

## El concepto de calidad en la educación: construcción, dimensiones y evaluación

### Avances en México

Secretaría de Educación  
Pública de Puebla  
Responsables del PEEME  
en Hidalgo, Guanajuato, Veracruz,  
Baja California y Durango  
Agentes educativos de Ciudad  
de México, Tlaxcala y Baja California

### Evaluación del sistema educativo

José Luis Gutiérrez  
Marcela Gajardo  
Dirección de Evaluación de Políticas  
y Programas Educativos del INEE

### Voces del INEE

Sylvia Schmelkes  
Teresa Bracho  
Francisco Miranda  
Harvey Spencer Sánchez

### Experiencias internacionales

Agencia de Calidad de la Educación de Chile  
Ministerio de Educación Pública de Costa Rica  
Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de Cuba  
LLECE-UNESCO

Com textos traduzidos  
para o português



# Bitácora

Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México

Año 4, núm. 10 / marzo-junio 2018

## EDITORIAL

3

## DE PUÑO Y LETRA

5 La calidad educativa en México  
Junta de Gobierno del INEE

## CARTA NÁUTICA

6 Acciones de fortalecimiento  
institucional en la implementación  
del PMP-SNEE 2016-2020

## INVITADO

8 Un sistema que amplía la mirada  
de calidad y se esfuerza en  
esa dirección  
Carlos Henríquez Calderón

## VOCES DE LA CONFERENCIA

18 Definiciones de calidad de la  
educación en el Instituto Nacional  
para la Evaluación de la Educación  
Sylvia Schmelkes del Valle

23 Hacia un concepto de calidad  
Teresa Bracho González

28 Origen, recorrido y logros  
del Modelo Educativo Poblano  
Asistencia, Permanencia  
y Aprendizaje  
Patricia Vázquez del Mercado

## HOJA DE RUTA

34 Problemas y desafíos en el uso  
de las evaluaciones educativas  
José Luis Gutiérrez Espíndola

44 Difusión y uso de resultados  
de estudios y evaluaciones:  
una política clave para mejorar  
la calidad educativa  
Marcela Gajardo

52 La evaluación de las políticas  
y programas educativos y  
el derecho a una educación  
de calidad para todos  
Giulianna Mendieta Melgar  
Magnolia Villarroel Caballero  
Itandehui Salmorán Bautista

## ITINERARIO

60 Miscelánea de recomendaciones

## REPORTE ESPECIAL: CALIDAD EDUCATIVA: ¿CÓMO SE PIENSA Y CÓMO SE MIDE?

63 Calidad educativa: del concepto  
normativo a una agenda para  
su medición  
Francisco Miranda López

68 Cómo se piensa la calidad  
de la educación en Hidalgo,  
Guanajuato, Veracruz, Baja  
California y Durango

76 Equidad: epicentro de la calidad  
en educación  
Harvey Spencer Sánchez Restrepo

82 Componentes de la educación  
de calidad

## OCHO IMÁGENES

88 El concepto de calidad

## DOSSIER: SOBRE LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EN AMÉRICA LATINA

90 Evaluación y calidad educativa  
en Costa Rica y Cuba. Diagnóstico  
del LLECE, avances, desafíos  
y estrategias  
Atilio Pizarro  
Lilliam Mora Aguilar  
Paul Antonio Torres Fernández

## NUESTRO ALFABETO: LETRA K

98 K-sigma: control de procesos para  
mejorar la calidad de la enseñanza

## ANTICUARIA

99 Educar para la libertad

## ARTÍCULOS EN PORTUGUÉS

100

## Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México

Publicación cuatrimestral del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) para contribuir al diálogo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

Año 4, núm. 10, marzo-junio 2018

D. R. © Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Hecho en México. Prohibida su venta.

### Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

#### Junta de Gobierno

Teresa Bracho González, consejera presidenta  
Gilberto Ramón Guevara Niebla, consejero  
Bernardo Naranjo Piñera, consejero  
Sylvia Schmelkes del Valle, consejera  
Patricia Vázquez del Mercado, consejera

#### Unidad de Administración

Miguel Ángel de Jesús López Reyes, titular

#### Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional

Jorge Antonio Hernández Uralde, titular

#### Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación

María del Carmen Reyes Guerrero, titular

#### Unidad de Normatividad y Política Educativa

Francisco Miranda López, titular

#### Coordinación Ejecutiva de la Junta de Gobierno

Verónica Malo Guzmán, titular

#### Coordinación de Direcciones del INEE en las Entidades Federales

José Roberto Cubas Carlin, titular

#### Órgano interno de control

Luis Felipe Michel Díaz, titular

#### Directorio Gaceta

José Luis Gutiérrez Espíndola  
jgutierrez@inee.edu.mx

#### Dirección

Blanca Estela Gayosso Sánchez  
bgayosso@inee.edu.mx

#### Coordinación

José Arturo Cosme Valadez  
arcosmev@inee.edu.mx

#### Editor responsable

## Gestión de contenido y desarrollo editorial

### LACANTI

Efrén Calleja Macedo  
Dirección editorial

Benito López Martínez  
Dirección de arte

María Magdalena Alpizar Díaz  
Coordinación editorial

Mary Carmen Reyes López  
Selma Isabel Jaber De Lima  
Mabel Eugenia Jiménez Pérez  
Asistencia editorial

#### Ilustración

Portada, p. 63-97: Claudia Navarro  
p. 4-57: Enrique Torralba

#### Fotografía

Graciela Zavala Segreste

#### Traducción al portugués

Camila Teicher | Traduc-ir

#### Traducción al inglés

Fred Rogers | Tiosha Bojórquez

### Apoyo institucional

#### Difusión, micrositio y redes

Dirección General de Comunicación Social

#### Encuesta, estadística y apoyo informático

Dirección General de Informática y Servicios Técnicos

#### Recursos financieros y materiales

Dirección General de Administración y Finanzas

#### Registro y derechos de autor

Dirección General de Asuntos Jurídicos

## Comité Editorial de la Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México

Consejera de la Junta de Gobierno del INEE  
Sylvia Schmelkes del Valle

Titular de la Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional  
José Antonio Hernández Uralde

Titular de la Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación  
María del Carmen Reyes Guerrero

Titular de la Unidad de Normatividad y Política Educativa  
Francisco Miranda López

Secretaría Académica, titular de la Dirección General para la Coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa  
Adriana Guadalupe Aragón Díaz

Secretaría Técnica, titular de la Dirección General de Difusión y Fomento de la Cultura de la Evaluación  
José Luis Gutiérrez Espíndola

Titular de la Dirección General de Comunicación Social  
Juan Jacinto Silva Ibarra

Titular de la Coordinación de las Direcciones del INEE en las entidades federativas  
José Roberto Cubas Carlin

Titular de la Dirección de Difusión y Publicaciones  
Blanca Estela Gayosso Sánchez

Editor responsable de la Gaceta  
José Arturo Cosme Valadez

*Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México.* Año 4, núm. 10, marzo-junio 2018, es una publicación cuatrimestral del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) a cargo de la Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación del INEE, para contribuir al diálogo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Barranca del Muerto No. 341, Col. San José Insurgentes, Deleg. Benito Juárez, C.P. 03900, México, D. F. Tel.: (55) 5482-0900. www.inee.edu.mx. Editor responsable: Arturo Cosme Valadez / [arcosmev@inee.edu.mx](mailto:arcosmev@inee.edu.mx). **Certificado de Reserva de Derechos al uso Exclusivo (versión digital):** 04-2015-052609471000-203, ISSN: 2448-5152, ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derechos de Autor. Licitud de Título y Contenido, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación en trámite. Permiso SEPOMEX en trámite.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del INEE. El contenido, la presentación, la ilustración y la fotografía, así como la disposición en conjunto y de cada página de esta publicación son propiedad del INEE. Se autoriza su reproducción parcial o total por cualquier sistema mecánico, digital o electrónico para fines no comerciales y citando la fuente de la siguiente manera:

Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (2018). *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa*, núm. 10 (marzo-junio).

#### Comentarios y sugerencias:

[gacetapnee@inee.edu.mx](mailto:gacetapnee@inee.edu.mx)  
[pnee@inee.edu.mx](mailto:pnee@inee.edu.mx)



Visite la página del INEE y el blog de la Gaceta: <http://www.inee.edu.mx/index.php/blog-de-la-gaceta/>



Conozca el micrositio de la PNEE: <http://www.inee.edu.mx/index.php/pnee-peeme>



Twitter @INEEMX



INEE Youtube <http://goo.gl/fHRDvC>



INEE Facebook <http://goo.gl/axitPa>



Consulte el catálogo de publicaciones en línea del INEE: [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)

## Editorial

El presente número de la *Gaceta* está dedicado al concepto de calidad en la educación: ¿cómo se construye?, ¿cuáles son sus dimensiones?, ¿cómo se evalúa? El tema es extenso e intenso, y su importancia no puede ser exagerada. Baste con decir que la sola inclusión de la palabra “calidad” en el texto constitucional echó a andar la Reforma Educativa y obligó al Estado a transformar la política en la materia con el fin de satisfacer las nuevas exigencias en términos de pertinencia, relevancia, eficacia, impacto, suficiencia, eficiencia y equidad. Se dice fácil, pero implica un cambio de paradigma en la educación del país y, en consecuencia, en el tipo de personas que lo habitarán y construirán en un futuro cercano.

En “De puño y letra”, la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) enuncia una serie clara y concisa de acciones que es preciso realizar —en México, en 2018— para orientar la educación en el progresivo camino de la calidad.

“Carta náutica”, como es costumbre, nos pone al día respecto de la actualidad institucional.

Nuestro “Invitado” en esta ocasión es Carlos Henríquez Calderón —secretario ejecutivo de la Agencia de Calidad de la Educación de Chile—, quien escribe sobre el admirable trabajo que ahí se realiza. Su colaboración es: “Un sistema que amplía la mirada de calidad y se esfuerza en esa dirección”.

La sección “Voces de la Conferencia” nos trae tres artículos. En “Definiciones de calidad de la educación en el INEE”, Sylvia Schmelkes del Valle hace un matizado análisis sobre estos conceptos rectores, sus fuentes y sus interpretaciones. Complementando su descripción, la consejera presidenta del INEE, Teresa Bracho, reflexiona sobre la “calidad a partir del principio de mejora continua”, la cual da sentido a las acciones y cambios de la Reforma Educativa. Por último, Patricia Vázquez del Mercado, entonces secretaria de Educación Pública de Puebla, nos habla sobre las estrategias y perspectivas con las que se propuso elevar la calidad educativa en su entidad.

En la sección “Hoja de ruta”, José Luis Gutiérrez aborda los retos implicados en el proceso de convertir los resultados de las evaluaciones en mejoras educativas tangibles y las mediaciones que se deben cumplir para llegar de uno a otro punto. Desde otra perspectiva, Marcela Gajardo plantea también el papel de la difusión y uso de los resultados de las evaluaciones para mejorar la calidad educativa. Por su parte, Giulianna Mendieta, Magnolia Villarroel e Itandehui Salmorán exponen la complejidad de evaluar políticas y programas educativos orientados a la calidad.

El “Reportaje especial: Calidad educativa: ¿cómo se piensa y cómo se mide?” inicia con un artículo de Francisco Miranda, quien hace una propuesta para derivar una agenda de medición de calidad educativa de su propio concepto normativo. En segundo lugar, los funcionarios de Hidalgo, Guanajuato, Veracruz, Baja California y Durango nos cuentan su experiencia en la instrumentación de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), que buscan disminuir en las entidades las principales brechas en la materia. En la tercera parte de la sección, Harvey Spencer Sánchez nos brinda una visión amplia y profunda de la calidad educativa centrada en los derechos humanos.

El artículo “Componentes de la educación de calidad”, como es propio de la sección “De pie en el aula”, contiene el punto de vista de docentes, supervisores y directores acerca del tema.

Esta revisión se cierra con nuestro “Dossier”, que convoca a tres expertos a hablar “Sobre la evaluación de la calidad en América Latina”: Atilio Pizarro, coordinador general del LLECE; Lilliam Mora Aguilar, directora de Gestión y Evaluación de la Calidad del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica; y Paul Antonio Torres Fernández, coordinador nacional del LLECE y subdirector general del Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de Cuba.

Esperamos que el presente número de la *Gaceta* sea útil para nuestros lectores y contribuya al debate e intercambio de ideas en el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

*Los editores*



**P**oco diré de la importancia que tiene la educación buena. Tampoco me detendré en mostrar que la hoy usada es mala: mil lo han demostrado ya, y no he de pararme a llenar un libro de cosas que todo el mundo sabe. Únicamente observaré que desde hace infinito tiempo no hay más que una voz contra la práctica establecida, sin que a nadie se le ocurra proponer otra que sea mejor. La literatura y el saber de nuestro siglo más tienden a destruir que a edificar. Censúrase con tono de maestro; mas para proponer se debe tomar otro tono, y esto ya complace menos a la elevación filosófica. A pesar de tantos escritos que, según dicen, sólo tienen por objeto la utilidad pública, todavía sigue olvidado el arte de formar a los hombres, que es la primera de todas las utilidades.

**Jean-Jacques Rousseau, *Emilio o de la educación*, 1762**

# La calidad educativa en México

JUNTA DE GOBIERNO DEL INEE

**E**n un texto de reciente aparición —*Educación para la democracia y el desarrollo de México*—, los consejeros que integran la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación toman postura respecto a los desafíos más relevantes del actual panorama educativo del país y señalan con claridad los principales “asuntos que requieren atención para garantizar el derecho de todos a una educación de calidad” (Junta, 2018: 10). Éstos son los siguientes:

*El fortalecimiento de las escuelas normales.* El país requiere centros de alta calidad competentes para la formación inicial de las maestras y los maestros.

*El fortalecimiento de los centros escolares.* Es imprescindible hacer de ellos el centro de las políticas, del sistema y de las acciones educativas.

*La evaluación y revisión de planes de estudio.* El esfuerzo educativo ha de ser a largo plazo, con evaluación periódica y cambios curriculares con sustento suficiente.

*La investigación educativa.* La mejora de la educación nacional exige ampliar el conocimiento sistemático sobre ella, lo que requiere a su vez vigorizar la investigación educativa y promover su desarrollo empírico sobre la enseñanza, los maestros y lo que ocurre en el salón de clases.

*La participación de los padres de familia.* Ha de ser materia de políticas específicas de vinculación de los padres y las madres de familia con las escuelas de sus hijos.

*La equidad en los servicios educativos.* Se le debe dar prioridad a la atención de comunidades en situación de vulnerabilidad.

*La educación, productividad y trabajo.* Es fundamental dotar al estudiante de conocimientos y habilidades para su desenvolvimiento óptimo en la sociedad y en el mundo del trabajo.

*La autonomía de la educación.* Es indispensable guiar las decisiones de la política educativa hacia el bienestar nacional y el interés superior de la niñez.

*Las condiciones materiales.* Ninguna política está completa si no asigna un lugar importante a la infraestructura y condiciones materiales de las escuelas y planteles.

*Los problemas de gobernabilidad en el sistema educativo.* Se trata de una situación que se asocia con factores económicos, sociales y políticos que son distintos entre regiones e incluso entre entidades, y que impactan negativamente el desarrollo de niños, jóvenes y del propio sistema.

*El financiamiento de la educación.* México invierte recursos públicos en educación equivalentes a 5.3% de su producto interno bruto (PIB); no obstante, el gasto por alumno es bajo. Se requiere mayor eficiencia en el uso de los recursos de la educación.

*El federalismo.* Las asimetrías nacionales se reflejan en la organización institucional en materia educativa.

*La base única de información oficial.* Se necesita un sistema confiable y suficiente, basado en datos registrales, que se complemente con información de contexto para optimizar la gestión del sistema escolar en su conjunto (Junta, 2018: 11-12).

JUNTA DE GOBIERNO (2018). *Educación para la democracia y el desarrollo de México*. Ciudad de México: INEE.

## ACCIONES DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PMP-SNEE 2016-2020

**E**n el marco de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) y del Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa 2016-2020 (PMP-SNEE), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) impulsó el diseño de 170 Proyectos Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PROEME) que están siendo implementados actualmente; de ellos, 130 pertenecen al ámbito de las autoridades educativas locales, 34 son de carácter nacional y seis corresponden al ámbito internacional.

De los 130 PROEME, 68% se enfocó en la realización de nuevas evaluaciones; 31%, en el uso y difusión de resultados de evaluaciones que ya existen; y 1%, en la implementación de intervenciones de mejora. Todos ellos tienen como objetivo final incidir en la disminución de brechas educativas en las 32 entidades federativas y, por tanto, coadyuvar al cumplimiento del derecho a una educación de calidad.

Durante 2017, el Instituto desarrolló acciones de asesoría y fortalecimiento de capacidades institucionales a través de diversas formas de acompañamiento, así como de diferentes esfuerzos de capacitación. Éstos se pueden dividir en tres vertientes principales:

1. *Elaboración y difusión de guías de acompañamiento técnico.* Para orientar y facilitar las acciones comprometidas en los PROEME, en 2017 el INEE diseñó y compartió, con los equipos técnicos estatales, guías que los orientaron teórica y metodológicamente para la formulación de marcos de referencia, instrumentos de evaluación, estrategias de difusión y uso de resultados de evaluaciones, así como de intervenciones educativas.
2. *Asesoría y acompañamiento.* Diseñada y desarrollada *ad hoc* para los propios responsables estatales de implementar los PROEME. El Instituto realizó reuniones nacionales entre los enlaces estatales y los equipos técnicos del INEE con la finalidad de analizar los avances y experiencias derivados del desarrollo de sus proyectos de evaluación y mejora, y con ello establecer estrategias de articulación e integración de resultados. Además de dichas reuniones, se realizaron visitas de acompañamiento; en ellas se analizaron los avances, se discutieron las metodologías y procedimientos implementados sobre los proyectos de evaluación y mejora educativa, y se retroalimentó el trabajo de los equipos estatales. Durante 2017, se llevaron a cabo cincuenta

visitas a las entidades federativas como acciones de acompañamiento a las autoridades educativas. De acuerdo con el propósito de la visita, el desglose es el siguiente:

- 35 visitas con la finalidad de dar seguimiento a la implementación de los PROEME, incluidos en su Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), y brindar apoyo técnico y asesoría.<sup>1</sup>
  - 15 visitas para realizar la presentación oficial de los PEEME, con la participación de las autoridades educativas estatales, así como del INEE.<sup>2</sup>
3. *Formación en materia de evaluación.* Con el fin de promover y contribuir a la formación de especialistas en distintos campos de la evaluación de la educación, así como de realizar las acciones de capacitación requeridas para llevar a cabo los proyectos y acciones de evaluación del Instituto y, en su caso, del Sistema Educativo Nacional (SEN), se llevaron a cabo diversos programas de formación, capacitación y fortalecimiento a partir de la colaboración entre el INEE e instituciones de educación superior nacionales e internacionales que responden a las necesidades de tales programas.

Entre 2016 y 2018, el INEE ha impulsado acciones de capacitación para diversos funcionarios públicos encargados de implementar los PROEME. Así, a lo largo de dos años, y a través de cinco instituciones de nivel nacional e internacional, se han desarrollado y fortalecido capacidades para favorecer el avance y cumplimiento de metas de los proyectos.

Sin duda, esta labor ha implicado la transferencia, el desarrollo y el fortalecimiento de capacidades de índole técnica y de otras asociadas con el capital social de las organizaciones, con la consolidación de las áreas estatales de evaluación en cada entidad federativa y con la generación de sinergias institucionales para el desarrollo de conocimiento sobre la materia. Estas vertientes constituyen una herramienta fundamental para el desarrollo de las acciones programadas en 2018 en materia de generación y pilotaje de instrumentos de evaluación, así como para la implementación de estrategias de difusión y uso de resultados. Hacia 2020, éstas impulsarán el avance de las metas que contempla el PMP-SNEE.

**Tabla 1. Acciones de fortalecimiento de capacidades, 2016-2018**

Nombre de la especialidad, diplomado o curso	Institución responsable	Participantes
Diplomado en evaluación educativa	UNAM	282
Especialidad en política y gestión de la evaluación educativa	FLACSO	112
Proyecto de observación en aula	ILCE	183
Diplomado en evaluación de la gestión educativa	IIFE-UNESCO	329
Curso de desarrollo de capacidades en evaluación educativa	MIDE	61
<b>Total</b>		<b>967</b>

## Referencia y notas

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (2017). *Criterios técnicos para el desarrollo, uso y mantenimiento de instrumentos de evaluación*. Ciudad de México: INEE. Disponible en: <goo.gl/oXx3Ci> [Consulta: marzo de 2018].

- 1 Baja California (2), Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas (2), Chihuahua (2), Durango, Guerrero (2), Hidalgo (2), Jalisco (2), Michoacán, Morelos, Nayarit (4), Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco (4), Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.
- 2 Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.

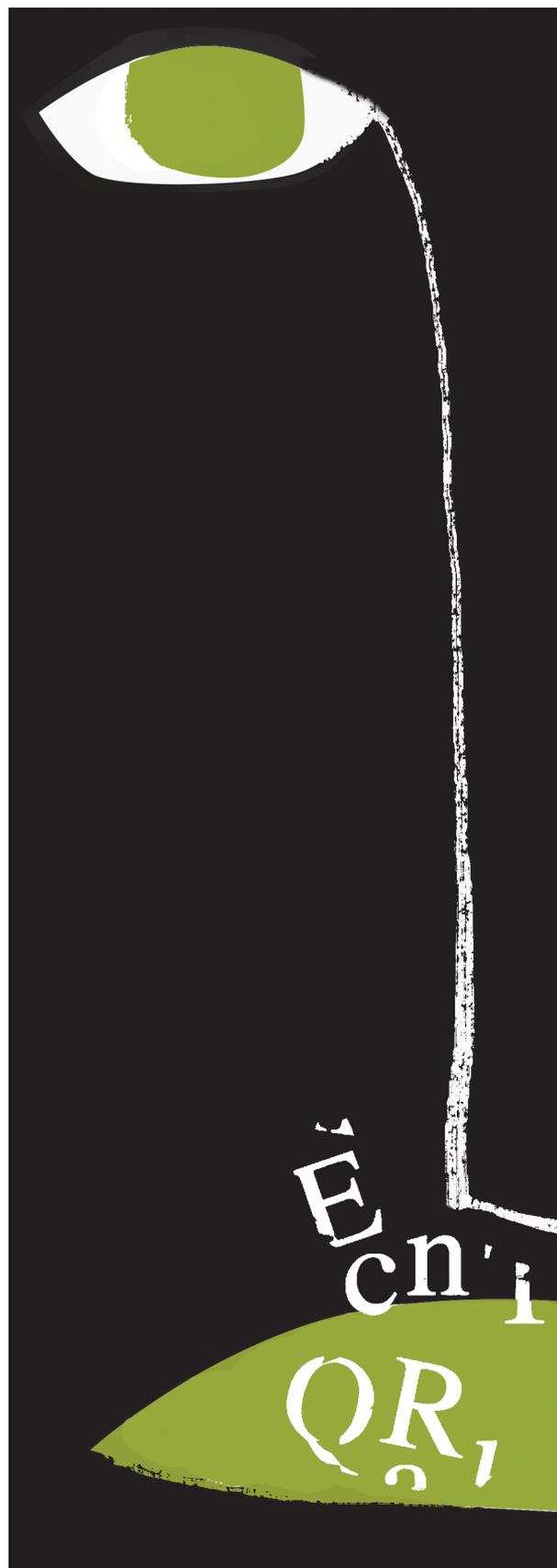
# Un sistema que amplía la mirada de calidad y se esfuerza en esa dirección

En este artículo, **Carlos Henríquez Calderón**, maestro en Gestión y Políticas Públicas por la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, nos ofrece un fresco del admirable trabajo llevado a cabo en Chile por la Agencia de Calidad de la Educación, de la cual es secretario ejecutivo. Destaca en su discurso la amplitud de miras con la que se ha emprendido la tarea y, al mismo tiempo, la concentración en que el trabajo evaluativo se refleje sin ambigüedades en una mejor calidad de la educación.

CARLOS HENRÍQUEZ CALDERÓN  
[carlos.henriquez@agenciaeducacion.cl](mailto:carlos.henriquez@agenciaeducacion.cl)

## Introducción

Una de las reformas más importantes a la educación chilena durante la última década corresponde a la creación de un sistema que propone asegurar la calidad de la educación e instalarla como un derecho para todos los niños, niñas y jóvenes que se educan en Chile. Lo anterior, en concordancia con los objetivos de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) en la materia, que buscan “Garantizar una educación



inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos” (UNESCO, 2015).

En el marco del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC),<sup>1</sup> se creó la Agencia de Calidad de la Educación (en adelante, la Agencia),<sup>2</sup> que inició funciones en 2012. El SAC se organiza en torno a la evaluación de resultados y procesos educativos, a la generación de información para el sistema escolar y a la entrega de orientación y apoyo a establecimientos que, al considerar el contexto socioeconómico de sus estudiantes, presentan mayores debilidades respecto al desempeño educativo.

Durante los últimos años, la Agencia ha impulsado un proceso de *resignificación* de la evaluación, enfatizando su propósito de servir como puente entre la enseñanza y el aprendizaje, y con ello aportar al mejoramiento educativo. Para avanzar en este desafío, se definió como objetivo estratégico institucional el transitar hacia un sistema integral de evaluaciones de resultados educativos más amplio y comprensivo, que entregue más y mejor información para la toma de decisiones pedagógicas y de gestión a los equipos directivos, docentes de las escuelas y liceos, y contribuya a mejorar la calidad de la educación en todos los establecimientos del país. En este sentido, se ha buscado promover una evaluación centrada en la orientación y la mejora escolar, más allá de la responsabilización y rendición de cuentas que contempla como usos la normativa vigente, para contribuir así al mejoramiento de la calidad de la educación en Chile.

En el esfuerzo por resignificar la evaluación y convertirla en una herramienta que sea de utilidad en los procesos de mejora escolar, el Ministerio de Educación y la Agencia han desarrollado diversas iniciativas orientadas a revisar el sistema nacional de evaluación y a optimizarlo para favorecer el uso pedagógico de sus resultados, con el fin de lograr mayor calidad y equidad educativas.

De acuerdo con el marco legal, se considera que los establecimientos deben ser clasificados anualmente en cuatro categorías de desempeño: *alto*, *medio*, *medio-bajo* e *insuficiente*, las cuales se construyen a partir de un índice de resultados educativos

Se ha buscado promover una evaluación centrada en la orientación y la mejora escolar, más allá de la responsabilización y rendición de cuentas que contempla como usos la normativa vigente.

académicos y no académicos, y se ajustan según las características socioeconómicas de los estudiantes de cada establecimiento, en el entendido de que el nivel socioeconómico es un factor que incide en los resultados educativos.

La ley indica que los establecimientos clasificados en las categorías de desempeño insuficiente y medio-bajo deben recibir orientación a través de las visitas de evaluación y orientación que realiza la Agencia, en las cuales pondera los procesos de gestión de los establecimientos para identificar sus fortalezas y debilidades, y proponer buenas prácticas que propendan a mejorar su desempeño. Además, estos recintos deben recibir apoyo del Ministerio de Educación, que presta este servicio directamente por medio de los supervisores o de una entidad habilitada para ello. El principal objetivo es asesorar y acompañar a las escuelas en el diseño de mecanismos que favorezcan el desarrollo de sus capacidades en la gestión institucional, promoviendo el liderazgo pedagógico y el trabajo colaborativo para la mejora de los aprendizajes.

Por otro lado, la ley estipula consecuencias, que van desde el envío de una carta certificada a los apoderados de establecimientos que han sido clasificados en categoría insuficiente durante cuatro años consecutivos,<sup>3</sup> hasta la revocación del reconocimiento oficial y su eventual cierre.<sup>4</sup>

Esta observación permite al equipo de evaluadores elaborar un diagnóstico de los procesos de gestión del establecimiento, que deriva en un taller de orientación a la mejora, diseñado de manera particular a raíz de la realidad de cada establecimiento.

La construcción de la categoría de desempeño que sirve de insumo a la política de aseguramiento de calidad implica evaluar tanto los resultados educativos considerados en la ley como un conjunto de indicadores asociados con la calidad de la educación. Una vez calculada e informada la categoría de desempeño, se lleva a cabo la evaluación de procesos de gestión en los establecimientos de menor nivel.

### EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS EDUCATIVOS

Parte importante del quehacer de la Agencia consiste en evaluar el desempeño académico en asignaturas clave como Lenguaje, Matemática y Ciencias, para lo cual se implementa, desde 1988, un Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), cuyo propósito es eminentemente *sumativo*. Esta prueba evalúa censalmente los logros de aprendizaje referidos al currículo nacional en distintos grados,<sup>5</sup> y se aplica de acuerdo con un plan que se elabora cada cinco años. A partir de 2013 se aplican pruebas censales a estudiantes de educación básica con discapacidad sensorial. A las pruebas SIMCE censales se agregan las muestrales, rendidas por estudiantes de distintos grados.<sup>6</sup>

Desde 2014, la Agencia evalúa y reporta los indicadores de desarrollo personal y social con el fin de avanzar hacia una educación más integral para todos los niños, niñas y jóvenes del país. Cuatro de ellos —autoestima académica y motivación escolar, clima de convivencia escolar, participación y formación ciudadana, y hábitos de vida saludable— son medidos a través de los *Cuestionarios de contexto y calidad de la educación*, que se aplican paralelamente a la prueba SIMCE. Los otros cuatro —equidad de género, asistencia, retención escolar, y tasa de titulación para la modalidad técnico-profesional en enseñanza media— se calculan con datos secundarios.

### EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE GESTIÓN

La Agencia evalúa los procesos de gestión escolar con base en los llamados estándares indicativos del desempeño (EID), un conjunto de referentes que constituyen un marco orientador para los establecimientos y sus sostenedores. La batería fue elaborada por el Ministerio de Educación, aprobada por el Consejo Nacional de Educación y dictada mediante Decreto Supremo.

Esta evaluación se aplica en el contexto de la visita de evaluación y orientación —también llamada *visita integral*—, que se realiza bienalmente a los establecimientos clasificados en la categoría insuficiente, y cada cuatro años a los clasificados en la categoría medio-bajo. En las visitas se establece un vínculo directo con el establecimiento, a partir del cual es posible observar en profundidad cuatro dimensiones de la gestión escolar: liderazgo, gestión pedagógica, formación y convivencia, y gestión de recursos. Esta observación permite al equipo de evaluadores elaborar un diagnóstico de los procesos de gestión del establecimiento, que deriva en un taller de orientación a la mejora, diseñado de manera particular a raíz de la realidad de cada establecimiento.

De esta manera, la Agencia ha transitado desde un sistema que sólo evaluaba resultados a uno que incorpora la evaluación de procesos de gestión escolar. Con ello, se ha conocido en mayor profundidad el trabajo diario de los establecimientos, lo que favorece una mejor orientación y la entrega de

insumos oportunos a la política educativa para que ésta focalice sus esfuerzos en los establecimientos que requieren más apoyo.

### Concepto de calidad de la educación e innovaciones

En la política pública, implementada conforme a la ley en la materia, subyace un concepto de calidad de la educación que da fundamento a la evaluación y orientación que realiza la Agencia. En esta sección presentamos los tres ejes que dan sentido a la noción que opera en la política actual: una mirada amplia de la calidad, la idea de que todos los establecimientos pueden movilizar procesos de mejora si reciben los apoyos necesarios y la centralidad de la equidad para generar una educación de calidad. Estas claves son contrastadas con la visión de los actores educativos, obtenida a partir de una serie de estudios efectuados por la misma Agencia.<sup>7</sup> En cada eje se presentan las principales innovaciones que la institución ha realizado para impulsarlos y, en definitiva, para promover mejoras en la calidad de la educación.

### Construir calidad desde una mirada amplia

La política pública ha forjado una definición multivariada de la calidad, adoptando una mirada amplia de los aspectos que la constituyen. En este escenario, la Agencia evalúa diferentes puntos del desempeño educativo del establecimiento, los que corresponden tanto al ámbito académico como al no académico.

A nivel de sistema escolar, existe un acuerdo con respecto a la pertinencia de la visión amplia de la calidad de la educación, en el sentido de extender el concepto a aspectos no académicos. Nuestras investigaciones sugieren que los actores valoran este esfuerzo que la institucionalidad ha hecho por ampliar la mirada de la calidad.<sup>8</sup> Por otra parte, el concepto forjado por los actores educativos releva el vínculo afectivo entre el alumno y el profesor, y la importancia de fomentar en los estudiantes habilidades como el pensamiento crítico y la autonomía. Para ellos, una educación de calidad es aquella que forma a los estudiantes en habilidades que van más allá del conocimiento de



asignaturas tradicionales, lo cual plantea el desafío de entender y observar qué hacen los establecimientos para promoverlas, cuáles son las capacidades docentes y qué aspectos del currículo se hacen cargo de su cumplimiento, de modo que se puedan identificar necesidades y generar mejoras.

La Ley SAC impulsa que los establecimientos provean las condiciones idóneas para fomentar las habilidades no académicas que subrayan los actores en la definición de calidad de la educación. Durante estos años hemos generado información y orientaciones concretas respecto de los indicadores de desarrollo personal y social evaluados. Un ejemplo de este esfuerzo es la ficha de convivencia escolar, donde cada establecimiento puede acceder a información desagregada según actor educativo —estudiantes y docentes— de las percepciones sobre aspectos concretos de la convivencia escolar. También se puso a disposición de los establecimientos el libro *Construyendo juntos: claves para la convivencia escolar* (Arón *et al.*, 2017), que recopila buenas prácticas observadas en nuestros establecimientos para mejorar la cohabitación, de modo que inspira a otros a idear prácticas efectivas en su contexto.

### Mobilizar para la mejora

Un segundo aspecto subyacente al concepto de calidad en la política pública alude a la idea de que los establecimientos pueden, con las orientaciones y apoyos adecuados, mejorar sus procesos de gestión y resultados educativos a partir de los cuales son evaluados en el contexto de la ley. Este aspecto, basado fuertemente en la confianza en que los establecimientos pueden mejorar, convive con la presión que genera en ellos un sistema de responsabilización con consecuencias y la alta visibilidad de los resultados de su desempeño.

La Agencia ha orientado sus esfuerzos a potenciar la capacidad de los establecimientos para generar procesos de mejora efectivos y sustentables, en concreto: *a)* ha buscado impulsar la capacidad de autoevaluación en las escuelas (a través de las visitas de evaluación y orientación del desempeño, el fomento del uso de la información para la mejora y el desarrollo de habilidades orientadas al uso de esta información); *b)* ha buscado balancear la evaluación a fin de combinar herramientas formativas y sumativas; y *c)* ha sido proactiva en socializar buenas prácticas con la idea de impulsar a los establecimientos a diseñar su propio plan de acción para la mejora.

### FOMENTAR LA CAPACIDAD DE AUTOEVALUACIÓN EN LOS ESTABLECIMIENTOS

Con el fin de movilizar la mejora escolar, es necesario que el establecimiento reflexione constantemente, utilizando la información disponible, sobre el grado en que los procesos impulsados generan los resultados deseados, y evalúe si las decisiones tomadas en cuanto a procesos de gestión son efectivas.

La visita de evaluación y orientación del desempeño es una buena oportunidad para que los establecimientos con resultados más débiles mediten respecto de la efectividad de sus procesos. Ciertamente, uno de los objetivos de aquella es que se puedan desarrollar habilidades de autoevaluación que permitan identificar fortalezas y debilidades para instaurar estrategias de mejora. Ello implica que el establecimiento entienda el estado de sus resultados, a fin de fijar metas y definir y evaluar acciones para lograrlas de la manera más efectiva.

