer para asegurar la tranquilidad que da el tener confianza en un programa académico o en un título profesional?

BASES PARA LA EVALUACIÓN

La primera cuestión planteada se refiere a la certidumbre o credibilidad que proporcionan las formas como se acreditan actualmente los programas académicos y se certifican los profesionales. ¿En qué medida son convenientes? ¿Es preferible conservarlos como están o debieran modificarse? Incluso hay quienes se preguntan si tiene algún sentido realizar estas funciones. Como siempre ocurre, las respuestas a estas preguntas dependen de lo que se establece como “conveniente” o “preferible”, lo cual suele ser muy variable. Siempre habrá discrepancias, pero igualmente claro es que ningun-

na sociedad funcionaría adecuadamente si todas las formas posibles de interpretar, opinar o creer tuvieran la misma importancia o fueran de igual valor. Siempre se han establecido jerarquías y prioridades, y todas las sociedades e instituciones cuentan con instancias para legislar y dar legitimidad a esas decisiones. En este propósito lo sustantivo es escuchar todas las voces y después ponderarlas para decidir lo más conveniente para la mayoría, lo cual no significa que la opinión, creencia o interpretación más frecuente sea preferible o la mejor necesariamente. Por lo tanto, hay que distinguir dos momentos:

- Primero, es fundamental que cada quien asuma y exprese una posición respecto a la certificación y la acreditación, y conviene que todos escuchemos a todos.
- Después, cada quien hará su propia evaluación y los ajustes que desee en su propia concepción; sin embargo, quienes según la ley tienen la responsabilidad de tomar decisiones y establecer las normas respectivas habrán de hacerlo a la mayor brevedad y de manera efectiva.

Los actuales criterios y procedimientos para certificar profesionales y acreditar programas requieren modificarse, pues constituyen una mezcla de aciertos y errores y ya no son plenamente convenientes. Por supuesto, es necesario explicar ciertos puntos, diferenciar entre las distintas circunstancias, distinguir matices e ilustrar con ejemplos de la vida cotidiana en las instituciones de educación superior.

La primera explicación es que estamos ante una inconveniencia sólo parcial de los procedimientos actuales, pues son deficientes pero no inútiles. También hay que explicar el sentido y la finalidad de las funciones de acreditar y certificar; es decir, hay que juzgar su pertinencia. Después habrá que ver también lo relativo a la pertinencia de los programas académicos que son objeto de acreditación.

Acreditar un programa y certificar a una persona como profesional es la expresión formal, siempre documentada, del juicio de valor con que concluye una evaluación. Cada testimonio, cada certificado, cada título o grado académico y cada cédula profesional ha de tener el sustento de evidencias lo más objetivas y sólidas que sea posible. Sólo así estos documentos serán objeto de confianza y, por ende, proveedores de tranquilidad. En este sentido debe destacarse que evaluar programas académicos y evaluar a profesionales, por su complejidad y sus peculiares circunstancias, no puede ser una función meramente administrativa, ya que su correcta ejecución demanda la intervención prioritaria de personas expertas y especializadas, así como el empleo de métodos adecuados a cada caso.

Por eso existen los organismos y las dependencias que certifican y acreditan. ¿Cómo estamos en México al respecto?

En nuestro país, la certificación de los profesionistas es en gran medida un acto de fe, un acto de confianza casi absoluta por parte

⁵ Cuando el programa académico es impartido por una dependencia gubernamental distinta a la que ejerce la autoridad educativa, existe un procedimiento específico mediante bases de coordinación.

⁶ La ley de Profesiones se expidió hace más de 50 años y la noción básica de la autonomía universitaria viene de los inicios del

de la autoridad gubernamental hacia las instituciones educativas. Esa confianza tiene ciertos matices según se trate de IES públicas o particulares.

El Gobierno Federal y los gobiernos estatales, mediante convenios que han suscrito, otorgan y reconocen la cédula profesional a una persona que presenta un título profesional expedido por una IES acreditada y cumple ciertos trámites administrativos. En la práctica, título y cédula son casi equivalentes, aunque jurídicamente no lo sean. Entonces, no es exagerado decir que, también en la práctica, las IES son las que deciden si una persona es idónea o no lo es para el ejercicio de una profesión. Esto lleva las cosas al origen, es decir, al reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE).

