

## LA AGENDA MEXICANA PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR\*

Daniel Reséndiz Núñez\*\*

*\* Discurso pronunciado al clausurar la Conferencia Internacional de Difusión sobre el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior organizada por el Programa de Gestión Institucional (IMEHE) de la OCDE, la UNAM, la ANUIES y el CONACyT, el 2 de diciembre de 1997. \*\* Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP.*

El propósito de esta Conferencia Internacional sobre Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior ha sido discutir con líderes de instituciones mexicanas y extranjeras de educación superior los acontecimientos principales que están ocurriendo en el mundo y en México en relación con la calidad de este tipo de educación.

Hemos contado con la presencia de señalados expertos que nos han brindado el beneficio de sus concepciones y sus experiencias en este campo. Procede ahora decantar algunas propuestas de acción. Conocer y aprovechar sin imitación extralógica las prácticas internacionales es muy importante para mejorar la educación, la investigación y la articulación de ambas funciones entre sí y con su entorno social, pues permite contar con más y mejores elementos de juicio para afinar las estrategias y políticas de desarrollo académico nacional e institucional.

### Situación actual

Conviene comenzar por ubicar la educación superior de México en el contexto de todo nuestro sistema educativo, a fin de no perder de vista el sentido general de ese inmenso esfuerzo nacional del cual la educación superior forma parte. La baja tasa de participación escolar de la población mexicana después de los 15 años de edad, que hoy es cercana a 30% a los 18 años y está alrededor de 15% en la educación superior, se comprende mejor si se toma en cuenta que la población del país se multiplicó por 3.7 entre 1950 y 1996. Así, el crecimiento que debieron tener los servicios educativos para aumentar la escolaridad y atender a números cada vez mayores de alumnos fue extraordinario. Baste decir que en el mismo periodo la matrícula de educación superior se multiplicó por un factor mayor de 50.

Otros factores afectan también negativamente las tasas de participación; en el fondo de ellos destacan rasgos culturales y de pobreza que producen un índice de abandono escolar creciente con el nivel educativo. En la educación postobligatoria, éste, se ve influido por la escasa pertinencia de muchos programas para las necesidades de progreso de los jóvenes, sus familias y sus comunidades.

Por ejemplo, 85% de quienes llegan a la educación media superior están inscritos en la modalidad de bachillerato general o propedéutico, y reciben una educación cuyo objetivo central es preparar para la educación superior, a pesar de que la mayoría de esos jóvenes no ingresará a este último nivel o no se graduará en él.

El origen y persistencia de esta injusta deformación, hay que reconocerlo, está en la prolongación de un hecho circunstancial que este nivel educativo se anexó a principio del siglo a nuestra Universidad Nacional y luego, imitativamente, a otras de nuestras instituciones. Es obvio que este sesgo funciona en detrimento de las posibilidades de ascenso social de esa mayoría de jóvenes que llegan a la educación media superior pero no más allá.

En los estudios superiores, más del 98% de los alumnos están inscritos en programas con duración mínima de cinco años, ya que las opciones cortas, del nivel cinco de la International Standard Classification of Education (ISCED) abarcan apenas al 1.2% de todos los alumnos. Además, la matrícula del nivel ISCED seis tiene grandes concentraciones en programas muy tradicionales y una raquítica porción en las humanidades, así como en programas flexibles de educación que formen a los jóvenes para oportunidades ocupacionales cambiantes.

Las altísimas tasas de abandono escolar en la educación media superior y superior representan un alto costo social, familiar y personal de los jóvenes: en 1994 el promedio nacional de graduación en programas del nivel ISCED seis fue inferior a 30% de quienes ingresaron seis años antes.

Esto implica un desperdicio muy elevado para el país y para la mayor parte de los estudiantes que ingresan a la educación superior, ya que los que no la concluyen deben trabajar en actividades para las que no están preparados, y por tanto no son bien remunerados ni dan de sí todo su potencial a la productividad nacional.

