

CONTEXTO DE LA EVALUACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN AMERICA LATINA

Javier Mendoza Rojas

El Mtro. Javier Mendoza Rojas es asesor de la ANUIES. Este trabajo fue presentado en el Seminario Itinerante de Evaluación y Acreditación del Posgrado organizado por la Universidad Iberoamericana de Posgrado, y la Universidad Estatal Paulista, São Paulo, Brasil. Celebrado del 18 al 20 de octubre de 1993.

En los años recientes, en diversos países latinoamericanos se vienen desarrollando políticas en el nivel de educación superior, y en el desarrollo de la ciencia y tecnología, orientadas por dos grandes propósitos mejorar la calidad de los procesos y resultados educativos, y lograr una mayor articulación entre las universidades y la sociedad de la cual forman parte.

Estos propósitos están presentes, independientemente de los términos que se utilicen, hoy de uso frecuente: calidad, excelencia académica, pertinencia, eficacia, significación social, utilidad, etc. Dada la tradición de los sistemas educativos en muchos de nuestros países, algunos de estos conceptos resultan un tanto extraños y se ven como ajenos a la esfera educativa, y se asocian más al mundo de la producción económica, sobre todo los que tienen que ver con la exigencia de proceder de manera más eficiente para producir resultados más eficaces.

Con desiguales ritmos de acuerdo con la tradición educativa y las condiciones sociopolíticas de cada país latinoamericano, estamos asistiendo a la reformulación del modelo de desarrollo universitario que había servido de orientación en las décadas anteriores.

MODELO DE EXPANSION

El modelo que siguieron nuestras universidades tuvo, como características más evidentes:

- la ampliación de oportunidades de ingreso a estudios de licenciatura;
- la explosión de la matrícula con su consecuente masificación en algunas instituciones;
- el crecimiento de instituciones del tercer nivel y el aumento de su número;
- el aumento en el número de carreras profesionales y programas de posgrado ofrecidos;
- el crecimiento de la planta de profesores;
- el surgimiento de cuerpos burocráticos en las universidades.

La característica de esta expansión fue la falta de planeación con que se dio, al haber sido resultado de las políticas públicas instrumentadas en ese entonces para dar atención a la creciente demanda social por estudios superiores, y no haber tomado en cuenta los factores internos de los procesos educacionales que se llevan a cabo en las universidades.

Esta etapa (que va de los sesentas y que en los setentas tiene su manifestación más clara, con sus variaciones nacionales), ha sido objeto de análisis por diversos investigadores de la región. Sus consecuencias son muy conocidas, tanto las favorables como las desfavorables.

El principal beneficio que trajo la expansión fue la ampliación de oportunidades educativas para la población en edad de cursar estudios superiores (dado por descontado el beneficio social que trajo consigo la ampliación

de los sistemas educativos en su conjunto, sobre todo en los niveles de la educación básica). Un factor de indudable presión social para acceder a la educación fue el explosivo crecimiento demográfico de nuestros países. El ideal de la igualdad en el acceso a la educación estuvo presente en este modelo de expansión, en mayor o menor grado, en contextos sociales de profunda desigualdad social, enormes rezagos y profundas carencias de la población.

En el proceso de despegue industrial de las sociedades, sin duda, la ampliación en la formación profesional permitió formar los recursos humanos necesarios en los diversas áreas de actividad: cuadros políticos; profesionales para la industria, el comercio y los servicios; técnicos especializados; científicos“ y una amplia gama de intelectuales, muchos de los cuales han encontrado en las universidades su principal campo de acción.

Sin embargo, junto con estos logros, la expansión generó un conjunto de situaciones desfavorables para desarrollar procesos educativos que garantizan, en su conjunto, niveles de calidad aceptables: grupos de aprendizaje grandes y muchas ocasiones masivos (grupos de 200 alumnos en auditorios); carencia de infraestructura (bibliotecas, talleres, laboratorios” equipo y material didáctico); improvisación de profesores para cubrir los grupos (incluyendo el caso de la contratación como profesores de estudiantes de grados superiores); carencia de un cuerpo profesionalizado de académicos (la mayoría estaba contratada por horas-clase); escasa investigación que sustentara la docencia; condiciones laborales y salariales que se fueron deteriorando; métodos pedagógicos tradicionales (cátedra magistral), etc.