El esquema es simple: se otorga la habilitación para ejercer una profesión (cédula) a la persona que posea una certificación escolar (título profesional) expedida por una institución de educación superior, siempre y cuando el programa académico tenga acreditación o validez oficial. El meollo del asunto, entonces, está en el reconocimiento de esa validez oficial.

En México, son tres los caminos posibles para lograr la validez oficial de estudios de un programa académico de educación superior:

1. El más amplio y de mayor alcance es el de las instituciones autónomas por Ley. En este caso, la Ley Orgánica respectiva, expedida por el Poder Legislativo Federal o el estatal respectivo, otorga de antemano la validez necesaria a los programas académicos que realice la institución educativa. Además, las instituciones autónomas por ley tienen la facultad para otorgar validez oficial –mediante la figura de la “incorporación”– a los programas académicos que imparten otras instituciones educativas no autónomas.
2. El segundo camino, entonces, es la “incorporación”. En este caso, la institución autónoma asume la responsabilidad y debe garantizar que el programa académico “incorporado” sigue el mismo currículum y se rige por los mismos estándares vigentes en la propia institución autónoma.
3. El tercer camino es aquel mediante el cual el gobierno federal o un gobierno estatal otorga reconocimiento de validez oficial de estudios a un programa académico impartido por una institución no autónoma. Esta vía, es, en cierto sentido, una opción intermedia entre las otras dos: no tiene la amplitud, permanencia y flexibilidad del régimen de autonomía y tampoco la rigidez del esquema de incorporación. En la modalidad del RVOE, cada IES puede diseñar su propio currículum y sus propias normas, las cuales son objeto de autorización y supervisión por parte de la dependencia gubernamental correspondiente.

La mayoría de los programas académicos de educación superior obtiene su acreditación oficial por medio de una de estas tres vías ⁽⁵⁾.

La acreditación oficial de un programa académico es el sustento de ese acto de fe mediante el cual una certificación escolar (el título) conduce a la patente que permite a una persona ejercer una profesión en todo el país y durante todo el tiempo que lo desee.

Es inevitable concluir que la certidumbre y la credibilidad en la idoneidad de los profesionistas, principalmente de los que apenas se incorporan al ejercicio, dependen de la pertinencia, el rigor y la atingencia con que se evalúe un programa académico antes de concedérsele oficialmente la acreditación y durante el tiempo en que se le mantenga esa concesión.

Existen dudas e incertidumbres; los criterios y procedimientos todavía vigentes se establecieron hace muchos decenios en concepciones cualitativas y circunstancias cuantitativas muy diferentes a las de ahora ⁽⁶⁾. Desde las propias instituciones educativas –y desde su entorno y contexto– surgen cuestionamientos que preocupan e, incluso, lastiman; que provocan desconcierto e inquietud.

¿Cumplen su función autoreguladora todas las instituciones autónomas?

¿Cumplen su función reguladora todas las instancias gubernamentales?

¿Qué evidencias hay de que en la práctica cotidiana y permanente se cumple lo que dicen los planes de estudio y los programas de asignatura que determinaron la acreditación oficial?

¿Cómo se explica la existencia de profesionistas, con título y cédula, virtualmente analfabetas?

¿En qué bases se sustenta la idoneidad pedagógica de los profesionistas que, además, se dedican a la docencia?

Todos los profesores califican a sus alumnos pero no todos saben evaluar. Hay procedimientos para vigilar los programas que no son autónomos y pueden aplicarse sanciones a quienes no cumplen las normas; sin embargo, también se sabe que los recursos disponibles para ello son escasísimos. Aún entre las instituciones no autónomas algunas son prácticamente intocables para la propia autoridad educativa.

También es paradójico que el régimen de autonomía se haya concedido con independencia de la calidad de las instituciones educativas (lo que implica la calidad de todos sus programas académicos). En esta circunstancia caben algunas preguntas ¿No hay algunas IES particulares y gubernamentales que merecerían la autonomía? ¿No hay algunas universidades autónomas cuyos merecimientos son inciertos?

Son cuestionamientos incómodos, pero no son gratuitos. Por fortuna, atañen a circunstancias focalizadas que no son generalizables. Esos casos y esas circunstancias no deben soslayarse.

