

CONCEPTUALIZACION Y ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA EDUCACION SUPERIOR

Víctor Martiniano Arredondo G.*

1. Conceptualización de la calidad

El concepto de calidad es de uso corriente en la vida cotidiana. Lo empleamos para referirnos a diversas situaciones o cosas, a bienes o servicios, o bien, para referirnos a personas. Así, por ejemplo, hablamos de personas de gran calidad humana, de la calidad de los alimentos, de la calidad de las casas o de los automóviles, de la calidad del aire, de la calidad de los materiales, de la calidad de los servicios de salud o de educación. La calidad hace referencia a la cualidad, a la presencia de rasgos o características que hacen valioso o importante algo, un objeto, una situación o una persona. La calidad hace referencia a valores y a significaciones; parece contraponerse al concepto de cantidad y también a lo que es ineficiente, mediocre, inadecuado, disfuncional, insuficiente o inútil.

El concepto de calidad de la educación implica una definición, un punto de vista o una posición ante la educación. Puede referirse a los resultados o productos de la acción educativa, a los procesos o elementos que intervienen en ella, o a las instituciones y al sistema escolar.

La educación es un proceso complejo que no se da de manera aislada de otros fenómenos y procesos sociales; que no se produce sólo en el aula o en la clase, aunque lo que ahí ocurra también sea educación. Hay educación porque hay hombres y grupos humanos, porque hay sociedad y cultura, porque hay historia. El concepto de la calidad de la educación es un concepto relativo, social e históricamente determinado. El problema de la calidad se suscita normalmente cuando hay una modificación en las condiciones del ambiente social, por la estrecha relación existente entre las expectativas colectivas y los procesos y resultados del sistema educativo.

El concepto de calidad no es unívoco, no es algo que se deduce de una especie de esencias inmutables o de verdades perennes que van más allá de la realidad social, de un “deber ser” inscrito en la naturaleza humana. Es un término polisémico y equívoco por consiguiente, es un concepto plural que implica la adopción, la elección de valores entre sistemas valorativos en competencia. Los juicios sobre la calidad de la educación pueden implicar diversas interpretaciones y significaciones, según los enfoques teóricos con que se aborde, la corriente u orientación pedagógica o educativa que se siga, y el lugar que ocupe dentro de la situación educativa o de la sociedad.

Las diferentes posiciones sobre la educación y los diversos intereses individuales o sociales generan concepciones distintas sobre la calidad de la educación. Las diferentes escuelas o corrientes filosóficas, sociológicas, psicológicas, pedagógicas o incluso económicas, tienen perspectivas diversas sobre la educación y, desde ellas, lo que se entiende por calidad de la educación tiene significaciones distintas.

En el plano de la realidad social, las expectativas colectivas sobre la educación, expresadas como “necesidades de la sociedad” o “requerimientos del país”, no constituyen un conjunto claro y homogéneo de demandas; por el contrario, son múltiples y diversas y, en algunas ocasiones, contradictorias.

La educación se ve así comprometida a dar respuestas múltiples y variadas; debe enfrentar la diversidad social e individual de las demandas que se le plantean, además de responder a sus propias finalidades internas de índole académica. De esta manera, se impone una necesidad de flexibilidad que desplaza todo intento de formular parámetros y recetas únicas para el mejoramiento de la calidad de la educación.

La calidad de la educación no se aprecia solamente por la bondad de los fines que se persiguen, sino también, por la calidad de los procedimientos y medios que se utilizan. El nivel de formulación de los fines de la educación es tan general que permite una diversidad de interpretaciones y de significaciones plurales acerca

*Secretario Académico de la ANUIES.

del deber ser concreto de la educación. No se trata sólo de que haya calidad en los fines de la educación, sino de que, además, los medios educativos tengan calidad. Se puede hablar de un proceso de mejoramiento de la calidad cuando hay un proceso de racionalización, un ajuste progresivo de los medios pedagógicos a los fines educativos.

El primer paso del proceso de racionalización (y del planteamiento de una estrategia) consiste en tomar conciencia de la relación entre fines y medios, lo que lleva a buscar que éstos sean los más eficientes y a hacer explícito lo implícito, a analizar los supuestos con que operan las escuelas y se realizan las prácticas educativas.

