

INEE

U N A D É C A D A D E E V A L U A C I Ó N

2002-2012



INEE
Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación



INEE

U N A D É C A D A D E E V A L U A C I Ó N

2002-2012



Informes
temáticos

2012
INEE
2002
UNA DÉCADA
DE EVALUACIÓN



INEE

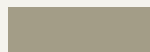
U N A D É C A D A D E E V A L U A C I Ó N

2002-2012



INEE

Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación



INEE: UNA DÉCADA DE EVALUACIÓN

PRIMERA EDICIÓN, 2012

ISBN:

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

JOSÉ MA. VELASCO IOI, COL. SAN JOSÉ INSURGENTES,
DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ, C.P. 03900, MÉXICO, D.F.

COORDINACIÓN GENERAL

ALEJANDRA DELGADO SANTOVEÑA

ANNETTE SANTOS DEL REAL

REBECA REYNOSO ANGULO

COORDINACIÓN EDITORIAL

MARÍA NORMA ORDUÑA CHÁVEZ

DISEÑO GRÁFICO Y COMPOSICIÓN ELECTRÓNICA

PUBLICACIONES CORPORATIVAS

CORRECTOR DE PRUEBAS

JUAN CARLOS ROSAS RAMÍREZ

FOTOGRAFÍA

ARCHIVO ICONOGRÁFICO INEE

ARCHIVO ICONOGRÁFICO DGME/SEP, FOTOGRAFÍAS DE RAÚL BARAJAS

ARCHIVO ICONOGRÁFICO DE LA DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL IEA

COMUNICACIÓN SOCIAL DE LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN BÁSICA, SEP

COMUNICACIÓN SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

ILUSTRACIONES

TOMADAS DE LOS SUPLEMENTOS ESTE PAÍS (S.F.)

EL ESTADO QUE GUARDAN NUESTRAS ESCUELAS

CUATRO AÑOS DEL INEE. ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO?

LOS ESTUDIANTES, LAS ESCUELAS Y SU ENTORNO

EL CONTENIDO, LA PRESENTACIÓN, ASÍ COMO LA DISPOSICIÓN EN CONJUNTO Y DE CADA PÁGINA DE ESTA OBRA SON PROPIEDAD DEL EDITOR. SE AUTORIZA SU REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL POR CUALQUIER SISTEMA MECÁNICO O ELECTRÓNICO PARA FINES NO COMERCIALES Y CITANDO LA FUENTE.

CONSULTE EL CATÁLOGO DE PUBLICACIONES EN LÍNEA: WWW.INEE.EDU.MX

IMPRESO Y HECHO EN MÉXICO. DISTRIBUCIÓN GRATUITA. PROHIBIDA SU VENTA.

ÍNDICE

- 9 Prólogo
- 10 Introducción

CAPÍTULO 1

- 16 El proyecto del INEE y sus primeros años
Felipe Martínez Rizo
- 24 El INEE, a diez años de su creación
Reyes Tamez Guerra
- 26 Con los primeros diez años del INEE
Teresa Bracho González
- 27 Iniciamos nuestras actividades “con el pie derecho”
Carlos Muñoz Izquierdo

CAPÍTULO 2

- 30 Experiencias, aportaciones y aprendizajes en la construcción de sistemas de indicadores educativos para México
Héctor Virgilio Robles Vásquez
- 36 En atención a los diez años de trabajo del INEE
Rafael Díaz García
- 37 Colaboración del INEE en el desarrollo de competencias para la evaluación
José Luis Veloz García
- 38 Desafíos del INEE en el desarrollo de indicadores educativos
Daniel Óscar Taccari Gilli
- 41 La evaluación para todos
David Calderón Martín del Campo
- 42 El INEE y la definición del rezago educativo en la medición oficial de pobreza en México
Ricardo Aparicio Jiménez
- 44 La importancia del trabajo conjunto del INEE y la Dirección General de Planeación de la SEP
Andrés Ortiz Brizuela
- 45 La contribución del INEE al desarrollo de un sistema de indicadores para apoyar la mejora de la calidad de la educación básica y media superior en México
Leticia Hernández Rodríguez
- 46 El INEE en el panorama iberoamericano: perspectivas para la próxima década
Alejandro Tiana Ferrer

CAPÍTULO 3

- 50 La evaluación de resultados nacionales de aprendizaje
Andrés Sánchez Moguel
- 55 El análisis curricular y los Excale de Ciencias naturales
Noemí García García
- 56 Los retos que enfrentó el INEE para evaluar el logro educativo del Sistema Educativo Nacional
Eduardo Backhoff Escudero
- 60 Usos pedagógicos de las pruebas Excale
José Francisco Soares
- 62 Evaluaciones de logro comparables en el tiempo
Arturo de la Orden Hoz
- 65 Los resultados de las evaluaciones del INEE como un reflejo del funcionamiento del sistema educativo mexicano
Celia Díaz Argüero
- 66 Adaptación lingüística y cultural de pruebas de logro académico
Guillermo Solano-Flores
- 69 Mi experiencia en los comités de pruebas Excale
Gabriel Ojeda Vázquez

ÍNDICE

CAPÍTULO 4

- 72** La participación de México en pruebas internacionales
María Antonieta Díaz Gutiérrez
- 79** ¿Quién necesita al INEE?
Agustín Tristán López
- 80** México sin PISA y México con PISA
Rafael Vidal Uribe
- 83** Colaboración en la codificación de PISA
Rosa Elena Patán López
- 84** La aportación del INEE al GIP y a la evaluación
Enrique Roca Cobo
- 86** Implicaciones y desafíos de la participación del INEE en pruebas y estudios internacionales
Leonor Cariola Huerta
- 88** El desarrollo e impacto de PISA
Andreas Schleicher

CAPÍTULO 5

- 94** La evaluación de los recursos y procesos escolares
Raquel Ahuja Sánchez
- 97** Colaboración entre evaluadores y tomadores de decisiones para el diseño y desarrollo de políticas educativas más pertinentes
Eva Moreno Sánchez
- 98** El estudio de las condiciones de la oferta educativa
Guadalupe Ruiz Cuéllar
- 101** Apoyando a la formación de los equipos técnicos
José Felipe Martínez Fernández
- 102** La importancia de la evaluación de los recursos y procesos escolares para la planeación y el mejoramiento de la calidad del sistema educativo
Benilde García Cabrero
- 108** La revolución de la evaluación
Gilberto Guevara Niebla

CAPÍTULO 6

- 112** El vínculo con las Áreas Estatales de Evaluación y el proceso de recolección de información
Pilar González Martínez
- 116** El INEE y las Áreas Estatales de Evaluación
María Guadalupe Beltrán Medina
- 118** La aplicación de instrumentos de evaluación y sus procesos asociados: ¿en qué estamos y para dónde vamos?
Francisco Ernesto Reyes Jiménez
- 120** Contribuciones del INEE al proceso de levantamiento de datos
Juan Carlos Camacho Gómez
- 124** Promover un mayor uso de los resultados de las evaluaciones
Ana Isabel Bravo Fuerte
- 125** Experiencia en los procesos de levantamiento de datos del INEE
María del Carmen Sánchez Espinosa

CAPÍTULO 7

- 128** La difusión de resultados: un desafío de la evaluación educativa
Annette Santos y Alejandra Delgado
- 134** La experiencia del INEE en la difusión de resultados para docentes
Pedro Ravela Casamayou
- 137** Los MAPE de geometría y decimales: un granito de arena
Silvia García Peña
- 138** Uso y disseminación de la información Logros y retos del INEE
Pedro Flores Crespo
- 141** ¡A *desevaluar!*
Manuel Gil Antón
- 142** Aportes del INEE a las políticas educativas para disminuir la vulnerabilidad a la exclusión educativa
Dalila López Salmorán
- 146** Hacia un mejor uso de la evaluación educativa en México: no basta saber dónde está el tesoro...
Alejandro Márquez Jiménez
- 148** El INEE y la investigación
Felipe Tirado Segura
- 152** ¿Qué se quiere saber y cómo se piensa usar la información?
Santiago Cueto Caballero

CAPÍTULO 8

- 156** ¿Qué sigue? El INEE: entre lo instituido y lo instituyente
Margarita Zorrilla Fierro
- 164** Estándares éticos en la evaluación educativa. Papel y retos del INEE
Manuel Jorge González-Montesinos y Jesús Miguel Jornet Meliá
- 166** El compromiso del INEE con la equidad educativa
Sylvia Schmelkes del Valle
- 168** Contribución del INEE al desarrollo de la educación en México
José Ángel Pescador Osuna

-
- 172** Índice de autores

PRÓLOGO

La historia reciente del Sistema Educativo Nacional tiene como uno de sus protagonistas más emblemáticos al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Creado por Decreto Presidencial el 8 de agosto de 2002, el Instituto representó un parteaguas en la manera de pensar, analizar y abordar el fenómeno educativo. Las reformas de los años noventa otorgaron un peso importante al aseguramiento de la calidad y al diseño de instrumentos de evaluación para tal fin. Tuvieron que pasar diez años desde la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992) para que fuese creada la institución que hoy celebra su décimo aniversario.