El proceso que conduce a la acreditación oficial de los progra-

mas académicos de educación superior requiere ajustes y complementos, y lo mismo puede decirse para la certificación de las personas que ejercen determinadas profesiones que requieren regulación. Así las cosas, vale la pena revisar las propuestas que han hecho en los últimos años distintas organizaciones, instancias y personas.

LAS PROPUESTAS QUE SE PONEN A CONSIDERACIÓN

Las acciones que se proponen para ajustar y complementar los actuales criterios y procedimientos para acreditar los programas académicos y certificar a los profesionales, corresponden a varios ámbitos y serían responsabilidad de distintas autoridades educativas. Así, unas giran en la órbita de la legislación y la reglamentación, otras en la esfera económica y otras en el espacio del conocimiento y sus aplicaciones. Dicho en otros términos: se requiere voluntad política, se debe contar con más recursos económicos y es necesario encomendar a personas idóneas la puesta en práctica de métodos y procedimientos más eficaces y pertinentes.

Aquí, propuestas concretas:

- Separar lo que es la certificación académica, a cargo de las instituciones educativas (con base en sus propios criterios y procedimientos de evaluación) de la habilitación para el ejercicio profesional (con base en los criterios y procedimientos de evaluación a cargo de organismos mixtos y externos a las instituciones educativas). Esta separación debiera partir de la legislación en materia de profesiones y formalizar la doble evaluación.
- Distinguir y precisar los diferentes tipos de práctica profesional al establecer los criterios y procedimientos para su habilitación profesional. Al respecto, habría que tratar de manera diferente, por ejemplo, a un médico, a un matemático, a un técnico en refrigeración, a un filósofo o a cualquiera de

LOS INDICADORES



Capítulo 7

LOS INDICADORES



- estos cuando, además, se dedique a la docencia.
- Vincular la concesión del régimen de autonomía con el cumplimiento de estándares de buena calidad en las funciones (docencia, investigación, etc.) que realiza cada institución de educación superior, sea particular o gubernamental. De esta forma, la figura de la acreditación oficial o el reconocimiento de validez oficial que se realiza programa por programa tendría un incentivo adicional, ya que la autonomía equivaldría a un status en el que se acreditarían altos niveles de calidad en la totalidad de los programas académicos durante una trayectoria evaluada a lo largo de los años.
 - Establecer límites a la vigencia tanto de las acreditaciones a los programas académicos como de las certificaciones para el ejercicio profesional.
 - La colegiación de los profesionales, cuya obligatoriedad es materia de controversia, tendría mayor relevancia y rigor en la medida que los colegios de profesionales participaran (integrando organismos mixtos con autoridades gubernamentales e instancias técnicas y académicas), en la acreditación de programas académicos y en la habilitación (certificación oficial) para el ejercicio profesional. Lo mismo ocurriría si los colegios de profesionales participaran en la renovación periódica de acreditaciones y certificaciones. Es evidente que la integración y el funcionamiento de los colegios de profesionales, así como su reconocimiento y participación en la acreditación y certificación han de redefinirse en la legislación, especialmente en las normas de alcance local.
 - En el contexto de las propuestas anteriores, es inevitable abordar lo concerniente a la participación de profesionales especializados, de manera particular los que se dedican a la evaluación de programas académicos y de competencias

profesionales. La participación de estos profesionales de la evaluación en los organismos e instancias acreditadoras y certificadoras también debe establecerse y acotarse en la legislación y reglamentación.

- El establecimiento de normas oficiales mexicanas para la acreditación oficial de programas académicos es un complemento necesario desde el punto de vista operativo.
- La creación de organismos estatales o federales que funcionen a la manera de “procuradores de la práctica profesional satisfactoria” servirá para dar seguimiento y atender las denuncias de los ciudadanos respecto a los servicios que ofrecen los profesionales. La experiencia incipiente en ciertas áreas podría ser el punto de partida (médicos, organismos financieros).