La Ley SAC considera central la información referida anteriormente y su uso por parte de los establecimientos: una herramienta clave al servicio de la mejora. En este sentido, el esfuerzo de la Agencia ha estado enfocado en entregar mejor información a los establecimientos, lo que ha requerido muchas veces desagregar los contenidos de los reportes y fomentar la instalación de nuevas capacidades para utilizarla.

En el Plan de Evaluaciones 2016-2020 —aprobado por el Consejo Nacional de Educación y actualmente en vigencia—, la cantidad de evaluaciones externas a las que están sometidas las escuelas fue revisada, disminuyendo grados y materias, de dieciocho evaluaciones censales anuales a nueve, en promedio. En este contexto, la Agencia logró entregar información más detallada a través de, por ejemplo, el reporte por eje en los resultados de Matemáticas y Ciencias, que ayuda al establecimiento a identificar sus fortalezas y debilidades en áreas específicas de cada asignatura. Además, desde 2016 se incluye información acerca de la brecha de género en el reporte dirigido a docentes y directores, ante la necesidad detectada de visibilizar esta problemática.<sup>9</sup>

Con la publicación de la *Guía metodológica para el uso de datos*, la Agencia (2018a) busca estimular capacidades en torno al proceso completo de análisis de información, modelo que parte de la fijación de metas, pasa por la recopilación e interpretación de datos, continúa con la toma de decisiones que derivan del análisis y culmina con la evaluación de la efectividad de tales decisiones respecto de la meta inicial. La guía se elaboró para ser trabajada por equipos de sostenedores, directivos y docentes, ilustrando de forma simple, a través de ejemplos concretos, los pasos a seguir para utilizar los datos internos y externos que recibe y genera la escuela. Estas orientaciones apoyan la definición de acciones del Plan de Mejoramiento en función del proyecto educativo.<sup>10</sup> Cabe destacar que esta guía no sirve únicamente para metas de resultados educativos, también puede ser aplicada a objetivos relacionados con la gestión; es decir, constituye una herramienta útil para que en el establecimiento se pueda

A diferencia de las pruebas estandarizadas, este instrumento está a disposición de los docentes y equipos directivos de las escuelas para que puedan revisar los textos y las preguntas con propósitos pedagógicos, y les sirva como modelo en las evaluaciones internas.

reflexionar en torno a la manera como los procesos se asocian con los resultados.

### BALANCEAR LAS OPORTUNIDADES DE EVALUACIÓN

Diversos autores han señalado que las prácticas de evaluación formativa tienen un gran efecto en la mejora de los aprendizajes de los estudiantes, al aumentar su motivación y reducir las brechas (Dunn y Mulvenon, 2009; Black y Wiliam, 2006; Heritage, 2010). La Agencia entiende que las evaluaciones sumativas o *del* aprendizaje, como la prueba SIMCE, si bien son relevantes para la toma de decisiones, no tienen el mismo alcance y uso que las orientadas *para* el aprendizaje o con propósito formativo. A diferencia de las primeras, estas últimas proveen información oportuna respecto del desempeño de cada estudiante para que el docente pueda ajustar el proceso de enseñanza y aprendizaje y hacerlo más efectivo.

Dada esta evidencia, la Agencia ha trabajado en el fortalecimiento de las evaluaciones con propósito formativo en el sistema escolar, impulsando dos métodos: progresivo y formativo. Ambos complementan la información entregada por el SIMCE, de manera que se obtiene una variedad de enfoques y propósitos evaluativos.

Evaluación Progresiva pone a disposición de los establecimientos un instrumento para ser usado interna y voluntariamente, de manera que los docentes

puedan obtener información oportuna, específica y pertinente respecto de los avances en el desarrollo de habilidades de Comprensión Lectora en estudiantes de segundo grado básico y de Matemáticas en séptimo básico. La herramienta recoge información en tres momentos del año escolar y tiene como principal propósito orientar, con evidencia, las decisiones pedagógicas para mejorar los aprendizajes de los estudiantes. Progresiva se basa en cuatro principios: alineamiento curricular,<sup>11</sup> voluntariedad,<sup>12</sup> flexibilidad,<sup>13</sup> y colaboración.<sup>14</sup> A diferencia de las pruebas estandarizadas, dicho instrumento está a disposición de los docentes y equipos directivos de las escuelas para que puedan revisar los textos y las preguntas con propósitos pedagógicos, y les sirva como modelo en las evaluaciones internas.

Los resultados de Progresiva son entregados de manera inmediata, con el fin de que las escuelas tomen decisiones y desarrollen rápidamente acciones para la mejora de los aprendizajes. Se reporta información por alumno para la habilidad evaluada (promedio y nivel según los estándares de aprendizaje definidos por el Ministerio de Educación); ello contribuye a vincular la evaluación y el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Asimismo, la Agencia define usos deseados y no deseados con la idea de fomentar la correcta interpretación y empleo de los resultados; también entrega sugerencias acerca de cómo desarrollar las habilidades evaluadas.<sup>15</sup>

La comunidad recibe a un equipo de profesionales de la Agencia que interioriza su forma de trabajo y, en conjunto con la escuela, caracteriza una práctica que destaque por su relevancia educativa, institucionalización y sistematicidad.

Por otra parte, Evaluación Formativa busca facilitar el proceso que los docentes y estudiantes realizan para identificar qué deben aprender los alumnos, cuál es el estado de sus aprendizajes con relación a lo que deben lograr y cuáles son los pasos a seguir para cerrar la brecha. El proceso involucra recoger evidencia del aprendizaje de los estudiantes mientras aprenden y, con base en ella, retroalimentarlos; también se busca la retroalimentación del docente en su propia práctica.

La Agencia ha puesto a disposición de las escuelas un sitio web con recursos que permiten plantear metas de aprendizaje concretas, levantar evidencia e interpretarla, para finalmente apoyar el avance de los estudiantes. Asimismo, se han dispuesto herramientas para fortalecer el papel activo del estudiante en el proceso de aprendizaje, fomentando la autoevaluación y la evaluación entre pares. La institución ha trabajado con un grupo de escuelas a fin de promover este enfoque evaluativo; se han probado los recursos y recibido sugerencias respecto de los materiales utilizados y las necesidades particulares del contexto escolar. Ha sido como un *laboratorio* para mejorar los productos. También se han difundido videos con prácticas docentes que han servido como modelo de uso de las herramientas y se ha expresado la valoración tanto de directivos como de docentes acerca de la importancia de la evaluación formativa en su labor cotidiana.

### SISTEMATIZACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS

Una tercera forma empleada por la Agencia para impulsar la mejora en los establecimientos educacionales ha sido la sistematización y difusión de buenas prácticas observadas en nuestras escuelas.

En primer lugar, se encuentran las visitas de aprendizaje realizadas a establecimientos que, considerando su contexto socioeconómico, presentan un alto desempeño.<sup>16</sup> Éstas permiten, junto con los actores de la comunidad educativa, sistematizar prácticas que inciden directa o indirectamente en el desarrollo de los estudiantes y el mejoramiento institucional en ese contexto, de suerte que aportan alternativas reales para enfrentar los desafíos del desarrollo institucional y de los alumnos.

En la visita de aprendizaje, la comunidad recibe a un equipo de profesionales de la Agencia que interioriza su forma de trabajo y, en conjunto con la escuela, caracteriza una práctica que destaque por su relevancia educativa, institucionalización y sistematicidad. Se llevan a cabo reuniones, entrevistas, y observaciones de clases y de otras actividades propias de la escuela. Sobresalen, además, talleres donde los propios protagonistas problematizan y sistematizan la práctica.

En la sistematización de cada experiencia interesa rescatar sus sentidos, logros, el paso a paso de la interacción entre los participantes, la trayectoria, los facilitadores, y las formas de superar las dificultades y de asumir desafíos para asegurar su mejoramiento en el tiempo. Luego, se analizan grupos de experiencias donde se busca identificar elementos comunes, sin perder de vista lo singular de cada una. A través de dispositivos presenciales, digitales, audiovisuales e impresos, este trabajo se pone a disposición de las escuelas y de las instituciones del SAC para inspirar procesos de mejoramiento que promuevan el análisis y la problematización sobre las temáticas abordadas



y el diseño de nuevas alternativas contextualizadas (Agencia, 2016a; 2017).

En segundo lugar, se crea una agenda de estudios que recopilan buenas prácticas en el fomento de los indicadores de desempeño evaluados en el contexto de la Ley SAC. En virtud de esta iniciativa, se han publicado estudios a propósito de la reducción de la brecha de género (Agencia, 2016b), la mejora del clima de convivencia escolar (Arón, 1917), y las claves para el mejoramiento educativo (Agencia, 2018b), entre otros.

### Calidad con equidad

Un tercer punto central en el concepto de calidad que se lee en la política pública tiene que ver con la ponderación que para su logro se le atribuye a la equidad. La Ley SAC adopta una postura compensatoria, en la medida en que la evaluación del desempeño educativo se realiza considerando el contexto socioeconómico de los estudiantes. El índice de resultados que da origen a la categoría de desempeño es ajustado —como se mencionó— según las características socioeconómicas de los alumnos atendidos por cada establecimiento. Este ajuste es una manera de resarcir las desventajas derivadas de la vulnerabilidad socioeconómica y responde a la necesidad de responsabilizar de manera justa a los establecimientos, en el entendido de que educar en contextos de vulnerabilidad es más desafiante y debe tomarse en cuenta a la hora de evaluar su desempeño.

La política pública en educación ha tenido importantes avances en el intento por mejorar las oportunidades de los estudiantes más vulnerables a través de iniciativas de tipo compensatorio, como la Ley de

Subvención Escolar Preferencial. En esta línea, la categoría de desempeño se calcula con base en las condiciones contextuales, ajustando el índice de acuerdo con una serie de variables sociales y económicas.

### Reflexiones finales

El sistema de evaluación chileno ha buscado ser más comprensivo de los procesos educativos y sus resultados, y ha presentado importantes logros en este aspecto. Desde 2014, el sistema escolar del país cuenta con una evaluación de calidad más amplia, ya que no sólo considera los aprendizajes académicos de los estudiantes medidos a través de las pruebas SIMCE, sino que también incorpora aspectos de su formación y desarrollo no académicos, mismos que fueron señalados en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad como relevantes para una formación integral, y que se plasman en los indicadores de desarrollo personal y social. Además, se avanza la mirada hacia el proceso que da origen a los resultados educativos, profundizando así en las dinámicas escolares que favorecen la calidad y equidad del sistema en su conjunto.

Como Agencia y como Sistema de Aseguramiento de la Calidad hemos apostado por ampliar la perspectiva de ésta, con foco en que cada colegio sea gestor, actor y protagonista de sus resultados. Este punto de vista implica poner atención a otros elementos de la formación de los estudiantes, como la experiencia escolar y la formación en habilidades socioemocionales que permiten empatizar con los demás y construir una sociedad verdaderamente cohesionada.

La tarea está en consolidar la escuela como un lugar seguro, donde se fomente el bienestar, el respeto y la valoración de la diversidad. Una escuela donde los estudiantes puedan aprender a aprender, generar espacios de convivencia y respeto, y ejercer sus derechos para la construcción de una sociedad más justa y tolerante: la democracia que queremos para este siglo XXI. €

## Referencias y notas

AGENCIA DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (2016). *Marcha Blanca: estudio de percepciones, opiniones y actitudes de sostenedores, equipos directivos y docentes sobre el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SAC)*. Santiago de Chile: Agencia de Calidad de la Educación. Disponible en: <goo.gl/SwB7NL> [Consulta: marzo de 2018].

AGENCIA DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (2016a). *Se puede: diez experiencias de inclusión, desarrollo de habilidades y educación integral hoy*. Santiago de Chile: Agencia de Calidad de la Educación. Disponible en: <goo.gl/tLq3Gz> [Consulta: marzo de 2018].

AGENCIA DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (2016b). *Buenas prácticas en la reducción de las brechas de género en resultados SIMCE*. Santiago de Chile: Agencia de Calidad de la Educación. Disponible en: <goo.gl/cehKhj> [Consulta: marzo de 2018].

AGENCIA DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (2017). *Se puede: doce prácticas de aula, desarrollo profesional docente y liderazgo pedagógico*. Santiago de Chile: Agencia de Calidad de la Educación. Disponible en: <goo.gl/dARWge> [Consulta: marzo de 2018].

AGENCIA DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (2018). *Tarea de todos: hacia una visión compartida de la calidad de la educación*. Santiago de Chile: Agencia de Calidad de la Educación. Disponible en: <goo.gl/mR9bDJ> [Consulta: marzo de 2018].

AGENCIA DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (2018a). *Guía metodológica para el uso de datos*. Santiago de Chile: Agencia de Calidad de la Educación. Disponible en: <goo.gl/NrvwjK> [Consulta: marzo de 2018].

AGENCIA DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (2018b). *Claves para el mejoramiento escolar*. Santiago de Chile: Agencia de Calidad de la Educación. Disponible en: <goo.gl/WJBoF4> [Consulta: marzo de 2018].

ARÓN, Ana María, Neva Milicic, Magdalena Sánchez y Joaquín Subercaseaux (2017). *Construyendo juntos: claves para la convivencia escolar*. Santiago de Chile: Agencia de Calidad de la Educación. Disponible en: <goo.gl/tzif2X> [Consulta: marzo de 2018].

BLACK, Paul y Dylan Wiliam (2006). *Inside the Black Box: Raising Standards Through Classroom Assessment*. Londres: King's College London.

DUNN, Karee y Sean Mulvenon (2009). "A Critical Review of Research on Formative Assessment: The Limited Scientific Evidence of the Impact of Formative Assessment in Education". *Practical Assessment, Research & Evaluation* 14 (7): 1-11.

HERITAGE, Margaret (2010). *Formative Assessment: Making It Happen in the Classroom*. Thousand Oaks: Corwin Press.

UNESCO (2015). *Educación 2030. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4*. Disponible en: <https://goo.gl/opDsVX> [Consulta: marzo de 2018].

- 1 Este Sistema se creó a partir de la Ley General de Educación del año 2009 (N°20370 LEGE) en la Ley N°20529.
- 2 Además, se creó la Superintendencia de Educación y, con nuevas funciones, el Consejo Superior de Educación se convirtió en Consejo Nacional de Educación. Dichas instituciones se sumaron al Ministerio de Educación. Las instituciones del SAC se coordinan para fortalecer la mejora educativa en las escuelas y generar equilibrio entre la autonomía de los sostenedores, la fiscalización para el resguardo de los derechos de los actores del sistema escolar, la evaluación educativa, la entrega de orientación y apoyo a los colegios, y la exigencia en la rendición de cuentas a los propios establecimientos.
- 3 En la cual se incluye un listado de los 30 establecimientos más cercanos clasificados en una categoría de desempeño superior.
- 4 El cierre del establecimiento se hace efectivo cuando éste ha sido clasificado en categoría insuficiente durante cinco años consecutivos, o seis en caso de que haya presentado alguna mejora significativa de sus resultados en el periodo.
- 5 Lenguaje y Comunicación (comprensión de lectura y escritura), Matemáticas, Ciencias Naturales, Historia,

- Geografía y Ciencias Sociales. Se aplica a estudiantes de cuarto, sexto y octavo grados básico y II medio.
- 6 Actualmente estas pruebas evalúan Lectura en segundo básico; Inglés en III medio; y Formación Ciudadana y Educación Física en 8° básico. El plan de evaluación contempla, además, una prueba de competencias genéricas en educación media técnico profesional, que se aplicará a IV medio en 2020. Del mismo modo, el plan de evaluación considera la aplicación de los estudios internacionales Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), Estudio Internacional de Tendencias en Matemática y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés), Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE), Estudio Internacional de Alfabetización Computacional y Manejo de Información (ICILS, por sus siglas en inglés) y Estudio Internacional del Progreso en Competencia Lectora (PIRLS, por sus siglas en inglés), que tienen como propósito monitorear los aprendizajes de los estudiantes y obtener información comparable con los resultados de otros países.
  - 7 El libro *Tarea de todos: hacia una visión compartida de la calidad de la educación*, publicado por la Agencia de Calidad de la Educación, recopila una serie de estudios orientados a profundizar en el concepto de calidad en los distintos niveles educativos (Agencia, 2018).
  - 8 Véase al respecto el estudio sobre la *Marcha Blanca* del SAC, donde se observa que la mayoría de los encuestados está de acuerdo o muy de acuerdo con la inclusión de los aspectos no académicos en el cálculo de la categoría de desempeño (Agencia, 2016).
  - 9 La Agencia llevó a cabo un estudio cuyo objetivo fue relevar las buenas prácticas para la reducción de la brecha de género. Uno de los hallazgos más relevantes fue la *aprobabilidad* del tema. En efecto, las diferencias de género en los aprendizajes y las prácticas asociadas son altamente invisibles para el establecimiento, lo que generó la necesidad, en primer lugar, de visibilizar la problemática.
  - 10 En términos operativos, la Agencia pone a disposición de la escuela un set de trabajo que contiene un documento con el marco conceptual de la guía.
  - 11 Las pruebas administradas en el contexto de Progresiva evalúan los objetivos de aprendizaje de las bases curriculares y sus resultados se entregan en función de los estándares nacionales de aprendizaje.
  - 12 Cada recinto puede decidir libremente si Progresiva puede fomentar, considerando los proyectos y programas ya implementados, la apropiación conceptual y práctica por parte de los equipos profesionales de la escuela. Alrededor de 70% de éstas se ha inscrito voluntariamente, representando a más de 84% de los estudiantes matriculados en segundo básico.
  - 13 Las escuelas tienen la posibilidad de elegir si aplican la evaluación en el computador o en papel y lápiz, considerando sus condiciones y las características de los alumnos.
  - 14 El modelo de Progresiva sugiere reflexionar en torno a los datos de manera colaborativa entre los docentes, el equipo directivo y los padres y apoderados. La comunidad educativa puede disponer de las herramientas que entrega la Agencia y tomar decisiones sobre cómo y cuándo aplicar la evaluación (dentro de un rango temporal establecido), analizar los resultados y utilizar las orientaciones para instrumentar acciones de mejora.
  - 15 Progresiva está diseñada para entregar información de uso pedagógico a profesores y directivos. Se espera que, en conjunto, analicen los resultados y puedan definir las acciones de mejora. Se explicita que la información no debe ser utilizada para rendición de cuentas, calificación de los estudiantes, evaluación a docentes o comparación de cursos que hayan rendido esta evaluación.
  - 16 De acuerdo con el marco legal, la Agencia de Calidad de la Educación invita a participar en las visitas de aprendizaje a establecimientos de alto desempeño. Se priorizan comunidades que presenten población escolar heterogénea, de mayor vulnerabilidad o que avancen en estrategias inclusivas; que presenten logros en los desarrollos personal y social, trayectoria de mejoramiento en resultados de aprendizaje, estrategias innovadoras para su contexto, y con disposición a compartir su experiencia.

# Definiciones de calidad de la educación en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación<sup>1</sup>

La autora expone y analiza las definiciones de calidad de la educación que orientan el quehacer del INEE y, de acuerdo con ellas, ensaya una conceptualización dirigida al campo operativo, con el fin de anclar en la práctica la concepción teórica.

SYLVIA SCHMELKES DEL VALLE

Consejera de la Junta de Gobierno del INEE  
*sschmelkes@inee.edu.mx*

**E**n el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) se manejan cuatro definiciones de calidad de la educación. Son las siguientes.

## **1. La de relevancia, pertinencia, eficacia, equidad y eficiencia**

Es la más antigua, la histórica, la que aparece en el Plan Maestro de Evaluación Educativa de 2007 del INEE. Es parcialmente retomada por la Ley General de Educación (LGE) en el artículo 8, fracción IV, reformado en 2013, y tiene como fundamento la clásica definición de Carlos Muñoz Izquierdo, quien considera la calidad de la educación como un concepto complejo, constituido por los componentes de relevancia, pertinencia, eficacia, equidad y eficiencia (Muñoz, 2008).



La definición del INEE es la siguiente: “La calidad del sistema educativo es la cualidad que resulta de la integración de las dimensiones de pertinencia, relevancia, eficacia interna, eficacia externa, impacto, suficiencia, eficiencia y equidad” (INEE, 2006). Ha sido retomada por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OREALC-UNESCO, por sus siglas en inglés) en revisiones de la calidad de la educación en la región (2009).

Se entiende que la pertinencia, la relevancia, la eficacia externa y el impacto se derivan de la relación de los objetivos y productos del sistema educativo con las necesidades del entorno. La eficacia interna se desprende de la relación entre productos y objetivos. La eficiencia depende de la relación entre insumos o recursos y productos o resultados. La equidad se deriva de la adecuada distribución de recursos y productos educativos.

En concreto, el INEE sostiene que un sistema educativo de calidad es aquel que:

- Establece un currículo adecuado a las necesidades individuales de los alumnos (*pertinencia*) y a las de la sociedad: no sólo una mayor productividad económica, sino también la democracia política, el respeto a los derechos humanos, el desarrollo de la ciencia, el cuidado del ambiente y la preservación y enriquecimiento de la diversidad cultural (*relevancia*).
- Logra que la más alta proporción posible de destinatarios acceda a la escuela, permanezca en ella hasta el final del trayecto previsto y egrese alcanzando los objetivos de aprendizaje (*eficacias interna y externa*).
- Consigue que los aprendizajes logrados por los alumnos sean asimilados en forma duradera y den lugar a comportamientos sociales sustentados en los valores de libertad, equidad, solidaridad, tolerancia y respeto a las personas; que dichos comportamientos sean fructíferos para la sociedad y para el propio individuo, quien podrá así alcanzar un desarrollo pleno en los diversos roles que habrá de desempeñar como trabajador,

La calidad del sistema educativo es la cualidad que resulta de la integración de las dimensiones de pertinencia, relevancia, eficacia interna, eficacia externa, impacto, suficiencia, eficiencia y equidad.

productor, consumidor, padre de familia, elector, servidor público, lector y telespectador, entre otros; en pocas palabras, como ciudadano cabal (*impacto*).

- Cuenta, para ello, con los recursos humanos y materiales necesarios (*suficiencia*) y los aprovecha de la mejor manera, evitando despilfarros y derroches (*eficiencia*).
- Considera la desigual situación de alumnos y familias, de las comunidades en que viven y de las escuelas mismas, y ofrece apoyos especiales a quienes lo requieren, para que los objetivos educativos sean alcanzados por el mayor número posible (*equidad*).

El Instituto considera que el concepto de calidad es relativo y dinámico. Relativo, porque el juicio sobre la calidad depende del punto de referencia que se tome. Dinámico, porque la calidad nunca se alcanza totalmente: siempre es posible proponerse metas más elevadas.

De esta manera, el punto de referencia más pertinente para valorar la calidad educativa es el pasado y el futuro del propio sistema. Un sistema educativo de calidad es aquel que mejora siempre respecto de sí mismo, y que se compara contra un referente predefinido: un conjunto de parámetros, estándares o propósitos a lograr.

La educación es un derecho humano inalienable, imprescriptible e inherente a la persona. También se entiende que es un derecho clave: un derecho bisagra cuyo cumplimiento permite el ejercicio de los otros derechos humanos.

La calidad no es un estado sino una *tendencia*: la autoexigencia permanente y razonable de superación, que no se puede adquirir del exterior, sino que solamente puede surgir del interior mismo del sistema a mejorar (INEE, 2006).

### 2. La que proporciona el artículo 3° constitucional

Este artículo, reformado en febrero de 2013, que también da lugar al INEE autónomo y es referente obligado para nuestro quehacer evaluativo, enuncia:

El Estado garantizará la calidad de la educación obligatoria, de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos (CPEUM, 2013).

### 3. La que está planteada en la LGE

La LGE también retoma la definición anterior, en su artículo 8, fracción IV: “Será de calidad, entendiéndose por ésta la congruencia entre resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad” (LGE, 2013).

Conviene mencionar que esta ley contiene, además, un capítulo destinado a la equidad educativa, el cual —entre otras cosas— señala en su artículo 32:

Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mejor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan condiciones económicas y sociales de desventaja (LGE, 2013).

### 4. La que adopta el enfoque de derechos

Con el INEE autónomo (2013), adoptamos el enfoque de derechos como el marco de referencia básico y, en consecuencia, el del derecho a una educación de calidad. Había ya antecedentes en el Instituto: el marco de referencia de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje —evaluación de escuelas— ya había asumido las cuatro A de Katherina Tomasevsky como punto de partida para la medición de la calidad, entendiendo —como ella lo hace— que son el mínimo irreducible, un piso expandible y no un techo. Su cumplimiento es progresivo, lo que coincide con una visión dinámica de la calidad.

De esta forma, se asume que la educación es un derecho humano inalienable, imprescriptible e inherente a la persona. También se entiende que es un derecho clave: un derecho bisagra cuyo cumplimiento permite el ejercicio de los otros derechos humanos. El derecho a la educación se entiende como el derecho a aprender aquello que se requiere para vivir una vida digna. Como derecho, es exigible y justiciable.

Hay que recordar que el artículo 1° constitucional se reformó en 2011. Desde entonces no se habla ya de garantías individuales, sino de derechos, y a los tratados internacionales se les otorga un rango constitucional.

Las cuatro A son parte importante del marco de referencia del derecho a la educación de calidad y, por tanto, de las evaluaciones del INEE:

Del derecho *a* la educación:

1. *Disponibilidad (availability)*: que existan escuelas, aulas y maestros en número suficiente para atender a los titulares de la educación.
2. *Accesibilidad*: que estas escuelas no presenten barreras para su acceso, de naturaleza física, económica ni de otro tipo (discriminación).

Del derecho *en* la educación:

1. *Adaptabilidad*: que la educación sea relevante para las diferentes poblaciones a las que debe atender. Es especialmente significativo por la necesidad de reconocer, valorar y atender la diversidad.
2. *Aceptabilidad*: entre otras cosas, que los alumnos consideren que lo que aprenden es útil; que en la escuela no haya discriminación; que se sientan seguros, acogidos y respetados en sus derechos. La inequidad se considera una violación del derecho a la educación.

Estas cuatro definiciones coexisten en el INEE. No se contraponen ni se contradicen; son más bien complementarias.

El marco de referencia está definido. Falta, en todo caso, una definición más operacional.

### Medición de la calidad de la educación en el INEE

Por mandato constitucional, las evaluaciones que hace el Instituto deben referirse a componentes, procesos y resultados de la educación; debe hacerlas de logro (alumnos), de idoneidad y desempeño (docentes y directivos); de escuelas, de políticas y de programas.

La manera como hemos entendido el marco de referencia al que he aludido, en el caso de la construcción de indicadores que dan cuenta del avance de la educación, es que éstos se generan sobre los temas siguientes:

1. *Contexto*. Aunque no se explicita en las anteriores definiciones, se acepta que la calidad de la educación es multideterminada, y que algunas de sus causas fundamentales están fuera del sistema

Se acepta que la calidad de la educación es multideterminada, y que algunas de sus causas fundamentales están fuera del sistema educativo.

educativo. Se da cuenta del contexto y de su heterogeneidad.

2. *Agentes y recursos* (eficiencia)
3. *Acceso y trayectoria* (disponibilidad, accesibilidad)
4. *Procesos educativos y gestión* (eficiencia, pertinencia)
5. *Resultados educativos* (eficacia)

Por otra parte, para definir lo que se va a medir, la *evaluación de logro escolar* contempla los aprendizajes clave, es decir, aquellos que todo niño o joven debe saber independientemente del contexto donde viva. Este punto atañe a la pertinencia y a la relevancia. Además, toma en cuenta el contexto —entorno, familia, escuela—, sea a través de cuestionarios o por datos obtenidos de fuentes secundarias. Siempre considera la equidad, al presentar resultados por zonas de diferentes niveles de marginación, por tipos de escuela (incluyendo la pertenencia de los alumnos a culturas distintas de la mestiza dominante) y los recursos familiares (constructo que incluye acceso a bienes y a servicios).

En el caso de la *evaluación de escuelas*, se toman en cuenta siete ámbitos, divididos en cuatro de recursos y tres de procesos.

De recursos:

1. Infraestructura para el bienestar y el aprendizaje de los estudiantes: servicios básicos en el plantel, espacios escolares suficientes y accesibles, condiciones básicas de seguridad e higiene.
2. Mobiliario y equipo básico para la enseñanza y el aprendizaje: mobiliario suficiente y adecuado, equipamiento de apoyo para la enseñanza y el aprendizaje.
3. Personal que labora en las escuelas: perfil profesional de directivos y docentes de acuerdo con su función, personal suficiente y constante durante el ciclo escolar, oportunidades de actualización profesional en la escuela.
4. Material de apoyo educativo: materiales curriculares disponibles, existencia de materiales didácticos.

De procesos:

5. Gestión del aprendizaje: uso efectivo del tiempo para la implementación del currículo, práctica docente orientada al aprendizaje, estrategias de seguimiento y apoyo a la práctica docente y a los estudiantes.
6. Organización escolar: existencia de trabajo colegiado, visión común de los docentes sobre la escuela, participación de los padres de familia, prácticas de disciplina que respeten los derechos de los estudiantes y el manejo pacífico de conflictos.
7. Convivencia escolar para el desarrollo personal y social: relación armónica, respeto, confianza y seguridad entre estudiantes. Prácticas disciplinarias dignas, que respetan los derechos de los alumnos.

En síntesis, en el INEE medimos particularmente las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, eficiencia, eficacia —sobre todo en lo relacionado con Lenguaje y Matemáticas—, y hemos hecho un intento por medir las de convivencia y equidad —que atraviesan todo—.

Tenemos menos desarrollo de metodologías e instrumental para acercarnos a medir las dimensiones de adaptabilidad, aceptabilidad, pertinencia y relevancia, y muy poco hemos incursionado en los terrenos de la eficacia externa e impacto.

Siempre que es posible, realizamos comparaciones en el tiempo, es decir, analizamos tendencias, en concordancia con la definición de calidad como mejora continua. €

### Referencias y nota

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2013, 26 de febrero). Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México.

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (2006). *Plan Maestro de Desarrollo 2007-2014*. Ciudad de México: INEE.

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (2014). *Evaluación de condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje* (col. Documentos rectores). Ciudad de México: INEE. Disponible en: <<https://goo.gl/zvN5ss>> [Consulta: marzo de 2018].

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (2015). *Panorama educativo nacional 2014: indicadores del Sistema Educativo Nacional* (col. Indicadores educativos). Ciudad de México: INEE. Disponible en: <<https://goo.gl/ijckDs>> [Consulta: marzo de 2018].

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN DE MÉXICO (2013, 11 de septiembre). Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México.

MUÑOZ Izquierdo, Carlos (2008). *Educación y cambio social*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.

TOMASEVSKY, Katherina (2004). "Indicadores del derecho a la educación." *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos* 40: 341-388.

- 1 Ponencia presentada en el Seminario Internacional Estrategias para Impulsar la Calidad de la Educación, celebrado los días 1 y 2 de diciembre de 2016 en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Ciudad de México.

# Hacia un concepto de calidad

Este artículo es parte de una continua y profunda reflexión que la doctora **Teresa Bracho**, consejera presidenta del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, ha cultivado desde hace lustros. El cuidado orden de su exposición y la claridad de sus ideas son el mejor vehículo para pensar con seriedad un concepto clave en el quehacer educativo: la calidad.

TERESA BRACHO GONZÁLEZ

Consejera presidenta de la Junta de Gobierno del INEE  
[tbracho@inee.edu.mx](mailto:tbracho@inee.edu.mx)

## Introducción

El Seminario Internacional Estrategias para Impulsar la Calidad de la Educación surgió de mi inquietud, académica y profesional, por determinar con la mayor claridad posible el contenido del concepto *calidad* en el ámbito educativo. Este esfuerzo ha contado con la participación de ministerios e institutos de evaluación de la educación de Latinoamérica, así como de organizaciones y expertos internacionales en el tema.

Además, cuento con un equipo de trabajo dentro del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) que se ha enfocado en la definición teórica del concepto de la calidad en la educación, la identificación de sus componentes o dimensiones, así como en la construcción de los indicadores adecuados para monitorearla, al mismo tiempo que propone aplicaciones prácticas de indicadores contruidos con los datos e información disponibles en el Instituto.



La manera de llegar a una solución en este caso no es a partir de la reflexión individual, por profunda que sea, sino del acuerdo colectivo que permita la comprensión general y el proceder organizado de los actores involucrados en el fenómeno educativo.

El concepto de calidad suele ser empleado en el campo educativo de manera espontánea y muchas veces acrítica, lo que crea confusión respecto a su contenido. Además, se trata de un concepto complejo —es decir, que reúne diversos significados y capas de interpretación—, y las diferentes versiones que de él se han dado no siempre son compatibles entre sí. En suma: en la mayor parte de los casos en que se menciona la calidad en la educación se hace de manera ambigua e imprecisa, y a menudo desfasada del contexto en el que se emplea.

Cabe recordar que la definición de la calidad en el ámbito educativo es un tema que no sólo representa un problema teórico, sino que rebasa con mucho el ámbito estrictamente académico. Y tiene influencia en asuntos relativos a la toma de decisiones políticas y de gestión del sistema educativo y las escuelas, así como un alto impacto en los espacios escolares, en donde tienen lugar la enseñanza y el aprendizaje.

Como veremos más adelante, la modificación constitucional del año 2013 deposita el peso de la Reforma Educativa precisamente en el concepto de “calidad a partir del principio de mejora continua”, que da sentido a las transformaciones e innovaciones implementadas desde entonces —entre ellas, la autonomía del propio Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación—.

En este contexto, una prioridad inaplazable es definir con la mayor precisión posible a qué nos

referimos cuando hablamos de calidad en la educación, en el entendido de que esta definición permitirá precisar los objetivos a alcanzar, con el fin de hacer realidad la garantía del derecho a una educación de calidad para todos a partir de la mejora constante.

Este ejercicio no es poca cosa, por lo que vale la pena aproximarnos paso a paso a un concepto de calidad capaz de orientar nuestra actividad, en el sentido en que mandata el texto constitucional. Así, más que pretender dar una respuesta acabada al problema de cómo definir y medir la calidad educativa, nuestro trabajo se ha centrado en aportar elementos para que el debate sobre el tema permita llegar a acuerdos básicos acerca de cómo concebir y monitorear los avances o retrocesos en la materia.

A diferencia de lo que ocurre con otro tipo de indicadores, como los económicos (en los que se ha llegado a un punto en el que se comparten conceptos y metodologías, por ejemplo, en el caso del producto interno bruto), en el caso de la calidad de la educación no hay dos países que empleen el mismo indicador o se adscriban a la misma definición.

Esta circunstancia deriva de la naturaleza misma del objeto estudiado, ya que la calidad tiene un carácter *relativo*, es decir, se tiene o no *en relación con* cierto estándar normativo; *axiológico*, de manera que contempla el sentido y coherencia que los valores dan a las acciones de mejora; *subjetivo*, su concreción depende de elecciones individuales (o de instituciones manejadas por individuos) en momentos específicos; y *contextual*, porque su definición está indisolublemente asociada al entorno.

A pesar del consenso generalizado a escala internacional sobre la necesidad de impulsar una educación de calidad, cada quien la concibe de forma distinta. Por eso, la manera de llegar a una solución en este caso no es a partir de la reflexión individual, por profunda que sea, sino del acuerdo colectivo que permita la comprensión general y el proceder organizado de los actores involucrados en el fenómeno educativo.

Así, “cualquier acción de política educativa que pretenda mejorar la calidad de la educación debe empezar por definir explícitamente el concepto de

calidad que se adopta, para establecer los objetivos que se pretenden alcanzar, con el fin de poder hablar de su mejoramiento” (Bracho, 2009: 47-50).