Si se desea elevar la calidad de la educación, es necesario actuar sobre los elementos y mecanismos que la producen. Ello presupone un conocimiento previo de la situación. De ahí la importancia de impulsar la investigación educativa para mejorar la eficacia de la acción pedagógica, mediante una racionalización de la misma. Esto es, se necesita una investigación acerca de la calidad de la educación, que integre teorías y sistemas conceptuales y los confronte con la realidad del fenómeno educativo para avanzar en su comprensión y explicación.

La ANUIES presentó a la Secretaría de Educación Pública, en abril de 1989, un documento denominado “Declaraciones y Aportaciones de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior”, el cual fue resultado de la consulta a las instituciones de educación superior, y hecho a petición del Presidente de la República. Dicho documento fue aprobado por la Asamblea General de la Asociación. Allí mismo, se alude directamente a una concepción de la calidad de la educación superior y a una estrategia para su mejoramiento. Al respecto se plantea:

La calidad no sólo hace a la mejora de la eficiencia o eficacia en el logro de los productos deseados, sino también a la definición cualitativa de esos mismos deseos, expresados en objetivos o finalidades de la educación, en congruencia con las necesidades o proyectos nacionales. . . El concepto de calidad denota una acepción de cualificación o de calificación dentro de una escala valorativa, pero también implica opciones, preferencias e intereses en un espectro de posibilidades.

Una determinada calidad de la educación está condicionada por sus referentes contextuales: políticos, económicos y socioculturales. La calidad actual del sistema de educación superior es la resultante de un proceso histórico en el que se han conjugado actores tanto endógenos como exógenos a las instituciones, que han afectado el desarrollo de las funciones académicas. . . Por otra parte, la crisis económica ha afectado seriamente, en los últimos años, las posibilidades de desarrollo académico de las instituciones y, por tanto, la calidad de sus procesos y resultados.

Las instituciones agrupadas en la ANUIES consideran que preguntarse por la calidad es, de alguna manera, un ejercicio de evaluación, de valoración; es preguntarse por el sentido y la significación individual y social de las actividades y las prácticas, por la congruencia con los fines de la educación y por la trascendencia social e histórica de los procesos y acciones académicas. . . La calidad es también una finalidad que se busca alcanzar mediante acciones planeadas; es un desideratum que contribuye al crecimiento y desarrollo de las instituciones. La calidad es un objetivo que se debe buscar de manera constante, pero que nunca puede alcanzarse en forma definitiva, puesto que los procesos educativos son dinámicos y cambiantes, como lo es la sociedad en que están inmersos.

Es imprescindible, por consiguiente, buscar una mayor relación y coherencia entre las funciones de la educación superior con las necesidades y problemas de la sociedad mexicana y los requerimientos del desarrollo de la nación. . . La calidad de la educación superior se manifiesta a través de los procesos de generación, transmisión y preservación del conocimiento, lo que se refiere a las actividades docentes, y a las tareas de investigación y de extensión y difusión de la cultura.

En términos relativos se puede entender la calidad de la educación superior como la eficiencia en los procesos, la eficacia en los resultados y la congruencia y relevancia de estos procesos y resultados con las expectativas y demandas sociales, es decir, el impacto y el valor de sus contribuciones con respecto a las necesidades y problemas de la sociedad.

Para elevar la calidad de la educación superior es necesario crear o consolidar las condiciones institucionales que hagan posible el adecuado cumplimiento de sus funciones. Han de hacerse planteamientos integrales de carácter institucional, y no exclusivamente de índole académica, en una visión estratégica de relación de fines y medios. En ese sentido cobra una gran importancia el ejercicio de la evaluación como medio para conocer y valorar, con precisión, el nivel de calidad de las funciones sustantivas y de los medios y condiciones disponibles y como punto de partida para sustentar decisiones, adoptar medidas para corregir errores y rectificar rumbos o para ratificar y consolidar acciones bien encaminadas.

Antes de pasar al punto relativo a las estrategias que se han adoptado para mejorar la calidad de la educación superior en México, conviene señalar algunas distinciones conceptuales entre: calidad y excelencia educativa; calidad y control de calidad; y evaluación y control.