Las aportaciones del INEE durante estos años son evidentes, particularmente en la calidad de sus investigaciones, instrumentos y publicaciones. La Secretaría de Educación Pública (SEP) contó así con un aliado con el cual ha trabajado de manera conjunta a fin de fortalecer la evaluación educativa. Destaco el compromiso y vocación del Instituto a lo largo de ésta su primera década de existencia, que ha permitido contar con herramientas e instrumentos técnicos para ampliar nuestra comprensión de las variables que interactúan en el hecho educativo. Servidores públicos de la SEP, autoridades estatales, así como agentes privados, ven en el INEE una institución para construir y perfeccionar el Sistema Educativo Nacional (SEN).

Celebrar la labor del Instituto es reconocer a quienes proveyeron los cimientos y diseñaron su estructura, así como a aquellos que han fijado su mirada en el crecimiento continuo de la institución. El 15 de mayo del año en curso el INEE celebró una nueva etapa en su breve y contundente historia; junto con la conmemoración del Día del Maestro, se reformó su Decreto de Creación. Este hecho lo definió como un organismo público, descentralizado y no sectorizado a la SEP, con autonomía técnica, de operación y de decisión. Bajo este nuevo esquema, el Instituto contará con órganos técnicos externos que apoyarán a sus áreas internas en la ejecución de las funciones sustantivas y en el acompañamiento consultivo de los representantes de los principales actores evaluativos.

La reciente modificación es un paso importante en la conformación de un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (SNEE) independiente de cualquier interés político, gremial, partidista o económico. El INEE es ahora el responsable de consolidar su lugar en el SNEE, a fin de emplazar las modificaciones jurídicas que

den vida a este Sistema y que hagan del Instituto una autoridad de evaluación educativa preponderante.

El décimo aniversario y la autonomía obtenida invitan a pensar en el futuro del Instituto, ya que adquiere mayores retos y responsabilidades. El INEE ha logrado consolidarse como referente en evaluación educativa, ahora es importante potencializar su protagonismo.

Nuestro país es una república federal en donde el fenómeno educativo ocurre de diversas maneras; por lo tanto, el Instituto debe continuar con su trabajo para que las evaluaciones e indicadores educativos respondan a la pluralidad social del país. El espíritu federalista debe prevalecer en sus acciones futuras; su mayor libertad demanda reforzar vínculos con los estados a fin diseñar instrumentos y metodologías que se adapten a los contextos culturales de millones de mexicanos. En tal esfuerzo, las autoridades del INEE estarán acompañadas y respaldadas por la SEP.

En el presente contexto, la articulación curricular de la educación básica (Acuerdo Secretarial 592) demanda a las autoridades educativas federal, estatales y al propio INEE, perfeccionar sus mecanismos e instrumentos de evaluación para retroalimentar al SEN. A partir de los resultados obtenidos y con el análisis de diversos indicadores, podremos reorientar y/o reforzar políticas para la mejora de la educación. Además el INEE, junto con otras instituciones, habrá de dedicar mayores esfuerzos para la evaluación de los estudiantes del nivel medio superior. Todo esto para hacer de la evaluación un auténtico instrumento para la mejora educativa.

Finalmente, el INEE debe verse a sí mismo como una institución autónoma con altísima responsabilidad para orientar la evaluación de la educación y difundir sus hallazgos. Es necesario que estreche lazos con las entidades federativas, maestros, instituciones nacionales y extranjeras, y con los principales tomadores de decisiones, sin que ello suponga perder de vista a la comunidad escolar. Esta vinculación activa consolidará el peso del Instituto en la definición de la política educativa. Así lograremos un mayor impacto y trascendencia de la evaluación educativa, una sociedad mejor informada sobre el estado que guarda el servicio educativo provisto por el Estado y los particulares, e instrumentos útiles para orientar las acciones de mejora educativa.

Francisco Ciscomani Freaner
Subsecretario de Educación Básica, SEP.

INTRODUCCIÓN

Presentar el Informe 2012 del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) es una gran responsabilidad y un considerable desafío porque el Instituto cumple diez años de existencia y su conmemoración permite reflexionar acerca de quiénes somos, de dónde venimos y también, a dónde vamos.

El INEE se creó por Decreto presidencial el 8 de agosto de 2002 y en él se definió el objeto o tarea central de la nueva institución: ofrecer a las autoridades educativas, así como al sector privado, las herramientas idóneas para hacer la evaluación de los diferentes elementos que integran sus correspondientes sistemas educativos. Además, se precisaba que el Instituto se haría cargo de colaborar con la Secretaría de Educación Pública (SEP) en la evaluación del Sistema Educativo Nacional (SEN) y a la vez ofrecer lineamientos para la evaluación que realizaran las autoridades educativas locales (estados, Distrito Federal y municipios). Al INEE le correspondería desarrollar un sistema de indicadores que permitiera evaluar la calidad del SEN; apoyar la realización de las evaluaciones nacionales del logro de aprendizaje de los alumnos; desarrollar modelos para la evaluación de las escuelas; impulsar la cultura de la evaluación; difundir los resultados de las evaluaciones bajo su responsabilidad y coordinar la participación de México en los proyectos internacionales de evaluación.

Estos planteamientos generales se precisaron tanto en el primer Plan Maestro de Desarrollo (2004-2012), como en el segundo (2007-2014). Así, la misión del Instituto se expresó en los siguientes términos: "El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación contribuirá al mejoramiento de la educación en México a través de la realización de evaluaciones integrales de la calidad del sistema educativo y de los factores que la determinan, así como de la difusión transparente y oportuna de sus resultados para apoyar la toma de decisiones, la mejora pedagógica en la escuelas y la rendición de cuentas".

La evaluación de la educación no es una tarea exclusiva del INEE, sino también de otras instancias del

nivel federal y del estatal; por ello, desde su creación se pensó que la misión del Instituto fuera también la promoción de políticas y mecanismos de coordinación y articulación de los distintos esfuerzos de evaluación.

A diez años de la creación del Instituto, el licenciado Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, firmó el 15 de mayo la reforma al Decreto de creación por el cual se define al INEE como un organismo público, descentralizado y no sectorizado, con autonomía técnica, de operación y de decisión. A través de esta reforma, el Instituto establece una nueva

relación con la SEP, que implicará mayor autonomía, una estructura organizacional más fortalecida y nuevas funciones.

La historia del INEE no se agota en su marco jurídico y normativo, es una historia de personas que construyeron expectativas, realizaron propuestas, enfrentaron dificultades y que tuvieron sueños que poco a poco se hicieron realidad.

El INEE es una organización que está viva, y esto significa pensarla así, como una institución en constante movimiento, que a lo largo de estos diez años ha tenido un proceso de crecimiento y maduración que no ha sido lineal; por el contrario, quienes han sido y son

parte de su historia han tenido la capacidad de actuar en el marco de lo "instituido", es decir, en ese sistema de normas y valores que le dan sentido, pero al mismo tiempo han sido portadores de la innovación, el cambio y la renovación que se refiere a un sistema "instituyente". De esta manera, la convivencia de lo instituido con lo instituyente ha sido un proceso que lo oxigena y le da vida.