A los anteriores efectos, cabe agregar otro que ha sido reiteradamente señalado la desvinculación de los procesos de formación universitaria, y de la incipiente investigación realizada, con los requerimientos del desarrollo de las sociedades nacionales.

Con diferentes matices, en la región se ha identificado una crisis educativa generalizada, y una crisis universitaria con características propias. Un elemento central de esta crisis es la desarticulación que existe entre los cambios vertiginosos que se están produciendo en el orden económico, social, político, científico y tecnológico, y los procesos educativos de las universidades.

LOS ESTUDIOS DE POSGRADO

Veamos que ha pasado con el posgrado en este contexto de expansión y crisis.

El posgrado constituye el nivel de formación más avanzado, con el propósito fundamental de preparar para la docencia universitaria, la investigación, la aplicación tecnológica o el ejercicio especializado de una profesión. Este nivel de estudios no ha estado ajeno a la problemática antes descrita, si bien tiene sus particularidades.

Algunas características del posgrado en América Latina han sido reconocidas en diversos estudios (véase en particular el trabajo: Posgrado en América Latina. Investigación comparativa: Brasil, Colombia, México y Venezuela coordinado por Doris Kluhitschko en el marco de CRESAL-UNESCO en 1986):

- Los posgrados surgen prácticamente en todas las disciplinas y abarcan los más diversos campos del conocimiento, tanto los desarrollados que buscan ampliar las fronteras en el desarrollo de la disciplina, como los incipientes.
- El posgrado surge básicamente como resultado de factores internos y externos a las universidades:
 - a) Factores internos: necesidad de formación de profesores ante la expansión de la matrícula; intereses corporativos de los grupos profesoraes; impulso de la investigación; carrera docente del personal académico (la obtención de grados como requisito para nuevas categorías laborales); cultura “meritocrática” y efecto de demostración, competencia entre las disciplinas y entre las unidades académicas; prestigio de las disciplinas que cuentan con posgrados; pugna por la obtención de mayores recursos, etc.
 - b) Factores externos: políticas estatales nacionales en materia de desarrollo educativo científico y tecnológico, junto con los apoyos crecientes de agencias y fundaciones extranjeras: otorgamiento de becas para forma-

ción en el extranjero, financiamiento a investigaciones equipamiento para el posgrado, envío de profesores visitantes, etc.

En la expansión del posgrado en consecuencia poco tuvieron que ver presiones de los estudiantes por ampliar las oportunidades de acceso; las demandas del sector social y productivo o los avances intrínsecos de las disciplinas, con sus excepciones obvias. Sin embargo, las condiciones económicas de los países incidieron de algún modo en la expansión: al disminuir las oportunidades de empleo al egreso de una licenciatura, se vio en el posgrado una posibilidad de ampliar la formación y trasladar a futuro una mejor inserción profesional, sobre todo en el propio medio universitario.

Esta expansión tuvo, de modo similar a como ocurrió con la expansión de todo el sistema de educación superior, aspectos positivos pero generó problemas en los procesos académico de este nivel.

Primero en el extranjero, y luego cada vez más al interior de cada país, se generaron los cuadros docentes y científicos que han dado sustento al quehacer universitario y científico y tecnológico: pero aparejado a ello, se crearon programas sin bases sólidas en lo académico, en lo organizativo y en lo relacionado con la pertinencia e importancia en sí del programa; hubo mucha improvisación de posgrados, muchos de ellos como simple extensión de los estudios de licenciatura: no se partió en todos los casos de una previa formación de la planta académica; la investigación, sólo recientemente se viene vinculando con los posgrados.

Diversas evaluaciones de los posgrados han mostrado situaciones similares: métodos pedagógicos tradicionales, con predominio de la clase teórica sobre las actividades prácticas y de investigación; formas de evaluación centradas más en el monto de información que el alumno maneja, que en la capacidad de plantearse problemas y diseñar estrategias novedosas de resolución; inadecuación de contenidos curriculares (incluyendo bibliografías manejadas) a las necesidades de desarrollo de los países latinoamericanos; excesiva influencia de los paradigmas científicos externos que responden a condiciones contextuales muy distintas (transferencia acrítica de teorías y modelos de los países centrales, y modernización refleja en los programas).