El concepto de calidad alude a la presencia o ausencia de ciertos rasgos o atributos considerados valiosos o significativos y puede referirse a grados o niveles de esa presencia, de manera tal que se plantea la posibilidad de elevar o mejorar la calidad.

Existe, por otro lado, la posibilidad de explicar o interpretar una situación determinada de calidad educativa, lo que implica concebir a la calidad más como una cuestión de evaluación que de medición, en el sentido de que hacer juicios sobre la calidad presupone una evaluación de las mediciones o una evaluación de los resultados de las evaluaciones y, supone, igualmente, la vigencia de una serie de valores que están en la base de los juicios que se emiten.

El concepto de excelencia, en cambio, no implica la posibilidad de matices ni graduaciones o niveles: alude en todo caso, a un summum o cima, a una situación de calidad excepcional, imposible de superar, teóricamente inmejorable. El concepto de excelencia no es relativo ni resulta equívoco. El uso que se da a “excelencia” educativa o académica, sin embargo, es susceptible de crítica, pues con frecuencia se maneja como sinónimo de calidad y, en ocasiones, como un estándar determinado de calidad, o como control de calidad, que permite discriminar y privilegiar situaciones o acciones educativas.

El control de calidad implica la definición y selección de elementos o factores de calidad susceptibles de verificación y constatación, de medición e incluso de certificación y acreditación. Por tradición, el control de calidad se ha ejercido sobre los productos o resultados del proceso de producción. Recientemente, con el enfoque de calidad total, el énfasis se ha desplazado hacia los propios procesos y a las instancias y agentes que intervienen en la producción, que aseguren con mayores posibilidades la calidad de los productos. Se ha manifestado la preocupación de que haya un control de calidad más efectivo en la educación, particularmente en los resultados o productos de la acción educativa: los egresados. Esta preocupación se ha expresado, en parte, en relación con la gran dispersión de los resultados educativos y con la baja eficiencia terminal del sistema, en el sentido de que debe lograrse que la mayoría, si es que no todos los alumnos, egresen con una calidad de formación satisfactoria. El mecanismo de verificación a recurrir sería la aplicación de exámenes de carácter general. Un supuesto de este planteamiento consiste en que los resultados de esos exámenes servirán para la evaluación de los subsistemas o de los programas educativos.

Por último, en estas reflexiones sobre la conceptualización de la calidad de la educación, conviene detenerse en la distinción entre evaluación y control, pues con frecuencia se confunden y entre mezclan, ya que ambas funciones son necesarias.

La evaluación es una tarea esencialmente cualitativa. Indaga cuáles son los valores y cuál es el sentido y significación de las cosas, con objeto de proponer una apreciación o una estimación, así como para construir una explicación o interpretación. En una dimensión histórico-social, se aboca a un análisis de los casos o situaciones particulares y no soslaya el problema de la heterogeneidad. No atañe al control la consideración de casos particulares, pues, lo que se pretende es encontrar, precisamente, una homogeneidad en todos los casos. El control se establece como un valor en sí mismo (norma, patrón o modelo al que deben ajustarse) y funciona como una constante que excluye las variables de espacio y tiempo. Constatar, verificar o establecer la identidad o autenticidad de algo o de alguien, dan la idea del concepto de control. El porqué no es una preocupación propia del control pero sí de la evaluación.

El planteamiento y aún el concepto mismo de calidad de la educación se encuentra estrechamente vinculado con el concepto de la evaluación. Desde esa perspectiva, no es de extrañar que, en los años recientes, se haya adoptado a la evaluación como una estrategia privilegiada para mejorar la calidad de la educación superior.

2. Estrategias para mejorar la calidad de la educación superior

En el documento antes referido de la ANUIES, en la parte de Aportaciones, y bajo el rubro de calidad de la Educación Superior, se hicieron propuestas y sugerencias en tomo a siete puntos: 1) Revisión de contenidos e impulso a nuevos métodos de enseñanza-aprendizaje; 2) personal académico; 3) extensión y difusión de la cultura y uso de medios de comunicación masiva; 4) investigación y desarrollo tecnológico; 5) posgrado; 6) vinculación de la educación superior con el sector productivo; y 7) evaluación de la educación superior. En ese documento, y a manera de conclusión, la Asamblea General acordó impulsar y desarrollar programas, con carácter nacional, referentes a las funciones y tareas de la educación superior.