### Enfoques sobre la calidad de la educación

Para pensar cómo aproximarse a la definición y medición de un concepto complejo, tomemos el ejemplo de la noción de pobreza. En 1990 el Banco Mundial definió el umbral de pobreza en un dólar al día, estableciendo un estándar normativo que rápidamente hubo que ajustar, entre otras razones, porque fija un piso mínimo insuficiente. La enseñanza de esto es que, aun sabiendo que la pobreza es una realidad intrincada, relativa, multifactorial y multidimensional, su medición parte de una noción simple y concreta que determinó un punto de referencia para orientar las acciones de su combate y sirvió como base para complementar su definición y valoración. Hoy en día tenemos una mucho mejor comprensión y medición de este concepto, que ha avanzado de manera importante.

En un célebre trabajo sobre equidad social, Amartya Sen (1980) observa que no se debe hablar de igualdad en abstracto y que, al abordar el tema, debe aclararse a qué tipo de igualdad nos estamos refiriendo. Primero habría que responder dos preguntas: ¿igualdad respecto a qué? e ¿igualdad para qué?, con el fin de plantear después cuál habría de ser el criterio normativo. Análogamente, no lleva a ningún lado acercarse en abstracto a la calidad educativa en un país sin establecer claramente su definición.

Este esquema resulta valioso siempre y cuando se tengan identificados los campos o enfoques a los que corresponden las características observadas en el objeto de análisis, por lo que a continuación se describe el paradigma de calidad de la educación empleado en México, para luego presentar los enfoques desde los cuales ésta puede ser analizada.

En nuestro país, el “paradigma multidimensional de administración de la educación”, propuesto por Sander (1996), ha tenido una fuerte influencia en la concepción de calidad y es sin duda un referente en las definiciones oficiales que estipula la legislación. Este modelo incluye cuatro dimensiones: la económica (eficiencia), la pedagógica (eficacia), la política

(efectividad) y la cultural (relevancia). Sin embargo, como señaló Carlos Muñoz Izquierdo: “Es importante aclarar que ese paradigma no fue diseñado con la finalidad de ser aplicado directamente a la educación en sí, sino a la administración de los sistemas escolares” (Muñoz, 2009: 24).

Por eso, más que una definición de calidad de la educación, lo que incluyen las definiciones legales vigentes —incluso la del INEE— son afirmaciones sobre algunos aspectos que pueden influir en la calidad educativa; en particular, respecto de la administración del sistema (eficiencia y eficacia), la calidad del currículo (pertinencia y relevancia) y la forma como se distribuyen los recursos destinados a la educación (suficiencia y equidad).

Aunque sin duda tales aspectos son necesarios en un análisis de la calidad educativa, varios autores proponen un conjunto de dimensiones más extenso, cuya amplitud permite una definición más matizada y completa.

A partir de una extensa revisión de la literatura especializada y de los trabajos de investigación disponibles acerca del tema, es posible establecer las *macrodimensiones*, en las que se pueden agrupar los diversos aspectos y temáticas enfatizados por distintos enfoques sobre la calidad de la educación:

1. *Enfoque filosófico*. Incluye los debates sobre la pertinencia, la relevancia y los fines de la educación que se imparte en un país. Pone el énfasis en discusiones axiológicas y pedagógicas. Explicitar los valores últimos a los que se orienta la educación no es un asunto trivial.
2. *Enfoque administrativo*. Busca evaluar la calidad mediante el análisis de la forma en que se administran los recursos destinados a la educación, tanto en términos económicos (análisis de eficiencia) como pedagógicos (estudios de eficacia escolar). Pone su atención en la forma como los centros educativos emplean los recursos humanos y materiales para que sus alumnos alcancen aprendizajes significativos.
3. *Enfoque de derechos*. Busca establecer si el Estado cumple con las obligaciones estipuladas en la legislación nacional y en los tratados internacionales

en la materia, para garantizar a toda la población el derecho a la educación de calidad.

### Principios básicos de la calidad educativa

A pesar de la diversidad de definiciones académicas y legales sobre el tema de la calidad educativa, existen en torno a él algunos acuerdos básicos. Tales *principios* están incluidos en la legislación mexicana y establecen un *piso básico* para evaluar los avances en materia de calidad y equidad educativa.

1. *Principio de universalidad.* Todas las personas deben tener acceso a la escuela y permanecer en ella hasta concluir su educación obligatoria.
2. *Principio de equidad.* No deben existir entre las personas diferencias en el acceso, permanencia o logro educativo en función de su género, grupo étnico, adscripción cultural, nivel socioeconómico, nacionalidad o cualquier otro motivo.
3. *Principio de logro.* Las personas deben desarrollar las mismas competencias (o equivalentes), en los mismos niveles y en cada punto del sistema educativo, cualesquiera que sean los contenidos, conocimientos y valores que un sistema nacional se proponga enseñar.
4. *Principio de suficiencia y calidad de la oferta.* Para que los principios anteriores se cumplan, el Estado tiene la obligación de generar una oferta educativa con suficientes recursos humanos capacitados y con las condiciones materiales adecuadas a tal fin.

En medio de tantas perspectivas conceptuales, estos cuatro principios nos aportan una primera definición operativa, desde la cual nos es posible orientar la acción y la evaluación, y nos habrá de permitir identificar hasta qué punto el Estado cumple con garantizar el derecho humano a la educación.

### La calidad de la educación en la Constitución

El enfoque de derechos cuenta en México con mejores elementos para construir una definición funcional de calidad educativa, toda vez que nuestra legislación establece disposiciones claras sobre qué

se entiende por derecho a la educación de calidad. A partir de ahí, es posible elaborar un sistema de indicadores con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos y metas que establece la normatividad vigente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) define con claridad las características esenciales que debe tener la educación en el país. Puesto que se trata del instrumento jurídico de mayor jerarquía en México, cuyas disposiciones son de acatamiento obligatorio, lo dispuesto en él constituye el fundamento de lo que debe contener una definición de educación de calidad que sea operativa para el Estado y permita orientar su actuación.

Si se lee con atención el artículo tercero, se comprobará que los principios expuestos en el apartado anterior están integrados de manera clara y consistente en nuestra Carta Magna. En efecto, resultan fácilmente identificables los *principios educativos* de:

1. *Universalidad o acceso universal:* “Toda persona tiene derecho a recibir educación. [...] La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias” (párrafo primero).
2. *Equidad:* “Contribuirá a la mejor convivencia humana, [...] evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos” (fracción II, inciso c).
3. *Logro (aprendizaje efectivo):* “Será de calidad [y buscará] el máximo logro académico de los educandos” (fracción II, inciso d).
4. *Suficiencia y calidad de la oferta:* “El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos” (párrafo tercero).

El texto constitucional añade a los anteriores un quinto principio fundamental, que desde mi punto de vista significa un paso adelante en la concepción de la calidad educativa, debido a que impone una base para cualquier característica que se le dé a la calidad:

5. *Principio de mejora constante*: “Será de calidad, con base en el mejoramiento constante” (fracción II, inciso d).

Acaso pueda parecer trivial la adición de este par de palabras —“mejoramiento constante”—, pero dista mucho de serlo. Esta característica hace de la calidad un expediente abierto (que, en consecuencia, precisa de una definición abierta), en constante proceso de renovación y crecimiento. Obliga al Estado a garantizar una educación progresivamente extensa y profunda, cuyos logros y metas consisten en superarse a sí misma, más que en alcanzar estándares normativos preestablecidos en cualquiera de los aspectos que la constituyen. Dicho de otro modo: una educación de calidad que se adapte y arraigue en su propio tiempo histórico e impulse la mejora de todos los ciudadanos.

### Reflexiones finales

Según lo expuesto, la Constitución establece que, para que la educación pueda ser considerada de calidad, debe mejorar constantemente; no sólo en cuanto a los conocimientos que imparte, sino también en cada uno de los principios que la caracterizan. En consecuencia, una educación de calidad supone el mejoramiento constante en el acceso, el logro, la oferta educativa y la equidad. Puede afirmarse, entonces, que el principio de mejora constante es el fundamento rector de la calidad de la educación en México.

El Seminario Internacional Estrategias para Impulsar la Calidad de la Educación ha sido un excelente punto de partida para dar claridad al concepto. Nos ha permitido un rico intercambio entre países de Latinoamérica; a través de él hemos descubierto puntos en común y buenas prácticas que pueden ser replicadas o adaptadas. Este espacio ha servido también para abrir la participación de los expertos internacionales con entrevistas y artículos en esta *Gaceta*.

Decíamos al principio que la calidad es la piedra de toque sobre la cual se levanta la reciente Reforma Educativa en nuestro país. Ahora podemos ver

Una educación de calidad supone el mejoramiento constante en el acceso, el logro, la oferta educativa y la equidad. Puede afirmarse, entonces, que el principio de mejora constante es el fundamento rector de la calidad de la educación en México.

con un poco de mayor claridad por qué: el enfoque de derechos adoptado por México deposita en ella —con la seriedad jurídica que esto implica, pues se trata de una obligación irrenunciable e intransferible del Estado— su *incesante* búsqueda de democracia, equidad y conocimiento o, si se prefiere, su proyecto de nación. €

### Referencias

- BRACHO, Teresa (2009). *Innovación en la política educativa*. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- MUÑOZ Izquierdo, Carlos (2009). *¿Cómo puede la educación contribuir a la movilidad social?: resultados de cuatro décadas de investigación sobre la calidad y los efectos socioeconómicos de la educación (1968–2008)*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- SANDER, Benno (1996). *Gestión educativa en América Latina: construcción y reconstrucción del conocimiento*. Buenos Aires: Troquel.
- SEN, Amartya (1980). “Equality of What?”. En S. McMurrin (ed.), *Tanner Lectures on Human Values*, 195–220. Cambridge: Cambridge University Press.

# Origen, recorrido y logros del Modelo Educativo Poblano Asistencia, Permanencia y Aprendizaje

En entrevista con la *Gaceta*, **Patricia Vázquez del Mercado**, entonces secretaria de Educación Pública de Puebla y actualmente consejera del INEE, habla sobre la mejora de la educación en esa entidad. Para la maestra en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, su gestión en el estado se orientó a elevar la calidad educativa por la ruta de la equidad.

## Punto de partida

El camino trazado por la Secretaría de Educación Pública de Puebla inició con la identificación de una serie de retos, como explica la especialista en políticas públicas, Patricia Vázquez del Mercado:

—Al momento de ocupar la titularidad, un desafío ya identificado con claridad era la necesidad de plantear un modelo accesible y propio, de alto impacto y capaz de ser expresado con brevedad y sencillez para que fuera comprendido por todos los actores educativos en todos los niveles. Así llegamos a lo que hoy se conoce como el Modelo Educativo Poblano Asistencia, Permanencia y Aprendizaje (MEP-APA).

No era un problema meramente de denominaciones, sino de integración en la práctica. Con este



modelo conseguimos comunicarnos de manera más eficiente con los distintos niveles educativos.

Asimismo, se hizo cada vez más evidente la necesidad de integrar en una misma línea de mando los diferentes escalones, desde educación preescolar hasta bachillerato, razón por la cual se creó la Subsecretaría de Educación Obligatoria, haciendo énfasis en el trabajo académico entre niveles.

Otro de los retos identificados fue la supervisión escolar. En este sentido, las y los supervisores concebían que su función principal era la de vigilar el cumplimiento de la normatividad y la gestión administrativa de las escuelas, pero su participación en las acciones de mejora educativa era mínima, desarticulada y desde iniciativas dispersas. Adicionalmente, estaban desvinculados de las acciones de desarrollo profesional docente.

En cuanto a la formación continua de maestros, encontramos que era administrada desde la educación superior y carecía de diagnósticos sobre las necesidades de los profesores de la educación obligatoria. Tampoco se vinculaba con las actividades de formación y capacitación que emprendían desde sus trincheras los programas federales. Es decir, se capacitaba mucho, pero sin una línea clara y precisa que abonara a la mejora de la calidad de los aprendizajes.

Un último reto fue hacer que la Comisión Estatal de Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CEPP-EMS) de Puebla fuera un órgano colegiado con suficiente capacidad para transformar, a través de la colaboración, la problemática de rezago educativo, baja permanencia y bajos resultados de aprendizaje.

### Conceptos rectores y principios

Como detonante de las acciones para mejorar la educación en Puebla, Patricia Vázquez del Mercado identifica enfáticamente el concepto de calidad:

—La calidad se define por los resultados en las pruebas estandarizadas. Sin embargo, es decisivo que su medición sea inseparable de la equidad. Una política central que ha atravesado todas las acciones tiene que ver con la atención al rezago educativo, entendida no sólo como la necesidad de poner un

Las y los supervisores concebían que su función principal era la de vigilar el cumplimiento de la normatividad y la gestión administrativa de las escuelas, pero su participación en las acciones de mejora educativa era mínima, desarticulada y desde iniciativas dispersas.

alto al abandono, sino de habilitar acciones que promuevan la permanencia y atiendan la falta de oportunidades de aprendizaje que merman el interés y retrasan la adquisición de habilidades escolares, lo que, al final, se traduce en el abandono y la baja permanencia. Así, la concepción de la política educativa en Puebla ha sido la de mantener la calidad desde la construcción de la equidad.

Para ello, se definió una serie de principios en la educación que favorecen la continuidad y rigen nuestras acciones:

- Elevar las aspiraciones del estado. No conformarnos con alcanzar la media nacional.
- Se estableció el MEP-APA, con los siguientes objetivos:
  1. asegurar la asistencia escolar de todas las personas de 3 a 17 años;
  2. asegurar su permanencia hasta concluir al menos el bachillerato; y
  3. garantizar que todos los estudiantes adquieran los aprendizajes básicos de los planes y programas de estudio.
- En el marco del MEP-APA, se adoptaron estrategias de focalización de acciones y articulación de recursos y programas. Con ello se busca elevar la calidad por la vía de la equidad.

Nos planteamos trabajar en alianza con los supervisores escolares, pues son un gran referente para medir el impacto real y el nivel de implementación de las decisiones de política educativa.

Es importante añadir que la entidad ha adoptado la Reforma Educativa federal como objetivo propio y la ha articulado con la política educativa estatal.

### **Estrategias y objetivos**

Una vez establecidos los principios que guiarían las labores de mejora en la educación, se definieron estrategias y objetivos en el marco de la Reforma Educativa. De acuerdo con la entrevistada:

—Desde que el concepto del Servicio de Asesoría Técnica a las Escuelas (SATE) surgió en la Reforma Educativa, nos planteamos trabajar en alianza con los supervisores escolares, pues son un gran referente para medir el impacto real y el nivel de implementación de las decisiones de política educativa.

Para nosotros fue claro que, si un supervisor escolar no estaba convencido de la pertinencia de alguna acción, seguramente habría dificultades en su aterrizaje en las escuelas y en las aulas. Por eso instalamos el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela Poblana (SATEP), a partir de diversas estrategias que incluían, entre otros aspectos, el trayecto formativo del supervisor escolar, la Academia Poblana de Supervisores (APS) y el apoyo regional a través de la reconversión de los Centros de Maestros en los actuales Centros de Asistencia Técnica a la Escuela Poblana (CATEP).

Para mayor claridad desglosaremos cada estrategia: una fue el fortalecimiento de la supervisión

escolar. El SATEP —que surgió como una instancia de la estructura de la Subsecretaría de Educación Obligatoria— se volvió la institución responsable de los recursos del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) y del personal de Centros de Maestros. Con ello, la formación continua se orientó a dos prioridades: apoyar a las escuelas con peores resultados de la Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (ENLACE), hoy Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), y acompañar a los docentes que deben evaluarse.

De igual modo, vinculamos el SATEP con las acciones de desarrollo profesional docente, aprovechando la plataforma que brinda la formación continua de maestros, tal como lo sugiere el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en sus directrices.

Otra estrategia fue la conversión de los Centros de Maestros para dar lugar a los CATEP, que enfocan su atención en las escuelas y coordinan las acciones de capacitación.

También se integró la Academia Poblana de Supervisión, constituida por los mejores supervisores desde preescolar hasta educación superior. La APS lleva a cabo los procesos de formación de todos los supervisores del estado y asesora a la Secretaría de Educación Pública de Puebla en temas relacionados con la gestión escolar.



Una estrategia más fue la creación del Colegiado Estratégico de Educación Obligatoria, con docentes seleccionados de secundaria y media superior. Este órgano se dedica a identificar temas que requieren reforzamiento en las escuelas focalizadas de ambos niveles y a construir propuestas para que los alumnos de esos planteles mejoren su aprendizaje.

Igualmente, se instauró el portal [www.escuelapoblana.org](http://www.escuelapoblana.org), como parte del SATEP, para difundir toda la información estadística que posee la secretaría, teniendo a directores escolares y supervisores como usuarios principales.

Se diseñó y produjo el Reporte APA, una síntesis de información personalizada por escuela que busca servir como diagnóstico para la toma de decisiones de los Consejos Técnicos Escolares. Incluye la estadística oficial, los resultados de PLANEA, el nombre de los alumnos dados de baja en el ciclo escolar y también el de aquellos que están en riesgo de abandonar la escuela por combinar bajos niveles de calificaciones, inasistencia y extraedad.

En cuanto a las relaciones institucionales, se armonizó la normativa estatal con las nuevas disposiciones de la Ley del Servicio Profesional Docente. En ese aspecto, Puebla es una de las entidades que alcanza, con el apoyo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y del H. Congreso del Estado, una mejor alineación.

Se fundó el área responsable del Servicio Profesional Docente, con el cuidado necesario para que complemente —y no duplique— las áreas de administración de personal y evaluación por niveles educativos.

Por último, se diseñó e implementó el Programa de Atención Intensiva con fondos concursables de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Éste focaliza a doscientas primarias, doscientas secundarias y cien preescolares con los más bajos resultados en ENLACE y PLANEA y las atiende con capacitación de alta calidad a docentes y directores, además de efectuar cursos de verano para asegurar que todos los egresados de segundo de primaria puedan leer, escribir, sumar y restar.

### Logros

Patricia Vázquez del Mercado, quien entre 2011 y 2015 fue directora general de Innovación Educativa y Nuevas Tecnologías, coordinadora académica de Educación Media Superior, subsecretaria de Educación Básica y Media Superior, y participante en la construcción de la Subsecretaría de Educación Obligatoria, señala:

—En cuanto a los resultados, desde el primer año de aplicación de la evaluación docente nos propusimos acompañar académicamente al cien por ciento de los convocados al examen, y lograr que todos presentaran cada etapa de la evaluación. Conseguiamos hacerlo sin incidentes. Posteriormente,

Especial orgullo nos da tener el primer lugar de desempeño de secundaria entre las escuelas de los municipios de alta y muy alta marginación del país.

apoyamos a la SEP con la evaluación de maestros de otros estados y hemos acompañado a los aspirantes a ingresar a las normales para presentar su examen de ingreso.

Por otra parte, la totalidad de los recursos para capacitación docente de los programas federales y los de PRODEP son canalizados a cursos y talleres que atienden tanto a sus reglas de operación como a las prioridades estatales, con el apoyo del SATEP.

Puebla obtuvo, por primera vez en su historia, el primer lugar en desempeño académico en la prueba PLANEA 2015 de media superior, resultado que se ha repetido por tres años y se ha extendido al nivel de secundaria.

Especial orgullo nos da tener el primer lugar de desempeño de secundaria entre las escuelas de los municipios de alta y muy alta marginación del país.

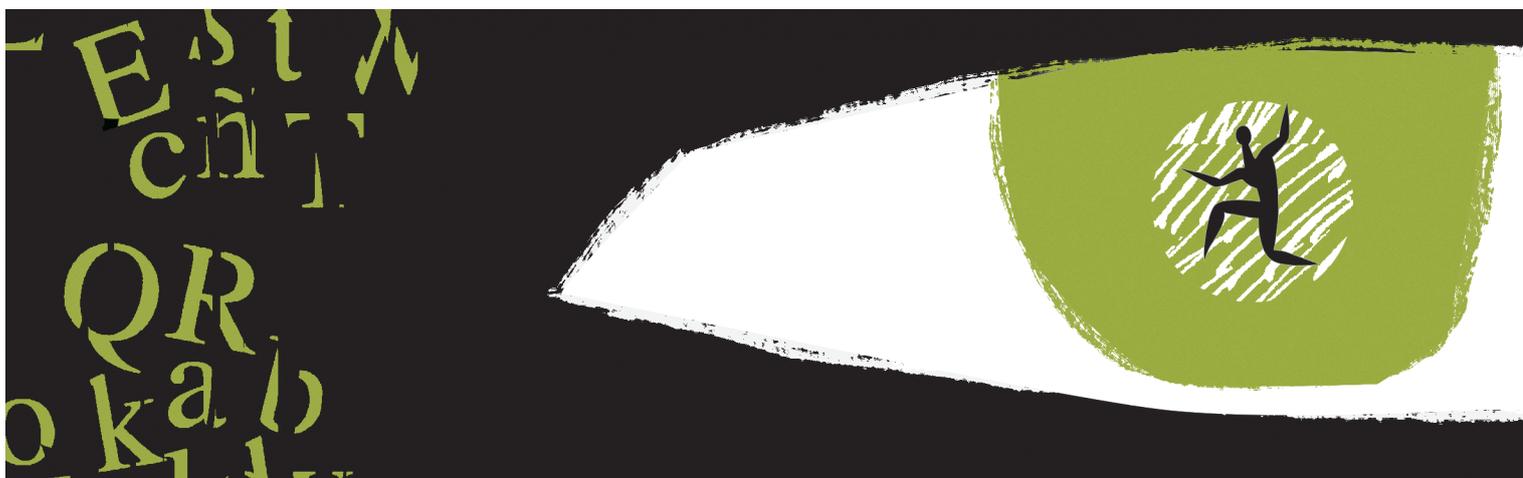
### Visión educativa

Si bien los progresos de la educación en Puebla han sido notorios, Vázquez del Mercado sostiene:

—En la política educativa es fundamental asegurar la continuidad, la consolidación y el perfeccionamiento de las líneas que se han trazado. Igualmente, hay que garantizar la asistencia, permanencia y aprendizaje escolares de las niñas, niños y jóvenes en el estado. Además, es preciso dar una atención pertinente a los adultos que no han concluido la educación básica, con la intención de que todos puedan recibir la formación personal y profesional que requieren. Esto es, buscamos que el MEP-APA logre permear y cristalizar sus esfuerzos en todas y cada una de las instituciones educativas del estado.

Asimismo, es de primera importancia articular las instancias y recursos disponibles en torno a líneas de acción concretas para optimizar los esfuerzos del sector, con un esquema de implementación que comprometa a todos los actores, y un esquema de focalización que priorice a los estudiantes, escuelas y regiones con mayores necesidades de apoyo.

Ante todo, debemos garantizar el derecho a la educación. Precisamente, el énfasis de las futuras



Contamos con un magisterio comprometido con la calidad y la equidad, y con su propia superación mediante la formación continua.

políticas tendrá que versar sobre una asignatura pendiente en la entidad, coadyuvando en el cumplimiento de las metas del desarrollo sustentable 2030, a través de:

1. fomentar opciones de atención educativa a la primera infancia (cero a tres años once meses);
2. promover la asistencia de todos los niños al preescolar y asegurar su llegada y conclusión hasta la educación media superior;
3. ampliar la atención educativa a los grupos vulnerables (la población migrante, los estudiantes con necesidades educativas especiales y los hablantes de lenguas mexicanas); y
4. fomentar la atención educativa con enfoque de género.

Puebla cuenta ahora con la Unidad de Promoción del Derecho a la Educación, que pretende hacer realidad un mecanismo de cuidado y vigilancia donde el Estado, a través de la autoridad educativa, se convierta en garante del ejercicio de ese derecho.

### Conclusiones

En palabras de la maestra en Políticas Públicas Comparadas:

—El estado tiene hoy un gobernador —José Antonio Gali— que ha dado la mayor prioridad a la educación obligatoria, por lo que hemos aplicado programas de mejora en todos los niveles educativos con buenos resultados. Estamos contentos, pero no satisfechos con lo conseguido. Aspiramos a tener uno de los mejores sistemas educativos de la República, que pueda medirse con ventaja con los mejores sistemas educativos internacionales.

Contamos con un magisterio comprometido con la calidad y la equidad, y con su propia superación mediante la formación continua. Los padres de familia, como en todas las culturas, desean que sus hijas e hijos reciban la mejor educación posible, como la forma más segura de llegar a vivir bien a partir de su propio esfuerzo. Nuestro objetivo de elevar la calidad por la ruta de la equidad va por buen camino. €



# Problemas y desafíos en el uso de las evaluaciones educativas

La desconexión entre el diseño de las evaluaciones, la adecuada difusión de los resultados, la correcta entrega de la información, el manejo contextual de las fuentes y el uso pertinente de los datos no lleva de manera automática a la calidad educativa. En este artículo se analizan los motivos y los protagonistas de tal desarticulación.

**JOSÉ LUIS GUTIÉRREZ ESPÍNDOLA**  
Director general de Difusión y Fomento  
de la Cultura de la Evaluación, INEE  
*jgutierrez@inee.edu.mx*

**E**n el debate sobre la evaluación educativa a veces queda un tanto oscurecido el uso de las evaluaciones, lo cual es sorprendente porque el tema está asociado con el fin último de toda evaluación: elevar los estándares de la calidad educativa.

En efecto, todo sistema de evaluación se funda en la premisa de que el conocimiento generado se empleará para introducir mejoras en el objeto evaluado; de hecho, se suele juzgar el éxito de una evaluación por el grado en que utiliza la información recabada.

En el caso de la evaluación educativa en México, el propósito se expresa en el propio texto constitucional y en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE). En ambos ordenamientos se prevén mecanismos para favorecer



la conexión entre los resultados de la evaluación, la toma de decisiones y la mejora educativa (INEE-LXII Legislatura, 2015: 50-51).

Con el fin de evitar ambigüedades, conviene aclarar el significado que le atribuimos al término *usos*. Según la definición de Teresa Bracho, consejera presidenta del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), por *usos* debemos entender aquellas

acciones deliberadas, ejecutadas por diferentes usuarios de la información, que retoman, en diferentes grados y para distintos propósitos, los resultados, métodos o conceptos de la evaluación educativa como insumos relevantes para sustentar sus decisiones y acciones de mejora en sus contextos particulares de actuación (Bracho, 2016: 38).

Varios aspectos destacan en esta definición: sólo califican como usos las acciones deliberadas; no sólo hay usos por parte de los tomadores de decisiones de alto nivel (los formuladores de políticas públicas), sino también de una amplia gama de actores, ubicados en distintos puntos del sistema y capaces de emprender acciones de mejora; la evaluación es uno entre varios insumos, pero debe ser relevante; y son susceptibles de uso tanto por los resultados propiamente dichos como por los componentes de la evaluación. Esto visibiliza la amplia gama de usos y de usuarios posibles.

Atendiendo a sus propósitos y consecuencias, es posible distinguir cuatro tipos fundamentales de usos:<sup>1</sup>

1. *Iluminativos*. Influyen en cómo los actores educativos reconocen y estudian un problema desde ciertos marcos conceptuales y metodológicos. Generan aprendizajes. Puede tener gran influencia en la medida en que modifican las percepciones de los actores sobre determinados problemas y su posición frente a ellos, pero en lo inmediato sus efectos son intangibles.
2. *De legitimación*. Derivan de la instrumentalización política de la evaluación. No sirven para revisar, corregir y mejorar, sino para validar decisiones tomadas o líneas de acción.

No se termina de erradicar una visión —un tanto ingenua, pero sorprendentemente generalizada— según la cual la conexión entre evaluación, toma de decisiones y mejora educativa es lineal e inmediata.

3. *Consultivos*. Retoman información de las evaluaciones para alimentar trabajos académicos, reportes técnicos o documentos que, sin embargo, no se reflejan en acciones sustantivas de cambio y mejora.
4. *Instrumentales*. Generan acciones específicas en diversos aspectos del objeto o ámbito evaluado.

Sin disminuir la importancia de los usos iluminativos, es evidente que el uso de las evaluaciones es por excelencia el de carácter instrumental (entendido en su sentido más amplio). Las instituciones evaluadoras, que se caracterizan por lo que Pedro Ravela denomina el enfoque *agerecéntrico*,<sup>2</sup> orientan buena parte de su esfuerzo a lograr este tipo de impacto.

Pero aun en tales instituciones, donde la preocupación no se reduce a la difusión, sino que se centra en la promoción de determinados usos, no se termina de erradicar una visión —un tanto ingenua, pero sorprendentemente generalizada— según la cual la conexión entre evaluación, toma de decisiones y mejora educativa es lineal e inmediata. De acuerdo con esta concepción, hay una alineación natural y

Se olvida que los políticos no están a la espera de que los académicos y los evaluadores les digan por dónde ir: son actores sometidos a presiones variadas y generalmente contradictorias, tienen sus propios intereses e incentivos para actuar en un determinado sentido.

espontánea entre las necesidades, los intereses y las competencias de los evaluadores, los políticos, los cuadros técnicos y los actores educativos.

Se olvida que los políticos no están a la espera de que los académicos y los evaluadores les digan por dónde ir: son actores sometidos a presiones variadas y generalmente contradictorias, tienen sus propios intereses e incentivos para actuar en un determinado sentido y poseen informaciones disímboles y fragmentarias, provenientes de muy diversas fuentes. Por lo tanto, deben elegir cursos de acción que casi nunca dependen sólo de la calidad de la información o de las recomendaciones técnicas que les brinde un ente evaluador, por más sólidas que sean.<sup>3</sup>

Omitir estas variables, y las complejas mediaciones existentes entre evaluación y toma de decisiones, da lugar a estrategias poco eficaces para promover el uso de las evaluaciones. A la postre, lo que encontramos es una brecha enorme entre la cantidad y calidad de la información producida y un escaso empleo de la misma, no necesariamente coherente con la mejora educativa. Este no es un problema privativo de México, sino uno generalizado que se presenta en muy distintos países.

¿Cuáles son los conflictos que impiden una adecuada conexión entre la evaluación y su uso? El

escaso o inapropiado empleo de las evaluaciones es imputable a las características de los actores; a la estructura o funcionamiento del sistema educativo; a factores sociales o culturales; y a las propias instituciones evaluadoras.

### Tipología de las desconexiones entre la evaluación y su uso

Entre las deficiencias atribuibles a los *actores educativos*, incluidas las autoridades del sector, están las siguientes:

- El recelo frente a evaluaciones que se visualizan más bien como auditorías, cuyos resultados pueden implicar costos de distinta naturaleza.
- El pragmatismo político de los funcionarios que desconfían de lo relacionado con la investigación y la academia.
- La falta de motivaciones e incentivos políticos, económicos, profesionales o simbólicos para que los responsables de las políticas y los programas evaluados promuevan innovaciones y mejoras.
- La carencia de competencias técnicas para usar los resultados en los procesos de planeación y formulación de políticas.

Algunas causas imputables a la organización y el funcionamiento del Sistema Educativo Nacional son:

- Las inercias del sector público en los procesos de planeación y presupuesto.
- La segmentación —y aun la fragmentación— de políticas y programas y, por lo tanto, de las competencias, responsabilidades y capacidades institucionales para atender a los cambios recomendados: mientras cada funcionario responde sólo por su área de responsabilidad, los problemas atraviesan distintas unidades administrativas, son más amplios y, por ende, generan recomendaciones articuladas.
- La carencia de espacios y mecanismos institucionalizados para captar y procesar las recomendaciones derivadas de los procesos de evaluación. Esto es similar a lo que pasa en diversas instituciones cuando deben atender recomendaciones

provenientes de los organismos públicos de derechos humanos.

Entre las deficiencias que deben adjudicarse a *factores sociales y culturales* de índole más general, destaca:

- La precaria cultura de la evaluación, que la concibe como un instrumento punitivo y de control.

Y entre las que dependen de las propias *instituciones evaluadoras*:

- La excesiva producción de información técnicamente sólida en detrimento de quién la usa y para qué fines. Esta visión da por sentado que los destinatarios tienen la disposición, el interés y los incentivos para usarla y que, en consecuencia, todo lo que tiene que hacer la institución evaluadora es poner la información al alcance de los usuarios potenciales.
- La convicción de que el uso se resuelve con la sola difusión de los resultados, como si el problema fuera sólo de formatos y lenguajes.
- La pretensión de que el evaluador es el que mejor sabe qué y cómo evaluar, que lo lleva a tomar decisiones autosuficientes y unilaterales. Esto convierte a los actores educativos en sujetos pasivos, sin capacidad de interlocución sobre los aspectos interesantes de su labor que deberían incluir el diseño y la aplicación de la evaluación.
- El supuesto infundado de que las autoridades y los actores educativos tienen, por definición, las competencias técnicas para entender las evaluaciones.

### Puentes e interlocutores

De los problemas identificados con el escaso o inapropiado uso de las evaluaciones por parte de los actores educativos, los especialistas destacan cinco principales:<sup>4</sup>

1. *Falta de sincronía.* Las evaluaciones se hacen a destiempo —cuando un programa está por cerrarse, por ejemplo—, o bien sus resultados se dan

Mientras cada funcionario responde sólo por su área de responsabilidad, los problemas atraviesan distintas unidades administrativas, son más amplios y, por lo tanto, generan recomendaciones articuladas.

a conocer cuando algunos aspectos han cambiado y la información ha perdido parte de su vigencia.

2. *Límite de facultades.* Las recomendaciones de las instituciones evaluadoras no se atienden porque exceden las facultades de la autoridad educativa, el programa o la política evaluados.
3. *Falta de claridad.* Remite a informes que recurren a un lenguaje técnico poco accesible para el no especialista, pero también a recomendaciones genéricas o ambiguas, e informes que inducen a interpretaciones erróneas (por ejemplo, *rankings* de los que no se precisan alcances y límites).
4. *Carencia de recursos.* Las recomendaciones no se atienden porque la autoridad o el programa evaluado carecen de los insumos necesarios.
5. *Falta de viabilidad.* Las recomendaciones derivadas de las evaluaciones no se atienden porque no prevén factores políticos o del entorno.

A la vista de lo anterior, es evidente que los usos esperados no se producirán en forma natural y espontánea,<sup>5</sup> por lo cual es indispensable generar las condiciones e incentivos adecuados para que ocurran.

Quienes han trabajado sistemáticamente estos temas consideran cuatro condiciones generales para fortalecer los usos de las evaluaciones (Pérez, 2016: 84-86):



1. *Legitimidad.* Implica que los actores reconozcan la importancia de la evaluación y la acepten como parte de la gestión gubernamental. Supone fomentar una nueva cultura de la evaluación educativa y generar tradiciones de transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad y evaluación del servicio público sustentadas en la normativa correspondiente.
  2. *Calidad.* Se refiere a que los actores acepten la validez y confiabilidad de las evaluaciones, lo robusto de los datos generados y, en general, los altos estándares técnicos seguidos.
  3. *Credibilidad.* Conlleva que los actores adviertan que la evaluación no tiene sesgo y que el proceso ha sido transparente en todas sus fases. La credibilidad está positivamente correlacionada con la independencia de quienes evalúan. En ese sentido, el INEE tiene a su favor el estatuto de órgano constitucionalmente autónomo.
  4. *Participación.* Significa que los actores educativos se involucren en la evaluación, empezando por la detección de las necesidades informativas y de los problemas a resolver antes de su diseño. Asimismo, deben conocer su propósito y alcance, ser informados de los resultados y tener la posibilidad de analizarlos y extraer conclusiones conjuntamente con las instituciones evaluadoras. La participación es, de los cuatro, el elemento decisivo: sin ella se reduce drásticamente la posibilidad de potenciar los usos de la evaluación.<sup>6</sup>
- Además de estas condiciones generales, hay otras acciones que pueden contribuir a incentivar diversos empleos de las evaluaciones. Entre ellas:<sup>7</sup>
- Contar con una política que atienda el problema del uso escaso o deficiente de las evaluaciones y resignifique el tema, desplazándolo del ámbito puramente comunicacional al terreno de la “intervención de política pública” (Bracho, 2016: 39).
  - Identificar los usos esperados y deseables de la evaluación desde su diseño. Esto permitirá definir el tipo de información a generar, sus usuarios potenciales y los problemas que se atenderán. Así, los resultados podrán fluir a través de los canales adecuados, en formatos y lenguajes acordes con la definición previa.<sup>8</sup>
  - Procurar que las áreas evaluadoras conozcan el funcionamiento, los alcances y las limitaciones del sector público educativo y sus responsables.
  - Identificar las responsabilidades de los encargados de atender las orientaciones y recomendaciones.