Algunas deficiencias observadas en los programas de formación del posgrado revelan la existencia de una heterogeneidad en cuanto al funcionamiento y concepción del posgrado. Algunos indicadores de esta situación son:

- Desnivel en las exigencias académicas de los programas (coexistencia de programas rigurosos con programas laxos).
- Heterogeneidad en lo que se entiende por estudios de posgrado (algunas instituciones consideran a la actualización profesional como posgrado).
- Falta de especificación y diferenciación entre la maestría y el doctorado, en muchos casos.
- Diverso status y reconocimiento a las especialidades (sobre todo el caso de las del área médica).
- Distinta dedicación de los alumnos (de tiempo completo, de tiempo parcial y programas no presenciales o de fin de semana).
- Distinto nivel de dedicación de los profesores (de tiempo completo o por horas).
- Gran variedad en el peso que tiene la investigación.

FIN DE LA ERA EXPANSIONISTA

En la década de los ochenta observamos un cambio en la educación superior: de la expansión acelerada de los setentas, se entra a una nueva fase de estabilización en el crecimiento de la matrícula.

En términos generales, con variaciones en cada país, se agotó la fase de expansión, en un contexto de crisis de la universidad. Cinco factores caracterizaron de manera central esta crisis: a) niveles insatisfactorios en

la calidad de los procesos de formación, y apreciación muy generalizada entre los Estados nacionales, los estudiantes, los padres de familia y diversos grupos de la sociedad, de que se requerían cambios en las universidades para mejorar la calidad; b) poca relevancia social de los contenidos de los currículos, al no considerar la nueva situación tanto del campo de conocimiento como de la sociedad nacional; c) pérdida de significación de la formación recibida por parte del estudiante, que vive en un contexto de incertidumbre a futuro (en lo cultural, lo económico y lo social), y d) reducción en el financiamiento público a la educación superior, con sus consecuentes deterioros en salarios del personal académico e infraestructura, y e) efectos de la crisis en los estudiantes para permanecer en el sistema educativo (altos índices de deserción).

Las comunidades educativas, los gobiernos y los grupos sociales, han visto la necesidad de otorgar mayor énfasis al aspecto cualitativo de la educación que a su simple expansión, que cerró un ciclo. La prioridad que ahora se maneja es mejorar la calidad de los procesos y de los resultados educativos.

De acuerdo con Bunner, uno de los más serios estudiosos de la universidad latinoamericana, el deterioro percibido en la educación superior hay que relacionarlo con la crisis de la estructura de las relaciones establecidas entre los gobiernos, las universidades y la sociedad en las últimas décadas.

Esta estructura de relación, hoy en proceso de modificación, se basa en tres dispositivos interconectados: 1) Estados que financian la educación superior con asignaciones crecientes, pero sin considerar criterios de calidad, equidad o eficiencia; 2) Estados que desregulan al máximo el acceso de nuevas universidades privadas, y 3) Estados que liberan la regulación del sistema a las dinámicas corporativas de las instituciones. El resultado, en los tres casos, es el crecimiento del sistema sin el establecimiento de estímulos para mejorar la calidad y sin su correspondiente proceso de evaluación.

En la recta final de la presente centuria, asistimos a la tercera revolución científica y tecnológica que está cimbrando todos los campos, y exige el desarrollo de nuevas habilidades y conocimientos en la población de los distintos países. Ella afecta tanto a los trabajadores manuales como a los intelectuales. La universidad tiene ante sí el gran reto de dar respuesta a estas nuevas exigencias y traducirlas en programas docentes, de investigación y de extensión de la cultura, de alta calidad y con significación social.

Cabe enumerar algunos hechos que representan retos al modelo tradicionalmente seguido por las universidades:

- El avance del conocimiento sin precedente en la historia de la humanidad, con sus manifestaciones en la revolución científica y tecnológica.
- La globalización económica (Comunidad Económica Europea, tratados comerciales regionales, etc.).
- Desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación que permiten poner en contacto a grupos humanos (entre los que están los grupos académicos) antes aislados. Ello lleva a una mayor movilidad y cooperación interuniversitaria, a un incremento en el intercambio de profesores y de estudiantes.
- Los nuevos intercambios, que rebasan las fronteras nacionales, en los servicios de los profesionales de los distintos países.
- Los cambios acelerados en la configuración geopolítica del mundo y el surgimiento de nuevos paradigmas de desarrollo que giran en torno al neoliberalismo capitalista (derrumbe del muro de Berlín, desmembramiento de la URSS, fin de la guerra fría y hegemonía de los Estados Unidos de América, nuevas tendencias de desarrollo en América Latina, etc.).
- Fin de una era proteccionista y la entrada al ámbito de la competencia mundial. Esto trae una mayor competencia interuniversitaria. al interior de cada país y entre los países, por la obtención de recursos financieros y humanos altamente calificados, lo que impacta a los posgrados de manera directa.
- Nuevos esquemas de financiamiento a la educación superior, con la participación cada vez mayor del sector privado, y la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento que incluyen el aumento de aranceles de los estudiantes en las instituciones de carácter público.

