

CULTURA Y EVALUACIÓN EN MÉXICO: DEL DIAGNÓSTICO A LA ACREDITACIÓN

ANTONIO GAGO HUGUET*

* *Director General del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL).*

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. Por supuesto 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, etc. 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. Por supuesto, habrá 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: educar con el propósito y la actitud de hacerlo bien es el primer requisito para lograrlo. El siguiente será ponerse de acuerdo con los otros 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 Instituciones de Educación Superior (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.

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. A continuación las esenciales:

- La evaluación ha de ser una función permanente.
- La evaluación ha de ser institucional y también interinstitucional (así podrá referirse a cada institución, a cada subsistema y al conjunto global).
- La evaluación ha de ser interna y también externa.
- La evaluación no es un fin en sí misma, por lo que ha de conducir a la realización de acciones para mejorar.
- La evaluación nunca será punitiva, pero sus resultados no pueden pasar inadvertidos y ser ignorados.

- Las prácticas de evaluación han de ser pertinentes, oportunas y factibles para que resulten útiles.

Con estos preceptos la CONAEVA creó e impulsó varios programas de evaluación que ahora son harto conocidos. Programas que iniciaron con la creación de las Unidades Institucionales de Evaluación en cada centro de educación superior (y las respectivas autoevaluaciones) hasta la creación de organizaciones externas para acreditar programas e instituciones. Todo ello en un proceso gradual en el que se ha transitado desde la visión exclusivamente interna hasta la evaluación y el juicio externos, incluso internacional. Durante ese tránsito se han combinado los diferentes usos de la evaluación, sea como elemento del diagnóstico, como fundamento de la calificación para lograr la credibilidad social o como proveedora de indicadores para tomar decisiones en la administración pública.

Lo que ahora interesa subrayar es que se dio concreción a lo inicialmente concebido en materia de evaluación y, además, que se ha venido incrementando el grado de compromiso en las instituciones educativas y en las dependencias gubernamentales para sumar las auto-evaluaciones y los diagnósticos a las certificaciones y las acreditaciones, mismas en que participan los protagonistas habituales y, también, otras instancias de la sociedad. Esa decisión de concretar los acuerdos es poco frecuente en nuestro medio y menos frecuente es sostener e incrementar el ritmo de avance. 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 aprobaron hacer, en el contexto de la CONPES y la CONAEVA: promover la cultura de la evaluación como un elemento necesario para decidir las acciones más pertinentes para mejorar la calidad de la educación superior. Otro modo de ver este acuerdo es el 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, nos 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.

Con toda la importancia que lo anterior tiene, todavía hay algo más trascendente: aquello que hacemos o dejamos de hacer una vez conocidos los resultados de las evaluaciones. Éstos 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 sentido adecuado y es lo que puede hacer valiosa una línea o directriz de política.

Lo dicho anterioremente 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, 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*. Por supuesto, 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 también 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, etc.) 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.

El último apartado de este texto que bien pudo haberse elaborado como un anexo se destina a precisar y dar mayor claridad a ciertas características de los EGEL¹. En este sentido es pertinente afirmar lo siguiente:

1. 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, el 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.

2. 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.
3. 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, los EGEL están cumpliendo satisfactoriamente. La modalidad de “examen de opción múltiple”, realizada conforme a las exigencias metodológicas, es un procedimiento eficaz, 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 doctorada ha seguido trayectorias semejantes, aunque algunas crean que lograron la sabiduría instantáneamente.

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 en las tareas de evaluación sencillamente porque tal actividad es el ámbito de acción de quien esto presenta y acerca de ello le corresponde hablar en esta ocasión. Por supuesto, ello 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 sólo nos 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 nos 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.