No es difícil prever el efecto que acciones y decisiones como las que se han propuesto, principalmente las que están a cargo de los legisladores, tendrían en otros ámbitos, como las instituciones de educación superior. Es claro que surgirán reacciones “tipo CGH”, por lo que es igualmente claro que debe actuarse sin ingenuidad ni negligencia al respecto. Por supuesto, los asuntos que nos ocupan aquí nunca debieran abordarse en el marco de la contabilidad electoral, pero nadie debiera asumir que transformaciones como éstas van a dejar de ser aprovechadas por grupos políticos. No obstante, cabe preguntarnos si no ha sido la búsqueda de “unanimidades imposibles” lo que ha frenado o paralizado la ejecución de acciones y la toma de decisiones que a la mayoría le han parecido pertinentes desde hace muchos años. Hoy más que nunca se habla del cambio, tanto del cambio por el cambio mismo como del cambio con rumbo.

Las propuestas deben tener como destino el quehacer cotidiano en las instituciones de educación superior, pues ahí es donde los programas académicos aglutinan en los hechos los compromisos de cada profesor, cada estudiante, cada autoridad escolar y cada disposición gubernamental. El puerto de destino de este cambio está en los nuevos modelos educativos; está en la prioridad para el desarrollo de habilidades y destrezas que favorezcan el quehacer independiente de los implicados (estudiantes y profesionales) en sus propios aprendizajes; está en la combinación de procesos internos y externos para evaluar a los alumnos y a los profesores; está en la transparencia y constatación externa de lo que cada programa académico y cada institución educativa logra. Si la evaluación de los resultados educativos sigue siendo mayoritariamente endogámica; si la actitud ante lo que logra cada programa sigue siendo auto-complaciente; si la constatación de resultados a la luz de criterios externos se sigue interpretando como una amenaza o una restricción a la libertad académica; si se pone la frontera entre lo público y lo privado o entre lo tecnológico y lo universitario, en vez de pon-

erla entre la buena calidad y la mala calidad; si las decisiones se siguen tomando con temor a minorías beligerantes; si quienes desean los cambios esperan que sean otros quienes corran los riesgos; en fin, si siguen ocurriendo las mismas cosas, entonces los afanes de cambio no se darán.

Los cambios en la evaluación en la educación superior, en la acreditación de sus programas académicos y en la certificación de sus egresados ya están dándose y su rumbo es hacia la consolidación y hacia mayores transformaciones. Lo realizado durante la última década en instancias como el CONACYT, la ANUIES, la FIMPES, la SEP, los comités de pares académicos, el CENEVAL, el CACEI, el CONEVET, el CONAEDO, la AMFEM y otras organizaciones que inciden en la evaluación educativa, nos indica que la etapa inicial ha concluido y las condiciones para la consolidación están creadas.

Tal consolidación será responsabilidad de las autoridades educativas (en las IES y en los distintos ámbitos de gobierno) y de los legisladores, cualquiera que sea su filiación partidaria.

7.1. INDICADORES BÁSICOS PARA EVALUAR LA CALIDAD DE UNA UNIVERSIDAD

La calidad de una universidad no puede reducirse a una acumulación mecánica de cifras y tampoco puede entenderse con base en enunciados cuyas interpretaciones suelen ajustarse a intereses y conveniencias. Los indicadores que se presentan a continuación deben tomarse como el intento de lograr una razonable mediación entre la “objetividad” de las cifras y la “subjetividad” de las interpretaciones. El orden en que se presentan estos indicadores no implica jerarquización alguna, pues se asume que todos son necesarios. Por supuesto, cada universidad y cada instancia evaluadora, según las condiciones del contexto social, económico y cultural, habrá de ponderar la relevancia de cada indicador; sin embargo, no es prudente privilegiar algún indicador en particular. Los juicios a que se llegue en una evaluación serán más precisos en la medida que se fundamenten en más y mejores indicios de evidencia.

MEDIDA EN QUE SE DEMANDAN SUS SERVICIOS

Este indicador expresa la opinión pública que se tiene de la universidad. La medida en que se solicitan sus servicios (de docencia, de investigación, de asesoría, etcétera) habla de su reputación y fama pública. El peso o valor de este indicador es relativo y se ve modificado por otros factores ¿Hay otras opciones al alcance de la misma población? ¿Realmente tienen oportunidad de elección los usuarios?