De esa manera, en la siguiente reunión de la Asamblea General de la Asociación -celebrada en febrero de 1990, bajo el rubro general de “Consolidación y Desarrollo del Sistema Nacional de Educación Superior”, luego de un amplio proceso de análisis y discusión- fue aprobada por las instituciones asociadas la “Estrategia de la ANUIES para el mejoramiento y consolidación del Sistema Nacional de Educación Superior”, que consistía en una serie de lineamientos para el desarrollo regional de la educación superior y en un conjunto de programas de carácter nacional (siete de ellos para el mejoramiento de las funciones de la educación superior y cuatro programas especiales de apoyo al sistema de educación superior). En el primer caso están: a) los programas nacionales de superación académica y formación del personal académico; b) de mejoramiento del posgrado; c) de mejoramiento de la investigación; d) de extensión de la cultura y los servicios; e) de apoyo al bachillerato y a los niveles previos; f) de mejoramiento de la educación continua; y g) de mejoramiento de la administración.

En el segundo caso están a) los programas especiales de apoyo; b) el de estímulos al personal académico; c) el del sistema nacional de información para la educación superior, e) el de red de comunicación; y e) el de red de bibliotecas.

En octubre de 1989, la Secretaría de Educación Pública dio a conocer el “Programa para la Modernización Educativa”, uno de cuyos capítulos corresponde a educación superior. Ahí se hacen planteamientos de carácter general para la educación superior, pero la definición propiamente de estrategias se atribuyó a la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), como instancia de concertación entre las instituciones de educación superior, a través de la ANUIES, y los diversos sectores del gobierno federal.

En noviembre de ese año, se reinstaló la CONPES y se establecieron seis comisiones nacionales, integradas por funcionarios de la SEP, del CONACYT y de la SPP, así como de rectores y directores de instituciones miembros del Consejo Nacional de la ANUIES. Las seis comisiones fueron de Evaluación de la Educación Superior, de Fomento de la Educación Superior Abierta; de Vinculación de la Investigación con los Sectores Social y Productivo; de Evaluación y Promoción de la Calidad de la Investigación; del Posgrado; y de Participación en el PRONASOL.

Entre las acciones más importantes de esas comisiones nacionales se destaca la elaboración y publicación posterior de documentos de trabajo, por parte de la SEP, en 1991, con los títulos de: Evaluación de la Educación Superior, Programa Nacional de Posgrado y, Evaluación de la Investigación Científica. Queda pendiente de publicar un documento sobre Vinculación de la Educación Superior con el Sector Social y Productivo. Sin duda, el aspecto que más ha centrado la atención ha sido el de la evaluación de la educación superior.

En julio de 1990, en una reunión extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, se analizó y discutió una “Propuesta de Lineamientos para la Evaluación de la Educación Superior”, para sugerir a la SEP. Esos lineamientos fueron incorporados al documento de la Comisión de Evaluación antes referido.

De esta manera, se han realizado, a partir de entonces, tres procesos de evaluación el de evaluación institucional (a cargo de cada institución), el de los subsistemas universitario y tecnológico, y el del sistema en su

conjunto (a cargo de la Subsecretaría de Educación Superior, de la Subsecretaría de Educación Tecnológica y de la ANUIES, respectivamente); y el interinstitucional sobre programas académicos (a cargo de comités de pares por área).

Se han realizado y a dos ejercicios de evaluación institucional, en 1990 y en 1991. Como resultado de los mismos, se han elaborado reportes de evaluación por cada una de las instituciones y, al mismo tiempo, se han formulado proyectos o programas especiales de carácter emergente, para atender los problemas o necesidades más apremiantes. La SEP ha otorgado recursos adicionales para esos programas en un fondo especial de modernización para la educación superior, lo que se ha conocido como los “Proyectos FOMES”.