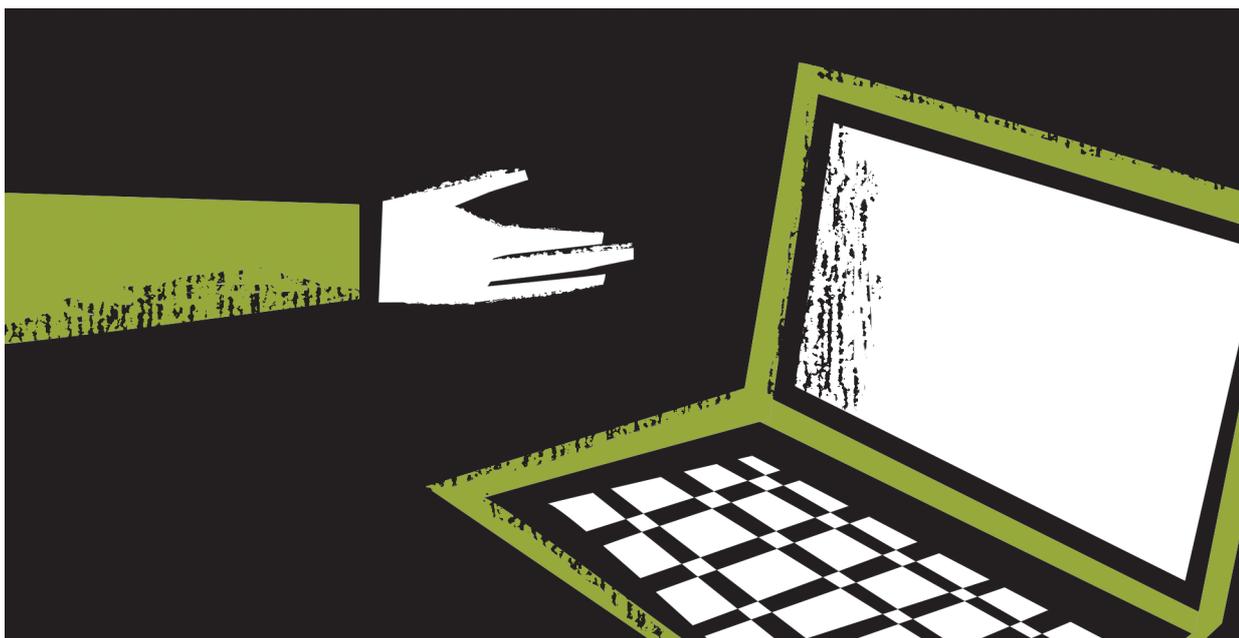
Las tareas de comunicación social, difusión, promoción del uso de resultados y fomento de la cultura de la evaluación son cruciales para que las evaluaciones ayuden a mejorar el Sistema Educativo Nacional.

- Contar con espacios de encuentro, interlocución y acompañamiento donde las instancias evaluadoras y las autoridades educativas puedan analizar las evaluaciones y explicar las implicaciones y alcances de las recomendaciones. Si bien la LINEE prevé algunos —el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) y, dentro de él, la Conferencia (LINEE, art. 12, 2013)—, conviene establecer otros para atender asuntos puntuales.
  - Hacer recomendaciones técnicamente factibles y políticamente viables.<sup>9</sup>
  - Trabajar para que la evaluación sea vista por las autoridades y los actores educativos como una herramienta que contribuye al logro de las metas trazadas.
  - Generar productos derivados de evaluaciones en medios, lenguajes y formatos adecuados a cada tipo de usuario. Para ello, es preciso valorar su ubicación en el sistema, sus ámbitos de competencia, sus posibilidades efectivas de acción, sus tradiciones y culturas profesionales.
- El último punto amerita un desarrollo aparte, pero conviene adelantar aquí que las tareas de comunicación social, difusión, promoción del uso de resultados y fomento de la cultura de la evaluación —siempre que se enmarquen en el referido enfoque agrecéntrico— son cruciales para que las evaluaciones ayuden a mejorar el Sistema Educativo Nacional. Sin su mediación, carecerán de incidencia efectiva. Constituyen uno de los principales puntos de contacto entre la producción de la información y las decisiones de los actores educativos.
- En el marco conceptual donde los actores educativos no sólo son objeto de evaluación, sino interlocutores privilegiados de las instituciones evaluadoras,
- *la difusión* de las evaluaciones entraña poner información significativa, focalizada, oportuna y pertinente al alcance de interlocutores estratégicos. Algunas orientaciones prácticas a este respecto son las siguientes:
    - ◊ Al ofrecer los resultados se debe explicar su contexto para dimensionar el proceso: qué se evalúa y a través de qué instrumentos.
    - ◊ Aclarar que las evaluaciones externas de gran escala son una fuente de información que se debe combinar con otras y con la información de la propia escuela.
    - ◊ No se deben presentar los datos crudos, sino el producto del análisis y la interpretación.
    - ◊ Evitar el manejo exclusivo o principal de estrategias de comunicación masiva. Son indispensables los formatos focalizados, insertos

Es prioritario asociar directa e inmediatamente la presentación de resultados y las acciones de mejora. La generación de capacidades y habilidades actúa como bisagra entre ambas situaciones.

en una estrategia que provea apoyos directos y estructurados a las escuelas.

- *la promoción del uso* de esas evaluaciones implica desplegar un conjunto articulado de acciones orientadas a fomentar, en las instituciones y los actores educativos, el desarrollo de capacidades que les ayuden a comprender, interpretar y usar apropiadamente los resultados de las evaluaciones para acciones de mejora. Algunas orientaciones prácticas en este rubro son las siguientes:
  - ◆ Es prioritario asociar directa e inmediatamente la presentación de resultados y las acciones de mejora. La generación de capacidades y habilidades actúa como bisagra entre ambas situaciones.
  - ◆ Es indispensable generar capacidades para interpretar los resultados y formular hipótesis sobre las razones que los explican, así como diseñar intervenciones viables y con metas claras a fin de producir mejora y monitorear esas intervenciones.
- *el fomento de la cultura* de la evaluación consiste en generar un sustrato de legitimidad, confianza, credibilidad y sentido de utilidad para que la evaluación educativa sea aceptada, apreciada e incluso exigida por la sociedad, en especial por los actores educativos. Asumiendo que estas tareas son permanentes y sólo pueden tener impacto en el mediano y largo plazo, cabe enunciar algunas orientaciones prácticas:
  - ◆ Es preciso legitimar la actividad evaluativa para que sea considerada válida, propia del ámbito educativo y útil para sus propósitos.
  - ◆ Conviene que las evaluaciones externas, generalmente concebidas como ajenas al día a día de la escuela, se presenten como insumos que adquieren sentido al combinarlos con la información y experiencia del director, el docente y el asesor técnico pedagógico.
  - ◆ Es necesario presentar la evaluación como una actividad digna de confianza en dos vertientes: primero, en tanto está encargada a un órgano autónomo y, por lo tanto, no comprometido partidariamente ni sujeto a designios que no sean los constitucionales; y segundo, con una pericia técnica acumulada y reconocida públicamente.
  - ◆ Debe fomentarse la credibilidad de los resultados, afectados por el descreimiento general de la población en las instituciones públicas más que por indicios de sesgo o manipulación.



- ♦ Sobre todo, los actores educativos deben ver la evaluación como una herramienta práctica, capaz de acreditar de manera fehaciente, útil para diagnosticar problemas y detonar procesos de innovación y cambio.

En esta visión es estratégica la adecuada articulación de las tareas de difusión, la promoción del uso y el fomento de la cultura de la evaluación para contribuir a que las evaluaciones redunden en una mejora educativa que garantice a todas las personas el derecho a una educación de calidad. De eso se trata.

Como ha dicho la doctora Teresa Bracho:

[...] para que se materialice la promesa que encierra la evaluación como instrumento de mejora, se requiere que no sólo se produzca en forma rigurosa, justa y oportuna, sino que es imprescindible garantizar su uso efectivo por todos los actores involucrados, cada uno en el nivel que le corresponda, con la intención clara y explícita de servir de guía y evidencia para sustentar decisiones de mejora dentro de cada ámbito particular de actuación [...]. Tenemos un margen de maniobra muy importante desde la oferta para fomentar o estimular una demanda más amplia y reflexiva (2016: 42)

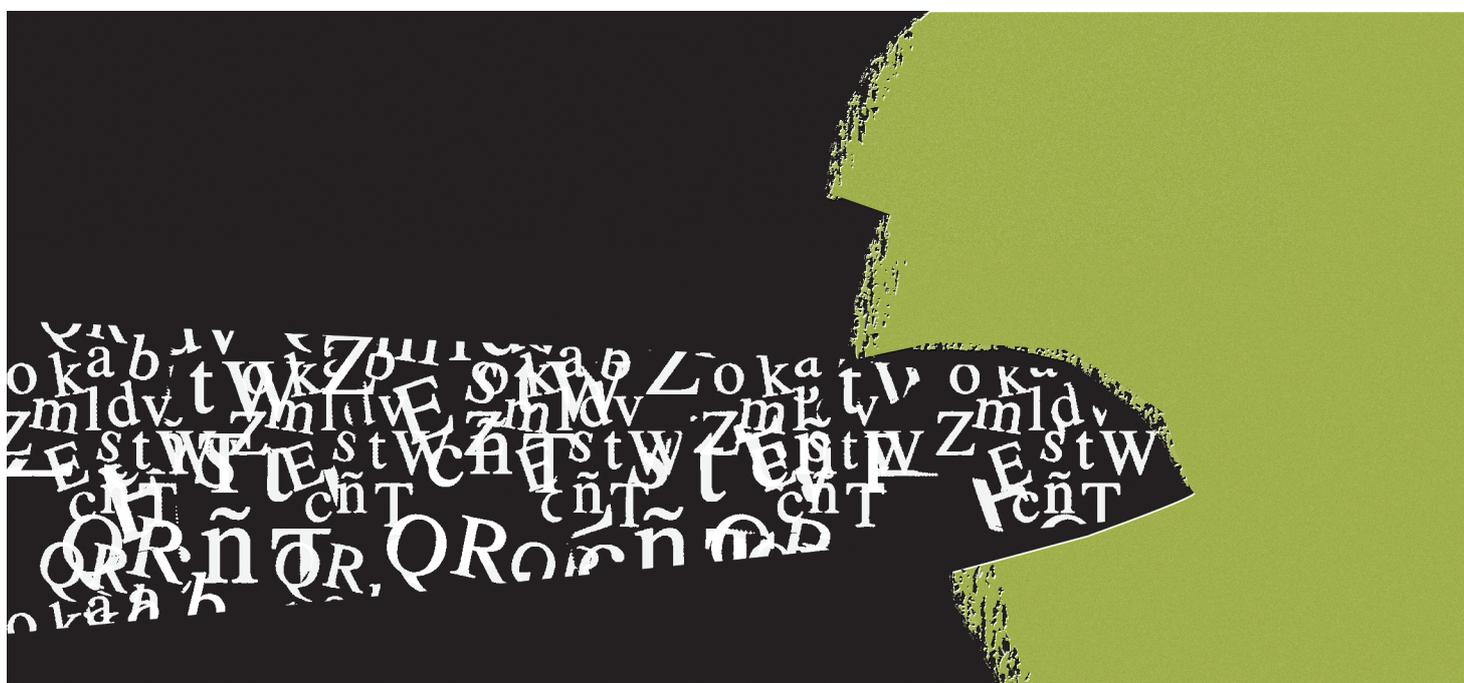
Es evidente, sin embargo, que incluso las mejores prácticas en materia de difusión, promoción del uso y fomento de la cultura de la evaluación sólo serán capaces de promover mejoras, si:

1. Los actores educativos tienen incentivos institucionalizados para conducir procesos de innovación y mejora, que no necesariamente deben ser de naturaleza económica, sino que pueden estar relacionados con el reconocimiento social y el desarrollo profesional.
2. Se diseñan apoyos directos y estructurados para que los actores y los centros educativos tengan la posibilidad de generar capacidades propias.
3. Se ponen a disposición de las escuelas, particularmente de las que más lo necesitan, los recursos para echar a andar acciones de mejora consistentes. €

### Referencias y notas

- BRACHO, Teresa (2016). "Usos efectivos para la mejora: ¿cómo hacemos para que esto ocurra?". *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa* 2 (4) (marzo-junio): 38-42.
- CEJUDO, Guillermo y Francisco Abarca (2016). "¿Cómo facilitar la utilización de las evaluaciones?". *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa* 2 (4) (marzo-junio): 76-81.

- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN-LXII Legislatura de la Cámara de Diputados (2015). *Reforma Educativa: marco normativo*. Ciudad de México: INEE.
- LEY DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (2013, 11 de septiembre). Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México.
- MARTÍNEZ RIZO, Felipe (coordinador) (2015). *Las pruebas ENLACE y EXCALE: un estudio de validación*. Ciudad de México: INEE.
- PÉREZ YARAHUÁN, Gabriela (2016). “El radar de la utilización”. *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa* 2 (4) (marzo-junio): 82-86.
- RAVELA, Pedro (2012). “La experiencia del INEE en la difusión de resultados para docentes”. En Alejandra Delgado, Annette Santos y Rebeca Reynoso (coordinadoras), *INEE: una década de evaluación 2002-2012*, 134-136. Ciudad de México: INEE.
- REIMERS, Fernando y Noel McGinn (1997). *Diálogo informado: el uso de la investigación para conformar la política educativa*. Ciudad de México: Centro de Estudios Educativos.
- 1 Esta clasificación se basa en la propuesta de Pérez Yarahuán (2016: 84).
  - 2 Se trata, según Ravela, de un enfoque centrado en los agentes: “Si la intención de la evaluación es lograr que ciertos agentes obren, actúen, hagan cosas y produzcan efectos de mejora en la educación, lo primero que debería hacerse es reconocer a esos agentes (maestros, estudiantes, padres y madres de familia, autoridades, tomadores de decisiones) y conocer sus modos de actuar en relación con la educación, sus percepciones sobre la misma, sus intereses y el tipo de decisiones que están en condiciones de tomar, para luego pensar la evaluación y el tratamiento de los resultados desde la perspectiva de los usos que aquéllos podrán y querrán darle a la información [...]. Ya no se trataría de lograr que los destinatarios usen la información que los evaluadores producimos, sino que, a la inversa, los evaluadores deberíamos preocuparnos por producir información que pueda resultar relevante para los distintos tipos de acciones y decisiones que los actores toman normalmente, en el marco de su agencia en el sistema educativo” (Ravela, 2012: 134).
  - 3 Véase el iluminador texto de Reimers y McGinn, *Diálogo informado*: “Los problemas educativos, tal como son enfrentados por los formuladores de política, carecen de la precisión que ha de encontrarse en un estudio sistemático que pueda especificar con





## Difusión y uso de resultados de estudios y evaluaciones: una política clave para mejorar la calidad educativa

El tema de cómo las políticas públicas pueden optimizar la enseñanza, el liderazgo y la participación social de las escuelas para elevar la calidad educativa es una constante en el debate actual sobre la materia. Así se plantea en el libro *Mejorar las escuelas: estrategias para la acción en México* (OCDE, 2010), uno de cuyos capítulos, "Condiciones para el éxito de la Reforma Educativa", es sintetizado en este artículo por **Marcela Gajardo J.**, consejera técnica del INEE especializada en la difusión y uso de los resultados de las evaluaciones para mejorar la calidad educativa.

MARCELA GAJARDO  
Consejera técnica del INEE  
[marcelagajardoj@gmail.com](mailto:marcelagajardoj@gmail.com)

Los países con sistemas educativos de alto desempeño muestran que las mejoras son posibles, que incluso se pueden lograr en periodos de tiempo relativamente cortos, que la calidad y la equidad no se excluyen, y que es factible obtener excelentes resultados para prácticamente todos los estudiantes.



Por su parte, la investigación educativa ha demostrado que el progreso del capital humano está estrechamente ligado a la productividad, al desarrollo económico y al bienestar social; que un año adicional de escolaridad puede contribuir a incrementar el producto interno bruto per cápita en 0.58% anual; y que las políticas educativas pueden hacer una gran diferencia en la mejora de los resultados escolares. También ha comprobado que, más allá de un cierto nivel básico, los resultados de los estudiantes no parecen estar relacionados con el nivel del gasto educativo nacional. Además, los estudios sostienen que es poco probable que las medidas de política pública, del tipo que sean, produzcan por sí solas los efectos deseados, e indican que la mejora real en los resultados depende de estrategias integrales que toman en cuenta muchos aspectos al mismo tiempo. Por ejemplo, mientras que las prácticas de enseñanza eficaces podrían ser por sí solas el elemento más importante para conseguir mejores resultados por parte de los estudiantes, dichas prácticas están influenciadas, entre otras cosas, por el liderazgo, el currículo, las instalaciones, la autonomía escolar, el sistema de gobernanza, la cultura escolar, la rendición de cuentas y el desarrollo profesional docente. Es imposible para cualquier país tomar en cuenta todas estas condiciones simultáneamente, pero en algún momento debe dársele atención a cada una de ellas.

Estos hallazgos han elevado el nivel de exigencia para todos los países y han enfatizado la importancia de tomar las decisiones correctas frente a distintas opciones de política pública. Considerando los datos de estudios internacionales como el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), análisis comparativos de política pública y de práctica llevados a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otros organismos, así como los resultados de pruebas estandarizadas e investigaciones que van desde estudios de caso hasta análisis cuantitativos de grandes bases de datos, se vislumbra que existe ya un conocimiento sólido de cómo los países pueden mejorar su desempeño educativo.

A esto se deben agregar dos advertencias: primero, que es igualmente importante definir las políticas

Sólo en raras ocasiones la política pública acierta completamente en su primer intento, por lo cual, la implementación de reformas debe incluir fases de retroalimentación que permitan hacer ajustes.

públicas correctas, como contar con instrumentos bien desarrollados para hacer realidad tales políticas en un gran número de escuelas; segundo, que sólo en raras ocasiones la política pública acierta completamente en su primer intento, por lo cual, la implementación de reformas debe incluir fases de retroalimentación que permitan hacer ajustes basados en las lecciones aprendidas y en las nuevas circunstancias.

### **Principios rectores de los sistemas educativos de alto desempeño**

*El primer paso que dan los sistemas exitosos es esencial y consiste en definir un número reducido de objetivos, claros, medibles y de la más alta prioridad, enfocados en los resultados de los estudiantes, pues centran la atención y proporcionan los puntos de referencia para el progreso. Estos objetivos deben estar relacionados con los resultados de los estudiantes, y no sólo con la cantidad de recursos o procesos, y hay que referirse a ellos en términos que sean accesibles al público y repercutan en los educadores profesionales. Por ejemplo, los objetivos podrían ser: incrementar en cierto porcentaje el número de estudiantes que concluye la educación secundaria,*

Los sistemas educativos de alto desempeño se focalizan de manera intensiva en el desempeño del estudiante, y todos los recursos y acciones están alineados para apoyar las políticas públicas y los programas que refuerzan el aprendizaje de todos los alumnos.

mejorar los resultados de los exámenes nacionales o reducir de manera significativa algunas desigualdades identificadas en los resultados de los alumnos. Estos objetivos deben divulgarse ampliamente en el sistema educativo y en la opinión pública para construir un compromiso común con la mejora.

Los objetivos para la mejora deben estar centrados en la equidad y la calidad, con el compromiso de asegurar que todos los grupos de estudiantes progresen de manera constante.

*Los objetivos son importantes, pero insuficientes por sí solos. Para alcanzarlos, los sistemas educativos deben desarrollar una estrategia global que tome en cuenta todos los aspectos relevantes a lo largo del tiempo.* De acuerdo con las circunstancias, cambios en la legislación, el financiamiento, el currículo, los sistemas de rendición de cuentas o los informes públicos, pueden ser todos necesarios. Sin embargo, el punto de partida debe centrarse siempre en los cambios en la enseñanza y el aprendizaje, lo que repercutirá en mejores resultados para el estudiante y, según sea necesario, permitirá continuar con cambios en otras variables.

Un peligro de la estrategia multifacética es la percepción de que hay demasiadas iniciativas sin

ninguna conexión entre ellas y que los actores implicados no cuentan con suficientes indicaciones sobre las prioridades. Para tener éxito, los elementos y los actores principales del sistema educativo tienen que seguir una línea coherente que apoye la estrategia global. Esto incluye alinear el currículo, los criterios de selección, la asignación de plazas, la evaluación de docentes y directores escolares, el sistema de rendición de cuentas, los esquemas financieros y el papel que van a jugar los distintos actores implicados.

La cultura de la organización debe ser consistente con su discurso. Por más que se insista en los discursos sobre el desempeño del estudiante, éste dejará de ser una prioridad si la verdadera presión que experimentan los líderes se enfoca más bien en cumplir las reglas o en la gestión de problemas. Los sistemas educativos de alto desempeño se focalizan de manera intensiva en el desempeño del estudiante, y todos los recursos y acciones están alineados para apoyar las políticas públicas y los programas que refuerzan el aprendizaje de todos los alumnos.

*La asignación de recursos es un elemento particularmente importante y a menudo descuidado en esta alineación.* Si el presupuesto no refleja la prioridad de ofrecer una mejor enseñanza y aprendizaje,



el mensaje a todo el sistema es que en realidad esos rubros no importan mucho. Por ejemplo, un aspecto que suele descuidarse en la asignación de recursos es la adecuada distribución del personal, haciendo que la gente más capacitada trabaje donde más se necesita.

*Desde el punto de vista del aprendizaje del estudiante, la mejora requiere, en todos los escenarios, seleccionar, contratar, educar, formar, desarrollar y apoyar a los educadores.* Los sistemas educativos de alto desempeño toman en cuenta el número cada vez mayor de evidencias internacionales que respaldan lo que la mayoría de los padres siempre ha supuesto: que la calidad docente es el parámetro más importante del aprendizaje del estudiante a nivel escolar. Por lo tanto, consolidar la capacidad de los educadores es el elemento más importante dentro de un programa de mejora escolar.

Esto implica, entre otras cosas, hacer de la enseñanza una ocupación que atraiga a jóvenes con altos niveles de calificación y crear sólidos programas de formación profesional a lo largo de la carrera docente, ya que dominar la enseñanza es un objetivo que se logra en el largo plazo. Para que estos programas sean eficaces, deben estar relacionados con el

trabajo cotidiano de las escuelas; el hecho de impartir talleres de desarrollo en una sola ocasión tiene muy poco efecto en las prácticas subsecuentes. El desarrollo de estándares docentes específicos es una de las principales vías para establecer un compromiso claro y conseguir una enseñanza de excelencia, pues les da una forma específica a las propuestas deseadas.

*Para llevar a cabo mejoras a gran escala, se necesitan capacidad y estructuras institucionales.* Si los nuevos procedimientos no se han implementado, se puede deber a una falta de voluntad, de capacidad o de ambas. Para cambiar la voluntad y la capacidad de las grandes organizaciones se debe hacer un esfuerzo continuo. En ello cobra relevancia la disposición de la Secretaría de Educación y organismos asociados para reforzar una mejora integral.

La publicación de una cierta directiva oficial, o proveer un tipo de desarrollo profesional, son medidas insuficientes. De ahí que exista la necesidad de una infraestructura en varios niveles —central, regional, distrital, etcétera— y de aumentar las capacidades en todos ellos, incluyendo, cuando se requiera, cambios en la cultura del liderazgo y de la estructura organizacional.

Para que las reformas propuestas fructifiquen, la política pública necesita avanzar en una dirección específica durante un cierto número de años, incluso a través de los cambios de gobierno.

*Los sistemas exitosos reconocen la necesidad de comprometer a todos los actores en la creación de la mejora.* La posibilidad de lograr mejoras sustentables y a largo plazo en los sistemas educativos es mayor si se logra alcanzar entre los actores implicados un consenso político sobre la necesidad de reformar y la naturaleza específica de las reformas que hay que introducir. Además, para que las reformas propuestas fructifiquen, la política pública necesita avanzar en una dirección específica durante un cierto número de años, incluso a través de los cambios de gobierno.

Para conseguir esto, se requieren múltiples espacios de diálogo y la comunicación entre todas las partes: todos los niveles de gobierno, los docentes, los directores de escuelas, los dirigentes sindicales, los estudiantes, los padres y otros grupos clave de la sociedad civil.

Los países han desarrollado diversos medios para esta clase de compromiso político, implicando en general alguna estructura que integra a todos los interlocutores sociales en la discusión abierta de las políticas educativas, prácticas y reformas propuestas; como son los Consejos de Educación en muchos países europeos, o comisiones especiales de consulta sobre reformas o problemas específicos.

Estas estrategias garantizan que se han examinado múltiples puntos de vista, que fueron escuchados con respeto y no sólo durante el proceso de creación de políticas públicas, sino también durante su implementación, lo cual permite hacer los ajustes necesarios.

*Los sistemas escolares son asociaciones de múltiples niveles. Cada escuela, así como sus aulas, es el sitio clave en donde ocurre la enseñanza formal; pero el éxito de cada escuela depende también de la existencia de esquemas adecuados de apoyo y monitoreo.* Esto significa que los sistemas escolares deben lograr un equilibrio apropiado entre una iniciativa local y los esfuerzos centrales para concretar la mejora. El modelo correcto no es un sistema de autoridad aplicado de manera vertical ni uno que delega todas las decisiones a las escuelas. El conocimiento y las iniciativas locales son vitales, y los sistemas que imponen demasiados controles a las escuelas individuales pueden sofocar ese espíritu emprendedor.

Es importante asegurarse de que cada escuela tenga un buen desempeño, de que la falta de visión no tenga una influencia inadecuada y de que la competitividad excesiva entre escuelas no mine la mejora del sistema en su conjunto.

Los resultados del PISA indican que las escuelas con más autonomía en algunos ámbitos fundamentales tienden a tener niveles más altos de desempeño, pero sólo cuando van acompañadas con medidas de rendición de cuentas. Por otro lado, más autonomía requiere más apoyo para que las escuelas puedan funcionar correctamente. Esto implica, por una parte, proporcionar el apoyo a las escuelas y, por otra, tomar las medidas necesarias cuando las escuelas, por alguna razón, no pueden hacerlo ellas mismas.

Los países emplean diversas estructuras para crear este equilibrio, por ejemplo, implicando a los gobiernos municipales en la gestión y operación de las escuelas, o consolidando redes de escuelas para trabajar juntas, sin burocracia.

*La mejora de cualquier sistema o servicio requiere buenos datos sobre los niveles reales de desempeño.* Esto implica, para las escuelas, establecer sistemas de rendición de cuentas y de información que ayuden a alcanzar los objetivos, y que proporcionen información

profesional y pública sobre los resultados, sin que esto desmotive a los docentes o genere comparaciones injustas entre las escuelas.

En esta línea interesa utilizar fuentes de datos múltiples e invitar a diferentes partes para que hagan análisis y extraigan conclusiones. Cuando diferentes datos y análisis obtienen resultados similares, se puede tener mayor confianza en ellos.

También es primordial asegurarse de que cualquier intervención o sanción del bajo desempeño se base en varias medidas, incluyendo un juicio fundado. De tal modo, el bajo desempeño puede y debe ser causa de investigaciones posteriores, pero no debe ser en sí mismo la causa de las sanciones.

*El liderazgo en las escuelas y a nivel del sistema debe ser un componente clave de cualquier esfuerzo para mejorar la educación.* Respecto a los docentes, el desarrollo del liderazgo implica mucho más que una selección y contratación cuidadosas o un prolongado esquema de desarrollo profesional; éste tiene que ser integrado a todos los aspectos de la organización. El liderazgo también necesita ser considerado como una función que se extiende a una mayor cantidad de gente y no sólo a aquellos que ocupan un puesto oficial. Otro elemento importante en este ámbito es la existencia de un sentido de fuerte responsabilidad colectiva, donde las personas asumen un compromiso que va más allá de la función particular que juega cada uno.

*Otros elementos del sistema deben apoyar estas prioridades centrales.* Por ejemplo, es importante poseer un currículo de alta calidad con estándares apropiados para dirigir la enseñanza y el aprendizaje. Sin embargo, por sí solos, el currículo y los estándares no dan lugar a mejoras en la enseñanza; hay mucha evidencia de que tales instrumentos son bastante ignorados en las aulas, a menos de que sean reforzados por elementos adicionales, como son el desarrollo profesional, buenos materiales y la integración de estándares en los sistemas de supervisión y de rendición de cuentas.

Finalmente, cabe mencionar el papel que juegan los recursos. *El gasto educativo global no es suficiente para predecir los niveles del desempeño del estudiante.* En la educación, la comprensión de la relación

Es importante poseer un currículo de alta calidad con estándares apropiados para dirigir la enseñanza y el aprendizaje. Sin embargo, por sí solos, el currículo y los estándares no dan lugar a mejoras en la enseñanza; hay mucha evidencia de que tales instrumentos son bastante ignorados en las aulas, a menos que sean reforzados por elementos adicionales.

existente entre los recursos y los resultados con frecuencia ha recibido poca atención. En general, el uso de los recursos se realiza siguiendo ideas convencionales sobre cómo debe funcionar un sistema escolar, y no según la evidencia que demuestra dónde son verdaderamente útiles. Queda claro que los recursos son importantes, por lo que resulta primordial entender de manera más profunda cómo utilizarlos mejor.

### Lecciones de la práctica

Llevar a cabo mejoras significativas de los resultados educativos es una tarea que requiere estrategias múltiples que involucran a los principales componentes del sistema. Por sí solo, ningún elemento es suficiente para el progreso. Sin embargo, conviene tener en cuenta que la inclusión y las posibilidades de ofrecer iguales oportunidades de acceso, permanencia y resultados a todos y todas requiere de políticas y prácticas que se focalizan en la mejora de la enseñanza y el aprendizaje; incluyendo las habilidades de la buena enseñanza, el dominio del currículo, el fortalecimiento del liderazgo pedagógico y la evaluación de logros en materia de contenidos y desempeño escolar.

Los recuadros 1 y 2 sintetizan y agrupan algunos de los postulados que la investigación educativa ha visualizado como claves para la toma de decisiones informadas sobre las políticas educativas que buscan elevar la calidad de la enseñanza, fortalecer el liderazgo pedagógico y promover la participación social en las escuelas. Al mismo tiempo, destacan lo vital que resulta contar con las políticas públicas correctas y con los medios adecuados para implementarlas en todo el sistema educativo, formal y no formal.

Por último, cabe enfatizar que las políticas públicas a nivel del sistema escolar son un factor crucial. Es importante prestar atención a las características que hacen de cada escuela un lugar efectivo de aprendizaje para todos los alumnos, dado que, en definitiva, el trabajo educativo con niños y jóvenes se juega en las salas de aula y las escuelas. Esto, según lo señalado por investigadores a cargo de analizar los elementos principales de la eficacia escolar que —como los identificados en 1995— siguen vigentes a la fecha. €

### Recuadro 1. Postulados básicos

El análisis de las políticas públicas y prácticas de los países de alto desempeño revela que hay algunos postulados básicos que pueden orientar a los gobiernos cuyo objetivo es llevar a cabo una mejora real, duradera y eficaz. Estos pueden ser agrupados como sigue:

- Objetivos claros, que cuenten con el apoyo y la comprensión de la sociedad, relacionados con los resultados del estudiante, basados en la calidad y la equidad; guiados por una estrategia global que alinee los elementos necesarios, recursos y niveles de gobernanza que buscan alcanzar.
- Una atención particular en la contratación, formación y retención de individuos excelentes en el sistema; esto también implica promover un liderazgo que contribuya a aumentar la capacidad para la estrategia, la enseñanza y el aprendizaje.
- Instituciones e infraestructura para apoyar la mejora: esto implica procesos e instituciones que hagan participar en el diálogo a todos los actores relevantes para la mejora; un equilibrio apropiado entre la dirección central y la flexibilidad local; y una infraestructura a todos los niveles que apoye la mejora a través de los sistemas y las escuelas.
- Un sistema de rendición de cuentas y de informes para apoyar los objetivos y dar información profesional y pública sobre los resultados, sin desmotivar a los docentes y sin hacer comparaciones injustas entre las escuelas.

Fuente: *Mejorar las escuelas: estrategias para la acción en México* (OCDE, 2010).

## Recuadro 2. Escuelas efectivas. Claves para promover su fortalecimiento

La investigación sobre las escuelas eficaces ha revelado un conjunto de características que necesitan ser apoyadas por políticas públicas a nivel del sistema, ya que se enfocan también en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en cada escuela para

todos los estudiantes. Los procedimientos a nivel del sistema y a nivel escolar se deben alinear y reforzar mutuamente. La evidencia disponible indica que, entre las claves para promover el fortalecimiento de escuelas eficaces, destacan las siguientes:

Liderazgo	
<b>Liderazgo profesional</b>	Con intención y firmeza
	Enfoque participativo
	Dirección profesional
<b>Expectativas altas</b>	Altas expectativas generalizadas
	Expectativas de comunicación
	Ofrecer desafío intelectual
<b>Visión y objetivos compartidos</b>	Unidad en los objetivos
	Consistencia en la práctica
	Colegialidad y colaboración
<b>Organización de aprendizaje</b>	Desarrollo del personal basado en las necesidades de la escuela
<b>Ambiente de aprendizaje</b>	Una atmósfera de orden
	Un atractivo ambiente de trabajo
Enseñanza, aprendizaje y evaluación	
<b>Enfoque en la enseñanza y el aprendizaje</b>	Maximización del tiempo de enseñanza
<b>Enseñanza intencionada</b>	Énfasis académico
	Enfoque en el desempeño
	Organización eficaz
	Claridad del propósito
	Lecciones estructuradas
<b>Seguimiento del desempeño (rendición de cuentas)</b>	Seguimiento del progreso del alumno
	Seguimiento del desempeño escolar
Alumnos y padres	
<b>Reforzamiento positivo</b>	Disciplina clara y justa retroalimentación
<b>Derechos y responsabilidades de los alumnos</b>	Aumento de la autoestima del alumno
	Cargos de responsabilidad
	Control del trabajo
<b>Relación hogar-escuela</b>	Implicación parental en el aprendizaje de sus hijos

Fuente: Sammons, Hollman y P. Mortimore (1995). *Key Characteristics of Effective Schools: A Review of School Effectiveness Research*. Londres: Institute of Education and Office for Standards in Education.

# La evaluación de las políticas y programas educativos y el derecho a una educación de calidad para todos

GIULIANNA MENDIETA MELGAR

Directora

*mmendieta@inee.edu.mx*

MAGNOLIA VILLARROEL CABALLERO

Subdirectora

*mvillarroel@inee.edu.mx*

ITANDEHUI SALMORÁN BAUTISTA

Jefa de proyecto

*isalmoran@inee.edu.mx*

Adscritas a la Dirección de Evaluación de Políticas y Programas Educativos del INEE

## Introducción

La Reforma Educativa, promulgada en México en el año 2013, posiciona el derecho de todos a recibir una educación de calidad con equidad en el núcleo de los propósitos nacionales, coloca a la evaluación como un mecanismo central para avanzar en su cumplimiento y otorga autonomía constitucional al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), organismo que adquiere nuevas atribuciones con las cuales busca impulsar y hacer efectiva la relación entre evaluación y mejora educativa.