En congruencia con lo anterior, el Informe 2012 que hoy entrega el INEE a la sociedad tiene el propósito de hacer un recuento de lo hecho pero, sobre todo, un balance de sus logros, aportaciones y desafíos, así como una visión prospectiva de su desarrollo.

Este informe se construyó de manera colectiva, con las aportaciones de algunas de las personas que son parte esencial de la historia del Instituto, actores que desde diversos escenarios colaboraron en su nacimiento.



to, desarrollo y consolidación; por ello, encontrarán que sus aportaciones representan distintas miradas. Estoy convencida de que el INEE merece ser conocido y reconocido a través de todas ellas y qué mejor oportunidad que el décimo aniversario para hacerlo.

El Informe se estructura en tres grandes apartados, cada uno de ellos incluyen textos principales y complementarios.

El primer apartado tiene como tema central el proyecto y los rasgos que caracterizaron los primeros años de vida del Instituto. El texto principal es de la autoría de Felipe Martínez Rizo, quien fue responsable del diseño inicial de la institución y su primer director general. La contribución de Felipe se acompaña de tres textos breves escritos por quien fuera en esos años Secretario de Educación Pública y por los dos primeros presidentes del Consejo Técnico.

Con la finalidad de responder a la pregunta sobre qué ha logrado el INEE en estos diez años y hacia dónde dirigir su evolución, en la segunda parte se desarrollan algunos temas que significan el corazón de la actividad y trabajo del Instituto, que son: el diseño y funcionamiento de un sistema de indicadores educativos; las pruebas Excale; la participación de México en pruebas internacionales; el estudio sobre las condiciones de la oferta escolar; los procesos de recolección de información y, por último, la difusión de la información generada y la promoción de su utilización por distintos actores educativos.

Diversos autores contribuyen con sus puntos de vista acerca de las experiencias y aprendizajes relacionados con la construcción de sistemas de indicadores educativos para México, así como con los desafíos que tiene el Instituto en esta materia. El texto principal es de la autoría de Héctor Robles, director del área de Indicadores Educativos del INEE. Asimismo, se cuenta con las participaciones de dos entidades federativas: el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi), al igual que de uno de los especialistas del Consejo Técnico del INEE y que actualmente es investigador de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal). También colaboran Mexicanos Primero, A.C., un funcionario de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y se cierra este apartado con el texto de un especialista de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) sobre la contribución del Instituto en Iberoamérica.

En 2005, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó una estructura y plantilla ocupacional de **171** colaboradores para el INEE; actualmente cuenta con **144**.



Congreso Internacional sobre educación secundaria, 2012.

Las pruebas que conocemos como Excale (Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos) significan una de las aportaciones más relevantes del Instituto. El texto principal es de Andrés Sánchez, director del área de Pruebas y Medición. Enseguida se presentan siete textos escritos por distintos especialistas nacionales e internacionales; destacan los testimonios de colaboradores del INEE en distintas fases de la construcción de las pruebas mencionadas, así como dos textos que abordan cuestiones centrales de las pruebas a gran escala: la perspectiva sobre los usos pedagógicos y la adaptación cultural de las pruebas de logro.

El tercer tema de esta segunda parte se refiere a la participación de México en proyectos internacionales de evaluación. El texto central es de la autoría de María Antonieta Díaz, directora del área de Proyectos Internacionales, además de otros textos, cuyos autores son especialistas destacados en el ámbito internacional, que tratan asuntos como la participación de México en

el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), la conformación del Grupo Iberoamericano de PISA (GIP) y la participación del INEE, las implicaciones y desafíos de la colaboración del Instituto en pruebas y estudios internacionales, los cambios en la conceptualización y desarrollo de PISA y las implicaciones del uso de sus resultados para los países participantes. Se incluye también un texto testimonial sobre la colaboración en el proceso de adaptación de las pruebas internacionales.

El cuarto tema de esta segunda parte trata sobre el estudio de las condiciones de la oferta escolar. El texto central es de Raquel Ahuja, directora del área de Evaluación de Escuelas. Además, se presentan cuatro textos en los que se profundiza sobre el significado de la evaluación de las condiciones de la oferta educativa, así como las implicaciones de esta evaluación vista como un insumo para el mejoramiento de la calidad de la educación; se habla de la colaboración entre evaluadores y tomadores de decisiones para el diseño y desarrollo de políticas educativas más pertinentes y de la formación de personal técnico en la creación de estrategias de evaluación más eficaces.

Los procesos de recolección de información es el quinto tema de esta sección. El texto principal lo escribe Pilar González, responsable del área de Relaciones Nacionales y Logística del Instituto. Otros cinco textos tratan de asuntos como los estándares de calidad en los levantamientos de datos, la importancia de la participación de las entidades federativas y del Distrito Federal en el proceso de recolección de información, el futuro de los procesos de aplicación de instrumentos de evaluación a gran escala y un par de testimonios de personas que han participado en distintas funciones en el levantamiento de datos.

Cierra esta segunda parte con el tema de la difusión de la información generada por el Instituto y la promoción para su uso. El texto principal es escrito por Annette Santos y Alejandra Delgado, titular y colaboradora, respectivamente, de la Dirección General Adjunta del INEE. Además, aparecen diversos textos sobre la difusión de resultados para docentes, el uso de la información para el diseño de políticas públicas y programas educativos, los resultados de la evaluación para la investigación, el uso de resultados en el desarrollo de materiales para la práctica educativa, la evaluación en la mejora de la calidad educativa, la información como generadora de conocimiento sobre la educación, así como la contribución del INEE en la cultura de la evaluación.

Por último, en el tercer apartado se reúnen reflexiones sobre la nueva misión y arreglo institucional, así como los desafíos que en conjunto se plantean para su futuro. Se abordan temas específicos, como la necesidad de establecer un código de ética para las evaluaciones educativas, el compromiso del INEE con la equidad educativa y una visión sobre su contribución al desarrollo de la educación en México.

El acontecer de la institución ha transcurrido en un tiempo y un espacio que son únicos e irrepetibles. Fueron las personas que le dieron origen, junto con aquéllas que se han ido incorporando, quienes han configurado el *ethos* institucional, es decir, una identidad sustentada en valores como el respeto, la honestidad, la austeridad, la pertinencia, la inclusión y la equidad. Asimismo, un *ethos* que se fundamenta en los criterios técnicos de objetividad, validez, confiabilidad y replicabilidad. Estos rasgos se suman al *logos* conformado por los argumentos técnicos que fundamentan los resultados de los estudios que realiza y difunde el INEE, así como al *pathos* institucional que refiere a la pasión con la que los equipos de trabajo realizan sus tareas, buscando siempre que nuestro quehacer contribuya a mejorar la calidad de la educación de los niños y jóvenes de México.

La historia de la institución no está escrita de una vez y para siempre, se construye en el quehacer cotidiano de decenas de personas que la hacen posible. Como institución técnica, el INEE tiene la responsabilidad de reinventar sus formas de trabajo para asegurar su calidad y pertinencia.

Por hoy hacemos un corte en nuestra labor institucional para compartir con la sociedad este Informe, es un compromiso que estamos obligados a cumplir pero, al mismo tiempo, es una gran alegría porque representa el esfuerzo de un trabajo conjunto que se construyó dentro y fuera de los muros del INEE. En estos diez años hemos integrado un excelente equipo interno y también hemos contado con la valiosa colaboración de otras instancias públicas, de universidades e institutos de investigación, así como de organismos sociales. Se han tejido importantes alianzas con diversos actores, quienes han contribuido a que el Instituto sea reconocido por su posicionamiento social de credibilidad, respeto y solidez.

Margarita Zorrilla Fierro
México, D.F., mayo de 2012.