No hay indicadores internacionales perfectos de los costos unitarios de la educación superior, pero si tentativamente expresamos el gasto por estudiante en términos del producto interno per cápita, que es uno de los indicadores usados por la UNESCO y la OCDE, la cifra correspondiente a México es la segunda más alta entre los países de esta última organización. Obviamente, nuestra situación es aún más desventajosa si calculamos el costo por graduado, debido a la baja eficiencia terminal.

En nuestro sistema de financiamiento a las instituciones públicas de educación superior, la mayor parte del subsidio se da bajo la forma que los expertos denominan financiamiento automático o en bloque. Además, en las instituciones autónomas, la manera como se utilizan y distribuyen dichos recursos se decide internamente por las propias instituciones, pues el Estado las ha dotado de dicha facultad para evitar injerencias externas a su propia comunidad y propiciar que sean así plenamente libres y responsables de sus decisiones. Por tanto, la capacidad del gobierno para conducir la política de educación superior hacia metas nacionales está expresamente acotada. La independencia académica de las instituciones frente al Estado no impide que, casi siempre, éstas se vean igualmente limitadas por la tendencia a que, en su interior, cada unidad y cada grupo institucional cuente con una cuota igualmente automática de recursos, cuyo monto se establece de acuerdo con la del año anterior. En última instancia, el financiamiento automático o en bloque acota la eficacia de las políticas nacionales e institucionales y tiende a mantener inercias.

Hasta 1989 la totalidad del subsidio fue de este tipo. Es comprensible que en esas condiciones tanto rectores como funcionarios públicos expresen su insatisfacción y sugieran un sistema de financiamiento fundado en resultados, lo cual requiere construir nuevos consensos. En la actualidad, sólo el 15% del subsidio se asigna mediante programas basados en la evaluación de proyectos expresamente presentados por las instituciones, por una parte, y por otra de acuerdo con el desempeño individual de los académicos.

### **La evaluación, un primer paso**

En México, la búsqueda de mejoras en la calidad de la educación superior pública ha comenzado por evaluar a los académicos, los programas y condiciones de estudio, las instituciones, y los estudiantes.

Todas y cada una de estas acciones se han emprendido por consenso y concertación de las instituciones, individual o colectivamente, y los órganos responsables de la política gubernamental en la materia. Los primeros pasos se dieron en la década de los ochenta.

En 1982 se produjo en México una crisis profunda en las finanzas públicas que llevó a una revisión del papel del Estado en la economía y en el funcionamiento de la sociedad. La crisis puso también a revisión ciertos procesos que venían determinando el desenvolvimiento de la enseñanza superior. Hasta entonces la política pública de educación superior tuvo como propósito central responder a la demanda social por oportunidades de educación terciaria.

Los profesores fueron vistos no como profesionales de una profesión nueva en nuestro país la académica, sino como especialistas de sus propias disciplinas, iguales a los que ejercían otras actividades, aunque con cierta vocación educativa para cuyo cumplimiento se requería, cuando más, alguna capacitación didáctica. La previsión de los efectos que sobre la calidad tendría un crecimiento acelerado apoyado en esas premisas no fue una preocupación explícita, nacional o institucional, durante este periodo.

Con la crisis de los años ochenta el tema de la calidad y su evaluación adquirió vigencia a veces simplemente defensiva en las políticas del gobierno federal y de las instituciones. El apremio por ajustar presupuestos obligó a discernir entre lo deseable, lo conveniente y lo socialmente pertinente. Todos los actores autoridades universitarias, funcionarios públicos académicos y especialistas revisaron prioridades y prestaron incipiente atención a la calidad.