Entre ellas se encuentran el diseño y la realización de mediciones y evaluaciones de las políticas y los programas educativos, incluidas en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de



la Educación (LINEE, art. 25, 2013), las cuales se deben regir por los criterios técnicos de objetividad, validez y confiabilidad (LINEE, art. 26, 2013). Esta encomienda puso de manifiesto la necesidad de definir para qué y cómo evaluar políticas y programas educativos, tarea que representó un reto de gran envergadura para el Instituto.

En este artículo se describen los propósitos que persigue el INEE mediante la evaluación de políticas y programas educativos, y su relación con la mejora de la calidad de la educación. Para ello, se presenta el marco de referencia que sustenta este tipo de evaluaciones, así como el concepto y las dimensiones de la calidad de la educación que orientan su elaboración. Destaca su relación con las directrices de mejora para la educación que emite el Instituto, los criterios que guían la conformación de la agenda de estas evaluaciones y la ruta para llevarlas a cabo.

Por último, se presentan las evaluaciones realizadas hasta la fecha en la materia y se plantea un conjunto de lecciones aprendidas que incrementan el potencial de posteriores evaluaciones de políticas y programas educativos para mejorar la calidad y equidad de la educación.

### **Marco de referencia del modelo de evaluación de políticas y programas educativos: el enfoque del derecho a una educación de calidad**

Las evaluaciones de políticas y programas educativos que desarrolla el INEE toman como marco de referencia el enfoque del derecho a una educación de calidad con equidad, en virtud de que, en el ámbito de sus nuevas atribuciones como organismo constitucional autónomo, el Instituto ha reposicionado la perspectiva conceptual, metodológica y ética de la educación, basada en derechos humanos como eje integrador y orientador del desarrollo de sus tareas.

Desde esta perspectiva, el propósito de las evaluaciones de políticas y programas educativos que realiza el Instituto es identificar avances y brechas entre la titularidad de los derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos; y el cumplimiento de la titularidad de las obligaciones a cargo del Estado mexicano para promover, respetar

En el INEE se entiende que la evaluación de políticas y programas educativos es la valoración de la acción —sistemática y causal— que implementa el Estado para responder a un problema público en materia educativa.

y garantizar el derecho de los educandos a recibir educación de calidad; con fundamento en el interés superior de la niñez, de conformidad con los artículos 1°, 3° y 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LINEE, art. 2, 2013).<sup>1</sup>

Desde la titularidad del derecho a la educación destaca la necesidad de garantizar: *a)* el derecho de acceso a la educación; *b)* el derecho a la permanencia en la escuela y a tener trayectorias sin rezago; y *c)* el derecho al logro de aprendizajes significativos y relevantes para la vida presente y futura de las personas. Por su parte, desde la titularidad de las obligaciones sobresalen la definición de orientaciones estratégicas y de políticas públicas dirigidas a resolver problemas educativos de alta prioridad y relevancia social; el gasto público invertido en dichas intervenciones; los recursos humanos y materiales destinados a su ejecución, así como los componentes de organización y gestión puestos en marcha.

En el INEE se entiende que la evaluación de políticas y programas educativos es la valoración de la acción —sistemática y causal— que implementa el Estado para responder a un problema público en materia educativa. En esta evaluación se examinan los procesos, los factores contextuales y la cadena de resultados, a fin de determinar y comprender los logros o la ausencia de éstos; y se formula un juicio de valor sobre su adecuación a un conjunto de criterios que representan un valor aceptado, como

Las autoridades educativas deben tomar las medidas correspondientes para generar las condiciones necesarias con el objeto de fortalecer la equidad educativa, de manera que quienes pertenezcan a grupos y regiones con mayor rezago ejerzan plenamente este derecho.

base para la toma de decisiones oportunas que incidan en la mejora del problema que dio origen a la intervención.

La función de las evaluaciones de políticas y programas educativos es de dos vías: comprensiva y de mejora. Con la primera, se busca incrementar la comprensión del problema público que dio origen a la política en cuestión, así como el conocimiento sobre la complejidad de la implementación de la acción pública. Con la segunda, se busca identificar los vacíos, avances y áreas de oportunidad en la concepción, naturaleza, diseño, gestión, procesos y resultados de la política, con el objetivo de plantear rutas factibles de mejora que contribuyan a garantizar el derecho a una educación de calidad para todos.

### **El concepto de calidad que orienta las evaluaciones de políticas y programas educativos**

El desarrollo de las evaluaciones de políticas y programas educativos retoma el concepto de calidad establecido en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917), que establece el derecho de toda persona a recibir educación y la responsabilidad del Estado de garantizar la calidad en la educación obligatoria, de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos

garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. Asimismo, coloca a la evaluación y a la mejora educativa como partes de la respuesta a esta exigencia constitucional, al decretar la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), cuya coordinación está a cargo del INEE.

Aunado a ello, las autoridades educativas deben tomar las medidas correspondientes para generar las condiciones necesarias con el objeto de fortalecer la equidad educativa, de manera que quienes pertenezcan a grupos y regiones con mayor rezago ejerzan plenamente este derecho.

En consecuencia, de la teoría de cambio planteada en el texto constitucional se desprenden las cinco dimensiones de calidad educativa que orientan la evaluación de políticas y programas que realiza el Instituto: *a)* materiales y métodos educativos; *b)* organización escolar; *c)* infraestructura educativa; *d)* idoneidad de docentes y directivos; y *e)* evaluación y mejora.

La evaluación de políticas y programas educativos que realiza el INEE plantea una valoración de los alcances y déficits de la acción pública desplegada por el Estado; orientada a mejorar los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa, la idoneidad de docentes y directivos, así como de las acciones dirigidas a la evaluación y mejora del Sistema Educativo Nacional (SEN), tomando en consideración a la equidad como eje transversal de dichas valoraciones.

El propósito central de estas evaluaciones es ser insumo clave para la fundamentación y construcción de directrices; reorientar la toma de decisiones para la mejora de la educación por parte de autoridades educativas; y contribuir así a asegurar el ejercicio pleno del derecho a la educación de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos en México, en un marco de calidad con equidad.

### **La evaluación de la acción pública como un elemento central en la construcción de directrices para la mejora de la política educativa**

A partir de la Reforma Educativa de 2013, al INEE le corresponde evaluar la calidad, el desempeño y los

resultados del SEN en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, para lo cual debe: *a)* diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; *b)* expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden; y *c)* generar y difundir información y, con base en ella, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendentes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

En este sentido, las directrices buscan ser el puente que conecta la evaluación y el uso de sus resultados con la mejora de la política educativa y, en consecuencia, con la de los componentes del SEN. Se trata de recomendaciones que propone el INEE para mejorar las políticas educativas orientadas a avanzar gradualmente en el cumplimiento del derecho a la educación de la totalidad de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos del país.

Se elaboran a partir de las evidencias que aportan las evaluaciones y la investigación educativa, así como de la revisión de la acción gubernamental en esta materia. Para su construcción se consultan actores sociales y educativos, entre los que destacan docentes, directivos escolares, servidores públicos, académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil, alumnos y padres de familia.

La atribución constitucional del INEE de emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendentes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social (CPEUM, art. 3, fracción IX, inciso c, 1917), ha representado una innovación en los ámbitos nacional e internacional, en virtud de que, si bien existía información sistematizada para su formulación, no se identificó una regulación y normativa técnica reconocida para la construcción de directrices de política educativa. Por tal razón, cumplir con este mandato constitucional ha representado un reto de gran envergadura.

El resultado del proceso de análisis, investigación y construcción se plasma en el *Modelo para la construcción y emisión de directrices de mejora*

Las directrices buscan ser el puente que conecta la evaluación y el uso de sus resultados con la mejora de la política educativa y, en consecuencia, con la de los componentes del SEN.

*educativa* (INEE, 2015), donde se reconoce que un aspecto fundamental en su formulación es el entendimiento comprensivo de los problemas que se busca atender, así como de las acciones que ha emprendido el Estado para contribuir a su solución. Con ello, la evaluación de políticas y programas educativos se constituye en un elemento medular de las directrices que emite el INEE.

Esta propuesta deriva de la fuerza de la evidencia que se logra construir por esta vía para la toma de decisiones de mejora. Se parte de la consideración de que no es posible plantear rutas de intervención pública más pertinentes y efectivas si no se realizan el análisis y la valoración de la acción pública en curso para conocer y comprender qué intervenciones se han puesto en marcha, cómo se han instrumentado, qué resultados, efectos e impactos han obtenido y por qué razones.

### La agenda de evaluaciones de políticas y programas educativos

Esta agenda está directamente alineada con la de directrices que emite el INEE, y se define con base en temáticas transversales relevantes a la política educativa, estrategias derivadas de la Reforma Educativa, grupos de población que enfrentan condiciones de vulnerabilidad y niveles o ciclos educativos del sistema.

Por tanto, la agenda de evaluación de políticas y programas se expresa, primero, en la definición de un conjunto de problemas públicos prioritarios;

Toda acción pública debe establecer con claridad cuál es el problema que busca atender, el cambio que desea generar, así como la ruta y los mecanismos causales para conseguirlo.

en función de una valoración sectorial acerca de la relevancia y magnitud de los problemas educativos; las prioridades de gobierno, y una apuesta política y ética que implica definir, desde la Junta de Gobierno, el orden de las áreas temáticas a evaluar y, en consecuencia, a atender en términos de emisión de directrices de mejora.

El foco de interés de este tipo de evaluaciones se encuentra en ámbitos, temáticas y problemas de alto nivel de prioridad para la política educativa; la atención educativa a grupos de población que enfrentan condiciones de mayor desventaja para el ejercicio pleno de sus derechos; estrategias de política sustantivas en el marco de la Reforma Educativa; niveles o modalidades educativas del SEN; políticas y programas que operan a través de instrumentos de política innovadores; y políticas o programas con mayor presupuesto o gasto público.

### **Ruta para realizar evaluaciones de políticas y programas educativos**

El desarrollo de las evaluaciones de políticas y programas del INEE consta de siete fases para su ejecución: *a)* caracterización de la acción pública; *b)* diseño metodológico de la evaluación; *c)* elaboración de instrumentos para recolectar información; *d)* levantamiento de datos; *e)* procesamiento y análisis de información; *f)* elaboración de informe final; y *g)* difusión de los resultados de las evaluaciones.

El primer paso es la caracterización de la acción que el Estado mexicano diseña e implementa para atender un problema público educativo con el fin de conocer a profundidad el objeto de la evaluación; es fundamental para definir con precisión el diseño de la evaluación. Esta fase implica la realización de, al menos, cinco actividades: *a)* delimitación, descripción y análisis del objeto de la evaluación; *b)* definición del problema público al que responde la política a evaluar; *c)* caracterización de la población objetivo; *d)* identificación y análisis de la acción que el Estado ha diseñado e implementado para atender el problema; y *e)* explicitación de la ruta de cambio de la intervención pública.

La definición de la ruta de cambio es un elemento distintivo de la evaluación de políticas y programas educativos del INEE, ya que se parte del supuesto de que toda acción pública debe establecer con claridad cuál es el problema que busca atender, el cambio que desea generar, así como la ruta y los mecanismos causales para conseguirlo.

La segunda fase de este proceso es la elaboración del diseño metodológico de la evaluación, la cual está conformada por tres componentes clave: *a)* los referentes de mejora; *b)* el ciclo de las políticas; y *c)* los criterios de evaluación. Por un lado, los referentes de mejora de la evaluación representan la situación de deseabilidad con la que se contrastan los hallazgos de la evaluación en las fases de diseño, implementación y resultados de la política o



programa evaluado. Estos referentes constituyen el *deber ser* de la acción pública y se construyen con base en la evidencia derivada de la investigación y evaluación educativa, y de experiencias nacionales e internacionales instrumentadas con éxito en la materia; con los marcos normativos nacional e internacional que rigen la política en cuestión y con los documentos de diseño de la política o programa evaluado (reglas de operación, lineamientos, entre otros).

Por otro lado, los criterios se conciben como el engranaje articulador de la evaluación, ya que en su núcleo se encuentra el componente de valoración de las políticas o programas educativos que se desean examinar. En estos ejercicios se pone énfasis en la valoración de la pertinencia, la coherencia en la política y entre políticas, y la equidad y efectividad de la acción pública desde un enfoque de derechos. Cada uno de los criterios de evaluación seleccionados se asocia con el ciclo de la política o programa en sus fases de diseño, implementación y generación de resultados.

A partir de estos tres componentes se elabora una matriz de diseño de la evaluación, esquema que detalla analíticamente las dimensiones, categorías de análisis, unidades de observación, metodologías y técnicas de recolección de información, fuentes de información y preguntas orientadoras de la evaluación. Su principal objetivo consiste en brindar coherencia, articulación y validez al diseño de la evaluación, así como al análisis

de la información documental y de la recabada durante el trabajo de campo. Cabe mencionar que dicha matriz es de naturaleza dinámica y puede ser retroalimentada durante el proceso de evaluación.

La última actividad del diseño metodológico, una vez definida la metodología a utilizar —cuantitativa, cualitativa o mixta—, es la definición del subconjunto de individuos, grupos de individuos, casos o instituciones seleccionados para llevar a cabo la recolección de información.

A esta acción le sigue la elaboración de los instrumentos de evaluación, los cuales deben estar cabalmente alineados con la matriz de diseño metodológico. Posteriormente, se realiza la recolección de la información, conforme a un plan de trabajo de campo en el que se especifican los tiempos previstos para su realización, el número y perfil profesional de las personas involucradas, los mecanismos que se utilizarán para contactar y convocar a los informantes, así como la dinámica prevista para recabar la información. Finalmente, ésta se procesa y analiza, se elabora el informe de la evaluación y se difunden los resultados.

### Avances en la evaluación de políticas y programas educativos

A la fecha, el Instituto ha realizado cinco evaluaciones de las siguientes políticas y programas educativos: a) de la atención educativa dirigida a niños de familias

Los criterios se conciben como el engranaje articulador de la evaluación [...]. En estos ejercicios se pone énfasis en la valoración de la pertinencia; la coherencia en la política y entre políticas, y la equidad y efectividad de la acción pública desde un enfoque de derechos.

de jornaleros agrícolas migrantes; *b*) de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica; *c*) de la política para atender el abandono escolar en educación media superior; *d*) de la implementación de las tutorías a docentes de nuevo ingreso en el ciclo escolar 2014-2015; y *e*) del diseño de la formación continua en el marco del Servicio Profesional Docente 2016. Los resultados de estas evaluaciones se han constituido en insumos clave para la construcción de las directrices de mejora relativas a tales problemáticas.

En 2018, se encuentran en curso seis evaluaciones adicionales: *a*) del Programa Especial de Certificación con Base en Aprendizajes Adquiridos, equivalentes a los niveles primaria y secundaria del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA); *b*) de la educación multigrado; *c*) del programa Escuelas al CIEN y del Fondo de Aportaciones Múltiples; *d*) de la política de participación social en educación; *e*) de los programas sectoriales de educación; y *f*) de las políticas educativas en el marco de la Reforma Educativa mexicana.

### Reflexiones finales

A poco más de cuatro años de la promulgación de la Reforma Educativa y de la puesta en marcha de las acciones correspondientes para cumplir con

el mandato constitucional de evaluar políticas y programas educativos, se pueden identificar diversas lecciones aprendidas.

La primera está relacionada con la oportunidad en la emisión de los resultados de las evaluaciones. Es claro que se necesita seguir trabajando para alinear el tiempo de realización que demandan las evaluaciones de políticas y programas con los tiempos de ejecución de la política educativa; específicamente con los relativos a la programación y presupuestación de las administraciones públicas federal y estatal, lo cual permitiría hacer viable la incorporación de las propuestas de rediseño y ajustes a la implementación que se derivan de las evaluaciones.

Asimismo, se confirma que la realización de las evaluaciones de políticas y programas educativos es indispensable para la construcción de las directrices, ya que se requieren valoraciones integrales del actuar gubernamental y recomendaciones de política con el mismo carácter.

Sin embargo, esta tarea ha enfrentado dificultades relacionadas con la disponibilidad y oportunidad de la información necesaria durante el proceso de la evaluación; ya sea porque no sea asequible públicamente en el nivel de desagregación que se requiere —por ejemplo, acceso a datos desagregados sobre temas relacionados con el gasto público o con las características de los sujetos de derecho atendidos—; o bien porque las instancias que poseen la información deciden no proporcionarla o hacerlo de manera parcial, siguiendo una tradición de opacidad y ocultamiento de la información.

Por otro lado, es necesario desarrollar valoraciones flexibles al contexto, que tomen en cuenta la multicausalidad de los problemas que atienden las intervenciones públicas educativas. En este sentido, no debe perderse de vista la complejidad que rodea aquello que se desea evaluar: las organizaciones y actores involucrados, la definición de los procesos y su adaptación a diversos contextos, la lógica de las cadenas causales para cambiar el *statu quo*, entre otros aspectos.

Por último, al existir diversas instancias que realizan o participan en la evaluación de políticas y programas educativos a nivel federal —Consejo

Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Secretaría de Educación Pública (SEP), Auditoría Superior de la Federación (ASF)—, es indispensable identificar los espacios de concurrencia y complementariedad de acciones que coadyuven a la construcción y fortalecimiento de un sistema de evaluación de políticas y programas educativos integrado que —en el marco de la Política Nacional de Evaluación Educativa— también incluya la articulación con las evaluaciones realizadas por las autoridades educativas locales desde el ámbito de su competencia. €

### Referencias y nota

CEJUDO, Guillermo y Cynthia Michel (2014). *Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo*. Documento de trabajo 284, CIDE. Disponible en <goo.gl/fZpdkb> [Consulta: marzo de 2018].

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917, 5 de febrero, última reforma 2017). Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN DE MÉXICO (1993, 13 de julio, última reforma 2018). Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México.

LEY DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (2013, 11 de septiembre, última reforma 2017).

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (2015). *Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa*. Ciudad de México: INEE. Disponible en: <goo.gl/aUJic9> [Consulta: marzo de 2018].

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (2015b). *Reforma Educativa: marco normativo*. Ciudad de México: INEE.

SALAS, Iván y Favio Murillo (2010). “La evaluación de los programas públicos en México: una mirada crítica al CONEVAL”. *Tribuna de Economía* 857 (noviembre-diciembre), pp. 153-162.

SERRANO, Sandra y Daniel Vázquez (2013). *Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos*. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

No debe perderse de vista la complejidad que rodea aquello que se desea evaluar: las organizaciones y actores involucrados, la definición de los procesos y su adaptación a diversos contextos, la lógica de las cadenas causales para cambiar el *statu quo*, entre otros aspectos.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Secretaría de la Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2007). *Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal*. Disponible en: <goo.gl/hTxV5r> [Consulta: marzo de 2018].

WEISS, Carol (1998). “Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation?”. *American Journal of Evaluation* 1: 21-33.

1 De acuerdo con Serrano y Vázquez (2013), la perspectiva que concibe a las personas como titulares de derechos entiende las obligaciones como conductas estatales y no como bienes transferibles. En ambos casos, se pone especial énfasis en el desarrollo de capacidades (aptitudes, recursos, habilidades, responsabilidades, autoridad, etcétera) tanto para habilitar a los titulares de derechos a acceder a información, reclamar, participar, proponer y obtener reparación ante el incumplimiento del derecho, como para fortalecer la capacidad del Estado de cumplir con estos derechos.



**XXXI Simposio Internacional de TIC en la Educación SOMECE 2018 “Hacia una cultura digital para la transformación individual y social”**

Del 27 al 30 de mayo de 2018  
 Universidad Autónoma Metropolitana,  
 Unidad Xochimilco, Ciudad de México  
 [<goo.gl/29f8fQ>](http://goo.gl/29f8fQ)



**I Congreso Internacional de Educación “Modelos, reformas, tendencias de la práctica docente y la investigación educativa”**

Del 14 al 16 de junio de 2018  
 Universidad de Oriente, Puebla de Zaragoza,  
 México  
 [<goo.gl/cyB94x>](http://goo.gl/cyB94x)



**III Congreso Internacional AFIRSE 2018 “Formación de profesores y profesionales de la educación”**

Del 31 de julio al 3 de agosto de 2018  
 Universidad Nacional Autónoma de México,  
 Ciudad Universitaria, Ciudad de México  
 [<goo.gl/zpivRX>](http://goo.gl/zpivRX)



**XVI Congreso Nacional de Educación Comparada**

Del 29 al 31 de octubre de 2018  
 Universidad de La Laguna, Campus Guajara,  
 San Cristóbal de La Laguna, Tenerife, España  
 [<goo.gl/kDatpC>](http://goo.gl/kDatpC)



**Directrices para mejorar la permanencia escolar en la educación media superior**

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2017). Ciudad de México: INEE (col. Directrices de política), 120 pp.  
 [<goo.gl/32Qf4M>](http://goo.gl/32Qf4M)

Los derechos humanos, en la medida en que conforman un *sistema*, son indivisibles e interdependientes. El referido a una educación de calidad no es la excepción y, en consecuencia, está expuesto a afectaciones generadas externamente —como la inequidad social, por ejemplo— tanto como a las producidas en su interior. El resultado, en el caso específico de la educación media superior (EMS) en México, es un vasto conjunto de circunstancias heterogéneas —sociales, familiares, históricas, educativas, personales, etcétera— que interactúan de manera compleja, dificultando la solución del abandono escolar en estudiantes de entre 15 y 17 años. El texto aquí recomendado aborda el problema desde cuatro perspectivas, en busca de una respuesta integral: el primer apartado ubica el asunto en el marco jurídico nacional e internacional; el segundo analiza las características promedio de quienes cursan la EMS, los servicios que ofrece y las principales causas de deserción; el tercero enuncia cinco directrices orientadas a la atención del fenómeno; y el último incluye el procedimiento para que las autoridades educativas den respuesta a las directrices. Imprescindible no sólo para autoridades educativas, también para quienes pretenden conocer e incidir favorablemente en la EMS del país.



### **La educación normal en México.**

#### **Elementos para su análisis**

Verónica Medrano Camacho, Eduardo Ángeles Méndez y Miguel Ángel Morales Hernández (2018). Ciudad de México: INEE (col. Indicadores educativos), 80 pp.  
<[goo.gl/WVsFGv](http://goo.gl/WVsFGv)>

El año 1984 representó un parteaguas para la educación magisterial en nuestro país, pues a partir de entonces se le concedió rango de licenciatura a todas las carreras normalistas. Los autores de este riguroso estudio eligieron dicha circunstancia para hacer el corte inicial de su investigación, que llega a la actualidad (ciclo 2015-2016). La exploración del equipo estuvo guiada por cuatro preguntas con las que lograron ofrecer un panorama amplio y robusto sobre el particular: ¿cuáles han sido las principales acciones para la consolidación de la educación normal en México a partir de 1984?, ¿cuáles son las principales características de los planes de estudio para la formación de docentes de educación básica y de sus normas de control escolar?, ¿cuál es la dimensión de la educación normal y cómo ha sido su evolución de 2000-2001 a 2015-2016? y ¿cuáles son las características de los alumnos y docentes adscritos a estas instituciones?



### **Emilio o de la educación**

Jean-Jacques Rousseau (2011). Madrid: Alianza Editorial (Mauro Armiño, traducción y Prólogo), 816 pp.  
<[goo.gl/YYoygr](http://goo.gl/YYoygr)>

“Los buenos libros son siempre campos magnéticos de cuya atracción no se puede huir”. Esta frase de Italo Calvino sugiere que visitar a los grandes autores es siempre fecundo y, en cierto modo, inevitable. Ello es particularmente cierto en el caso que nos ocupa, pues *Emilio o de la educación* no es sólo un clásico de la pedagogía y la filosofía de la educación sino, sobre todo, una obra actual. Es cierto que algunas ideas —como las relativas a la educación de la mujer (Libro v)— son bastante obsoletas,

pero en otros ámbitos este libro, escrito hace 256 años, conserva su frescura original. La idea central, según la cual el hombre es bueno por naturaleza y luego corrompido por una sociedad mal organizada, arroja como resultado una educación que pone el énfasis en el vínculo entre individuo y colectividad, y que en vez de tratar de *domar* a la naturaleza procura su concurso en el desarrollo de la vida de *buenos ciudadanos*. No se equivoca quien advierte aquí las tendencias que ahora animan nuestros mejores proyectos: tolerancia, democracia y un sentido vital que supera el individualismo consumista. Volver a los clásicos nos permite encontrar, en cada ocasión, un nuevo libro.



### **Profes**

Sebastián Moreno (2012). Chile: Elige Educar, 53 min.  
<[goo.gl/Q8iVWy](http://goo.gl/Q8iVWy)>

Entre las películas y los documentales que recrean la vida en las aulas, a menudo se adopta la perspectiva del educando. Se trate de revivir el secreto mundo infantil, de denunciar las —a veces— brutales asimetrías de la relación escolar, de la nostalgia por la infancia perdida o de la benéfica influencia de un maestro inspirado e inspirador, de corte hollywoodense, pocas veces tenemos la oportunidad de experimentar *desde adentro* la experiencia del maestro. No es el caso de *Profes*, documental que logra transmitir la apasionada convicción de personas casi anónimas, aparentemente sin relevancia social, y que, no bien se nos muestran en el ejercicio de su actividad, se revelan como el cemento que amalgama el proceso educativo y, junto con él, el futuro.

Los retos [...] de universalizar la escolarización inicial, y de afrontar la formación permanente que la sociedad de la información demanda, solamente resultarán eficaces y tendrán sentido si se llevan a cabo desde una perspectiva de *calidad*.

La OCDE (1995) define la educación de calidad como aquella que “asegura a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades, destrezas y actitudes necesarias para equiparles para la vida adulta”.

No obstante, [...] no es lo mismo [...] educar aceptando sin más el modelo actual de sociedad que considerando la posible construcción de un mundo mejor para todos.

Desde la esfera de los valores, un sistema educativo de calidad se caracteriza por:

- Ser accesible a *todos* los ciudadanos.
- Facilitar los recursos personales, organizativos y materiales, ajustados a las necesidades de cada alumno para que *todos* puedan tener las oportunidades que promoverán lo más posible su progreso académico y personal.
- Promover cambio e innovación en la institución escolar y en las aulas (lo que se conseguirá [...] posibilitando la reflexión compartida [...]).
- Promover la participación activa del alumnado, [...] en un marco de valores donde *todos* se sientan respetados y valorados como personas.
- Lograr la participación de las familias e insertarse en la comunidad.
- Estimular y facilitar el desarrollo y el bienestar de los [...] profesionales del centro.

# Calidad educativa: del concepto normativo a una agenda para su medición

A partir del marco legal que generó la última reforma al artículo 3° constitucional, el autor realiza un encuadre normativo del concepto y de las posibles estrategias de medición de la calidad educativa. La finalidad no es un desarrollo conceptual o metodológico exhaustivo, sino proponer una ruta de trabajo que abone a los procesos de evaluación y mejora continua de los componentes del Sistema Educativo Nacional.

FRANCISCO MIRANDA LÓPEZ  
Titular de la Unidad de Normatividad  
y Política Educativa, INEE  
[fmiranda@inee.edu.mx](mailto:fmiranda@inee.edu.mx)

## Introducción

Una de las grandes aportaciones de la Reforma Educativa actual fue haber otorgado un carácter constitucional al derecho a una educación de calidad para todos, lo que equivale a establecer que los buenos resultados educativos deben garantizarse a toda la población independientemente de su condición social, geográfica, cultural, étnica, religiosa o de cualquier otra índole. Aunque el texto constitucional señala en su artículo 3° que la educación “Será de calidad, con base en el mejoramiento constante



y el máximo logro académico de los educandos” (CPEUM, 1917), en las leyes secundarias se agregan otras dimensiones al concepto. Así, en la Ley General de Educación (LGE, 2013) se indica que la educación “Será de calidad, entendiéndose por ésta la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad”; en tanto que en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE, 2013) se establece que por calidad de la educación se entiende “la cualidad de un sistema educativo que integra las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia”. Si bien estas definiciones albergan el planteamiento constitucional sustantivo de máximo logro académico, lo cierto es que incorporan diversas dimensiones que hacen complejo medir la calidad, razón por la cual estimo conveniente, como una primera aproximación metodológica, referirme al término constitucional tanto por su contenido más específico como por tener mayor jerarquía normativa.

Con base en el concepto de calidad educativa que deriva del artículo 3° constitucional, el cual hace alusión al aprendizaje de los alumnos y a la interacción que tiene con el resto de los componentes en el proceso educativo, preciso algunos aspectos que deben considerarse en la medición de la calidad. Enseguida planteo algunas preguntas de orden teórico y metodológico que buscan despertar líneas de análisis para profundizar el estudio de este planteamiento inicial. Concluyo con la formulación preliminar de algunos indicadores de la medición de la calidad y la propuesta de fuentes de información para dar cuenta de los mismos. Con ello busco ofrecer una ruta para la medición de la mejora en la educación que aporte elementos de reflexión sobre sus componentes, así como sobre diversos actores educativos en los que hay que poner especial atención para incidir y detonar una educación de calidad para todos.

### ¿Cómo debe definirse el concepto de calidad en la educación?

La definición de calidad se construye a partir de un ejercicio de interpretación jurídico legal de los

planteamientos que ofrece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), por ser el instrumento de mayor jerarquía en el cuerpo de normas de México.

Como señalé, la Constitución establece que: “La educación será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos” (CPEUM, 1917). En línea con este planteamiento, y con lo que se puede considerar una teoría del cambio educativo, en el párrafo tres del artículo 3° constitucional se consigna que:

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos (CPEUM, 1917).

En virtud de lo anterior, la calidad educativa es definible como una función de mejora de componentes educativos sustantivos en una relación de interacción proceso-resultado. Es decir, puede ser pensada como una función de mejora del logro académico de los educandos, resultado que depende de la mejora de, al menos, cuatro componentes o procesos: *a)* los materiales y métodos educativos; *b)* la organización escolar; *c)* la infraestructura educativa; y *d)* la idoneidad de docentes y directivos.

### ¿Cuáles son los aspectos que deben considerarse en una medición de calidad?

Si la calidad es el resultado de una función de mejora constante de los componentes anteriores, entonces una primera dimensión relevante es la mejora misma. Ésta se concibe como la relación de avance o progreso de un componente  $x$  entre un tiempo  $t_1$  y un tiempo  $t_2$  a partir del establecimiento de un referente de mejora previamente establecido.<sup>1</sup> La condición mínima de este avance puede asumirse como la diferencia del componente  $x$  entre  $t_2$  y  $t_1$ , misma que siempre debe ser superior a cero; es decir, que la situación del componente  $x$  en un momento  $t_2$  debe mostrar un incremento relativo respecto a su situación en el momento  $t_1$ .

En este marco emerge el concepto de *brecha de calidad educativa*, la cual indica la diferencia o distancia que existe entre el referente de cumplimiento de un indicador —por ejemplo, el nivel de logro educativo o la tasa neta de escolarización— y la situación que se presenta en un momento determinado, o bien la distribución de valores de una variable en función de ciertos criterios de distribución (el nivel de logro educativo por condición de indígena, condición rural o urbana o grado de marginación). En este sentido, se hacen visibles al menos dos ámbitos de comparabilidad expresado en términos de brechas o distancias:

1. *Brecha o distancia respecto a un referente de mejora.* Un ejemplo de esto es el resultado del logro de aprendizaje en Matemáticas que se espera muestre mejoras al paso del tiempo. Así, podría establecerse como referente de mejora la disminución del porcentaje de alumnos que se encuentran en el nivel de insuficiente en las evaluaciones estandarizadas sobre la materia en educación primaria. Esto es, si la proporción de alumnos que tuvo nivel de insuficiente fue 60.5% en 2015 (momento  $t_1$ ), se deberá comparar con el porcentaje del año 2019 (momento  $t_2$ ). Si en este año la proporción fuera menor que la observada en 2015, estaríamos ante una mejora relativa. Si, por el contrario, el porcentaje permaneciera igual o fuera superior al observado en 2015, la situación habría empeorado.
2. *Brecha o distancia del referente de mejora considerando condiciones de contextos o tipos de servicio.* Siguiendo con el ejemplo de logro educativo en Matemáticas, éste es diferenciado por tipo de servicio. Por ejemplo, la proporción de alumnos que obtuvieron un nivel de logro insuficiente en las escuelas primarias públicas en esa materia (nivel 1) es de 83.3%, tres veces mayor que en las primarias privadas (25.9%). Por nivel de marginación y tamaño de localidad, se observa que cuando este último es menor y el grado de marginación es alto, el logro educativo en Matemáticas es más desfavorable. Esto es, siete de cada diez estudiantes que asisten a primarias ubicadas en áreas con niveles de marginación alto o muy alto, así como en

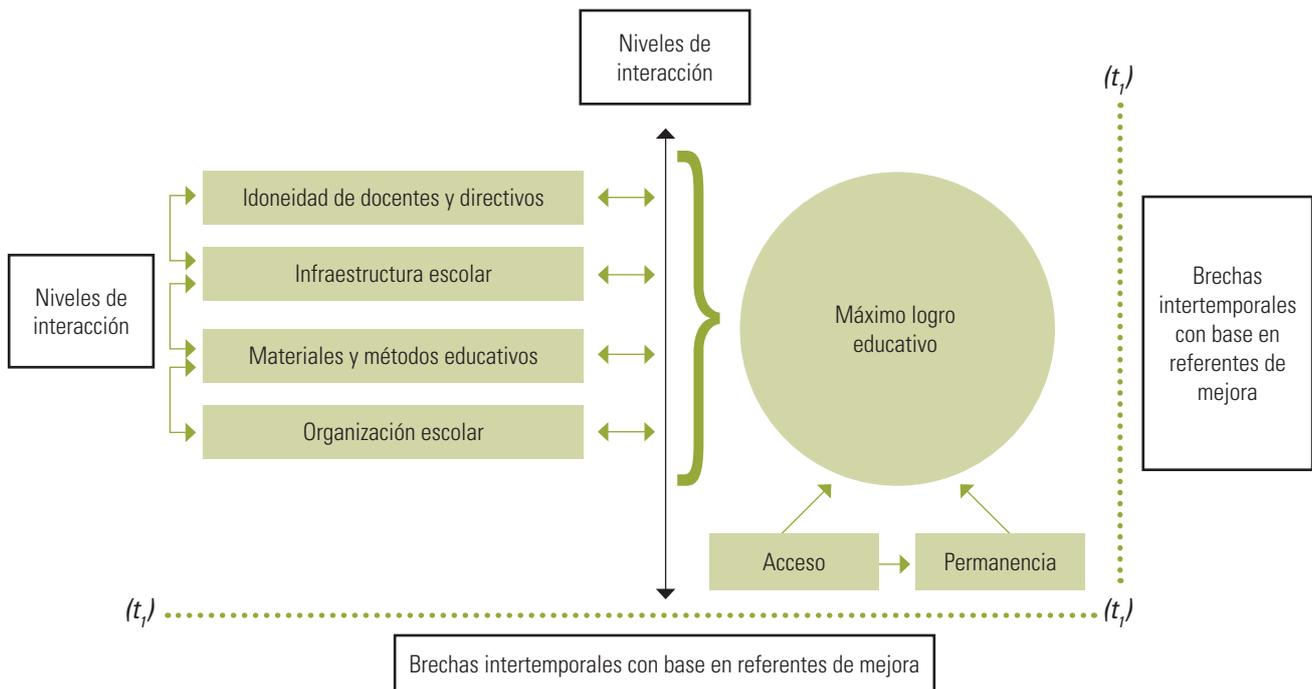
La calidad educativa es definible como una función de mejora de componentes educativos sustantivos en una relación de interacción proceso-resultado.

localidades menores a 2 500 habitantes, no dominan los aprendizajes clave del currículo (nivel 1). En tal caso, la brecha observada sería de aproximadamente 20%, considerando a los estudiantes de primarias ubicadas en zonas con bajos niveles de marginación y urbanas.