CAPÍTULO 1

EL PROYECTO DEL INEE Y SUS PRIMEROS AÑOS

FELIPE MARTÍNEZ RIZO

A EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO —EN PARTICULAR EN EDUCACIÓN BÁSICA— YA EXISTÍA EN MÉXICO ANTES DEL SURGIMIENTO DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE). DESDE LA DÉCADA DE LOS SETENTA, LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) APLICABA PRUEBAS DE RENDIMIENTO; SU NÚMERO AUMENTÓ EN 1994 CON LAS PRUEBAS DEL FACTOR DE APROVECHAMIENTO ESCOLAR DE CARRERA MAGISTERIAL Y POSTERIORMENTE CON LAS DE ESTÁNDARES NACIONALES EN 1998. EL NACIMIENTO DEL INEE BUSCABA SER UN AVANCE CUALITATIVO, POR ELLO DEBE ANALIZARSE CON UNA PERSPECTIVA MÁS AMPLIA, TOMANDO EN CUENTA LOS CAMBIOS SOCIALES Y POLÍTICOS OCURRIDOS A FINES DEL SIGLO XX Y EN LOS PRIMEROS AÑOS DEL XXI.

Con el triunfo del Presidente Vicente Fox en julio del año 2000, México vio por primera vez un cambio de partido gobernante por vía electoral, acompañado de una creciente demanda de participación en la vida pública —en especial de transparencia en el acceso a la información— a la que respondieron medidas como la ciudadanización del Instituto Federal Electoral, la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información. En educación, las tendencias autoritarias habían traído consigo que los resultados de evaluaciones del rendimiento escolar, aplicadas desde los años setenta... no se difundieran ni se usaran para la rendición de cuentas o para dar sustento a las políticas educativas. Lo anterior favoreció el avance de ideas que de tiempo atrás se manejaban en la comunidad de investigadores educativos, algunos de los cuales formaron parte del equipo de transición que preparó el programa de gobierno del presidente electo.

El grupo que conformó el área de educación de ese equipo aceptó la sugerencia del autor de estas líneas en el sentido de proponer la crea-



Primera sesión de la Junta Directiva, 2002.

ción de un organismo técnico que evaluara el sistema educativo, hasta entonces a cargo exclusivamente de la SEP. La propuesta buscaba dar continuidad, en una escala nacional, al trabajo de evaluación comenzado 20 años antes en el estado de Aguascalientes, donde un grupo dirigido por el suscrito preparó un diagnóstico de la situación educativa en la entidad. Ese diagnóstico fue pionero en su tipo en el país, y se realizó entre 1981 y 1982 a solicitud del delegado de la SEP; en 1993, en el recién descentralizado sistema educativo, conduje un segundo diagnóstico, similar al anterior, a solicitud del gobierno del mismo estado. En ambos casos el trabajo incluyó la síntesis de indicadores estadísticos, información sobre las escuelas y, especialmente, el diseño y la aplicación de pruebas de rendimiento para primaria y secundaria. Esos trabajos fueron los antecedentes directos del proyecto al que se refieren estas líneas.

La propuesta de crear el INEE se relacionaba con el proceso de democratización de la vida pública, en particular en lo relativo a transparencia. El Presidente Vicente Fox lo hizo evidente con la expresión que comenzó a utilizar desde los primeros días de su gestión, cuando empezó a referirse al futuro organismo de evaluación como el IFE educativo.

En diciembre de 2000, el titular de la SEP me propuso desarrollar un proyecto completo para crear el INEE a partir del anteproyecto del equipo de transición. La creación del organismo se aplazó más de un año debido a los cuestionamientos para elegir la mejor alternativa legal, entre la que prefería la Comisión de Educación del Senado, mediante una ley, y la que proponía la expedición de un decreto presidencial. Esta última no daría



plena autonomía al organismo, pero no implicaba negociaciones para alcanzar mayoría en las cámaras, por lo que el Presidente optó por esta vía y expidió el Decreto de creación el 8 de agosto de 2002, lo que provocó diversas reacciones: todas manifestaban que un organismo así era necesario, pero algunas mostraban insatisfacción porque el nuevo Instituto no tuviera más autonomía. Las posturas críticas provenían de dos sectores: algunos legisladores veían la creación del INEE por decreto como una invasión a su ámbito de competencia, en tanto que representantes del sector privado temían que, al no ser completamente autónomo de la SEP, se tradujera en subordinación y, por ende, en falta de transparencia en la difusión de resultados, como la que había prevalecido. Sin embargo, el diseño de la estructura de gobierno y la manera en que se puso en marcha el INEE le dieron, de hecho, mucha autonomía.

La Junta Directiva, máximo órgano de gobierno del INEE, es presidida por el titular de la SEP y está integrada por 14 personas más; siete funcionarios –dos subordinados del Secretario– y siete representantes de sectores no gubernamentales. Esta composición plural hace que las decisiones de la Junta impliquen un amplio grado de consenso por parte de sus integrantes y, a la vez, favorece su independencia, ya que ni el titular de la SEP ni el SNTE, o cualquier otra instancia, tienen el control de las decisiones.

El Consejo Técnico está formado por 16 especialistas, mexicanos o no, reconocidos por su trabajo en evaluación o investigación educativa, a quienes la Junta Directiva del Instituto designa con base en sus méritos personales. Los consejeros han sido estudiosos destacados, cuyo perfil asegura que el trabajo se apegue a estándares de calidad, además de ser garantía adicional de independencia.

La forma de nombrar al primer director general también contribuyó a fortalecer la autonomía del INEE: el Presidente aceptó no hacer personalmente la designación, sino encomendarla a la Junta Directiva, la cual decidió hacerla mediante un concurso de méritos a partir de una convocatoria pública; así, sin intervención del Secretario de Educación, la Junta designó al primer director y nombró a los 16 primeros consejeros técnicos con un procedimiento similar, lo que afianzó su legitimidad.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación comenzó a operar en julio de 2003. En ese momento el sistema educativo contaba ya con muchas evaluaciones, pero éstas adolecían de limitaciones técnicas, ausencia de difusión y falta de articulación, lo que el INEE se propuso corregir. La misión del Instituto se precisó en el Plan Maestro de Desarrollo, aprobado por la Junta Directiva, que dice:

El INEE contribuirá al mejoramiento de la educación en México a través de la realización de evaluaciones integrales de la calidad del sistema educativo y de los factores que la determinan, así como de la difusión transparente y oportuna de sus resultados para apoyar la toma de decisiones, la mejora pedagógica en las escuelas y la rendición de cuentas.

El Plan Maestro precisa varios puntos en relación con esta misión:

- Que se deberán utilizar instrumentos y metodologías que permitan hacer mediciones válidas y

confiables de la calidad del sistema educativo, que se deberán contrastar con referentes pertinentes para la formulación de juicios de valor mesurados y contextualizados; que las evaluaciones particulares deberán integrarse en diagnósticos objetivos; y que se deberá poder comparar la situación de México con otros países, gracias a los proyectos internacionales.

- Que, además de sus trabajos ordinarios, que serán verdaderas investigaciones evaluativas, el INEE deberá llevar a cabo y promover otras investigaciones, en particular de tipo metodológico y explicativo, y para explorar la manera en que se usan los resultados.
- Que los resultados se harán del conocimiento de los actores educativos, con elementos para su análisis e interpretación, para que sirvan para sustentar acciones de mejora educativa y para desarrollar la cultura de la evaluación.

En consecuencia, el Plan Maestro definía tres líneas para organizar el trabajo sustantivo del INEE:

1. Evaluación de la calidad del sistema educativo, incluyendo evaluación de resultados de aprendizaje; evaluación de recursos y procesos; integración de elementos de contexto y construcción de indicadores; y recolección y sistematización de datos.
2. Difusión de resultados de la evaluación y fomento de su uso para formular políticas, para mejorar la gestión escolar y los procesos de enseñanza y de aprendizaje, para avanzar en el conocimiento sobre la calidad de la educación y para promover la cultura de la evaluación.
3. Investigación y formación de recursos humanos, con las dos líneas correspondientes.

De 2003 a 2008 y hasta la fecha, las acciones del INEE han buscado hacer realidad estas ideas. A lo largo de la presente obra se encontrará amplia información sobre lo que se ha podido concretar hasta ahora. En las páginas siguientes se comentará, desde una perspectiva personal, lo realizado durante el lapso en que me correspondió la honrosa tarea de conducir esos trabajos.