A medida que la crisis se volvió más aguda, el Estado y la élite del gremio académico vieron la necesidad de hacer llegar recursos a ésta élite con criterios de calidad. El costo de no hacerlo hubiera sido afrontar la deslegitimación de las políticas gubernamentales y la integridad de ciertos grupos de investigación de las instituciones dependientes del subsidio público. La mayor preocupación fue revertir el deterioro en los ingresos de estos cuadros de alto nivel y evitar los patrones de adjudicación poco selectiva de recursos del pasado inmediato. El resultado fue introducir un esquema de evaluación rigurosa (el sistema Nacional de Investigadores) que tomase en cuenta la cantidad y la calidad científico de la producción individual, aunque con criterios que ya estaban siendo criticados y abandonados en las mejores instituciones de educación de otros países y cuya divisa era “publicar o perecer”.

Las normas para evaluar la investigación se clarificaron y mejoraron significativamente esa ha sido la gran contribución del SNI al desarrollo académico en México. Su efecto indeseable ha sido también grande alejar de la educación a muchos de los mejores académicos del país, incluso a los que están expresamente adscritos a instituciones de educación superior.

Las normas para evaluar la investigación se clarificaron y mejoraron significativamente esa ha sido la gran contribución del SNI al desarrollo académico en México. Su efecto indeseable ha sido también grande: alejar de la educación a muchos de los mejores académicos del país, incluso a los que están expresamente adscritos a instituciones de educación superior.

Posteriormente surgió, como paliativo parcial, el Programa de Incentivos a la Carrera Docente y luego el Fondo para Modernizar la Educación Superior, este último destinado a financiar la modernización de la infraestructura educativa de las instituciones mediante el financiamiento de proyectos evaluables. Otra política importante, que al igual que las anteriores sigue vigente, fue otorgar becas a los estudiantes de cada programa de posgrado que cubriera ciertos requisitos de calidad (el Padrón Nacional de Programas de Posgrado de Excelencia).

Todos estos esfuerzos impulsaron cierta costumbre (todavía no una cultura) favorable a la evaluación. Sin embargo, no haber adoptado simultáneamente índices que permitieran medir los avances, deja poco claro el efecto de estas innovaciones.

Otro factor que pesó en el diseño de programas orientados a la evaluación fue la experiencia de deterioro de la calidad y de administración laxa de los recursos durante los años setenta. La contratación de la nueva planta docente en esos años se hizo antes de que muchos de los nuevos profesores terminaran incluso su licenciatura.

En muy pocos casos se pudo mantener un mínimo de calidad académica. La profesionalización de los educadores se desarrolló por pautas de tipo gremial y corporativo, no académico. Aún hoy las responsabilidades de la planta de profesores en muchas instituciones siguen siendo confusas por el hecho de que en ellas conviven, bajo el mismo paraguas de contratación colectiva, los profesores de educación superior y los de media superior, a pesar de que el perfil de formación y de ocupación de unos y otros debería ser distinto.

Tales antecedentes explican en gran parte la tendencia a asegurar la calidad mediante la evaluación de los desempeños individuales, que mostraban grandes diferencias. Sin embargo, la evaluación directa de la calidad de la educación efectivamente recibida por los estudiantes quedó fuera de las políticas nacionales e institucionales.

Fue a principios de los años noventa, con la creación de los Comités Interinstitucionales para Evaluación de la Educación Superior y el Centro Nacional para la Evaluación, cuando comenzaron acciones concertadas para evaluar los programas y medios educativos de cada disciplina y la calidad de la formación que tienen quienes ingresan y quienes se gradúan en la educación post-obligatoria. Muy recientemente se han emprendido dos

nuevas acciones en pro de la calidad.

Una de ellas es el acuerdo que a principios de 1996 establecieron nueve instituciones públicas de educación media superior de la zona metropolitana de la Ciudad de México, para establecer un examen único que diera oportunidad pareja a todos los aspirantes a ingresar a la educación media superior, independientemente de su procedencia y con atención expresa a sus preferencias educativas.

La unificación del proceso de selección ha creado un mecanismo que brinda mayor equidad de acceso a las oportunidades educativas, y ha tenido un impacto positivo en la percepción que los estudiantes y sus padres tienen de la calidad que es deseable obtener de la educación básica.