Estos ámbitos pueden ser incorporados al análisis de cada uno de los procesos de mejora y, sin duda, darán cuenta de su trayectoria. El logro de aprendizajes debe ser instalado al centro de este proceso de medición; esto es, que al establecer los esquemas incrementales o brechas en términos intertemporales para el logro académico deben, asimismo, incluirse las mediciones de mejora de los diversos componentes de la oferta educativa, como la infraestructura escolar, los materiales y métodos educativos, la organización escolar o la idoneidad de docentes y directivos. Por ejemplo, establecer, además de una medición de calidad en términos de logro educativo, diversas mediciones correlacionadas de los componentes que coadyuvan a tal propósito (gráfica 1).

Lo anterior abre la discusión sobre la importancia o peso relativo de los componentes sustantivos respecto a su contribución a la mejora del logro de aprendizaje de los educandos: *a)* ¿cuánto de la mejora de un componente contribuye a la mejora del logro de aprendizaje?; *b)* ¿cuánto de la mejora de un componente contribuye a la mejora de los otros componentes?; y *c)* ¿cuánto contribuye el efecto

Gráfica 1. Componentes e interacciones de la calidad educativa



Fuente: Elaboración propia.

aditivo, procesual o interactivo entre componentes al logro de aprendizaje?

Aunque la búsqueda de respuestas merecerá diversos esfuerzos analíticos, ello no contradice la necesidad de disponer de registros básicos de información. Por lo tanto, el paso inicial consiste en decidir sobre los componentes con los que se realizará el monitoreo de la calidad y la mejora educativa, sus conceptos, sus indicadores, y sus criterios de medición y de registro de información.

### ¿Cuáles son los indicadores específicos que deben utilizarse para medir la calidad en la educación en México?

Para la medición de la calidad derivada de la conceptualización anterior, en una aproximación inicial se precisan algunos indicadores fundamentales:

- *Logro de aprendizaje.* Resultados obtenidos en pruebas estandarizadas disponibles, como el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) a nivel nacional, y el Programa Inter-

nacional de Evaluación de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) a nivel internacional.

- *Materiales y métodos.* Existencia y suficiencia de bibliotecas de aula, libros de texto y programas de estudio. En este campo, sugiero pensar en un indicador asociado a los métodos de evaluación auténtica en el aula.
- *Organización escolar.* Estructura ocupacional completa, organización del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE). Incluso se puede poner bajo consideración añadir un indicador de autonomía escolar.
- *Infraestructura.* Escuelas con servicios básicos (agua, luz, electricidad), aulas con mobiliario y equipamiento suficiente, entre otros. En este punto creo indispensable construir un set de condiciones elementales relativas a servicios básicos, estructura física, equipamiento y mobiliario que dé cuenta de las condiciones en las que operan las escuelas.
- *Idoneidad de directivos y docentes.* Resultados de pruebas estandarizadas de idoneidad en el ingreso o suficiencia en el desempeño profesional.

Para instrumentar la medición de los indicadores planteados conviene recurrir a fuentes de información del propio INEE (PLANEA, ECEA), de la Secretaría de Educación Pública (Censo de Educación Básica y de Educación Media Superior, Sistema de Información y Gestión Educativa, estadísticas derivadas del formato 911), así como del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). No obstante, es conveniente que en un futuro próximo el INEE pueda desarrollar una medición *ad hoc*, considerando el grupo de indicadores seleccionados para medir la calidad educativa. Este instrumento sería capaz de combinar condiciones básicas de enseñanza y aprendizaje, factores asociados y otros elementos que intervienen en el logro del componente. Ello implicaría hacer mediciones —probablemente trianuales— en una sola estrategia de aplicación en las escuelas, con operativos controlados.

### ¿Qué se debe esperar de este ejercicio de monitoreo a la calidad educativa?

De la interpretación jurídica que se realiza al concepto de calidad se recuperan elementos para su medición, pero también para el diseño e implementación de políticas educativas que incidan en la mejora de cada uno de los componentes y procesos. Por ejemplo, en los procesos de mejora es posible identificar las brechas de inequidad que existen entre los grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad: indígenas, migrantes, sectores rurales o urbanos marginados. Esto no sólo permite establecer los valores agregados necesarios y esperables para ellos, sino también esbozar líneas de acción que lleven a la mejora.

Por otro lado, cabe asociar la mejora de los componentes anteriormente señalados con otros factores concurrentes de mejora como son la cobertura, la permanencia, la reprobación escolar y la eficiencia terminal. Presumiblemente, la mejora de los cuatro componentes-proceso tendría también un efecto positivo en la atención a la demanda y en

la disminución del rezago educativo.<sup>2</sup> Sin embargo, debido a que éstos pueden depender también de decisiones deliberadas de política educativa, será necesario incluir dimensiones de crecimiento, pertinencia y equidad en el análisis.

De la experiencia acumulada durante los últimos años se desprende esta propuesta de ruta de trabajo que plantea la transición de un concepto normativo a la construcción de una agenda de política pública que incida en una educación inclusiva, equitativa y de calidad, que promueva oportunidades de aprendizaje para todos. €

### Referencias y notas

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917). Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México. Disponible en: <goo.gl/9h3QcX> [Consulta: marzo de 2018].

LEY DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (2013, última reforma 2017). Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México. Disponible en: <goo.gl/NiUedx> [Consulta: marzo de 2018].

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN DE MÉXICO (2013b, última reforma 2018). Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México. Disponible en: <goo.gl/8Uwpc8> [Consulta: marzo de 2018].

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (2017). *Directrices para mejorar la permanencia escolar en la educación media superior*. Ciudad de México: INEE. Disponible en: <goo.gl/zbtidx> [Consulta: marzo de 2018].

- 1 El artículo 6 de la LINEE establece que: “La evaluación a que se refiere la presente Ley consiste en la acción de emitir juicios de valor que resultan de comparar los resultados de una medición u observación de componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional con un referente previamente establecido”.
- 2 Intuyo que el *rezago educativo* puede ser un sexto componente de mejora, respecto del cual habría que analizar con mayor detenimiento el tipo o grado de relación que tendría con los cinco componentes de mejora de la calidad.

# Cómo se piensa la calidad de la educación en Hidalgo, Guanajuato, Veracruz, Baja California y Durango

Funcionarios de Hidalgo, Guanajuato, Veracruz, Baja California y Durango hablan sobre cómo se piensa la calidad de la educación y comparten cómo determinaron proyectos y metas para que, a través de sus Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), se cierren las principales brechas educativas en sus entidades. Este abordaje incluye la explicación del contexto, el diagnóstico y las soluciones implementadas.

## Concepto de calidad en la educación

Para las autoridades de Hidalgo, explica José Luis Álvarez Fuentes, coordinador del PEEME de la entidad, la educación impartida en el estado debe ser inclusiva, equitativa y de calidad. Su objetivo es desarrollar conocimientos, aptitudes, actitudes, competencias y los valores necesarios para enfrentar los desafíos mundiales y locales. En este sentido, la educación de calidad promueve el pensamiento crítico y sistemático, la resolución de problemas, la creatividad, el trabajo colaborativo y la toma de decisiones.

En Guanajuato, de acuerdo con lo que expresa David Raúl Uribe García —director de Evaluación de Logro y Procesos Educativos de la Secretaría



de Educación del estado—, las acciones educativas se encaminan a lo establecido en la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE), que define la calidad en la materia como la cualidad de un sistema educativo que integra la relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia. Siguiendo tales principios, las autoridades del estado han definido una estrategia denominada Compromiso, Responsabilidad y Efectividad en la Escuela (CREE), con el fin de asegurar las condiciones indispensables para el aprovechamiento máximo de los estudiantes.

Patricia Iris Viveros Acosta, jefa de Departamento de Programas y Centros Escolares en la Subdirección de Evaluación de la Secretaría de Educación de Veracruz, señala que la entidad asume que la infraestructura, equipamiento, materiales educativos, estrategias de aprendizaje, gestión escolar e intervención de los actores deben orientarse al máximo logro del aprendizaje de los alumnos. En el estado —asegura— se reconocen las dimensiones de la calidad educativa establecidas por el INEE, las cuales deben cumplirse bajo la perspectiva de que la educación es un derecho humano.

En Baja California se brindan servicios educativos para toda la población que lo demande, dice Emma Sandoval Godínez, responsable del seguimiento del PEEME, el Programa de Educación alineado al Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Sectorial Federal y del Programa Estatal de Desarrollo 2014-2019. Por ello, el estado busca proveer una educación integral, que cumpla con la relevancia y pertinencia que la sociedad exige, y con generar las condiciones para propiciar una mayor cobertura con inclusión y equidad educativas.

En Durango, Guadalupe Madrigal Olivas, coordinadora de Actualización y Capacitación Docente en la Subdirección de Educación Primaria, coordinadora estatal de “La escuela al centro” y enlace del PEEME y PRONAEME, precisa que, junto con las dimensiones de calidad educativa propuestas por el INEE, es importante considerar los criterios de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad, lo que permite evidenciar avances y dificultades en la oferta de una educación de calidad.

En los últimos años, con los resultados de las evaluaciones estandarizadas, las acciones se han orientado hacia la mejora educativa: se han enfocado en la profesionalización docente y directiva, en la mejora de las condiciones de la práctica educativa, y en los diálogos académicos que revisan y redirigen el proceso a partir de las exigencias normativas.

### La construcción de la calidad educativa

El gobierno de Hidalgo realizó foros de consulta pública y una plataforma virtual en la que diferentes sectores de la sociedad plantearon problemas y propuestas de trabajo. Se analizaron las aportaciones y se debatieron las iniciativas. La diversidad de perspectivas estableció un consenso sobre el rumbo de la educación.

Por su parte, en Guanajuato el concepto de calidad en la educación surgió desde una visión participativa, a partir de la delimitación de los alcances de cada componente del CREE. “Este esfuerzo se orientó al impulso de la calidad de la prestación del servicio educativo”, afirma David Raúl Uribe García.

En Veracruz, la definición de la calidad educativa ha tomado décadas. Como explica Patricia Iris: “En los últimos años, con los resultados de las evaluaciones estandarizadas, las acciones se han orientado hacia la mejora educativa: se han enfocado en la profesionalización docente y directiva, en la mejora de las condiciones de la práctica educativa, y en los diálogos académicos que revisan y redirigen el proceso a partir de las exigencias normativas”.

Emma Sandoval cuenta que Baja California pasó por una fase de consulta a la sociedad, a la comunidad educativa y a expertos en la materia. Gracias a

En el ciclo 2016-2017 se presentó un crecimiento desproporcionado de la demanda educativa en el nivel medio superior, que fue atendido a través de los servicios que proporciona el estado.

este procedimiento, considera que la entidad norteña es el sitio ideal para lograr la calidad educativa.

Guadalupe Madrigal asegura que en Durango se analizó el artículo tercero de la Constitución, la Ley General de la Educación y las líneas de acción plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Política Nacional de Evaluación de la Educación y el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022. Aunado a lo anterior, se revisó el modelo educativo y la propuesta curricular para la educación obligatoria.

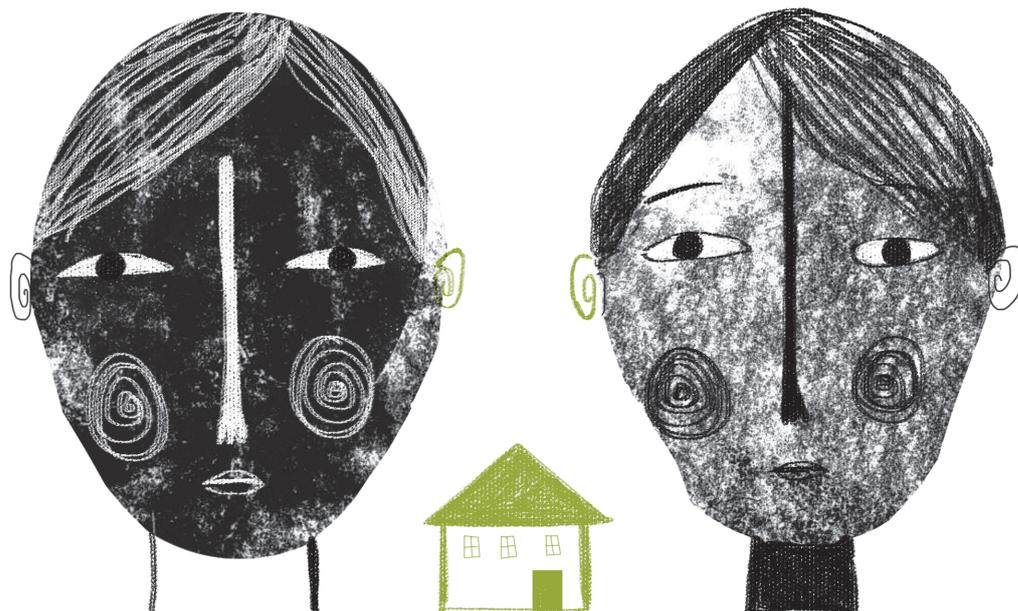
### Diagnóstico sobre educación

Los indicadores del Sistema Educativo Estatal de Hidalgo revelaron en 2015 debilidades en la prestación de servicios. El promedio de escolaridad era de 8.7 años, menos que el de la media nacional, y se detectó un total de 234 385 personas analfabetas. El porcentaje mayor de analfabetismo comprendía once municipios, caracterizados por contar con población indígena y altos índices de pobreza.

Para Guanajuato, las evaluaciones del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) sobre aprendizaje de los alumnos en los centros educativos, los docentes y los programas y proyectos representan los elementos base para definir el diagnóstico en la entidad.

En 2016, se alcanzó en Veracruz una cobertura de 64.3% en preescolar, 95.8% en primaria, 83.7% en secundaria y 58.1% en educación media superior. Los resultados de las evaluaciones del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), aplicadas en años recientes, situaron al estado en la media nacional y demostraron que ha habido un avance en el aprendizaje de Lenguaje y Comunicación y de Matemáticas. Además, Veracruz destaca porque más de 85% de sus docentes ha obtenido resultados al menos suficientes en las evaluaciones normativas del Servicio Profesional Docente (SPD), y una cantidad superior a 50% de los docentes y directivos participa en procesos formativos para mejorar su desempeño.

En Baja California, la cobertura en educación preescolar fue de 71.3%, en educación primaria de 100% y en educación secundaria de 91.9%. En el ciclo 2016-2017 se presentó un crecimiento desproporcionado de la demanda educativa en el nivel medio superior, que fue atendido a través de los servicios que proporciona el estado. “La cobertura creció de 74.7% a 80.1%, es decir, 5.4 puntos porcentuales con respecto al ciclo escolar anterior; este fenómeno se debió a la burbuja demográfica que se presentó en la entidad a partir del año 2013”, puntualiza Emma Sandoval.



Para hablar de calidad educativa en Durango, es importante considerar que 64.5% de la población se concentra en tres municipios, mientras que el resto se distribuye de manera dispersa. La escolaridad en la población es de 9.2 grados y el índice de analfabetismo de 2.6%. El nivel básico de la educación obligatoria concentra a 82.9% de los estudiantes, 82% de los docentes y 95.1% de las instituciones escolares. Los resultados de PLANEA permiten apreciar brechas significativas: 91.6% de los estudiantes de educación primaria de localidades rurales se encuentra en los niveles de logro I y II en Lenguaje y Comunicación, mientras que 82% de los alumnos de las comunidades urbanas se ubican en estos mismos niveles. En educación media superior, las diferencias entre escuelas públicas y privadas son notorias; por ejemplo, la tasa de deserción en las primeras es de 16.9%, contra 7.9% en las últimas.

### Retos y avances en la mejora educativa

De acuerdo con José Luis Álvarez Fuentes, en Hidalgo “se busca implementar acciones que refuercen el aprendizaje en los estudiantes; incrementar el acceso, la permanencia y el egreso en la educación superior; aumentar el número de becas estatales; disminuir las brechas de equidad y calidad; continuar con el vínculo escuela-empresa; e incorporar el enfoque de la evaluación. Entre los avances destacan la crea-

ción de academias estatales para fortalecer la calidad educativa y la instauración de consejos técnicos cuyo fin es reforzar la formación docente, la mejora pedagógica y los climas organizacionales.

En Guanajuato, las áreas de oportunidad que advierte Uribe García consisten en consolidar la cobertura en educación obligatoria; mejorar la trayectoria de los alumnos al disminuir la reprobación y deserción; anclar mejor los aprendizajes clave de cada nivel educativo para enlazarlos con los conocimientos de los niveles educativos subsecuentes; y constituir a la educación como factor de cambio y movilidad socioeconómica.

Brindar una educación relevante y con equidad es un gran reto para Veracruz, a causa de la diversidad de contextos del estado —cuenta con siete regiones interétnicas y 14 lenguas indígenas—, por lo cual es una de las prioridades de la política educativa vigente. Para ello se han considerado las necesidades particulares de los educandos y promovido aprendizajes significativos en un marco de inclusión y justicia social. Uno de los avances en este sentido es el desarrollo del Sistema Único de Información de las Condiciones de Enseñanza y Aprendizaje, una plataforma web que posibilitará el levantamiento de información a docentes y directivos en 17 563 centros educativos.

Se asume que la mejora en las condiciones de enseñanza y aprendizaje redundará en el progreso del logro educativo, y que el uso de los resultados de la evaluación contribuirá a garantizar la calidad de los servicios.

En Baja California, el mayor desafío sigue siendo la atención a la demanda en educación preescolar y media superior; aún se requiere avanzar en esta cobertura. “En preescolar, seguimos de cerca la política educativa de incentivar el ingreso al primer grado”, puntualiza Emma Sandoval, responsable del seguimiento del PEEME en la entidad.

En palabras de Guadalupe Madrigal: “En Durango, el mayor reto es disminuir las brechas entre las escuelas rurales y urbanas, y atender a los estudiantes de comunidades marginadas. Otros retos son abatir el índice de deserción y aumentar la tasa de eficiencia en educación media superior. Se ha avanzado en la mejora educativa en escuelas multigrado, en el desarrollo de escuelas multinivel en regiones con poca población y en el diseño e implementación de los PROEME”.

### **Ruta de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa**

La implementación del PEEME en Hidalgo surgió de la necesidad de involucrar a todos los actores en las tareas de planeación, evaluación y mejora del sistema educativo. Con tal objetivo se integró un equipo técnico de expertos que analizó el programa. Tras hacer los ajustes y actualizaciones necesarios,

se precisó una agenda de colaboración y coordinación permanentes. Así, se han coordinado la estructura y las prácticas de los diversos actores para difundir y usar los resultados en la mejora educativa.

Por su parte, en Guanajuato ello fue un reto. “Requirió de un proceso coordinado de revisiones continuas, sujetas al consenso de diversas áreas de la Secretaría. La metodología del INEE nos permitió plantear proyectos de política de evaluación orientados a la identificación de brechas, y marcó la pauta para plantear temas de investigación, problematizar, delimitar y fortalecer el enfoque de la evaluación en el sector educativo”, señala Raúl Uribe García.

En Veracruz se integró un equipo interdisciplinario con personal formado en el diseño de políticas públicas y con experiencia en la elaboración de proyectos y programas de educación básica y media superior, evaluación y normatividad. A partir de los rasgos analizados con la metodología propuesta, se detectó que no se podía generalizar a las escuelas por tipo, nivel o servicio educativo; tampoco por sostenimiento, localidad o grado de marginación, en relación con su logro educativo. Las condiciones de operación de las escuelas eran muy dispares y la distribución de los recursos y apoyos no estaba fundada en principios de equidad y justicia.

Baja California estableció su metodología en cuatro fases: primero, hizo el diagnóstico estatal con base en veintitrés indicadores relacionados con los temas de acceso, cobertura, oferta y resultados educativos para definir las brechas importantes; en las siguientes, se decidieron los Proyectos de Evaluación y Mejora Educativa (PROEME) para la entidad y se definieron sus metas y acciones. Este análisis ayudó a contar con información oportuna de cómo opera cada centro educativo para determinar acciones que contribuyan a la mejora bajo los principios de equidad y justicia social.

En Durango, la metodología propuesta por el INEE permitió formular el problema, definir los proyectos y establecer metas, acciones y procesos de seguimiento, como afirma Guadalupe Madrigal. Todo ello estuvo alineado a la concepción que se tiene sobre calidad en la educación.

### Definición de los Proyectos de Evaluación y Mejora Educativa

En Hidalgo, al diseñar los PROEME, se decidió atender y fortalecer esas figuras estratégicas por su cercanía con los alumnos y sus posibilidades de intervención efectiva para la mejora de la calidad de la educación, los docentes, a través de los consejos técnicos, directores, asesores técnico pedagógicos y supervisores.

En la definición de los PROEME de Guanajuato, el criterio principal fue el nivel educativo y los componentes del CREE que requerían más atención: gestión escolar y logro educativo. La información estadística fue desarrollada por sexo y delegación regional, lo cual permitió un análisis de las diferencias entre ambas condicionantes.

Considerando la diversidad de culturas y lenguas, y la dispersión geográfica que caracteriza a Veracruz, se establecieron como criterios de análisis el tipo de localidad y el grado de marginación. Una vez establecidas, se detectaron las desigualdades más relevantes en la entidad y se definieron los PROEME.

En cuanto a la definición de los proyectos del PEEME, en Baja California se partió del diagnóstico del Programa Educativo del estado y de la perspectiva de mejora integral de la calidad de todos los estudiantes, para lo cual se retomaron los indicadores de la entidad en cuanto a cobertura, eficiencia terminal, retención, deserción y equidad educativa.

Para definir los PROEME en Durango se analizaron los datos brindados por el INEGI y los resultados de evaluaciones internas y externas que consideraron los criterios de adaptabilidad, aceptabilidad y disponibilidad. Como afirma Guadalupe Madrigal: “Se concretaron cuatro proyectos: dos para educación básica (valoración del sector educativo y difusión de resultados de PLANEA y ELSÉN) y dos para media superior (evaluación de programa de formación y difusión de resultados de evaluación de desempeño docente)”.

### Metas de mejora educativa

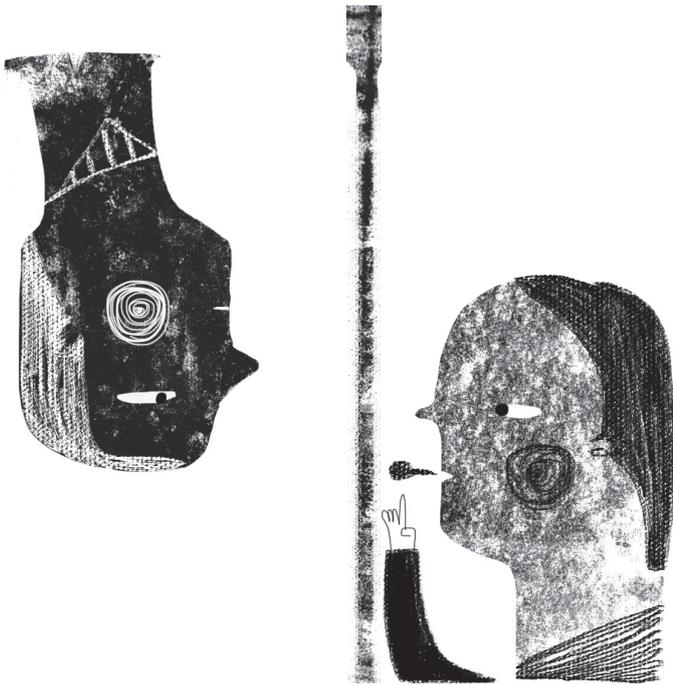
Hidalgo tiene las siguientes metas: fortalecer al personal docente del estado; establecer programas de prevención y erradicación de la violencia escolar;

El uso de los resultados permite a los agentes educativos, y a todos los que estamos alrededor, establecer procesos de reflexión profunda sobre la práctica cotidiana, luego de los cuales se pueden diseñar estrategias precisas de mejora.

incrementar la cobertura; aumentar la matrícula de educación media superior y superior; abatir la deserción escolar; ofrecer una educación incluyente y equitativa; mejorar las instalaciones del sector educativo; e incorporar el enfoque intercultural y bilingüe en los programas.

Por otra parte, Guanajuato espera que su programa Quédate, Aprende y Continúa (QAC) derive en una evaluación que permita disminuir la reprobación de los jóvenes, y en la difusión y uso de resultados entre los actores educativos para enriquecer planteamientos y soluciones. En cuanto al Módulo de Evaluación Institucional en Media Superior (MEVIMS), su propósito es difundir y promover el uso adecuado de PLANEA en este nivel para incentivar a los planteles, subsistemas y diversas áreas de la Secretaría a conocer y emplear las evaluaciones en sus procesos con el fin de habilitar acciones de mejora.

En Veracruz se espera que las autoridades y el personal de cada escuela identifiquen las condiciones de idoneidad en todas las áreas educativas, a fin de que —con base en ello y apoyados en guías orientadoras— puedan tomar decisiones informadas para la mejora educativa. Se asume que la



mejora en las condiciones de enseñanza y aprendizaje redundará en el progreso del logro educativo, y que el uso de los resultados de la evaluación contribuirá a garantizar la calidad de los servicios.

La actual administración de Baja California ha establecido como meta de mejora, a partir de los resultados obtenidos en PLANEA, movilizar a los estudiantes que se encuentran en los niveles I y II hacia los niveles III y IV, con una propuesta del 25%, bajo la premisa *juntos podemos lograr un cambio*. Aunque se conoce la dificultad para lograrlo, se sabe que, si no se ponen metas que generen retos, se corre el riesgo de caer en la comodidad del trabajo inercial.

El sistema educativo de Durango enfoca sus metas en el diseño de un plan de intervención que permita mejorar los resultados de PLANEA y ELSEN en secundaria y los resultados de la evaluación de desempeño en educación media superior. En la categoría de organización escolar y gestión del aprendizaje se busca diseñar un plan de intervención que permita la mejora del servicio educativo. También se procura difundir el uso de resultados y formular un plan que mejore el funcionamiento del programa de formación y actualización docente.

### Estrategias y actores involucrados

En Hidalgo se intenta otorgar los insumos necesarios a los actores identificados como estratégicos para evaluar, reflexionar y mejorar su práctica cotidiana en pro de la mejora, fomentando el desarrollo de sus capacidades en la evaluación educativa. Sólo así el PEEME impactará realmente en las escuelas y éstas serán protagonistas de la transformación esperada, opina José Luis Álvarez Fuentes.

En Guanajuato, las estrategias y actores involucrados están precisados en el cronograma del PEEME. Raúl Uribe García dice: “De manera interna, en la Secretaría de Educación de Guanajuato establecimos una matriz de productos y responsables de metas al retomar algunos aspectos de la metodología de proyectos”.

Para el desarrollo del PEEME de Veracruz se integra, en el seguimiento y monitoreo de las acciones, un equipo interdisciplinario con funciones específicas. El Servicio de Asistencia Técnica en las Escuelas apoyará esta tarea, con especial énfasis en atender los desafíos que surjan de la evaluación y el uso de sus resultados.

En Baja California se ha involucrado a toda la administración del sistema educativo. La prioridad es dar atención y apoyo a cada uno de los servicios que se prestan. Cada nivel educativo tiene una estrategia de atención que parte del uso de los resultados de evaluación. La intención es darle a los profesores la información que ayude a resolver los temas con mayor rezago, aquellos en que los estudiantes han tenido dificultades.

Las estrategias involucradas en la mejora educativa en Durango son la difusión, la implementación y el seguimiento de las acciones planteadas. “En ello”, señala Guadalupe Madrigal, “están involucrados todos los actores educativos para enfrentar, de manera conjunta, los desafíos que se presenten”.

### Evaluación y uso de resultados

Según Álvarez Fuentes, coordinador del PEEME de Hidalgo: “La evaluación y el uso de sus resultados son fundamentales en la mejora de la calidad educativa. Permiten observar y cuantificar los avances de los sistemas, e identificar incidencias, prácticas

positivas y oportunidades de mejora. El uso de los resultados permite a los agentes educativos, y a todos los que estamos alrededor, establecer procesos de reflexión profunda sobre la práctica cotidiana, luego de los cuales se pueden diseñar estrategias precisas de mejora”.

De acuerdo con el director de Evaluación de Logro y Procesos Educativos de la Secretaría de Educación de Guanajuato: “La evaluación trasciende a la difusión y uso de los resultados para dar lugar a la mejora mediante la intervención basada en la evidencia, la reorientación de planes y la propuesta de acciones más efectivas de impacto educativo. Sobre los avances, en el PEEME se establecen dos proyectos: uno de evaluación de un programa que previene y atiende la reprobación y deserción en secundaria, QAC; y otro, del tipo de uso y difusión de resultados, PLANEA, en educación media superior”.

En Veracruz, la evaluación es considerada una herramienta valiosa que brinda información oportuna y pertinente para la toma de decisiones, la cual a su vez está orientada a la mejora del logro educativo. “En esta administración, el programa estatal de educación plantea que las decisiones que se tomen para la gestión y dispersión de los recursos y apoyos deben llevarse a cabo a partir de

los resultados de las evaluaciones aplicadas; ello significa un avance importante en materia de evaluación para el estado”, afirma Patricia Iris Viveiros, jefa de Departamento de Programas y Centros Escolares.

Por otro lado, Emma Sandoval afirma que en Baja California se ha trabajado mucho en el fomento de la cultura de la evaluación desde hace muchos años. “Es común escuchar a los directivos hablar sobre los resultados obtenidos en evaluaciones a gran escala, como PLANEA, los cuales utilizan para desarrollar sus Trayectos de Mejora Escolar. Sin embargo, es importante dar el salto cualitativo del conocimiento al uso de los resultados como herramienta de mejora”. El reto sigue siendo la equidad: la atención a los grupos más vulnerables —indígenas, migrantes, niños con discapacidad—, para lo cual Baja California trabaja en atender las directrices emitidas por el INEE, a través del compromiso de las áreas e instituciones involucradas.

Para Guadalupe Madrigal, enlace del PEEME en Durango, la evaluación está íntimamente ligada con la mejora educativa. Por ello, el uso de los resultados obtenidos en este proceso debe ayudar a identificar las dificultades, retos y fortalezas del sistema educativo para diseñar estrategias de intervención. €



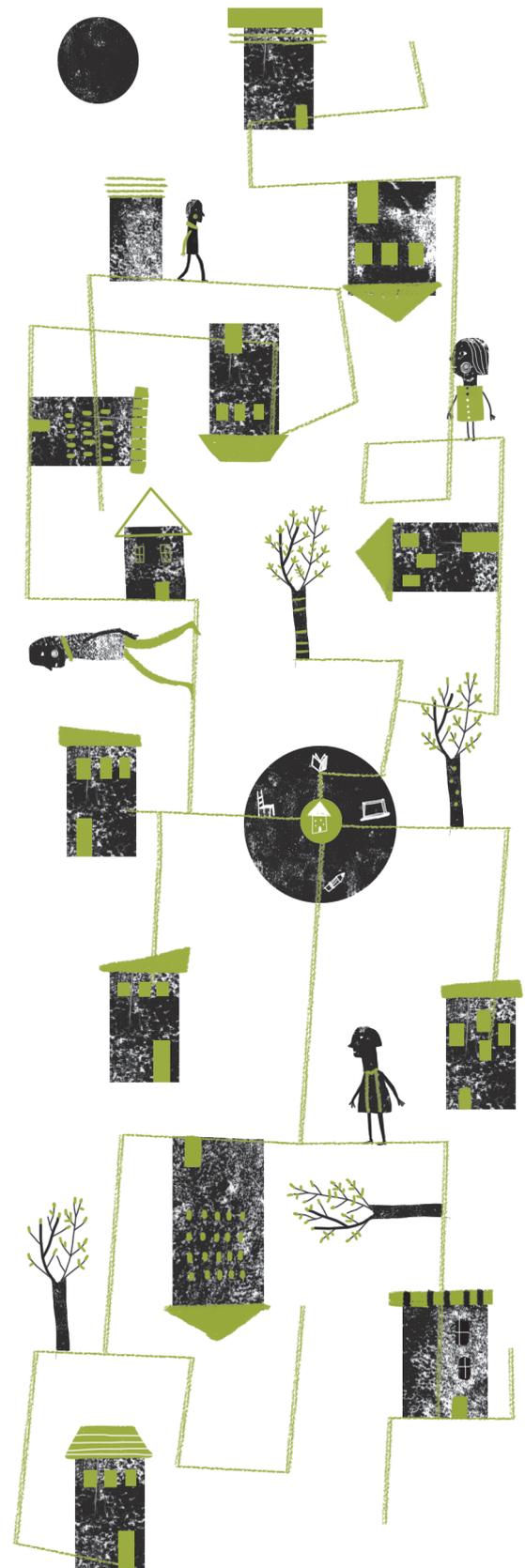
# Equidad: epicentro de la calidad en educación

La extensa trayectoria del autor —fundador del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) de Ecuador, miembro del Global Salzburg Seminar, consejero técnico del LLECE-UNESCO y del INEE de México, entre otros puestos de primer nivel— le permite ofrecernos una visión amplia y profunda de la calidad educativa centrada en los derechos humanos.

HARVEY SPENCER SÁNCHEZ RESTREPO  
*harvey@aleph.la*

A lo largo de la historia, educar ha sido siempre un proceso dual que ha logrado emancipar y alienar a gran parte de la población. En todo el mundo, la escena se repite una y otra vez: durante una gran parte de su vida, millones de niños, jóvenes y adultos acuden cotidianamente a centros escolares para recibir educación. El motivo de estos movimientos aglutinadores converge a dos ideas ampliamente aceptadas, pero no necesariamente ciertas: el aprendizaje es un medio para mejorar las oportunidades a lo largo de la vida y en las escuelas se obtiene el de mayor calidad, por lo cual se asume que la educación es un vehículo para la movilidad social y la nivelación de oportunidades (Huerta, 2012), una conclusión que comienza a ser duramente cuestionada.

Los modestos incrementos que han experimentado los países respecto al logro de sus metas sociales y las enormes desigualdades que se han generado



entre los distintos grupos poblacionales también han provocado que la educación formal deje de ser el principal agente de cambio, lo que a su vez ha motivado una profunda desconfianza en cualquier reforma y que la brecha entre los espacios de aprendizaje social y educativo parezca inmarcesible.

Como bien social, la *educación* es un constructo nominativo y referencial que no posee, ni puede poseer, un único marco de valoración. Aunque no existe una definición única al respecto, parece factible caracterizar la educación como el conjunto de conceptos, definiciones, prácticas, costumbres, usos y fines, orientados al desarrollo y a la prosperidad del ser humano. El artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) señala que “el criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios”.

Junto con estas ambiciosas aspiraciones, los responsables de la gestión gubernamental se enfrentan al reto de definir operacionalmente los objetivos señalados y las acciones de política pública que deben implementarse para alcanzarlos. Por ello, toda acción educativa debe ser intencional, lo que implica describir con detalle todos los servicios que deben proveerse, así como sus metas, los agentes que deben intervenir, y los procesos y recursos a considerar para su instrumentación.

Definir las intenciones y metas de un sistema educativo es un acto técnicamente difícil y políticamente comprometedor, sobre todo porque la declaración explícita supone la aceptación y promoción de prácticas antropológicas, sociológicas, pedagógicas y económicas, que ponen en perspectiva la legalidad y legitimidad de las políticas públicas pasadas y futuras. No obstante, es un acto de honestidad indispensable con el fin de evidenciar que se posee el talento mínimo para afrontar el reto y desarrollar así un liderazgo político capaz de transformar los sistemas inerciales de los países latinoamericanos.