1. Evaluaciones nacionales e internacionales

En 2003, el INEE se hizo cargo de las Pruebas de Estándares Nacionales, desarrolladas desde 1998 por la SEP. El Instituto recibió las pruebas aplicadas en ese año y las bases de datos de todas sus aplicaciones. El análisis de resultados puso en evidencia serias limitaciones técnicas, por lo que se decidió desarrollar nuevos instrumentos, los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale). Los primeros se efectuaron en 2005 con una aplicación especial de las pruebas



de estándares del año 2000, con lo que fue posible emprender, por primera vez en el país, el estudio de las tendencias del nivel de aprendizaje de los alumnos mexicanos, a partir de ese año.

Para evaluar el sistema educativo —y no a cada alumno o escuela en lo individual— basta aplicar pruebas en ciertos grados, con intervalos amplios; por ello, el INEE estableció un ciclo de cuatro años: un año se evalúa 3° de preescolar; otro 3° de primaria, uno más 6° de primaria y luego 3° de secundaria. El diseño permite comparar resultados de diferentes años, lo que posibilita analizar tendencias. Otro rasgo distintivo de Excale tiene que ver con su extensión y diseño: para tener la mayor cobertura curricular posible, las pruebas tienen un número grande de preguntas, con una parte de respuesta construida o abierta, así es posible evaluar áreas que no incluyen las pruebas usuales, limitadas a la evaluación de comprensión lectora y habilidades matemáticas.

El carácter muestral y la aplicación cíclica de sólo un grado cada año minimiza la carga sobre las escuelas y permite aplicaciones bien controladas, gracias a las cuales es posible obtener mediciones muy precisas del rendimiento en los niveles deseados. Contrario a lo que el sentido común podría indicar, y de manera similar a las mejores evaluaciones internacionales, el diseño de Excale es el más adecuado para cumplir con el propósito de ofrecer resultados sobre el sistema educativo como tal y sobre sus grandes subsistemas.

En el plano internacional, México participó en el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS) en 1995, pero la SEP no permitió que los resultados del país, que no eran satisfactorios, se incluyeran en el informe respectivo. México participó también en el Primer Estudio Regional del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) en 1997, pero no se preparó un informe nacional al respecto. En el primer ciclo de las pruebas PISA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2000, la participación de México se limitó a traducir los instrumentos y aplicarlos a la muestra mínima. Tampoco se hizo informe nacional.

A partir de 2003, cuando el INEE asumió la responsabilidad de la participación de México en las evaluaciones internacionales, comenzó un cambio sustancial, que hizo que esa participación fuera cada vez más activa e importante, como se apreciará en el apartado correspondiente. En 2006, la seriedad de la participación de México en PISA hizo que el suscrito, que representaba al país en el Consejo Directivo de PISA, pasara a ser miembro del Grupo de Planeación Estratégica de dichas pruebas y, posteriormente, vicepresidente. Por iniciativa propia se creó el Grupo Iberoamericano de PISA, formado por España, Portugal, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay, además de México, cuyo liderazgo asumió el INEE junto con el Instituto de Edu-

El INEE ha realizado **28** convenios de colaboración con instituciones educativas como las universidades Autónoma de Baja California, Autónoma de Aguascalientes, Iberoamericana, de Sonora, Pedagógica Nacional y la Pontificia Universidad Católica de Chile.

cación de España. De la misma manera, desde 2003 asumió un papel activo en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) del LLECE.

Una buena medición de los niveles de aprendizaje implica que las pruebas se apliquen a muestras representativas. La falta de capacidad técnica para el diseño de muestras complejas hizo que para la aplicación de Excale, en 2005, el INEE recurriera a un destacado especialista extranjero y a tres expertos mexicanos. Con su apoyo, el personal de la institución se capacitó para que la muestra utilizada en 2006 fuera calculada internamente y con supervisión de especialistas externos. La precisión alcanzada en 2005 se mantuvo con el nuevo diseño matricial, y la representatividad por entidad se amplió a dominios muestrales de los que antes se tenía solamente representatividad nacional: las escuelas privadas y las telesecundarias. En 2007, el trabajo de capacitación en muestreo continuó, lo que hizo posible que en 2008 se utilizara por primera vez una muestra con un nuevo diseño, a cargo íntegramente del personal del Instituto, lo cual permitió desagregar el estrato de escuelas urbanas en función de su grado de marginalidad.

Mantener estándares de calidad en todas las entidades, escuelas y grupos, para que todos los participantes tengan condiciones iguales, es difícil en un extenso territorio con miles de comunidades dispersas, y además debe realizarse con el mayor cuidado para asegurar que la información obtenida sea confiable. En todos los casos las cifras de cobertura efectiva de las escuelas y alumnos incluidos en las muestras alcanzaron holgadamente los parámetros que establece PISA, que considera como mínimos aceptables de cobertura efectiva 85% de escuelas y 80% de alumnos. En las aplicaciones del INEE la cobertura de escuelas se ha situado siempre por encima de 95% y la de alumnos cerca de 90%.

En síntesis, puedo afirmar que entre 2003 y 2008, el INEE avanzó sustancialmente en la calidad técnica de las evaluaciones de aprendizaje. Para valorar esto, hay que tener en cuenta que las técnicas de medición y análisis complejo de datos avanzaron mucho en la se-





gunda mitad del siglo XX, pero en México y otros países de América Latina tardaron en extenderse, por lo que había pocos especialistas en estos temas. Algunos puntos destacables en este sentido, cuya introducción en el campo educativo en México es atribuible al trabajo del INEE, incluyen:

- El diseño matricial de las pruebas, que permite una amplia cobertura curricular.
- El uso de preguntas de respuesta abierta, en especial para evaluar expresión escrita.
- El desarrollo de pruebas de ejecución para la evaluación de niños de preescolar.
- El uso de metodologías rigurosas para el establecimiento de niveles de desempeño.
- La utilización de la técnica de Valores Plausibles y de la Teoría de Respuesta al Ítem.
- El uso de modelos lineales jerárquicos y de ecuaciones estructurales para analizar resultados.
- Los primeros análisis de tendencias de los niveles de aprendizaje.

2. Evaluación de recursos y procesos de las escuelas

En evaluación son importantes, los resultados pero también los recursos, procesos y elementos del contexto en el que se hallan insertos el sistema educativo y las escuelas. Por ello, además de elaborar pruebas, se desarrollaron proyectos para evaluar otros elementos del sistema educativo y así tener información sobre otras facetas de la calidad educativa, tales como los recursos humanos, materiales organizativos con que cuentan las escuelas, los procesos escolares y de aula, así como lo relativo a la supervisión y el apoyo técnico-pedagógico que se ofrece dentro de ellas.

El trabajo de la Dirección de Evaluación de Escuelas comenzó con un proceso de aclaración de su tarea específica: un punto de vista subrayaba la importancia de hacer estudios intensivos que exploraran en profundidad y pequeña escala algunos recursos y procesos; otro punto destacaba la necesidad de hacer estudios

con muestras suficientes de escuelas, para dar resultados que se pudieran extrapolar al conjunto del sistema educativo. Finalmente, se llegó a un consenso en el sentido de que ambos tipos de estudio son necesarios: los de gran escala tienen muestras con representatividad al menos nacional, para ofrecer descripciones de la situación del sistema educativo, y los de pequeña escala porque sirven para diseñar a su vez los de gran escala, así como para profundizar en algunos aspectos de los hallazgos de estos últimos.

En 2005 y 2006 se llevaron a cabo cinco estudios particulares y se definió un ciclo según el cual se evaluarían progresivamente los niveles de preescolar, primaria y secundaria, siguiendo de manera aproximada el ciclo de las pruebas Excale y combinando estudios en pequeña y gran escala, denominados estudios de las Condiciones de la oferta educativa (COE). En 2007 y 2008 inició el ciclo en el nivel de preescolar. Cabe destacar que la calidad de estos trabajos se compara decorosamente con reconocidos trabajos internacionales. En 2008, el INEE participó por primera vez en un estudio internacional sobre prácticas de evaluación de aprendizajes.