En abril del año pasado, después de analizar el primer ejercicio de evaluación de las IES, el Consejo Nacional de la ANUIES propuso a la CONPES que se definieran líneas prioritarias de atención a nivel institucional y a nivel interinstitucional. La CONPES aceptó la propuesta y dio a conocer a las instituciones un documento breve, con el título de “Prioridades y Compromisos de la Educación Superior en México (1991-1994)”, en él se señalan como acuerdos: a) que cada institución de educación superior establezca -en forma particular-conforme a las características de su propia circunstancia, el compromiso de atender problemas y necesidades institucionales considerados relevantes y, b) que se desarrollen programas interinstitucionales de alcance nacional, como apoyo prioritario al mejoramiento de la educación superior, en el marco de las Comisiones de la CONPES. En forma explícita se menciona que los proyectos ubicados en estas líneas prioritarias contarán con el apoyo de recursos adicionales.

Las diez líneas prioritarias a nivel institucional son:

- 1) Actualización curricular y mejoramiento de la calidad en la formación de profesionales.
- 2) Formación de profesores.
- 3) Formación de investigadores.
- 4) Revisión y readecuación de la oferta educativa.
- 5) Definición de una identidad institucional en materia de investigación y posgrado.
- 6) Actualización de la infraestructura académica.
- 7) Reordenación de la administración y de la normatividad.
- 8) Sistema institucional de información.
- 9) Diversificación de las fuentes de financiamiento.
- 10) Impulso a la participación de los sectores social y productivo en las áreas de la educación superior.

Las cinco líneas prioritarias de alcance nacional son las siguientes:

- 1) Formación de personal académico.
- 2) Infraestructura académica y red nacional de bibliotecas.
- 3) Diversificación de políticas salariales (deshomologación).
- 4) Mejoramiento de los procedimientos para otorgar los subsidios y para otras gestiones ante dependencias del gobierno federal.
- 5) Programas interinstitucionales de investigación.

En el presente año se ha propuesto que los ejercicios de evaluación institucional no se realicen en forma integral y exhaustiva anualmente, sino cada tres o cuatro años, y que cada año se informe sobre los avances en relación con los problemas detectados y las acciones para atenderlos.

En fecha próxima, estarán integrados todos los Comités por área, de pares académicos y los relativos a la administración y a la extensión y difusión de la cultura. La fase de arranque de estos Comités no ha sido fácil, pues se trata de una experiencia novedosa, pero es previsible su consolidación a mediano plazo. Por otra parte, en la Secretaría de Educación Pública, se está desarrollando un proyecto para la evaluación de egresados de licenciatura, el cual próximamente será puesto a consideración de los rectores de las universidades públicas.

Por iniciativa del Consejo Nacional de la ANUIES, se está desarrollando un Proyecto de Examen Nacional Indicativo Previo a la Licenciatura, por parte de un grupo de estudio de carácter interinstitucional. Se está desarrollando, igualmente, un proyecto para implantar un Proyecto Nacional de Superación del Personal Académico. Ambos proyectos, en versiones preliminares, se están revisando por los titulares de las instituciones asociadas.

En el Programa Nacional de Superación del Personal Académico se trata de atender, actualmente, a este personal en ejercicio en las instituciones, mediante las diversas opciones del posgrado, en particular de maestría y doctorado en el caso del personal de carrera, con la intención de incrementar significativamente la proporción de académicos con posgrado en un mediano plazo. Se pretende con ello impulsar un programa intensivo y de cobertura amplia, que permita concertar los diversos esfuerzos existentes, tanto académicos como financieros, que se realizan en las propias instituciones, así como en la SEP y el CONACYT. Se plantean para ello tres ámbitos de acción: el institucional, el interinstitucional a nivel regional, y el nacional.

De llevarse a cabo este programa, además de elevar la calidad del personal académico en cuanto a sus niveles de formación y de actualización, seguramente se obtendrán efectos de mejoramiento de la calidad en las diversas funciones y tareas que desempeña el personal académico: mejor enseñanza y mejores alumnos, mejores profesionales, mejor investigación y mejores programas de posgrado, mejores servicios a la comunidad. Se considera que la implantación de este programa puede ser un factor fundamental para modificar sustancialmente a la educación superior.