Expresiones del indicador:

- Proporción de alumnos que demandan ingreso en comparación con otras IES semejantes.
- Número de aspirantes por cada plaza disponible.
- Proporción de proyectos de investigación que le corresponden dentro del total de contratos que firman el gobierno, las empresas, etcétera.

EFICACIA EN LOS PROCESOS DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE

Este indicador señala la medida en que los alumnos de una universidad aprenden lo que la propia universidad prometió que aprenderían; es decir, la medida en que los alumnos alcanzan los objetivos del currículum. Este indicador tendrá una importancia relativa según sea la pertinencia científica, social y económica del currículum implicado y según sea la forma en que se evalúa el aprendizaje de los estudiantes. El indicador es confiable cuando se trata de planes y programas de cursos con reconocimiento oficial de validez (externo) y cuando se emplean criterios e instrumentos de evaluación tanto internos como externos (interinstitucionales, estatales, nacionales, internacionales).

Expresiones:

- Proporción de alumnos por curso (carrera, programa) que logra el nivel satisfactorio de aprendizaje (% de objetivos del curso alcanzados). Aquí es importante el grado de exigencia que tenga el estándar para cada alumno y para cada curso.
- Proporción de cursos (o carreras o programas) en los que la universidad logra el número suficiente de estudiantes con un aprendizaje satisfactorio.

Con estos indicadores, una buena universidad logra que al menos 90% de los alumnos que concluye el curso (o la carrera) alcancen 80% de los objetivos de aprendizaje del currículum (se asume que todos los objetivos del currículum son esenciales).

TASA DE GRADUACIÓN (TITULACIÓN)

Éste es un indicador poderoso que engloba distintos factores y a otros indicadores. La tasa de graduación (personas que obtienen el grado o el título sobre el número de personas que inició los estudios en cada generación), es una sólida indicación de eficacia institucional si se tiene en cuenta que el título o el grado obtenido certifica la idoneidad de una persona que se incorpora a la vida profesional. La validez y confiabilidad de este indicador están condicionadas al grado de exigencia y rigor académico implicados en el otorgamiento del título o el grado. Al respecto, varios países cuentan con mecanismos de evaluación externa (exámenes nacionales) que permiten verificar y consolidar la evaluación hecha por una institución educativa, antes de conceder la habilitación legal para el ejercicio



profesional.

Otra circunstancia que matiza el uso de este indicador es que la “tasa de graduación” incorpora a la “tasa de deserción” de estudiantes. Puesto que la deserción es un fenómeno en cierta medida ajeno a la universidad es necesario actuar con cautela. Una forma de eliminar este sesgo es calculando la tasa de graduación con base en los alumnos que concluyen las asignaturas del programa completo y no con base en los alumnos que iniciaron el programa. Esto requeriría que hubiera una evaluación (tesis profesional, examen de graduación, examen global, etc.) que mediara entre la acreditación de las asignaturas y la obtención del grado o el título. En las instituciones educativas donde no hay esa mediación, la “tasa de graduación” es igual a la “eficiencia terminal”.

- Costo por alumno (cada ciclo educativo, cada carrera, cada curso).
- Costo por alumno que concluye las asignaturas del programa (pasante).
- Costo por persona graduada o titulada.

Estos indicadores se vinculan a la eficiencia de la universidad, es decir a la relación entre los recursos disponibles y los resultados obtenidos. La validez y legitimidad de estos indicios están sujetas y condicionadas al menos a dos circunstancias:

- a) Que los estándares de eficiencia y eficacia se asocien a programas relevantes y no se estén incluyendo graduados en programas de pertinencia dudosa.
- b) Que los costos de estos indicadores se comparen contra lo que se haya establecido como “costos necesarios”.

La idea de “costos necesarios” se refiere a los recursos humanos, físicos y tecnológicos que son indispensables para alcanzar satisfactoriamente (en un muy buen nivel de desempeño) los objetivos en la educación de los estudiantes. Establecer estos “costos necesarios” debe ser una tarea compartida entre la universidad, la instancia financiadora (gubernamental o privada) y el organismo evaluador. Puede asumirse que el cálculo de los “costos necesarios” implicará decisiones un tanto discrecionales y convencionales en un principio, pero ello permitirá la aproximación sucesiva. Es previsible que aparecerá cierta correlación entre niveles cualitativos y niveles de “costo necesario”; sin embargo, la relación causa-efecto no es automática.