3. Integración de elementos y construcción de indicadores

Además del aprendizaje de los alumnos, el concepto de calidad del INEE incluye aspectos como cobertura y eficiencia terminal, suficiencia de recursos y eficiencia de su uso; impacto en la vida adulta de los educandos, y equidad de la distribución de recursos y procesos, para aproximarse a la igualdad de oportunidades. Los resultados de pruebas y estudios de condiciones de la oferta educativa producen algunos indicadores; otros se pueden construir con las estadísticas educativas sociales. Por ello, el INEE estableció un área para el desarrollo de indicadores, cuyo trabajo se plasma en el anuario *Panorama Educativo de México*, que se ha publicado anualmente desde 2003.

Los primeros indicadores fueron los tradicionales de cobertura y escolaridad, pero desde el primer anuario se manejaron conceptos más precisos y criterios técnicos más rigurosos que los usuales, lo que llevó a estimaciones diferentes y más exactas. Cada año se añadieron nuevos indicadores o versiones más precisas, lo que hizo que el número de páginas de las entregas del anuario aumentara de manera considerable. Por eso en 2007 se decidió publicar en forma impresa sólo una parte del conjunto de datos producido y se presentó el resto en soporte magnético.

La construcción de indicadores cumple criterios técnicos y prácticos que garantizan su calidad. La metodología del INEE permite verificar que cada indicador satisfaga cinco criterios técnicos (confiabilidad, validez, comparabilidad, sensibilidad y estabilidad temporal) y cuatro prácticos (utilidad, relevancia, claridad y ac-

tualidad). Para ello, el Instituto utiliza un proceso de revisión por jueces que involucra a técnicos y usuarios que, en rondas sucesivas, revisan detalladamente dichas cualidades hasta alcanzar indicadores sólidamente consensuados. La escasez de trabajos metodológicos rigurosos hace que el del Instituto sea una aportación valiosa al desarrollo del campo, el cual ha traído consigo un creciente reconocimiento, manifiesto en los seminarios con participación internacional organizados por el área, así como en la participación de su personal en actividades organizadas por otras instancias, como el programa de indicadores de la OCDE, el Instituto de Estadísticas de la UNESCO, el Coneval, el Inegi y la SEP. En 2007 y 2008 el área avanzó en el desarrollo de indicadores más finos y complejos en relación con la medición de la pobreza educativa, la supervisión, la habitabilidad de las escuelas, la equidad y el cumplimiento del derecho a la educación. Se perfeccionó la metodología para el desarrollo de indicadores y se capacitó al personal en el manejo de *software* especializado y de técnicas estadísticas avanzadas para la construcción de indicadores complejos.

4. Difusión de resultados de la evaluación

La evaluación no tiene sentido en sí misma; lo adquiere si ayuda a mejorar. Para ello es necesario que los resultados sean conocidos, se entiendan bien y sustenten acciones de mejora. Por tal motivo, no sólo hay que hacer buenas evaluaciones, también hay que difundir los resultados. Si se compara la difusión en 2008 con la situación que prevalecía unos años antes, el contraste es claro: los resultados eran conocidos sólo por algunas autoridades y se ocultaban a la sociedad; prácticas hoy impensables. Ese avance se debió en parte al INEE, gracias a sus esfuerzos en cuatro aspectos.

4.1 Uso de la evaluación para la formulación de políticas educativas

De 2003 a 2006 el INEE presentó resultados de sus evaluaciones al Presidente de la República; a las comisiones de educación del Senado y la Cámara de Diputados; al titular de la SEP, a los funcionarios de la Subsecretaría de Educación Básica, a la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, a la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal, al Consejo Nacional de Fomento Educativo y otras autoridades federales, así como al Consejo Nacional de Autoridades Educativas y a los titulares de las 32 Áreas Estatales de Evaluación.

4.2 Uso de la evaluación para mejorar la gestión escolar y los procesos de enseñanza y aprendizaje

Los maestros son destinatarios importantes de los resultados de las evaluaciones. La difusión dirigida a ellos

En los últimos cuatro años hemos recibido

1 929 796

visitas en nuestro portal electrónico.

es difícil, dado su número y la necesidad de traducir a recomendaciones aplicables, en la práctica cotidiana, los resultados. En 2005, el INEE emprendió un esfuerzo de difusión para maestros con PISA para docentes. La evaluación como oportunidad de aprendizaje fue una obra de la que se distribuyeron 250 mil ejemplares y se organizaron talleres para capacitar a los maestros para su uso en el aula. El paso siguiente consistió en el desarrollo de una herramienta informática, el Explorador de Excale, que presenta los contenidos cubiertos por esas pruebas, con información sobre su sentido; su ubicación en el plan de estudios; un ejemplo de las preguntas que se utilizan en las pruebas para evaluar cada contenido; los resultados obtenidos por los alumnos del país sobre cada pregunta, de cada entidad y de cada tipo de servicio educativo; así como elementos para su interpretación y para que los docentes puedan ampliar sus conocimientos al respecto.

4.3 Uso de la evaluación para avanzar en el conocimiento de la calidad de la educación

Para los investigadores se lanzó la serie Cuadernos de Investigación y se organizaron mesas de análisis. El INEE puso en su portal las bases de datos de sus evaluaciones, incluyendo una con más de 40 mil textos producidos por cerca de 14 mil alumnos en respuesta a las preguntas abiertas de las pruebas Excale, para que cualquier investigador pudiera usarlas.

4.4 Promoción de la cultura de la evaluación

Para que la sociedad exija una buena educación es indispensable que tenga información oportuna y confiable sobre los resultados de las evaluaciones. Además, requiere desarrollar la capacidad de entender los resultados y valorarlos objetiva y mesuradamente, considerando el contexto social de las escuelas. Dicha capacidad es elemento constitutivo de la cultura de la evaluación. Fomentar esa cultura es la tarea más difícil de la difusión, por las dimensiones del universo al que se dirige (toda la población del país) y por la debilidad de la cultura de evaluación, de la cultura estadística y de la capacidad de pensamiento crítico de buena parte de ese universo.



El ILCE y las secretarías de Educación Pública y de Desarrollo Social; el CIDE, Ceneval, Colmex y Cinvestav y las ONG Mexicanos Primero y Visión 2030, A.C. también han colaborado con el INEE.

Para atender esto se decidió organizar regularmente presentaciones especiales a las asociaciones de padres de familia, al Consejo del Compromiso Social por la Calidad de la Educación y otros grupos de la sociedad civil. Como intermediarios entre quienes producen información y la sociedad, los comunicadores profesionales son un destinatario importante del esfuerzo de difusión del INEE, a quienes se les prestó atención específica desde 2003 mediante ruedas de prensa y boletines. De especial interés fueron las actividades de capacitación dirigidas a los periodistas que tienen a su cargo la fuente de educación. Deben mencionarse también las publicaciones impresas y el portal del INEE en la web, que en 2004 fue visitado en unas 25 mil ocasiones, y entre septiembre de 2007 y agosto de 2008 alcanzó la cifra de 2 millones 200 mil.

5. Investigación y formación de recursos humanos para la evaluación

Además de la evaluación que, en sí misma, es investigación de tipo aplicado, la misión del INEE incluye el desarrollo de otros dos tipos de actividades de investigación: de carácter metodológico para producir o perfeccionar instrumentos, técnicas y procedimientos de evaluación; y de tipo básico, que incluye estudios explicativos y de carácter teórico. En 2008, el trabajo del Instituto ha conseguido que, en los medios especializados de México y, al menos, de América Latina, se le reconozca ya como un organismo que hace investigaciones de muy buena calidad.

La formación del personal es indispensable para la calidad técnica de las evaluaciones y para mejorar la capacidad de analizar, interpretar y comunicar los resultados. Las áreas del INEE organizaron numerosas actividades formativas sobre una diversidad de temas especializados, con participación de especialistas de México y otros países, incluyendo a algunos de los más destacados del mundo. Se aprovechó también la oferta de cursos y talleres ofrecidos en el marco de programas de evaluación como PISA. Una buena biblioteca es básica en toda institución de investigación. Por ello, el Instituto dio importancia a la constitución de un acervo que apoye el trabajo de su personal. En 2008, el Centro de Documentación del Instituto se convirtió en el más prolijo de su tipo en el país, por su carácter altamente especializado y pese a sus modestas dimensiones.