### Sobre la calidad de la educación

El constructo *calidad de la educación* refiere a un hecho valorativo sobre la capacidad que tiene el sistema

Parece factible caracterizar la educación como el conjunto de conceptos, definiciones, prácticas, costumbres, usos y fines, orientados al desarrollo y a la prosperidad del ser humano.

para desarrollar las cualidades del ser humano en el contexto cultural donde suceden los procesos educativos. Por supuesto, su definición se encuentra condicionada histórica y socialmente, sobre todo porque toma expresiones a partir de los idearios filosóficos, pedagógicos, sociológicos, psicológicos y productivos, que son imperantes en una sociedad acotada por un momento histórico y sus cargas socioemocionales.

Desde esta perspectiva, la finalidad de la educación es una colección de arquetipos, por lo que la valoración de su calidad depende profundamente de la vigencia social de cada uno de los elementos de dicha colección. Por ello, es posible situar en el núcleo del constructo calidad de la educación, el nivel de ajuste entre el proyecto vigente de la sociedad y el proyecto educativo que opera en, sobre y detrás de ella. En consecuencia, suele ser más apropiado hablar de las cualidades de diversos aspectos de interés educativo: *calidad de la enseñanza*, *calidad de los aprendizajes* o *calidad de la infraestructura*, por mencionar algunos, en el intento por precisar la dimensión que así se aborda con menor ambigüedad.

Para que los diferentes grupos de interés puedan interpretar los resultados de las evaluaciones de ciertas cualidades de la educación, es útil comenzar con una función que integre, al menos, tres



componentes: *a*) el marco en el que se desarrolla la educación; *b*) las definiciones operacionales de los arquetipos presentes en la *educación enmarcada*; y *c*) la distancia existente entre la norma dictada por el ideario y la observación de la “realidad educativa”.

En México, más de cuatro millones de niños, niñas y adolescentes no reciben educación formal, y más de un tercio de las personas en edad de cursar el bachillerato se encuentran fuera de las aulas (UNICEF, 2015), lo que representa una violación sistemática a sus derechos. Como el ideario aspira a concretarse a través de los objetivos de la educación enmarcada, entonces, como mínimo, toda definición de calidad debe tener en el corazón al aprendizaje de todos los sujetos de derecho y no sólo a aquellos que acceden y permanecen en el sistema educativo. El epicentro de la educación tiene que ser la equidad y las autoridades deben comprender que éste no es un elemento accesorio de la educación: es su núcleo, por lo que cualquier medición de la calidad debe expresarse como una función directa de alguna medida de equidad (Sánchez, 2014; Barba, 2018).

Con tales antecedentes, se puede enunciar entonces que un sistema educativo de calidad implica que sus líderes pedagógicos contribuyan al desarrollo integral de las competencias y valores de los arquetipos de la sociedad en todos sus habitantes; que sus esfuerzos se centren en optimizar con equidad el aprovechamiento de los recursos educativos; y que se constituya en un gestor estratégico que asegure la infraestructura, recursos y equipamiento suficientes para generar un ambiente de respeto, fraterno, digno y positivo, de forma intencional. Asimismo, debe garantizar los resultados de aprendizaje planteados, la comprensión de los códigos culturales y la promoción de la convivencia democrática —de acuerdo con un plan consensuado socialmente que tenga como base la pertinencia cultural y lingüística—, con el único fin de formar ciudadanos autónomos, productivos y satisfechos que puedan continuar aprendiendo durante toda su vida.

Por supuesto, en el núcleo de esta definición debe incluirse con especial cuidado a los constructos sociales, que son condiciones *sine qua*

Debe garantizar los resultados de aprendizaje planteados, la comprensión de los códigos culturales —y la promoción de la convivencia democrática de acuerdo con un plan consensuado socialmente que tenga como base la pertinencia cultural y lingüística—.

*non* para que la educación sea algo vivo a ojos de la población. De ahí que sea necesario contar con diversos mecanismos que aseguren las mismas oportunidades de aprendizaje para todos, considerando desde el inicio la identidad del sujeto con sus particularidades físicas, culturales, psicológicas y sociológicas. Por ejemplo, en aquellos países, como México, que poseen altos niveles de riqueza en su diversidad étnica, es deseable conjugar la inclusión y la no discriminación como dos rasgos de una misma garantía que asegura un derecho humano. Con la inclusión se precautela el derecho a participar en la educación sin barreras de acceso; con la no discriminación se promueven los derechos de los sujetos, una vez que han ingresado al sistema.

### La espiral de mejora

Eliminar el mito de que toda acción en el ámbito educativo es virtuosa y noble, por el simple hecho de ser relativa a la educación, es un reto de enorme trascendencia y con alta rentabilidad social. Como

parte medular de sus modelos de gobernanza, los Estados deben crear sistemas educativos con la capacidad de auto-organizarse, lo que se debe expresar a través de estrategias y acciones que, cada vez más, estén sujetas al escrutinio público. Por supuesto, cuanto más consenso existe sobre los objetivos educativos y más transparentes son los registros que de ellos existen, mayores serán las probabilidades de conocer las cualidades de un sistema educativo y de que la ciudadanía exija que las políticas públicas estén basadas en un conocimiento acompañado de evidencias.

Como se ha dicho, mientras ejercen sus derechos *a*, los sujetos deben gozar de sus derechos *en* la educación. Por ello, la evaluación de la calidad puede diseñarse como una función de la medida en que se garantizan los derechos a acceder y permanecer en el sistema educativo, mientras se ejercen los derechos que el sistema representa y del que es garante. Dado que las garantías para aprender deben ser perennes, la calidad también se debe referir a las medidas y condiciones que aseguran que el ejercicio

Parece haber acuerdo en que el acceso abierto a la información y el conocimiento son los hilos conductores de la democracia y el núcleo central del ejercicio de los derechos ciudadanos.

pleno de los derechos sea sostenible en forma individual para toda la población, incluyendo como aspecto central que se pueda continuar aprendiendo a lo largo de la vida.

Parece haber acuerdo en que el acceso abierto a la información y el conocimiento son los hilos conductores de la democracia y el núcleo central del ejercicio de los derechos ciudadanos. Sin importar los detalles coyunturales o los tiempos y recursos disponibles, es necesario cumplir con el ciclo precursores-desarrollo-impacto-evaluación (Sánchez, 2016). Mediante la evaluación del impacto de las políticas, programas y prácticas educativas es posible sistematizar el seguimiento de los resultados educativos y aprender de la experiencia, lo que puede conducir a una espiral de mejora a partir de círculos virtuosos que garanticen el flujo de ideas y soluciones entre los actores involucrados, los responsables y los beneficiarios. Este punto de singularidad suele motivar un nuevo ciclo con un conjunto nuevo de arquetipos.

### Políticas educativas urgentes

En la mayoría de los países latinoamericanos, la falta de calidad en la educación se encuentra fuertemente asociada con cinco causas:

1. Los múltiples programas de corto plazo relacionados con *mejorar la calidad*, que se extienden

sobre los diferentes grupos de interés agotados de tanto esfuerzo estéril.

2. La rigidez de las políticas públicas, que ha promovido un proceso de sedimentación institucional.
3. La ausencia de instituciones de evaluación autónomas con la capacidad de difundir resultados para analizar políticas públicas y realizar recomendaciones basadas en evidencia científica.
4. La escasa formación de talento humano, sobre todo de los líderes pedagógicos, lo que ha motivado altos niveles de estrés y fragilidad en maestros y directores escolares ante las veloces transformaciones sociales, científicas y tecnológicas.
5. La incapacidad gubernamental de priorizar a la equidad y el aprendizaje como los primeros destinos de inversión.

Estos cinco factores han provocado que los agentes del sistema desarrollen respuestas negativas ante cambios de orientación en las políticas públicas, por lo que toda acción que pretenda transformar las inercias educativas carece de apoyo, sin importar su naturaleza o si es claramente positiva. Ahora bien, los dos pilares del talento humano, vitales para aumentar la calidad de la educación, son los docentes y los directores escolares. No obstante, en las últimas décadas, ambos han jugado un papel secundario en la definición de los arquetipos, el planteamiento de las situaciones problemáticas y la respectiva búsqueda de soluciones, lo cual ha propiciado estrategias que fomentan interacciones superficiales con un alto nivel de rigidez. A su vez, éstas han aumentado la fragilidad de todas las políticas educativas.

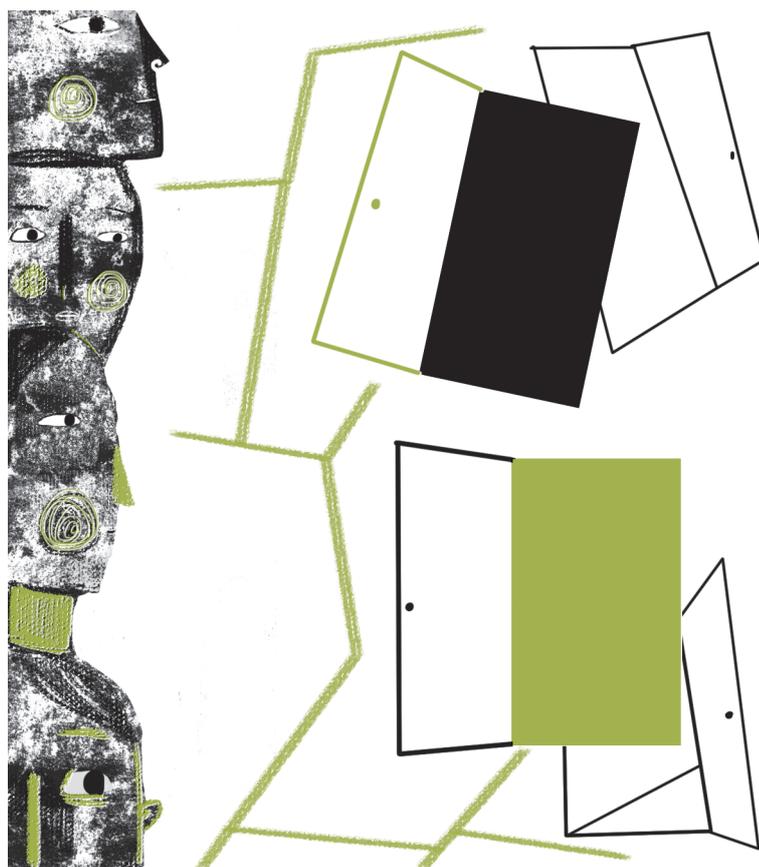
Tal *disociación práctica* ha promovido que los docentes hayan comenzado a convertirse en otro objetivo de medición de la calidad, en vez de ser aliados para mejorarla, el objetivo de la acción intencionada del sistema. Por este motivo, algunos docentes —aliados naturales de la mejora educativa— han empezado a mostrar su inconformidad por las transformaciones, algo que parece surgir también entre los directivos de las escuelas.

Además, la inmensa mayoría de los responsables de planificar y gestionar la educación ha centrado

sus esfuerzos en el diseño de sistemas y procesos lo más robustos y duraderos posibles, con la intención principal de mantener el orden en situaciones de estrés, mermando su capacidad de respuesta o adaptación. Por ejemplo, en lugar de incrementar la capacidad de aprender de las nuevas tecnologías, hay resistencia a su incorporación en las prácticas docentes; en vez de sumarse a los nuevos métodos de acceso a la información y el conocimiento, se regula o minimiza el acceso o su uso.

Dado que la falta de equidad en la educación condiciona el desarrollo y las oportunidades futuras de las personas y su ubicación en la composición social, si un solo ser humano pierde su derecho a y en la educación, el Estado incumple su responsabilidad de garantizar un derecho vital. Si en la sociedad no se ejercen los derechos plenamente, entonces emerge el asistencialismo, al que no le basta con atender contra la dignidad humana, sino que lo hace en forma selectiva, masiva y por añadidura busca su legitimidad como única respuesta a la miseria. No obstante, para trabajar en la equidad es necesario definir medidas que den cuenta de las brechas que es preciso cerrar, en todas las aristas que se puedan ver a través de sistemas de evaluación científicos, transparentes e independientes de los intereses de la gestión educativa.

Por último, es indispensable evitar la tentación triunfalista de relativizar las metas y los logros de las políticas educativas en función del grupo poblacional del que se trate. Las nuevas estrategias de los gobiernos latinoamericanos para mejorar la calidad de la educación deben ser sensibles en sus prácticas cotidianas y desterrar de su lenguaje los logros sofistas de la administración pública. Dicho de otro modo: para alcanzar una educación de calidad se debe asumir el compromiso con la equidad y el aprendizaje públicamente, así como mostrar evidencias de que todos los esfuerzos y recursos del sistema se han invertido en lograr que los derechos a un aprendizaje significativo se hagan efectivos para todos los que, por nacimiento, poseen ese derecho en forma inalienable. Nada menor puede ser aceptable para una sociedad que busque dar fruto a las nuevas generaciones. €



## Referencias

- BARBA, Bonifacio (2018). "La calidad de la educación: los términos de su ecuación. IV". *Educación Futura*, 12 de febrero. Disponible en: <goo.gl/5NAeMw> [Consulta: marzo de 2018].
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917, 5 de febrero). Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México.
- HUERTA Wong, J. (2012). "El rol de la educación en la movilidad social de México y Chile: ¿la desigualdad por otras vías?". *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 17 (52): 65-88.
- SÁNCHEZ, Harvey (2014). *El índice de desempeño institucional: un proceso estocástico compuesto*. Quito: INEE.
- SÁNCHEZ, Harvey (2016). "Ecuador: Sistema Nacional de Evaluación; un eje articulador de políticas educativas". *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México* 2 (6): 75-79.
- UNICEF (2015). *Niñas y niños fuera de la escuela*. Ciudad de México: UNICEF. Disponible en: <goo.gl/xfIS7j> [Consulta: marzo de 2018].

## Componentes de la educación de calidad

En entrevista para la *Gaceta*, docentes, supervisores y directores del Sistema Educativo Nacional (SEN) de la Ciudad de México, Tlaxcala y Baja California comparten su visión de lo que es la educación de calidad. Identifican quiénes son los actores que la deben implementar, los avances, los retos, sus propias contribuciones y las propuestas de mejora.

### La educación de calidad y sus dimensiones

Los actores educativos coinciden en un concepto de educación de calidad que propicie el desarrollo pleno de los estudiantes para hacer frente a los desafíos que surgen en una sociedad que evoluciona con gran velocidad. Las dimensiones que consideran van desde las pedagógicas, éticas y socioemocionales, hasta las económicas y políticas, sin dejar de lado la eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad.

Para Evelyn Valencia Mora, directora de la Escuela Primaria Dra. María del Carmen Millán, en la Ciudad de México: “La educación de calidad es la que permite a los estudiantes, sin importar el nivel educativo, desarrollarse como personas plenas, y adquirir los conocimientos y habilidades necesarios para hacer frente a la sociedad cambiante. Esta educación no se refiere solamente a conocimientos conceptuales, sino que incluye la formación humana, ética, ambiental, socioemocional, artística, tecnológica, entre otras dimensiones que en conjunto permiten la formación integral de un individuo”.



Para Manuel Zavaleta Suárez, profesor de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC): “Es un proceso que dota a los estudiantes de las habilidades, conocimientos, actitudes y valores necesarios para hacer frente a los desafíos de la vida cotidiana. En cuanto a sus dimensiones, debe entrelazar las de tipo social, institucional y estratégico. Las primeras comprenden las acciones de monitoreo e involucramiento que desarrollan los padres de familia; las segundas implican todos aquellos actos que competen al Estado; y las terceras giran en torno al monitoreo y racionalidad que debe existir en los planes y programas destinados a cumplir esta meta”.

Para Jesús Adrián Medina Sánchez, asesor en el Colegio de Bachilleres del Estado de Baja California: “La educación de calidad es un concepto multidimensional complejo, en el que intervienen diferentes factores como: valores, aptitudes, competencias pedagógicas, inclusión, derechos humanos, paz social y desarrollo social, que están transversalmente ligados a la eficiencia y efectividad. Las dimensiones que deben integrarlo son de tipo político-pedagógico; ideológico y sociológico; y organizacional, administrativo e institucional”.

Margarita Concepción Euán Vázquez, supervisora de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) en Tlaxcala, señala que la calidad “forma con las competencias necesarias a los estudiantes para hacer frente a las necesidades y responder a los requerimientos de un mundo que evoluciona a pasos agigantados”.

Maribel Macías Olmos, docente de la Escuela Rural Micaela Ortiz de Rosales, en Tlaxcala, dice: “Es aquella en la que se desarrollan los conocimientos, los valores y las actitudes, sintetizados en las competencias que han de dar respuesta a las necesidades y expectativas del alumno. Las dimensiones que debe comprender son: relevancia (el aprendizaje debe ser significativo), pertinencia (el centro del aprendizaje es el alumno), equidad (niveles de desarrollo y aprendizaje sin importar la clase social), eficacia (propiciar un aprendizaje óptimo) y eficiencia (uso responsable del recurso económico)”.

Para Verónica González Martínez, directora técnica de la Escuela Rural Micaela Ortiz de Rosales, en

Es necesaria la participación de autoridades educativas, directivos, docentes, padres de familia y la comunidad en general. No se trata sólo de hablar de la relación maestro-alumno.

Tlaxcala: “La calidad consiste en dar respuesta a las necesidades que subyacen en el contexto, respetando los conceptos, métodos y filosofía que promueve el Estado mexicano. Sus dimensiones se relacionan con la eficacia, la eficiencia, la pertinencia y la equidad”.

### Actores responsables de la educación de calidad

De acuerdo con las personas entrevistadas, la sociedad en general debe involucrarse en el proceso por mejorar la calidad de la educación, aunque destaca la responsabilidad de las autoridades educativas, los directivos, los docentes y los padres de familia, como actores clave para contribuir activamente en este proceso.

En opinión de Evelyn Valencia: “Es necesaria la participación de autoridades educativas, directivos, docentes, padres de familia y la comunidad en general. No se trata sólo de hablar de la relación maestro-alumno, sino que implica aspectos de infraestructura, disponibilidad y accesibilidad de los materiales, capacitación y profesionalización docente, gestión educativa, aspectos curriculares y liderazgo académico”.

Para Manuel Zavaleta: “Los principales actores son los padres de familia y los docentes, pero también hay que tomar en cuenta a las autoridades educativas encargadas de formular la política educativa y a los directivos de las escuelas, ya que de ellos depende la implementación adecuada de la política educativa”.



Jesús Medina opina: “Los principales actores son la sociedad en general, las organizaciones no gubernamentales y gubernamentales, así como los docentes. Todos vinculados bajo una política educacional y una articulación intrainstitucional transversal”.

Margarita Euán indica: “El principal actor es el docente, por tomar las decisiones en el aula, además del cuerpo directivo en la escuela: director, subdirectores, jefes de departamento y oficinas, quienes deben regirse por la calidad educativa. No olvidemos a las autoridades educativas como responsables de la política educativa”.

Maribel Macías dice: “Entre los actores, en primer lugar, están los docentes, ya que trabajan frente al grupo y deben poner en juego las estrategias pertinentes para que exista un aprendizaje significativo. También se ubican los directores que son los líderes de las instituciones. Por su parte, la Secretaría de Educación Pública (SEP) es la responsable de ofertar cursos y talleres de actualización, y dar respuesta a las gestiones. Por último, las familias deben apoyar a sus hijos al mandarlos a las instituciones”.

Verónica González señala: “Los actores son el director, los profesores, los alumnos y los padres de familia, orientados por un supervisor mediante el establecimiento de relaciones de trabajo, y guiados por el personal de la SEP. Asimismo, es preciso tomar en cuenta la intervención de gobierno y empresas que estén promoviendo cambios en la sociedad”.

### Valores y principios que permiten la educación de calidad

En general, la visión de los actores educativos que participan en la entrevista gira en torno a la importancia de la ética y la vocación del servicio; aunque no se descarta que también es indispensable el respeto, la inclusión y la tolerancia en el proceso de enseñanza y aprendizaje por parte de todos los actores involucrados. También se considera que, para alcanzar una educación de calidad, no se puede prescindir del trabajo y el compromiso.

Evelyn Valencia indica: “Considero que es necesaria, en primer lugar, la revalorización de la función docente. Es importante reconocer que en sus manos está el que un alumno pueda encontrar la motivación que lo impulse a esforzarse por cumplir sus metas e ideales”.

Para Manuel Zavaleta: “Los principales valores son la ética y la vocación de servicio. También debe existir respeto, inclusión, tolerancia, innovación en el proceso de enseñanza-aprendizaje, y que la instrucción adquirida cuente con aplicabilidad en el entorno del educando”.

Jesús Medina sostiene: “Los valores principales son ética, respeto y vocación de servicio al ciudadano. Hay que impulsar la creación de normas y creencias universales con la finalidad de asistir a nuestra sociedad en el contexto de las necesidades reales que permitan el desarrollo sostenible de una nación”.

Para la supervisora del SEMS en Tlaxcala, Margarita Euán, los valores son “La responsabilidad de tener en tus manos la educación de un ser humano, el liderazgo, el compromiso, la libertad y el respeto. Mientras que los principios son la equidad, la igualdad de trato, la solidaridad y la no discriminación”.

Maribel Macías comparte: “Responsabilidad, respeto, justicia, tolerancia y honestidad son los valores principales”.

Verónica González Martínez dice: “Los principios deben ser educación de calidad para todos, trabajo colaborativo, compromiso con el contexto inmediato escolar y aprendizaje permanente. Los valores que se requieren son: solidaridad, tolerancia, respeto, justicia, libertad personal y no discriminación”.

### Avances y retos en la educación de calidad

Los representantes del sistema educativo de la Ciudad de México, Tlaxcala y Baja California consideran que los mayores avances en materia de calidad educativa son la implementación de la autonomía en la gestión, la incorporación de los avances tecnológicos en los procesos pedagógicos, la descentralización de las funciones educativas y la profesionalización docente y administrativa, pasando por el aumento en la matrícula y las evaluaciones aplicadas a los docentes para condicionar su ingreso y permanencia.

Evelyn Valencia considera: “Un avance es la estrategia ‘La escuela al centro’, propuesta por la SEP, que reconoce que los esfuerzos de todos los actores educativos deben estar enfocados a cubrir las necesidades de las escuelas. De igual forma, la gestión autónoma dada a las escuelas y normada a través del acuerdo 717, permite que éstas puedan tomar decisiones en función de sus problemáticas y necesidades”.

Para Manuel Zavaleta Suárez: “Desde la posición de la educación superior, se trabaja constantemente en la formación y consolidación de capital humano, buscando primero la realización del estudiante y, por ende, de la sociedad. Se ha trabajado en la mejora continua de los procesos de enseñanza y el manejo consolidado del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), en la formación de una educación integral y de calidad. Entre los retos, observo

la resistencia y opacidad que persiste por parte de algunos profesores que se empeñan en enseñar bajo el esquema tradicional de memorización y castigo”.

Jesús Medina señala: “Desde mi ámbito laboral, que es el de la educación media superior, se han descentralizado las acciones y las funciones educativas, generando planteles incluyentes con una gestión directiva eficiente y efectiva. También se ha profesionalizado nuestra planta docente y administrativa”.

Margarita Euán opina: “Considero que México ha avanzado en el Servicio Profesional Docente (SPD) al contemplar una evaluación de ingreso y otra de permanencia. Uno de los retos es mejorar el acceso a las escuelas formadoras de docentes, así como mejorar los parámetros para el ingreso al SPD en todos los niveles. Otro reto es el tema de la evaluación al desempeño que, si bien ha propiciado un nuevo esquema del quehacer docente, aún le falta mucho por contribuir a la mejora de la calidad educativa”.

Maribel Macías observa: “Entre los retos se ubica el compromiso de algunos docentes; además, que la sociedad está en constante cambio y no se da respuesta a sus necesidades. La infraestructura tampoco se encuentra en buenas condiciones, lo que habría que atender. Dentro de los avances puedo rescatar que ha aumentado la matrícula escolar, además de la inclusión de los niños con necesidades educativas especiales”.

Verónica González indica: “En mi ámbito, el avance que se ha obtenido es la integración como colegiado, lo que nos ha permitido atender las demandas de nuestro alumnado e ir introduciendo la cultura de corresponsabilidad con los padres”.

### Propuestas para la mejora de la educación

Entre las propuestas para la mejora de la educación de los actores educativos de la Ciudad de México, Tlaxcala y Baja California, se mencionan: la necesidad de evaluar y capacitar constantemente a los actores involucrados en el proceso educativo, la urgencia de implementar una política pública que coincida con las necesidades reales del contexto

social, la mejora de la infraestructura y el involucramiento de los padres de familia.

Evelyn Valencia señala: “Habría que crear espacios de capacitación y actualización de docentes y directivos de calidad, impartidos por expertos. También es importante la distribución equitativa de recursos humanos, económicos y materiales a las escuelas”.

Según Manuel Zavaleta: “Se debe formular una política integral enfocada en definir las necesidades particulares de las esferas educativas, simplificar los procesos administrativos que hagan que sus necesidades se cubran, y buscar un modelo de contratación semejante al de la iniciativa privada en el que los puestos sean evaluados constantemente”.

Jesús Adrián Medina Sánchez, propone “la implementación de una política pública acorde con las necesidades reales del contexto social, basado en una gobernanza en el sistema educacional para generar valor público con enfoque humanista. Asimismo, es importante incluir la *gestión para resultados* en la educación (GPR), encaminada a la eficacia”.

Margarita Euán indica: “Si pudiera proponer una mejora en la educación en México, lo primero que diseñaría sería un modelo de ingreso y permanencia en el SPD que contemple y asegure que los mejores maestros estarán en las aulas; y lo segundo, que el modelo de promoción contemple la formación y desarrollo profesional del aspirante como parte de su evaluación para la promoción”.

En opinión de Maribel Macías habría que “capacitar y actualizar a los docentes de manera obligatoria, especialmente para atender a alumnos con necesidades educativas especiales, y mejorar la infraestructura de cada escuela”.

Verónica González señala: “Propondría reuniones de vinculación con padres de familia para darles a conocer los propósitos del ciclo escolar. Asimismo, trabajaría con ellos un aprendizaje esperado para que logremos la vinculación en el entendimiento del trabajo en el aula. También propondría una administración transparente de los insumos que se manipulan durante el ciclo escolar y que van vinculados al logro de aprendizajes”.

### Contribuciones a partir de la experiencia profesional

Las contribuciones que los docentes, directivos y supervisores entrevistados pueden realizar desde su experiencia profesional y ámbito individual son importantes para la mejora de la calidad educativa. Entre sus aportaciones mencionan: la generación de conocimiento con el fin de crear estrategias y políticas públicas; la revalorización del compromiso, la responsabilidad, el liderazgo y la solidaridad; la formación de un sentido analítico en los estudiantes, que les permita participar en discusiones fundamentadas; y la construcción de un diagnóstico que ayude a atender las necesidades particulares de los alumnos.

Evelyn Valencia señala: “Puedo contribuir mejorando la calidad de mi trabajo para que, en consecuencia, los docentes hagan lo propio”.

Manuel Zavaleta comparte: “Desde el ámbito de la educación superior, proporcionamos a nuestros estudiantes las bases analíticas para que desarrollen una visión estratégica. Asimismo, brindamos un espacio para la discusión fundamentada”.

Jesús Medina comenta: “Podría ofrecer conocimiento que permita crear estrategias y políticas públicas menos complejas para descentralizar el servicio educativo”.

Margarita Euán enfatiza: “Desde mi posición como docente, puedo contribuir con mi compromiso, responsabilidad, liderazgo y solidaridad para ofrecer una educación de calidad, lo que implica una constante formación profesional y docente. No espero que se cambie todo, yo espero hacer lo que me toca”.

Maribel Macías Olmos dice: “Mi contribución sería realizar un buen diagnóstico de mi grupo para atender las necesidades de mis alumnos, al contextualizar los contenidos de las diversas asignaturas para que los apliquen en la vida diaria”.

Verónica González manifiesta: “Contribuyo al ser asertiva en las acciones que emanan del plan de la escuela, al verificar el uso de los recursos materiales y del tiempo, que causa impacto en los recursos humanos, y al considerar la evaluación permanente de las acciones que se están ejecutando”.

Para evaluar la mejora educativa, propongo establecer un sistema de monitoreo y acompañamiento que permita conocer las áreas de oportunidad en cada escuela, así como implementar una evaluación integral por áreas para compartir los logros y retos.

### Evaluación de la mejora educativa

Los comentarios de los actores educativos entrevistados hacen énfasis en la importancia de la evaluación para dar seguimiento al proceso de mejora educativa; en que la evaluación del desempeño debe aplicarse a todos los actores involucrados en el proceso educativo; en la necesidad de construir un sistema de indicadores que permita el acceso a la información necesaria para implementar mejoras; y en que la evaluación debe ser un proceso permanente que también propicie la autoevaluación.

Evelyn Valencia señala: “Habría que seguir evaluando a cada actor desde su ámbito de participación, como el actual proceso de evaluación de desempeño de docentes y directivos, y las diversas pruebas a los alumnos”.

Manuel Zavaleta indica: “Debe existir un sistema de indicadores que suministre la información necesaria desde una perspectiva holística, es decir, que mida la preparación del profesor, los resultados de aprovechamiento de sus estudiantes, la manera como ellos desarrollan las habilidades y destrezas, el nivel de confort de las instalaciones, así como la adecuada gestión de los recursos”.

Para Jesús Medina, es importante “implementar un sistema de evaluación de desempeño, no sólo respecto de la participación docente, sino también administrativa y directiva. También es relevante generar indicadores concretos que permitan

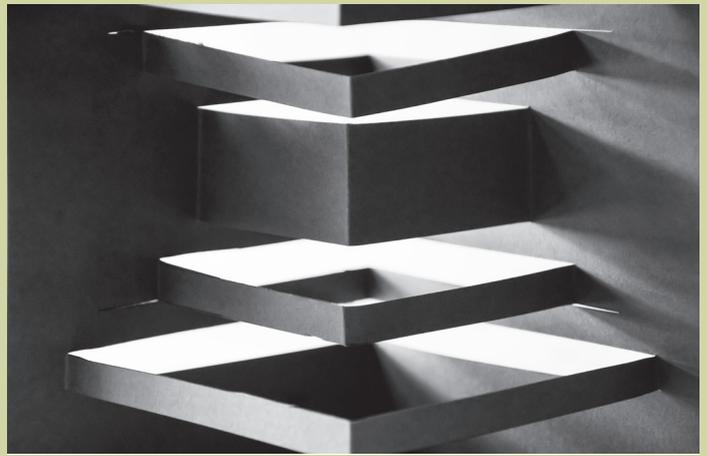
medir lo programado y evidenciar a nuestros docentes el impacto social que tienen en el sistema educacional”.

Margarita Euán dice: “Para evaluar la mejora educativa, propongo establecer un sistema de monitoreo y acompañamiento que permita conocer las áreas de oportunidad en cada escuela, así como implementar una evaluación integral por áreas para compartir los logros y retos. Desde luego, tendríamos que reconocer que es un camino a la mejora continua”.

Maribel Macías Olmos indica: “La evaluación de la mejora educativa podría ser elaborar un examen a nivel estatal considerando cada una de las asignaturas. La evaluación influye de manera contundente, ya que sus resultados son insumo para análisis minuciosos. De este modo, se podría efectuar una retroalimentación a partir de las fallas identificadas”.

Verónica González Martínez finaliza: “Habría que observar la implementación de las acciones a trabajar, considerando una rúbrica y apoyándome con una coevaluación de los actores educativos. La evaluación es un proceso que acompaña a la escuela permanentemente y, en el proceso, como directivo, me corresponde ejecutarla. De igual modo, debo hacer una autoevaluación que me permita reconocer fortalezas y áreas de oportunidad que impulsen un cambio de cultura”.

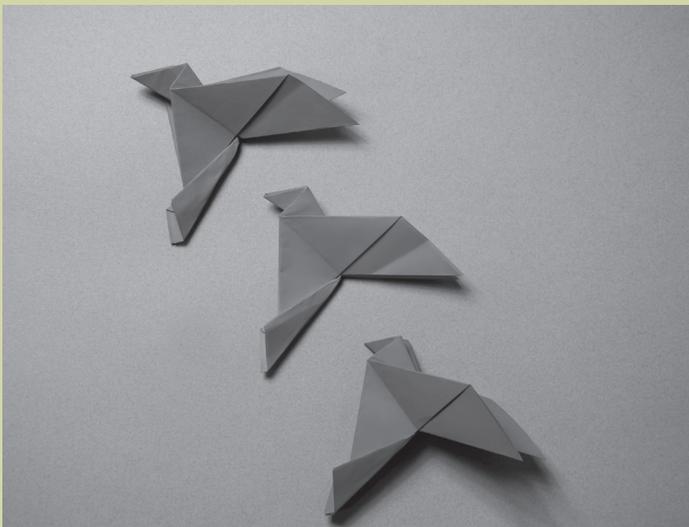
# 8 IMÁGENES



1. La calidad de la educación es un concepto normativo y multifactorial, pues en su definición intervienen, por lo menos, la filosofía, la pedagogía, la cultura, la sociedad y la economía (Muñoz *et al.*, 2003).

## El concepto de calidad

Como resultado de la Conferencia de Jomtien (1990), la *Declaración Mundial de Educación para Todos* enfatizó la necesidad de dar a los niños, jóvenes y adultos una educación que respondiera a sus necesidades y fuera pertinente para su vida; con ello, abrió la puerta a un concepto de calidad educativa basado más en el desarrollo del educando que en las solas exigencias de la eficiencia económica. Por eso, en el Foro Mundial sobre la Educación 2015, se subrayó que “El aprendizaje de calidad no es sólo esencial para satisfacer las necesidades básicas de la población, sino que también resulta indispensable para fomentar las condiciones que hacen posible la paz y el desarrollo sostenible en el mundo” (UNESCO, 2015).



2. La educación es de calidad, desde una perspectiva filosófica, si tiene por objetivo la promoción de valores deseables para los sectores sociales a los que se dirige. Al evaluar esta condición se aplica el concepto de *relevancia*.



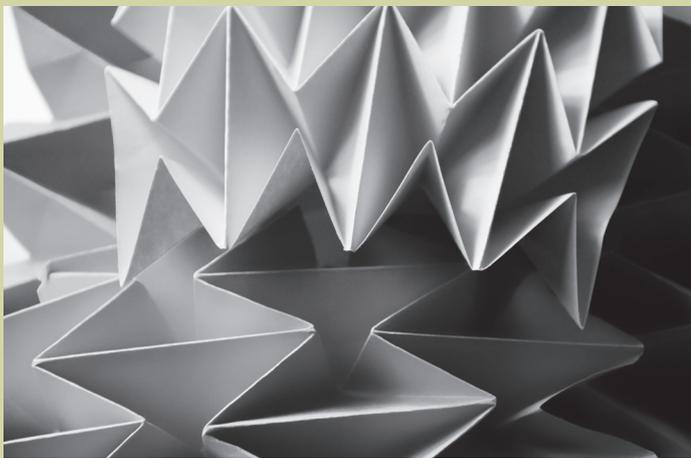
3. Desde un enfoque pedagógico, se considera educación de calidad aquella que logra alcanzar los objetivos curriculares propuestos. Su criterio de evaluación es la *eficacia*.



4. Culturalmente, la calidad educativa implica que sus contenidos y métodos incluyan críticamente las condiciones, posibilidades y aspiraciones de los grupos destinatarios. Para valorarla se emplea el criterio de *pertinencia*.



5. En la reflexión social, la educación es de calidad si las oportunidades de beneficiarse de ella se distribuyen equitativamente entre los sectores que la reciben. Al ponderarla se recurre al criterio de *equidad*.