Para el caso de las instituciones que operan con costos inferiores a los “costos necesarios”, los indicadores de eficacia (aprendizaje logrado, tasa de graduación) son especialmente significativos, pues denotan la potencialidad de la institución y la necesidad de una mejor atención por parte de las agencias financiadoras.

- Número de alumnos por profesor en un grupo escolar.

- Proporción de grupos escolares por profesor.
- Número de asignaturas diferentes que imparte cada profesor.

Estos indicadores reflejan las condiciones en que trabajan los profesores y hablan de las tareas que realiza (o no alcanza a realizar) cotidianamente cada uno. Estos indicadores deben asociarse a otros datos como la disponibilidad de ayudantías, de personal auxiliar o de implementos tecnológicos. La diversidad de asignaturas a cargo de un mismo profesor puede ser indicio de un riesgo de improvisación o superficialidad, pero también podría señalar a profesores versátiles y de amplia formación. Los indicadores de eficacia en el aprendizaje ayudan a precisar las señales de este indicador.

- Proporción de profesores e investigadores con estudios de posgrado (doctorado).
- Proporción de profesores e investigadores de carrera (tiempo completo).
- Proporción de profesores e investigadores con nombramiento definitivo.
- Proporción de profesores con distinciones (nacionales e internacionales).

Puede decirse que estos indicadores son los más confiables. El nivel académico de los profesores e investigadores no es garantía de idoneidad para la docencia, pero es lo más cercano que hay al respecto. La capacidad de trabajo y aprendizaje y los niveles de desempeño intelectual implicados en la formación de un posgraduado son un magnífico sustento para todas las acciones que pueden emprenderse para integrar cuerpos académicos confiables y de alta calidad (entrenamientos específicos, inversión en equipo y tecnología, contratos por servicio y otros).

- Antigüedad de los planes de estudio y los programas de enseñanza–aprendizaje.
- Vigencia de la bibliografía y la información disponible en los servicios para estudiantes y académicos.
- Vigencia de los equipos, laboratorios y demás elementos de la infraestructura tecnológica para la investigación y la enseñanza.

Estos indicadores hacen énfasis en la idoneidad de los elementos disponibles, pero es evidente que también está implicada la suficiencia de esos recursos. Aunque parezca un falso dilema, no siempre es fácil conciliar las opciones de esta disyuntiva frecuente en las universidades: ¿El mejor equipo para unos cuantos o el equipo posible para todos? Los objetivos prioritarios y la misión fundamental de la institución educativa son clave para responder estas preguntas.

- Porcentaje del gasto destinado a programas académicos (docencia e investigación).



- Porcentaje del gasto destinado a programas de extensión y difusión cultural.
- Relación entre gasto en servicios personales (sueldos, honorarios, prestaciones, etcétera) gasto de inversión y gasto en consumos.
- Efectos de los gastos no realizados.
- Gasto esencial, gasto complementario y gasto superfluo.

Este conjunto de indicadores no requiere mayor explicación. Se trata de incorporar entre los rubros objeto de evaluación a aquellas prácticas de una universidad que tienen que ver con la forma de usar el dinero. Al respecto, cabe hacer las mismas prevenciones que en el caso de los indicadores de costos. Al establecer los estándares o parámetros para evaluar, será necesario juzgar a la luz de las “proporciones de gasto necesarias”. Obviamente, la magnitud de las proporciones o los gastos relativos debe ponderarse según la base absoluta de gasto.

Las evaluaciones vinculadas al gasto y los usos del dinero también deben incluir la evaluación de los procedimientos administrativos, la discrecionalidad, los controles y las auditorías implícitas que prevalecen en la universidad.

- Estructura socio-económica de la población escolar de la universidad.
- Estructura socio-económica de los usuarios de la tecnología y los servicios que proporciona la universidad.