Conclusión

El balance hecho a fines de 2008 concluyó que se habían cumplido prácticamente todas las metas que el INEE se había fijado para 2006 y buena parte de las establecidas para 2010. Teniendo en cuenta la complejidad que supone la consolidación de instituciones públicas, se creyó posible afirmar que el Instituto había llegado a un grado de madurez significativo en un lapso bastante corto, lo que no quería decir que no hubiera aspectos menos sólidos que deberían fortalecerse.

De los tres retos que el INEE enfrentó al nacer, se atendió muy bien el de mejorar la calidad técnica, mientras que el de la difusión tuvo avances parciales, pero sostenidos. En cambio, fue menor el progreso en lo relativo a la articulación de los esfuerzos de evaluación por instancias federales y estatales. En 2005 y 2006 se dieron algunos pasos en este sentido, con reuniones del INEE con la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la SEP, y con participación de las

áreas de planeación y evaluación de todas las entidades federativas, de las que resultó un proyecto para crear el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, que no llegó a ponerse en marcha.

Al final del sexenio 2001-2006 el trabajo del INEE comenzaba a tener impacto. Algunas acciones de mejora se emprendieron o reforzaron gracias a que los resultados despertaron o agudizaron la conciencia sobre problemas a los que no se prestaba suficiente atención. Pueden mencionarse acciones para la reforma de la educación secundaria, las telesecundarias y las primarias del Conafe. Con todo, estos avances no se pueden considerar satisfactorios. Se carece de mecanismos permanentes de interlocución con autoridades federales, en especial las que tienen más relación con los resultados, como las direcciones generales de la Subsecretaría de Educación Básica. Falta mucho para que los resultados sean interpretados correctamente y, sobre todo, aprovechados sistemáticamente para sustentar políticas que lleven a la mejora educativa; y más aún, para que se dejen de hacer lecturas simplistas y muchas veces erróneas de los resultados.

Para mí, la experiencia de poner en marcha un proyecto tan ambicioso fue la culminación de varias décadas de esfuerzos por hacer investigación educativa en general, y en particular de tipo evaluativo, con base en la convicción de que tales trabajos son necesarios para apoyar el esfuerzo de mejora de autoridades y maestros, y para dar herramientas a los ciudadanos para hacer efectivo su derecho a la rendición de cuentas en este campo.

La experiencia tuvo varias facetas con características diferentes. Para mí lo fundamental era la dimensión académica y técnica, que consideraba y sigo considerando parte esencial del proyecto. El trabajo en este aspecto fue muy intenso, pero también muy satisfactorio, porque pude ver cómo en unos años se formó una institución con equipos técnicos de gran calidad y de nivel internacional, lo que implicó invitar a personas con capacidad y mucho trabajo de capacitación, todo ello con una visión precisa de la meta que se perseguía.

La dimensión administrativa, secundaria sin duda con respecto a la anterior, pero indispensable en la realidad, implicó también mucho trabajo y fue menos satisfactoria, ya que consistió principalmente en lidiar con una burocracia pesada y, con frecuencia, irracional, que antepone el cumplimiento de normas irrelevantes a la tarea sustantiva. Pese a ello, se puede sostener que los resultados fueron adecuados. A juicio de personas conocedoras del sector público, el tiempo que llevó organizar y poner en marcha el INEE fue notable.

La dimensión política implicó también una atención considerable, dado el contexto en que nació el Instituto y la necesidad de cuidar las relaciones con actores importantes, como el poder legislativo, el

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, las organizaciones de padres de familia, el sector empresarial y los medios de comunicación. Consciente a la vez de la importancia del asunto y de mi escasa experiencia en ese ámbito, consideré que lo correcto era no intentar jugar al político, sino buscar una relación respetuosa con todos los sectores, atendiendo con prontitud y profesionalmente sus demandas de información, apostando a que sería la solidez de los informes del INEE su mejor defensa. Mi valoración es que se consiguió razonablemente, lo que creo que se aprecia en la imagen de seriedad que mantiene el Instituto y pretendo haber contribuido a formar.

Para terminar, retomo lo que dije en marzo de 2009 con ocasión del reconocimiento que la Junta Directiva decidió otorgarme tras dejar la dirección del INEE. Afirmé entonces que cuando emprendí la tarea de poner en marcha el Instituto, soñaba con que fuera una institución ejemplar en lo técnico para que su trabajo fuera una aportación sólida para la mejora educativa; en lo administrativo, usando con eficiencia los recursos que le proporciona la sociedad; y en lo humano, para que todo el personal se sintiera respetado y estimulado para dar lo mejor de sí. Dije que podíamos sentirnos satisfechos de lo logrado en condiciones no siempre favorables, y precisé:

No muchas instituciones pueden mostrar en un lapso similar resultados tan copiosos ni de tan buena calidad. Me parece, pese a los inverosímiles obstáculos que la kafkiana normatividad mexicana representa para las instituciones, que en lo administrativo conseguimos unos niveles de eficiencia más que respetables. Y de lo que no tengo duda es que el INEE ha sido el lugar respetuoso y amigable que vislumbraba hace siete años. Como Director traté siempre de dar ejemplo de dedicación a la tarea y de trato respetuoso a los compañeros. Cuando tomé posesión como Rector de mi Universidad, dije que esperaba que al fin de mi gestión los universitarios pudieran decir: el Rector cumplió con su deber como mejor pudo; encabezó, en un ambiente cordial, un trabajo intenso cuyos frutos se aprecian ya y nos animan a continuar; se equivocó algunas veces, pero nunca con la intención de dañar a alguien; fue honrado y actuó con justicia; al final puede seguirse llamando, como siempre, un buen amigo de todos nosotros.

Poder decir que también así sucedió en el INEE fue y sigue siendo mi mejor recompensa.



EL INEE, A DIEZ AÑOS DE SU CREACIÓN

REYES TAMEZ GUERRA

Agradezco enormemente la invitación que se me hizo a participar en esta publicación con una reflexión personal sobre el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, al cumplirse los primeros diez años de su creación.

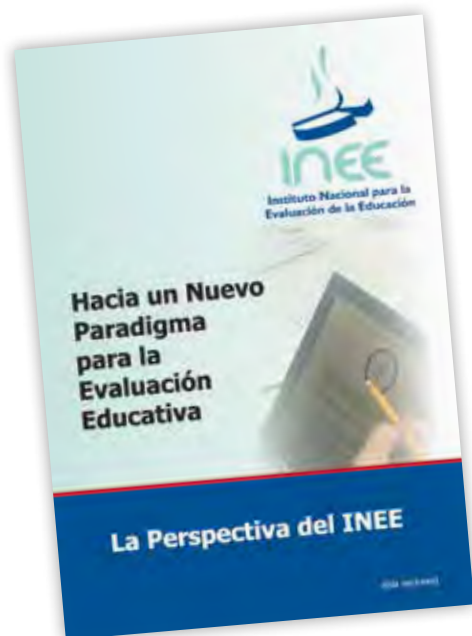
No me cabe ninguna duda que éste fue uno de los logros más importantes de la Secretaría de Educación Pública en los años en que tuve la oportunidad de encabezar la dependencia, ya que representaba la culminación a una larga serie de esfuerzos que, desde la década de los setenta, venían realizándose en materia de evaluación educativa.

Con su constitución, mediante Decreto presidencial del 8 de agosto de 2002, el Estado mexicano, la Secretaría de Educación Pública y la sociedad en general, pudieron contar con un organismo altamente especializado que ofrecería los instrumentos, metodologías y análisis necesarios para la evaluación regular del Sistema Educativo Nacional (SEN). El presidente Vicente Fox tuvo siempre mucha claridad sobre la relevancia del Instituto y desde la primera vez que le expusimos el proyecto se comprometió a impulsarlo.