Por último, y en una perspectiva estratégica para mejorar la calidad de la educación superior, me parece oportuno referirme a la reforma que se ha efectuado en la propia ANUIES. Conviene resaltar proceso de revisión y evaluación de la Asociación que realizó un grupo ad hoc integrado por 18 titulares de instituciones asociadas y que se formalizó en la reforma del Estatuto de la ANUIES. Destacan en ese nuevo cuerpo normativo, entre otras cosas, la definición de su objeto: elevar la calidad de las instituciones asociadas; la enunciación de sus fines: 1) promover el mejoramiento de las funciones sustantivas de la educación superior; 2) representar a las instituciones asociadas para proponer y concertar políticas nacionales de educación superior y para coordinar programas y proyectos de interés general; 3) impulsar el desarrollo y consolidación de las diversas regiones del país y de las diferentes modalidades institucionales; 4) establecer mecanismos de colaboración y cooperación entre las instituciones de educación superior para la coordinación interinstitucional de programas y proyectos académicos.

Entre los objetivos de la Asociación más directamente vinculados con el mejoramiento de la calidad de la educación superior estarían los siguientes: el estudio de los problemas y perspectivas de la educación superior y la aportación de soluciones y opciones para su desarrollo, especialmente en lo que concierne a modelos, métodos y procedimientos para su planeación y evaluación; la promoción y organización de proyectos y actividades interinstitucionales en cumplimiento a los fines de la Asociación; la organización y operación de servicios y apoyos técnicos para las instituciones asociadas; el impulso a la superación académica del personal de las instituciones de educación superior y a la difusión del conocimiento de problemas y perspectivas de este nivel educativo; el fomento de intercambio de personal académico para una mejor comunicación y realización de tareas comunes.

Un aspecto importante de la reforma de la Asociación se ha dado a nivel de su estructura y de sus órganos. Se han creado los Consejos Especiales que agrupan a las instituciones según su carácter y naturaleza jurídica, para tratar asuntos específicos, que les son propios: el Consejo de Universidades Públicas e Institu-

ciones Afines y el Consejo de Instituciones de Educación Superior Particulares. Se ha redefinido el concepto de los Consejos Regionales, ahora como “instancias de coordinación del trabajo regional de las instituciones asociadas”, agrupadas en seis regiones: Noroeste, Noreste, Centro Occidente, Centro Sur, Sur-Sureste y Metropolitana del Distrito Federal. Entre las facultades y obligaciones de los Consejos Regionales vale la pena señalar las que se refieren a: “conocer y atender los problemas relacionados con la estructura y funcionamiento de las instituciones de la región” y a “promover el mejoramiento de las funciones de docencia, investigación, difusión y extensión de la cultura, así como las de apoyo administrativo en las instituciones de la región correspondiente. A este efecto constituirán grupos permanentes de trabajo, conformados por los responsables institucionales de estas funciones y servicios”. El Consejo Nacional, definido como el órgano colegiado de dirección y articulación de la Asociación, queda ahora integrado por representantes de los Consejos Regionales, de los Consejos Especiales y del conjunto de los Institutos Tecnológicos Públicos, así como por el Rector de la UNAM, el Director del IPN y el propio Secretario General Ejecutivo de la Asociación.

La situación general del país está experimentando cambios de gran importancia. La situación de la globalización de la economía, la revolución del conocimiento y de la informática, así como la exigencia ineludible de competitividad internacional en el sector de la producción y los servicios (que se plantea de manera más patente apenas ahora y de manera insoslayable con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá) han hecho objeto de cuestionamiento y de crítica sobre la calidad de sus procesos y resultados a la educación superior. Los juicios sobre la calidad de la educación superior, así como los criterios y los valores que sustentan esos juicios, se han modificado. Lo que antes parecía lo normal y natural, ahora, con perspectivas distintas y con necesidades y desafíos nuevos, es objeto de preocupación creciente.

En estas condiciones es absolutamente comprensible que el eje central de esta reunión sea el de la calidad de la educación médica en México. La apertura a otros horizontes propicia condiciones para que puedan ampliarse los límites de la conciencia posible, es decir, que se puede captar y pensar como posible, individual y colectivamente. Esto reviste una gran importancia para la sociedad mexicana en general, pero, en particular, para la educación superior y, en el caso concreto, para la educación médica.

5 de noviembre de 1992.