La segunda acción es un programa que establece criterios y apoyo para que los profesores de educación superior alcancen ciertos perfiles deseables, definidos con base en estándares internacionales. Se trata del Programa de Mejoramiento del Profesorado de la Educación Superior (PRO-MEP), como es natural, el perfil deseable no es uniforme, sino que depende de lo que los profesores enseñan, y no se define sólo por la formación que éstos deben tener, sino también por la distribución de su tiempo entre las diversas actividades que deben realizar los cuerpos académicos.

Por otra parte, la mejora de la infraestructura requerida para que cumplan sus funciones los académicos que cuenten con los perfiles deseables se estimula mediante el programa FOMES.

Otro avance importante es el reciente acuerdo de la Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) para impulsar un examen general de calidad profesional como requisito para la graduación, lo cual dotará a las instituciones públicas y privadas más importantes del país, y al sistema todo, de estadísticas basadas en estándares compartidos para medir cómo evoluciona la calidad de sus egresados, y así adoptar políticas apropiadas para mejorar.

## **La agenda pendiente**

Con base en lo que se ha avanzado, que es mucho según hemos podido recapitular durante estos días, es indispensable volver nuestra atención a otros aspectos. Entre ellos son de importancia los siguientes; 1) la eficiencia terminal de programas e instituciones; 2) los costos unitarios de la educación superior; 3) la pertinencia de los programas que los jóvenes encuentran en la oferta de educación superior; 4) la acreditación de programas educativos y 5) la certificación de profesionales. En más de un sentido estos aspectos tienen interconexiones.

Es preciso atacar con la mayor energía el problema del bajísimo índice actual de alumnos que se titulan (menos de 30% en promedio, con variación entre más de 80 y menos de diez según la institución). Para ello, se requiere en primer lugar identificar las causas generales y específicas del problema.

Las siguientes son algunas de las que las instituciones pueden resolver: falta de orientación educativa adecuada y oportuna, especialmente las matemáticas; ausencia o laxitud de los procesos de selección de estudiantes de primer ingreso; insuficiente trabajo colegiado de los cuerpos académicos orientados a monitorear el desempeño estudiantil, y deficiencias en los apoyos que los cuerpos académicos y los profesores individuales deben ofrecer fuera del aula no a unos cuantos, sino a todos los estudiantes. Con respecto a esta última causa, la existencia de académicos excluidos de tal responsabilidad es un ejemplo negativo con efectos multiplicadores.

La cuantificación y el monitoreo de los costos unitarios (costo por estudiante y costo por graduado) es otra necesidad imperiosa. Es urgente atenderla no sólo por motivos económicos suficientemente importantes en sí mismos, dada la pobreza media y la de amplios sectores del país sino además porque un deterioro de dichos parámetros puede ser indicativo de fallas graves de organización o comportamiento académicos. La evidencia de que, medidos en términos del producto per cápita, estos costos son muy altos en México, debe movernos a darles seguimiento.

En cuanto a la pertinencia, ya hay una fuerte corriente social e institucional en pro de que en México, al lado de los programas tradicionales de cuatro o cinco años de duración (licenciatura o nivel ISCED seis) se ofrezcan y valoren programas del nivel ISCED cinco, es decir, programas de corta duración, como los que existen en casi todos los países avanzados.

Además de las instituciones expresamente concebidas para este fin (las universidades tecnológicas) las instituciones de corte tradicional están comenzando a contribuir a superar este rezago mediante la partición en dos ciclos de ciertos programas de licenciatura; un primer ciclo de dos años, conducente a un grado de profesional asociado como el de muchos países avanzados, y un segundo ciclo de dos o tres años adicionales que, sin interrupción o con un lapso intermedio de experiencia laboral, conduce a la licenciatura.

Las expectativas asociadas a esta modalidad son altas tanto en términos de eficiencia terminal como de costos unitarios, aparte de las ventajas de pertinencia, esto es, la formación de un nuevo tipo de cuadros profesionales con gran demanda potencial en actividades productivas. Con esta misma acción, las instituciones pueden tener oportunidad de contar con relaciones más estrechas con representantes del mercado laboral, de diversos sectores.