Estos indicadores son especialmente útiles en la línea de evaluación que concede importancia a los efectos de la educación superior en el contexto social. Las preocupaciones por la equidad social y pedagógica, así como las evaluaciones institucionales que incorporan el criterio de “valor agregado durante el proceso educativo” tendrán elementos de juicio con los datos de estos indicadores. Al respecto, es necesario advertir que si bien es cierto que la eficacia de una universidad se verá afectada por las características socio-económicas y culturales de su población, ello no justifica que se deban modificar los estándares de desempeño y rendimiento establecidos para acreditar y certificar el aprendizaje o para realizar la investigación. La solución a los problemas de rezago e insuficiencias en los estudiantes está en la adecuación de las estrategias pedagógicas y los apoyos necesarios, pero nunca en la disminución de los niveles de desempeño y rendimiento que han de exigirse.

INDICADORES NO CUANTIFICADOS

Los indicadores anteriores son útiles para identificar criterios de la calidad de una universidad como la eficacia, la eficiencia y la equidad. Quedan pendientes los indicios de pertinencia científica, tecnológica, social y económica. No parece prudente intentar construir fór-

mulas, proporciones o relaciones numéricas (indicadores en sentido estricto) para evaluar la pertinencia de una carrera universitaria, un plan de estudios o un proyecto de investigación.

Lo mismo podría decirse respecto a los métodos, estrategias o procedimientos para enseñar, investigar o administrar. En estos asuntos la medición y el cálculo no ayudan mucho y pueden llevar a sobresimplificaciones absurdas. Más grave sería intentar este tipo de enfoques al evaluar aspectos éticos y estéticos de las creaciones o el desarrollo de actitudes y rasgos de carácter en los estudiantes, todos ellos asuntos en los cuales ha de ocuparse y preocuparse una universidad (aunque cabe preguntar si estos temas todavía tienen lugar en la sociedad del conocimiento).

Para los evaluadores, estos aspectos de la educación superior y del quehacer de las universidades implican necesariamente la participación de jueces, de comisiones de pares académicos y de interlocutores expertos por parte de la sociedad, del gobierno, de las empresas, etcétera. Aquí la evaluación depende de la experiencia y la autoridad específica de los jueces en un campo específico (ciencia, tecnología, humanidades, economía, política).

Los procedimientos serán diversos, pero lo indispensable es que cuerpos colegiados de expertos dictaminen sobre la pertinencia de lo que se enseña, se investiga y se crea en las universidades. Esas voces deben ser escuchadas y atendidas al hacer los planes de desarrollo institucional, al elaborar los currícula, al poner en marcha proyectos de investigación, etcétera. Contribuir al desarrollo social y económico, proporcionar bienestar a los individuos y atender necesidades de grupos específicos requiere conocimientos vigentes, prácticas viables, estrategias eficientes, uso responsable del dinero y administración solvente en las universidades. Algunos indicios para establecer la pertinencia de los quehaceres universitarios están en los indicadores de desarrollo nacional o regional; en los niveles de la producción en cada sector de la economía; en las tasas de desempleo; en la forma como se incorporan los graduados al mercado laboral; en los índices de calidad de vida de la población; en el grado de dependencia científica, tecnológica y económica, en fin, en todo eso que se engloba en el concepto “necesidades y reclamos de la sociedad”.

NIVELES DE LOGRO (ESTÁNDARES)

Los indicadores que se adopten para construir un sistema para evaluar a las universidades han de llevar aparejados sus respectivos niveles de logro necesario o estándares deseables de desempeño. El grado de exigencia que cada universidad se fije a sí misma o el grado de exigencia que establezcan los organismos evaluadores y acreditadores (gubernamentales o privados) será un indicio del nivel de compromiso que se tienen en el propósito de mejorar la calidad.

Este punto es especialmente urgente en los países

latinoamericanos, donde los gobiernos habitualmente asumen su compromiso con la tradicional negligencia benevolente frente a las universidades, tanto públicas como privadas. Por supuesto, tanto las universidades como los gobiernos tendrán que ser conscientes de los recursos y el esfuerzo que implica cada nivel de logro al que se aspire. Se trata, como en casi todas las cosas de la vida, de dar congruencia a las acciones frente a los propósitos. Así de simple y así de complejo es alcanzar los mejores niveles de calidad.



Apuntes acerca de la Evaluación Educativa

Se imprimió en los talleres de

con domicilio en

el mes de diciembre de 2002

El tiro fue de 2500 ejemplares

Más sobrantes de reposición