La paradoja que se ha encontrado es que, siendo la universidad una institución de cultura y la casa del saber por excelencia, no ha logrado realizar cambios internos que estén a la altura de los cambios que se dan en su entorno.

HACIA UNA NUEVA POLITICA: MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD Y EVALUACION

Los países latinoamericanos están buscando establecer un nuevo pacto entre las universidades, los gobiernos y la sociedad, que supere las deficiencias del que ha regido hasta ahora. Ya se están dando pasos importantes en esta dirección, como se desprende de las políticas que se vienen instrumentando en el campo de la educación superior.

Estas nuevas políticas, inscritas en un proyecto de modernización universitaria, se sustentan en cuatro ejes principales de cambio: evaluación, competencia por el financiamiento, apertura y vinculación con el sector productivo e innovación organizativa. Aquí interesa destacar los dos primeros, por la materia del seminario que nos ocupa.

En primer término, se viene estableciendo una nueva relación entre los gobiernos, las universidades y la sociedad, en la cual juega un papel importante la evaluación, junto con procesos de acreditación. Se pretende, por un lado, garantizar la calidad académica de las instituciones o programas de nueva creación y, por otro, brindar incentivos para el mejoramiento de los programas existentes, propiciar la retroalimentación, brindar asesorías, informar al público sobre el estado de las instituciones y los programas, etc.

En segundo término, se buscan diversificar las fuentes de financiamiento de la educación superior, bajo el criterio de que debe ser una tarea compartida con el Estado, los usuarios de los servicios y la sociedad. La nueva relación de financiamiento público se establece cada vez más a partir de las diferencias entre las instituciones, su desempeño, sus resultados y su productividad. Se pasa de un trato homologado e indiferenciado a un trato deshomologado y diferenciado.

El posgrado se ha adelantado en la búsqueda y establecimiento de mecanismos que mejoren los estándares académicos de los programas en desarrollo y en algunos países, como Brasil, se han establecido mecanismos rigurosos de planeación y de evaluación desde hace más de dos décadas. En otros países los esfuerzos son más recientes, como podremos ver en este seminario.

Hablar de calidad educativa, sin embargo, en sí mismo dice poco si este concepto general no se operacionaliza. El concepto en sí mismo es alusivo y elusivo: alusivo porque hace referencia a un valor, a una cualificación, a un juicio axiológico. Elusivo porque no aborda los atributos del objeto de una manera inequívoca y universalista.

En la vida cotidiana de las universidades, por el objeto de trabajo en sí generación y transmisión del saber, del conocimiento científico, humanístico y tecnológico, el concepto calidad tiene una presencia indiscutible:

- las evaluaciones practicadas a los profesores se centran -o debieran centrarse- en la calidad de su producción académica;
- en los procesos de evaluación de los estudiantes (evaluación para el ingreso a un programa académico, evaluación formativa a lo largo del curso y evaluación sumativa que lleva a la acreditación), el componente dominante es la calidad que muestra en los componentes básicos del programa de formación (conocimientos, habilidades, destrezas, aptitudes, actitudes, etc.);
- los organismos colegiados de las unidades académicas y las comisiones de dictaminación, evalúan la marcha de los programas, los proyectos y resultados de investigación.

Sin embargo, si bien el concepto calidad está inmerso en el quehacer de la universidad (en el pregrado y el posgrado), y todos buscan su mejoramiento, valorar la calidad no es un proceso sencillo y exento de dificultades, como bien saben quienes desarrollan procesos sistemáticos de evaluación, toda vez que entramos al terreno de la emisión de juicios que en sí entran al terreno de la subjetividad (quien valora es un individuo

o un grupo de individuos), y por tanto, se presentan distintas valoraciones sobre un mismo objeto, si bien lo central es el acuerdo en torno a determinados atributos y estándares específicos sobre un programa.

Aquí entramos a identificar lo que en varios países, tanto desarrollados como en desarrollo, viene constituyendo una herramienta central para buscar el mejoramiento de la calidad: la evaluación.