La certificación profesional en México es, para efectos prácticos, atribución de las instituciones de educación superior. La intervención del Estado consiste en una validación automática de la certificación hecha por ellas. Esta situación ha tenido ventajas incuestionables en el pasado y, quizás, aún hoy; pero ¿se justificará en un futuro con instituciones y gremios profesionales más desarrollados y diferenciados? ¿Radificará en aquéllas o en éstos el mejor conocimiento de los requerimientos para la práctica profesional? ¿O será más bien la certificación de profesionales una función conjunta de unas y otras? Hasta hoy, al actuar como certificadoras de la formación proporcionada por ellas mismas, las instituciones de educación superior son juez y parte, pero en nuestro medio no han sido severamente cuestionadas por este motivo. No sabemos si será así en el futuro.

Por otra parte, muchas funciones vinculadas con los estudios superiores tienen lugar actualmente en programas y contextos distintos de los tradicionales. Tales programas responden a menudo a necesidades de aprendizaje específicas muy variadas, y a las demandas de perfeccionamiento profesional y del mercado laboral en perpetuo cambio. Su certificación plantea problemas tanto académicos como profesionales, entre ellos la necesidad de otorgar reconocimiento a competencias adquiridas fuera de los establecimientos académicos.

Todas estas cuestiones han aflorado en los años recientes, debido a la globalización y a los acuerdos de libre comercio, que requieren de compatibilizar y normar criterios mutuamente aceptables para autorizar el ejercicio profesional transfronterizo, como es el caso del TLC. Las mismas tendencias han dado impulso al interés por la acreditación de programas educativos, para cuyo fin han surgido meritorias acciones de colaboración entre instituciones educativas y gremios profesionales.

## **Conclusiones**

El compromiso conjunto de las instituciones mexicanas de educación superior y del gobierno federal en pro de mejores estándares de desempeño académico es claro y está vitalizándose con conceptos, programas y acciones prácticas apoyados en la experiencia propia y en las tendencias internacionales. Hay para ello bases constituidas laboriosamente durante al menos 15 años y son crecientes los imperativos académicos, sociales y económicos que obligan a lograr mejoras sustantivas y medibles en todos los índices ligados a la calidad y a la relevancia social de la educación superior. Tales mejoras dependerán tanto de los recursos como de otros esfuerzos que se apliquen a lograrlas, pero para comenzar exigen que las instituciones, el gobierno y la sociedad en general cuenten con información verificable, para ponderar la eficacia de las acciones emprendidas.

Por ello necesitamos dar seguimiento, con varios niveles de desagregación, a índices cuantitativos como la eficiencia terminal de graduación, los costos unitarios por estudiante y por graduado, la calidad de los graduados, la matrícula y los graduados por nivel ISCED, la proporción de programas acreditados, la proporción de profesores que satisfacen el perfil deseable de formación y de ocupación, el grado de satisfacción de los

graduados ya incorporados al mercado de trabajo, etcétera.

Esta nueva forma de ver la agenda futura es en gran medida fruto del compromiso serio con la evaluación que se hizo responsablemente hace poco más de un lustro. Como acabamos de constatar, para asegurar la calidad ahora disponemos de nuestra propia experiencia y de la internacional, que es también un recurso valioso.

Al concluir esta reunión debo agradecer a los ponentes nacionales y extranjeros sus magníficas contribuciones y la oportunidad de compartir con nosotros el producto de su trabajo. También doy las gracias en nombre de la Secretaría de Educación Pública al Programa de Gestión Institucional (IMEHE) de la OCDE, y a las instituciones que colaboraron con nosotros para organizar esta discusión internacional: nuestra magnífica anfitriona, la Universidad Nacional Autónoma de México, La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT).

Finalmente expreso el reconocimiento de la Secretaría a los señores rectores de las instituciones que participaron, a los miembros del CENEVAL y de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, y a los demás asistentes que nos han acompañado.