6. El punto de vista económico considera que la educación es de calidad cuando se optimiza la relación entre los beneficios derivados de ella y los costos de generarla. Se evalúa según el criterio de *eficiencia*.



7. Por tanto, la educación de calidad satisface las aspiraciones de diversos grupos sociales; alcanza sus metas; es culturalmente pertinente; aprovecha los recursos invertidos y asegura que las oportunidades y los beneficios derivados de ella se distribuyan equitativamente entre las personas a las que se dirige.



8. ¿Cómo lograrla? Es preciso centrar la atención de las experiencias pedagógicas básicas que determinan el aprendizaje e insistir en las competencias necesarias para propiciar el bienestar y la cohesión social a lo largo de toda la vida” (UNESCO, 2015).

#### Referencias

CONFERENCIA MUNDIAL DE EDUCACIÓN PARA TODOS (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*. Nueva York: World Conference on Education for All. Disponible en: <[goo.gl/P5yAyg](http://goo.gl/P5yAyg)> [Consulta: febrero de 2018].

Muñoz Izquierdo, Carlos, María de los Ángeles Núñez, Raquel Ahuja, Leticia Ortega e Hidalía Sánchez (2003). *Desarrollo de una propuesta para la construcción de indicadores del impacto social de la educación en América Latina y el Caribe*. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO Santiago. Disponible en: <[goo.gl/KgvdWs](http://goo.gl/KgvdWs)> [Consulta: febrero de 2018].

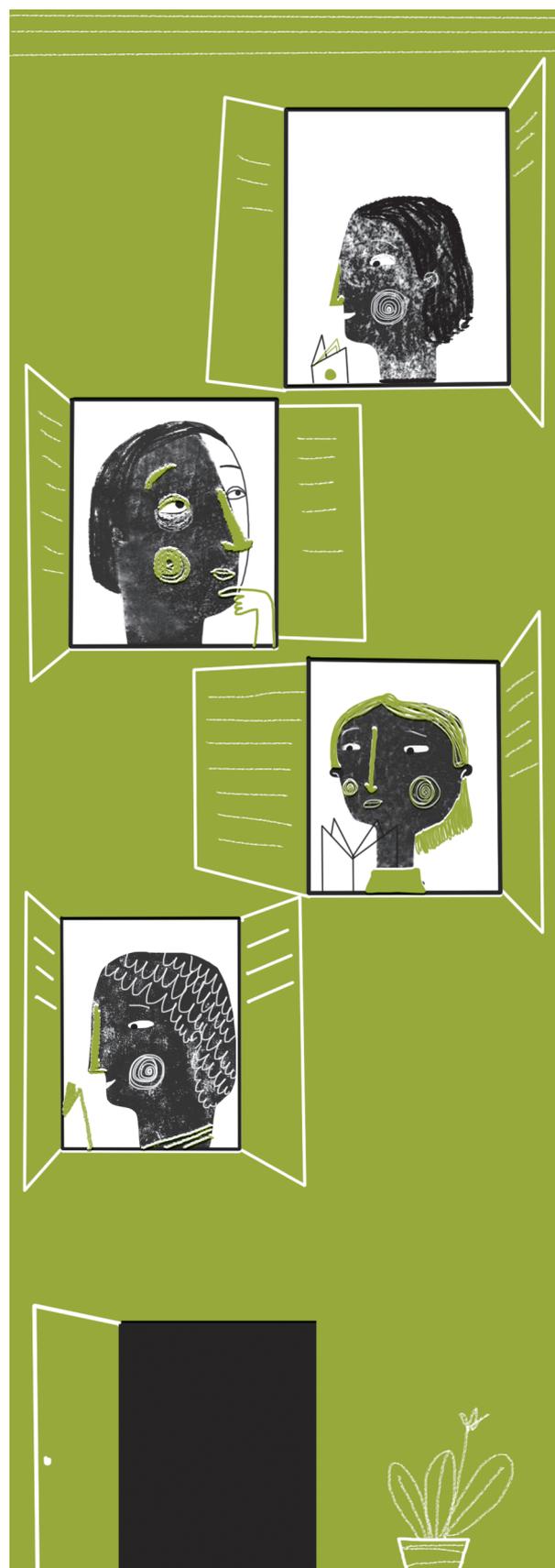
UNESCO (2015). “Educación de calidad”. *Foro Mundial sobre la Educación 2015*. Disponible en: <[goo.gl/dlw3o0](http://goo.gl/dlw3o0)> [Consulta: febrero de 2018].

# Evaluación y calidad educativa en Costa Rica y Cuba. Diagnóstico del LLECE, avances, desafíos y estrategias

**Atilio Pizarro**, coordinador general del LLECE; **Lilliam Mora Aguilar**, directora de Gestión y Evaluación de la Calidad del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica, y **Paul Antonio Torres Fernández**, coordinador nacional del LLECE y subdirector general del Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de Cuba, hablan de los avances y desafíos que plantea la calidad educativa en Latinoamérica y del papel que juega la evaluación en este proceso.

## El LLECE en América Latina

Para contextualizar, Atilio Pizarro —coordinador general del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)— especifica el concepto institucional de calidad educativa, el diagnóstico de la región latinoamericana, las contribuciones del LLECE para avanzar en la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y las recomendaciones que plantea el Laboratorio respecto al papel que debe cumplir la evaluación en el esfuerzo por construir una educación de calidad.



## DEFINICIÓN DE CALIDAD EDUCATIVA Y SUS DIMENSIONES

En el marco del compromiso internacional propuesto por la agenda de Educación para Todos, suscrita por más de 140 países en el año 2000, la UNESCO dio inicio a un trabajo con el fin de desarrollar un concepto de calidad que orientara los marcos normativos, los programas, la formación docente y los currículos de formación, pero que también sustentara los sistemas de evaluación. El concepto fue aprobado finalmente en 2007, en Argentina, en una reunión de ministros de Educación de Latinoamérica y el Caribe, con las siguientes dimensiones: equidad, eficiencia, eficacia, pertinencia y relevancia. Esta acepción reconoce que el término es multidimensional y evoluciona con el tiempo. En palabras de Pizarro:

—Este concepto es integral, reafirma el enfoque humanista de la educación y pone un énfasis especial en el aprendizaje relevante que habilita a las personas para la ciudadanía, para el mundo de hoy, en el cual hay otras habilidades fundamentales, más allá de las habilidades básicas: el trabajo en equipo, la resolución de problemas, y su desarrollo pleno como personas que contribuyan también al desarrollo de sus países.

## DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES DEL LLECE PARA AMÉRICA LATINA

Conforme a esta concepción de calidad y sobre la base de las evaluaciones que hace el LLECE, el diagnóstico para América Latina plantea desafíos importantes:

—Hemos hecho tres estudios regionales comparativos y explicativos en tercero y sexto grados de primaria. Los dos últimos han tenido un fuerte foco en Matemáticas, Lenguaje oral y escrito y Ciencias. A partir de los resultados, el gran desafío para la región es subvertir el alto porcentaje de niños que se ubica en los niveles más bajos de desempeño: si bien han ido evolucionando favorablemente al paso de las tres evaluaciones, todavía es muy elevada la proporción. Nosotros analizamos qué hay detrás de esos dominios y hacemos recomendaciones a través de los “Aportes para la enseñanza”. Así, los docentes pueden mejorar esas áreas.

A partir de los resultados, el gran desafío para la región es subvertir el alto porcentaje de niños que se ubica en los niveles más bajos de desempeño.

El objetivo del Laboratorio es orientar la toma de decisiones en términos de política educativa y lograr que los resultados obtenidos de sus evaluaciones sean utilizados para contribuir a mejorar las áreas débiles de este diagnóstico. Dado que, de acuerdo con los análisis del LLECE, el papel del docente dentro del salón de clases es fundamental en el proceso de mejora educativa, se ha desarrollado una serie de estrategias para mejorar su práctica pedagógica. Además —señala Pizarro— se toman en cuenta las experiencias de los países líderes en el perfeccionamiento de la calidad educativa, como Chile.

## CONTRIBUCIONES DEL LLECE PARA AVANZAR EN LA AGENDA 2030

De acuerdo con el ODS número cuatro, que plantea la necesidad de alcanzar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, la estrategia del LLECE ha ido evolucionando al proponer evaluaciones más integrales y comprensivas, que puedan analizar de manera más completa estas dimensiones en los procesos educativos.

En tal sentido, se han generado módulos de innovación, como el módulo docente y el módulo de habilidades socioemocionales, a fin de alcanzar una comprensión total sobre el aprendizaje de los estudiantes. Como menciona Pizarro:

La calidad se conceptualiza como la satisfacción de las necesidades educativas de la persona, la comunidad y la sociedad civil, mediante un proceso que potencie el desarrollo humano y la identidad nacional con equidad.

—Se debe enfatizar el tema de las habilidades del siglo XXI: las socioemocionales, que son imprescindibles en un mundo que va muy rápido y requiere condiciones para que los estudiantes se adapten fácilmente mientras reconocen la gran diversidad. Nuestra estrategia es ir dando cuenta del enfoque integral que plantea la Agenda 2030.

### EVALUACIÓN Y CALIDAD EN LA EDUCACIÓN

Para el LLECE, la evaluación educativa juega un papel fundamental en la construcción de la calidad educativa. Al respecto, Atilio Pizarro señala:

—La evaluación permite retroalimentar las políticas, el currículo, la formación docente, las reformas y programas, y las estrategias nacionales, para que estos elementos den cuenta del concepto de calidad. En este sentido, conviene insistir en que la evaluación no es un fin, sino que es parte de un proceso más amplio para asegurar la calidad de la educación.

El coordinador general del LLECE subraya que la evaluación debe estar diseñada de acuerdo con la realidad y con el currículo de cada región:

—Las evaluaciones del LLECE no se basan solamente en el concepto institucional de calidad, expuesto anteriormente, sino en los currículos

formativos de los países que integran a la región. A partir del análisis de su contenido, el Laboratorio se ha dado a la tarea de buscar los elementos comunes que le permiten definir un currículo general sobre el cual se diseñan las pruebas.

Aunque, como señala Pizarro, el Laboratorio lleva a cabo otro tipo de evaluaciones que establecen estándares internacionales de formación académica, sólo mediante el análisis de la realidad de cada región se pueden hacer recomendaciones contextualizadas y, según su ponderación, ese es el principal aporte del LLECE. Atendiendo a tal punto de vista, la siguiente sección aborda las realidades específicas de Costa Rica y Cuba.

### Evaluación y calidad educativa en Costa Rica y Cuba

En estos dos países se han llevado a cabo diversas acciones para mejorar la calidad educativa. En Costa Rica se ha implementado, desde 2004, un sistema de autoevaluación en todos los centros educativos del país; por otra parte, Cuba ha destacado por obtener el primer lugar en todas las áreas curriculares evaluadas en los primeros dos estudios del LLECE —1997 y 2016— en todos los grados valorados.

### DEFINICIÓN Y DIMENSIONES DE LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN

De acuerdo con Lilliam Mora, directora de Gestión y Evaluación de la Calidad del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica, para definir el concepto de calidad educativa en este país se recurrió a la sociedad civil —padres de familia, estudiantes, docentes, gestores educativos, funcionarios y empresarios— y se le preguntó qué entendía por calidad educativa. A partir de ahí se elaboró una definición unitaria de este concepto.

—La calidad se conceptualiza como la satisfacción de las necesidades educativas de la persona, la comunidad y la sociedad civil, mediante un proceso que potencie el desarrollo humano y la identidad nacional con equidad. En la política educativa de 2017, la calidad se asume como un principio nuclear que articula otros principios clave, como la inclusión y la equidad; el respeto a la diversidad, la multiculturalidad

y pluriculturalidad; la igualdad de género; la sostenibilidad, la resiliencia y la solidaridad; y otras metas educativas que fomentan la formación humana para la vida, con el desarrollo de habilidades, destrezas, competencias, actitudes y valores, alineado con los ODS y la Agenda 2030.

Paul Antonio Torres Fernández, coordinador nacional del LLECE y subdirector general del Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de Cuba, explica que, si bien la búsqueda por mejorar la calidad educativa en la isla procede de las exigencias de la Agenda Educativa 2030, uno de los objetivos fundamentales del vigente Programa Económico y Social de la Revolución es la “elevación permanente de la calidad de la educación”.

—No sólo tenemos en cuenta las entradas del sistema educativo y sus salidas, sino también sus contextos y productos. En eso coincidimos con diversas posturas europeas, especialmente con las seguidoras de la corriente de la eficacia escolar.

### DESAFÍOS PARA ALCANZAR UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD

Los principales retos que ha enfrentado el sistema educativo en Costa Rica se relacionan con los elementos mencionados, que forman parte de su concepto de calidad en la educación. De éstos surgen los siguientes retos:

—La brecha creciente entre los más ricos y los más pobres, la desigualdad de género, la exclusión educativa, la necesidad de fortalecer la convivencia armónica en los centros educativos y la discriminación. También hay problemas en cuanto a las metas educativas y la formación para la vida, pero desde 2017 estamos desarrollando una transformación curricular para educar una nueva ciudadanía.

En Cuba, los desafíos para elevar de manera permanente la calidad educativa se relacionan con el carácter integral de la formación educativa, como señala Torres:

—Los desafíos son muchos. Hay que fortalecer la educación axiológica y ética de los educandos, pero también la educación científica, estética, para la salud y el medio ambiente, laboral, de la cultura física. Además, hay que reforzar la educación emocional y

Hay que fortalecer la educación axiológica y ética de los educandos, pero también la educación científica, estética, para la salud y el medio ambiente, laboral, de la cultura física. Además, hay que reforzar la educación emocional y de la voluntad; en fin, buscar un desarrollo pleno de la personalidad.

de la voluntad; en fin, buscar un desarrollo pleno de la personalidad.

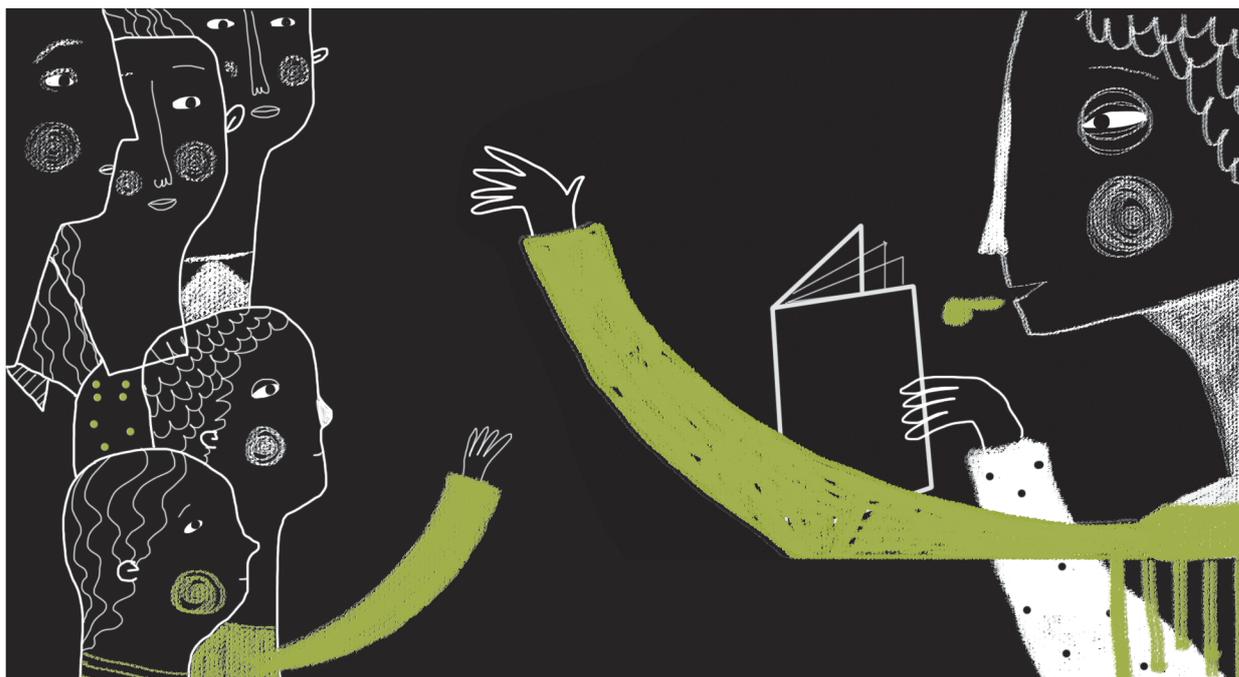
Lilliam Mora considera que Latinoamérica comparte estos desafíos. Torres coincide, aunque aclara que existen diferencias relacionadas con el énfasis que se le da a ciertos componentes de la calidad educativa, según los intereses nacionales.

### ESTRATEGIAS PARA ALCANZAR LA CALIDAD EDUCATIVA

En Costa Rica las estrategias utilizadas para confrontar los desafíos mencionados y avanzar en la construcción de la calidad educativa giran en torno a la evaluación:

—Como parte de la construcción de la calidad educativa, se establece la obligatoriedad de la aplicación del Modelo de Evaluación de la Calidad de la Educación Costarricense (MECEC), que le permite al gestor y a las autoridades educativas, a través de un proceso de autoevaluación y conocimiento de su entorno, obtener resultados de mejora de su centro educativo.

En Cuba, de acuerdo con Torres, las estrategias son de un carácter más diverso:



—Está ante todo la voluntad política del Estado (dedicamos entre 9% y 13% de nuestro modesto producto interno bruto a la educación y tenemos la tasa más baja de estudiantes por docente, al menos de la región). A esto se agrega la existencia de una teoría pedagógica nacional compartida por los educadores; una sólida formación profesional docente; un sistema nacional de educación bien estructurado y eficaz; una importante implicación de la familia en la escuela y en sus procesos educativos, y una alta tasa de escolarización (ubicada en diez grados).

#### EL PAPEL DE LA EVALUACIÓN EN EL IMPULSO A LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN

Como se ha mencionado, en Costa Rica la evaluación es fundamental en la construcción de la calidad educativa. Lilliam Mora explica esta relación:

—La evaluación educativa le permite a la instancia diagnosticar, comprender, dialogar, aprender y mejorar la calidad de los procesos. Debe encaminarse al mejoramiento de la práctica educativa y fundamentarse en el compromiso de todos con el conocimiento y la reflexión; como proceso dialógico y sistémico, debe generar impactos en el pensamiento de los docentes, el estudiantado y la comunidad.

En Cuba —a pesar de ser fundadores del LLECE, junto con México y otros países latinoamericanos—, la regulación del sistema educativo no ha dependido por completo de una tradición evaluativa, sino de la supervisión escolar y de una amplia discusión sobre la calidad de la educación en congresos nacionales presididos por estudiantes y docentes, y acompañados del constante interés de los líderes políticos. Sin embargo, de acuerdo con Paul Antonio Torres:

—Una evaluación educativa periódica, racionalizadora de recursos materiales y humanos y, sobre todo, con un buen uso de sus resultados (que excluye todo cuestionamiento a docentes y directivos), es imprescindible para alcanzar mayores niveles de calidad educativa. Esto, si conectamos sus devoluciones con la mejora escolar y el perfeccionamiento de las políticas educativas, en caso de ser necesario.

#### AVANCES Y DESAFÍOS DE LA EVALUACIÓN EDUCATIVA

Como parte de la nueva política educativa del año 2017, con la cual se aprobaron nuevos programas de estudio en Costa Rica, se logró la publicación de un nuevo reglamento de evaluación de los aprendizajes, que se adapta a los recientes programas. Estos avances conllevan algunos desafíos. Mora menciona:

Tanto el LLECE como la IIEE nos han dado mucho; sin embargo, la introducción de resultados de la evaluación educativa en la práctica escolar para su mejora fue una experiencia que realizamos por nuestra cuenta.

—Uno de los más importantes está en alinear la evaluación con la equidad en temas como la mejora de infraestructura y de los servicios básicos —transporte, alimentación y becas— para lograr una mejora integral que nos permita hablar de calidad como un todo y no sólo como mejora cuantitativa, desde el punto de vista de los resultados de las evaluaciones nacionales o internacionales.

Por otro lado, Paul Antonio Torres señala que los avances en evaluación educativa en Cuba han estado asociados con su participación en el LLECE y la Investigación Iberoamericana de Eficacia Escolar (IIEE). Gracias a estas experiencias, se diseñó el Sistema Cubano de Evaluación de la Calidad de la Educación (SECE).

Torres explica que se ha avanzado en el desarrollo de capacidades técnicas en Cuba a través del Programa Grupo Provincial de Calidad. La función de estos grupos, existentes en todo el país, es convertir los resultados de las evaluaciones en mejoras escolares. También se ha hecho investigación sobre la evaluación educativa enfocada en la mejora de la calidad de la educación.

—El reto es rescatar todo lo útil de aquella etapa, pues el tiempo pasó y muchas de esas capacidades se han perdido, hay que renovarlas. A la par, hay que

desarrollar una cultura de evaluación educativa, la cual tampoco entonces logramos consolidar.

### **Evaluaciones del LLECE: aprendizajes adquiridos por Costa Rica y Cuba**

Costa Rica ha adquirido múltiples aprendizajes y estrategias gracias a las evaluaciones del LLECE. Según Mora, se han mejorado las evaluaciones nacionales y se han tomado en cuenta sus resultados como parte de las políticas educativas.

En cambio, Torres explica que, si bien se han obtenido lecciones importantes de estas evaluaciones, los procesos en Cuba han seguido un curso más autónomo:

—Tanto el LLECE como la IIEE nos han dado mucho; sin ellos hubiera sido muy difícil para un país como Cuba apropiarse de estas experiencias y técnicas científicas. Sin embargo, la introducción de resultados de la evaluación educativa en la práctica escolar para su mejora fue una experiencia que realizamos por nuestra cuenta.

### **OTROS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN EDUCATIVA**

Ambos países tienen instrumentos propios de evaluación. Costa Rica cuenta con el Sistema Nacional

En Costa Rica, además de implementar un sistema de autoevaluación y evaluación de las prácticas educativas en cada centro escolar, ha sido esencial que estos procesos se conviertan en leyes que rijan al sistema educativo.

de Evaluación de la Calidad de la Educación (SNECE), que usa 28 criterios para evaluar el área académica, la infraestructura y la gestión educativa. Estos criterios se evalúan en fases, como describe Lilliam Mora:

—En la primera etapa, el centro educativo se autoevalúa y los actores educativos deciden con qué mejoras van a comenzar a lo largo de uno o dos años. En la segunda etapa, la *auditoría*, las autoridades colaboramos con el centro educativo; vemos si ya mejoró. Si aún tiene debilidades, el ciclo vuelve a comenzar.

La duración de estos ciclos varía según las necesidades de la escuela y cómo se resuelvan. Incluso los centros educativos pueden decidir el número de criterios que mejorarán: no están obligados a mejorar todos al mismo tiempo. En cuanto se avanza en los primeros criterios seleccionados, empiezan a trabajar con otros.

El sistema educativo cubano, además de contar con el SECE, que ahora intenta ser rescatado y reintroducido, tiene otros instrumentos de evaluación:

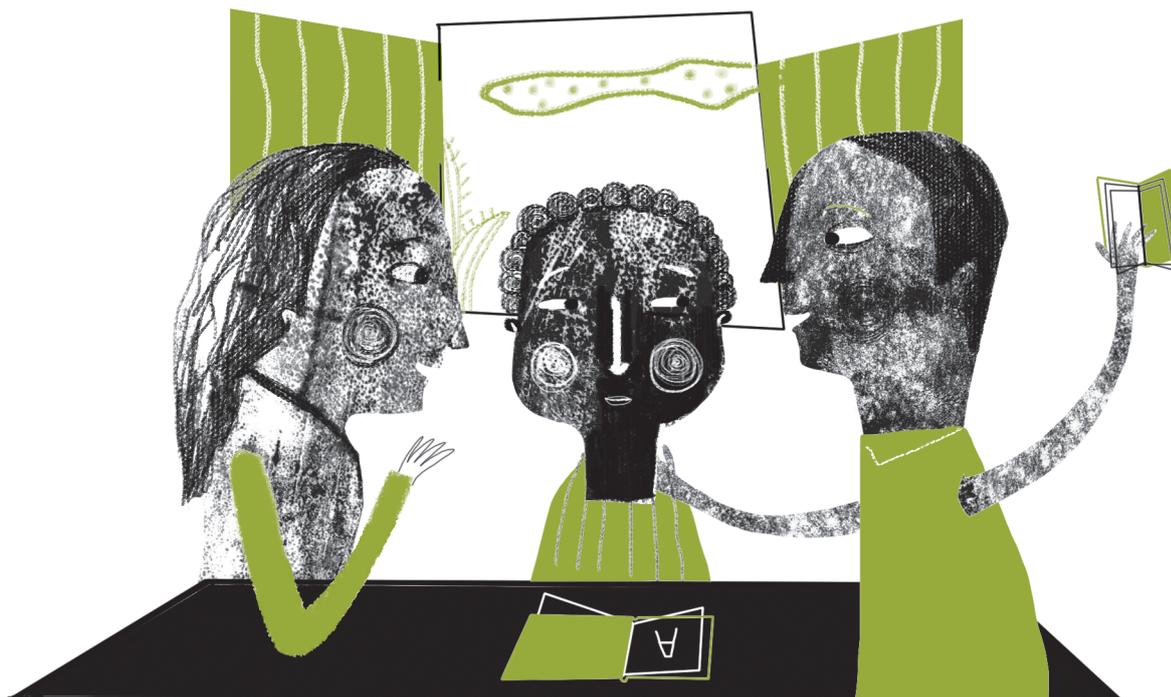
—Nuestro Ministerio de Educación (MINED) cuenta con un grupo propio de indicadores de calidad

(desglosados por áreas clave y procesos sustantivos). Estos indicadores son sistemáticamente valorados. Cada año, en el seminario de preparación del siguiente curso escolar, se hace un balance de su comportamiento ante las máximas autoridades del MINED y los directores provinciales y municipales.

#### ACCIONES, ACTORES Y MOTIVACIONES PARA LOGRAR LA CALIDAD EDUCATIVA

Los representantes de Costa Rica y Cuba hablan sobre las acciones concretas que están llevando a cabo para tener un sistema educativo de calidad, sobre los actores que deben estar involucrados en el proceso y, en el caso de Cuba, sobre qué motivaciones deben tener estos últimos para que la calidad sea una realidad.

En Costa Rica, además de implementar un sistema de autoevaluación y evaluación de las prácticas educativas en cada centro escolar, ha sido esencial que estos procesos se conviertan en leyes que rijan al sistema educativo. Sólo así los cambios, que han tardado más de diez años en consolidarse, podrán trascender a la sucesión de administraciones políticas regionales y nacionales.



A propósito de cuáles son los actores involucrados en el proceso de mejoramiento de la calidad educativa, Mora comenta lo siguiente:

—Todos los actores deben ser parte de la calidad. Esta cultura debe asentarse más en los centros educativos y en los actores involucrados. Requiere un compromiso de mejora continua de todos los que pertenecen al Ministerio de Educación Pública.

En relación con las acciones que se están instrumentando en Cuba para conseguir la calidad educativa, Paul Antonio Torres explica:

—Si antes fue el LLECE el motor impulsor principal de los procesos de evaluación educativa, ahora hay que sumar los nuevos desafíos que plantea la Agenda Educativa 2030. Como señalé, apenas estamos recomenzando, reinstalando capacidades y organizando las fuerzas técnicas. Recientemente realizamos un estudio diagnóstico nacional de la educación primaria con los instrumentos del Tercer estudio regional comparativo y explicativo (TERCE) y ya estamos de lleno en el Estudio regional comparativo y explicativo (ERCE) 2019.

El sistema educativo cubano se plantea —explica Torres— fortalecer el proceso educativo en todas las

escuelas con dos direcciones fundamentales: a través de un mayor apoyo de la familia, que supone la capacitación de los padres para que puedan ayudar más a sus hijos en sus hogares o en casas de estudio; y mediante el logro de una *enseñanza desarrolladora* —opuesta a la que hace énfasis en la memorización— para potenciar el aprendizaje independiente y creador.

—Se trata de una batalla de todos: gobiernos, decisores de políticas educativas, profesionales de la educación, líderes comunitarios, padres, y los propios educandos. Hay mucho en juego, para pretender mantenerse al margen.

Por último, Paul Antonio Torres recuerda los motivos para seguir luchando por alcanzar una educación inclusiva, equitativa y de calidad:

—¿Qué motivaciones o valores deben estar presentes? Los mayores. Hablar de educación, de mejorar su calidad constantemente, es un tema de primer orden; sin educación será imposible alcanzar un mundo mejor, con el que muchos soñamos. Sin educación de buena calidad tampoco podremos sobrevivir como especie en este planeta, tan lleno de peligros de todo tipo: militaristas, hegemónicas, ambientalistas, etcétera. €

# K-sigma: control de procesos para mejorar la calidad de la enseñanza

Planteado como un cambio exigido por la *sociedad del conocimiento* —es decir, por el cambio social generado a partir de la introducción masiva de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)—, el modelo k-sigma propone una redefinición del “sentido y alcance de la enseñanza escolar”, la cual a su vez supone una revisión de los objetivos que se persiguen a través de la educación institucionalizada y del papel que en ella debe desempeñar el personal docente.

Definida por su autor —el acreditado filósofo y pedagogo español Gonzalo Gómez Dacal—<sup>1</sup> como una *cultura* orientada a reinterpretar la función y el desempeño de los sistemas escolares en general, y de sus células operativas —las instituciones docentes— en particular, k-sigma parte de la premisa de que la escuela debe concebirse como el componente del sistema social “responsable de impartir un servicio crítico para la estabilidad y el desarrollo de las sociedades”. En consecuencia, la evaluación de la calidad de tal servicio debe contextualizarse indisolublemente con el marco social en el que está inserto.

¿Cómo llevar esto a cabo? Identificando “entre lo mucho que es trivial lo poco que es crítico”, según reza el subtítulo del libro donde se expone la teoría. Para ello, el modelo desarrolla una *tecnología* que aplica los conocimientos “científicos de todas las disciplinas pedagógicas” —en especial la didáctica

y la organización— orientándola hacia la reingeniería de un proceso educativo crecientemente *efectivo* —que satisfaga las demandas de los usuarios— y *eficiente* —que aproveche los recursos responsablemente—.

Gómez Dacal destaca dos principios guía para las escuelas: 1) que sean “un instrumento para la equidad”, capaz de compensar efectivamente las carencias personales y sociales de los educandos y que les ofrezca el máximo desarrollo formativo de acuerdo con sus capacidades, y 2) que se conduzcan con efectividad y eficiencia.

En tal contexto, el objetivo del modelo es, por un lado, la reducción de sigma ( $\Omega$ ) —que en las estadísticas de enseñanza suele representar el parámetro que expresa la variabilidad de una distribución—, como por ejemplo el nivel instructivo de los alumnos (“siempre que en su origen se encuentren causas que dificulten el aprendizaje y que la escuela pueda remover” o compensar); las tasas de retraso escolar, etcétera.

Por otro lado, se trata de incrementar k (kappa), letra con la que se señalan “los límites de variabilidad naturales” (o de control estadístico) y los de efectividad y eficiencia deseados (límites de calidad).

De esta suerte, la tecnología k-sigma “evalúa si el valor medio real de un resultado difiere o no significativamente del previsto, y analiza la dispersión de la distribución desde este referente de calidad [...] que la organización se

ha fijado como indicador suficiente de efectividad o eficiencia”. €

## Referencias y nota

GÓMEZ Dacal, Gonzalo (2005). *K sigma: teoría de las organizaciones y control de calidad (de la enseñanza)*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 186 pp.

GÓMEZ Dacal, Gonzalo (2006). *K sigma: control de procesos para mejorar la calidad de la enseñanza*. Madrid: Praxis, 300 pp.

- 1 Gonzalo Gómez Dacal es doctor en filosofía y en educación e investigador del Departamento de Didáctica, Organización y Métodos de Investigación de la Universidad de Salamanca. Su obra comprende más de 17 libros e incontables artículos en libros, revistas y periódicos. Actualmente se desempeña como *visiting scholar* en la Universidad de California en Berkeley.



# Educación para la libertad

Hace casi medio siglo el filósofo y educador Paulo Freire publicó su célebre *Pedagogía del oprimido*, libro que generó considerable efervescencia en el mundo intelectual de la época. Ahora que la cultura globalizada parece haber convertido al pensamiento marxista en un fantasma, quizá resulte oportuno recordar algunas de las ideas contenidas en este texto clásico; comprobaremos que muchas de ellas no han perdido ni vigencia ni urgencia.

Basado en su experiencia como maestro de personas adultas analfabetas, Freire hace una penetrante crítica a la educación tradicional —que él llama “bancaria”— y le opone una nueva forma de concebir la pedagogía, en la cual educadores y educandos colaboran en la construcción de una visión crítica del mundo.

El autor inicia su discurso desde un humanismo marxista (con ribetes existencialistas), a partir del cual entiende que la sociedad capitalista deshumaniza a las personas al truncar su “vocación ontológica de ser más” y sustituirla por la de “tener más”. Si bien este efecto se ejerce por igual sobre opresores y oprimidos, los segundos llevan la peor parte, puesto que “ni siquiera tienen” —son explotados— y, en consecuencia, son quienes deben tomar la iniciativa, no de convertirse en opresores de sus opresores, sino “en restauradores de la humanidad de ambos”.

En este interés común ve Freire la posibilidad, y aun la necesidad, de que

la liberación cuente con la solidaridad de parte de los opresores —lo que en su tiempo se consideró una inocentada—, pues, aunque admite la necesidad de una revolución, también sostiene que a ella debe preceder una transformación interna mediante la educación, cuyo aspecto fundamental consiste en enfrentar, “culturalmente, la cultura de la dominación”. La acción liberadora, sin reflexión crítica, “se vuelve mero activismo”.

En tal contexto, el autor emprende la crítica al sistema educativo tradicional, mostrándolo al servicio de los opresores. En él, “El educador aparece [...] como su sujeto real, cuya tarea indeclinable es ‘llenar’ a los educandos con los contenidos de su narración”. El pasivo papel del discípulo se reduce, en este esquema, a “recibir los depósitos, guardarlos y archivarlos”. Así, el educador se erige como “él que sabe, en tanto los educandos serán siempre los que no saben”.

Para superar esta dinámica —cuyo trasfondo es *amaestrar* a los educandos en la docilidad pasiva y acrítica—, los participantes en ella deben compartir roles. El intercambio activo se consolida a través del diálogo, y opone la educación problematizadora o dialógica —la cual “se empeña en la desmitificación”— a la antidialógica o bancaria.

El diálogo —inspirado parcialmente en la teología de la liberación— implica al amor (“No hay diálogo si no hay un profundo amor al mundo y a los hombres”), la humildad (la arrogancia es

antidialógica), la fe (en el pueblo y en la vocación ontológica de ser más) y el pensar verdadero, “el cual percibe la realidad como un proceso, la capta en constante devenir y no como algo estático”. Su fin último: hacer que a través de la problematización el oprimido se aparte de los “mitos” del capitalismo y de los efectos de la “invasión cultural”, y se descubra como un “hombre nuevo”.

Acaso el lenguaje empleado por Freire evoque un discurso anacrónico. Sin embargo, la idea de que una educación digna de ese nombre sólo puede ser educación para la libertad, y que su construcción sólo puede advenir a través de la crítica y el diálogo, es una asignatura que nos llama desde el futuro deseable, no desde el pasado. €



Paulo Freire (1970). *Pedagogía del oprimido*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores. Disponible en: <goo.gl/1PS-ZoK> [Consulta: febrero de 2018].