Desde la década anterior a la creación del INEE, existía un amplio consenso, entre los especialistas y los responsables de la política educativa, en torno a la necesidad de consolidar un sistema nacional de evaluación, objetivo que quedó plasmado en el *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. Y en el marco de este objetivo de carácter estratégico, la creación del Instituto fue sin duda el elemento fundamental.

Recuerdo muy bien que desde los primeros meses de la gestión, cuando trabajábamos con mucha intensidad y entusiasmo en el que sería nuestro programa sectorial, el equipo de especialistas que coordinaba el licenciado Felipe Martínez Rizo concibió a ésta como una de las metas principales a lograr durante el sexenio. Y fue precisamente Martínez Rizo quien coordinaría los trabajos para la proyección y creación del nuevo Instituto, que muy atinadamente quedó luego bajo su responsabilidad.

Las contribuciones del INEE al SEN son innegables y están a la vista de todos. La tarea sustantiva del Instituto se definió muy claramente desde el inicio: contribuir a elevar la calidad de la educación nacional mediante la evaluación. Y también fue muy importante que el INEE vertebró su esfuer-



zo a partir de una definición muy clara de lo que se entiende por educación de calidad, como aquella que es relevante, es eficaz (interna y externamente), usa eficientemente los recursos, es equitativa y tiene un impacto positivo en el largo plazo.

Aunque en el momento de su creación se consideró una limitación que el nuevo organismo no hubiera sido instituido por el H. Congreso de la Unión, sino mediante Decreto del Ejecutivo, por lo que no contaría con la autonomía necesaria para la realización de sus importantes tareas, el tiempo ha mostrado que esa circunstancia original no afectó la independencia de actuación y la alta calidad técnica de sus tareas. Desde luego, este notable desempeño y su continuidad se explican en buena parte por el gran compromiso, la capacidad y la probidad intelectual de quien fue su primer director:

En el año 2008, al darse a conocer la renuncia del Lic. Felipe Martínez Rizo a la Dirección General del Instituto, el doctor Pablo Latapí tuvo una visión coincidente al escribir en un artículo que el mayor logro del INEE, en esos años, fue preservar su autonomía respecto de los partidos políticos, las fracciones parlamentarias, el SNTE y la propia Secretaría de Educación, cumpliendo a cabalidad con el propósito para el que fue creado. Es justo mencionar que esa importante labor inicial fue continuada con el mismo nivel de exigencia y compromiso por quien ocuparía en lo sucesivo esa titularidad, la doctora Margarita Zorrilla Fierro.

La tarea desarrollada por el INEE en sus primeros diez años de vida es destacable, tanto en lo que se refiere al desarrollo de instrumentos de evaluación como a su aplicación en diferentes dimensiones y estrategias, incluyendo las de carácter internacional como la parti-



Felipe Martínez Rizo y Reyes Tamez Guerra.

cipación en la prueba PISA. Otro logro fundamental ha sido la apropiada difusión de los resultados de dichas evaluaciones entre la opinión pública, con lo que ha contribuido a permear en la sociedad una idea más objetiva y serena de nuestro sistema educativo; así, la calidad y diversidad de sus publicaciones han enriquecido el conocimiento que tenemos sobre distintos aspectos del funcionamiento de la educación en nuestro país. El punto de partida virtuoso que ha hecho posible todo esto ha sido sin duda el alto rigor técnico en la elaboración de los instrumentos, en el despliegue de su aplicación y en el procesamiento de los resultados.

En resumen, podemos decir con satisfacción que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación ha cumplido plenamente su objetivo, logrando naturalizar entre nosotros la función esencial de la evaluación en el mejoramiento permanente del Sistema Educativo Nacional.

Miembros del Primer Consejo Técnico del INEE, 2003

Dr. Carlos Muñoz Izquierdo

Dr. José Manuel Álvarez Manilla y de la Peña

Dra. Ana Rosa Barahona Echeverría

Dr. Eduardo Backhoff Escudero

Dr. David Francisco Block Sevilla

Dra. Teresa Bracho González

Dra. Beatriz Estela Calvo Pontón

Dr. Martín Carnoy

Dr. Eduardo de la Garza

Dr. Arturo de la Orden Hoz

Dr. José Ángel Pescador Osuna

Dr. Pedro Andrés Ravela Casamayou

Mtra. Silvia I. Schmelkes del Valle

Dr. Guillermo Solano Flores

Dr. Alejandro Tiana Ferrer

Mtra. Margarita Zorrilla Fierro

CON LOS PRIMEROS DIEZ AÑOS DEL INEE

TERESA BRACHO GONZÁLEZ

La creación del Instituto marcó un parteaguas en la concepción de la evaluación educativa, en su calidad técnica y en la difusión de sus resultados. Como organización de carácter público, ha tenido siempre la intención de contribuir al mejoramiento de la educación vía la realización de evaluaciones integrales de su calidad, así como de la difusión oportuna de sus resultados (*Plan Maestro de Desarrollo 2006: 23; Código de Conducta 2011: 4*).



Beatriz Calvo y
Carlos Muñoz
Izquierdo.

Desde sus primeros trabajos, el INEE mostró que era posible hacer una evaluación rigurosa, significativa y de utilidad para entender los problemas del sistema educativo; que también lo era desarrollar instrumentos pertinentes para analizar la calidad de nuestra educación, y con ello logró poner en la mesa de la discusión académica y política el valor de la evaluación, incluyendo sus complejidades. Difícilmente entenderíamos buena parte de las discusiones académicas y las decisiones de políticas educativas actuales sin esta aportación.

¿Cómo hizo el INEE para ser reconocido nacional e internacionalmente? Una parte sustantiva de la eficiencia y la calidad de su trabajo puede entenderse a partir de tres condiciones fundamentales. La primera, los profesionales en evaluación que han formado parte de su estructura y que han crecido en él. La segunda puede atribuirse al papel que ha desempeñado el Consejo Técnico, conformado por especialistas nacionales e internacionales, en la discusión de todos los temas relevantes desde sus más diversos aspectos: los estrictamente

académicos y técnicos, los relativos a la factibilidad de cada una de las evaluaciones, de su pertinencia y relevancia, y las cuestiones éticas involucradas en la evaluación y sus usos. Por último, y de la mayor importancia, la dirección de dos reconocidos académicos nacionales comprometidos con los criterios éticos, técnicos y metodológicos necesarios para realizar evaluaciones de la más alta eficacia. Sin la capacidad de gestión de Felipe Martínez Rizo y Margarita Zorrilla, y su indiscutible calidad académica, el INEE difícilmente hubiese podido ser lo que ahora es, y menos aún, plantearse posibilidades de mayor desarrollo en el porvenir.

¿Y hacia adelante, qué? Siempre pensamos que una situación ideal para el INEE sería la de un Instituto con mayor autonomía, con recursos suficientes y reconocimiento sobre su seriedad y compromiso con la educación del país. De estas tres condiciones, la confianza en su capacidad ha sido razonablemente alcanzada. Ha enfrentado sus retos con actitud moderada, representando una posición técnica altamente calificada y autónoma, y es ya un agente responsable y reconocido en la discusión pública, que ofrece elementos a la discusión para entender —y contribuir a resolver— problemas críticos del sistema educativo.

Fortalecer el papel de los actores académico-técnicos en los próximos años no sólo es deseable, sino necesario para poder plantearse de nuevo las grandes preguntas que han dado forma al trabajo actual de la institución. El sistema educativo también ha cambiado y la ampliación de las metas que se plantea debería llevarnos a repensar ¿cómo definir los parámetros normativos que dan sustento a la evaluación educativa?, ¿cómo definir la pertinencia teórica y práctica de los distintos enfoques conceptuales actuales de la evaluación?, ¿cómo desarrollar mejores instrumentos de medición de los resultados del sistema? y ¿cómo comunicar mejor y oportunamente los resultados de la evaluación?

El momento invita a discutir cómo perfeccionar las evaluaciones del sistema educativo para que sean capaces de aportar mejores elementos y así disminuir las enormes brechas de equidad, calidad y pertinencia de nuestra educación, que sin duda preocupan a todos. Conocerlas de manera seria permitirá plantearse alternativas para caminar hacia adelante en la construcción de mejores condiciones para la educación.

Iniciamos nuestras actividades “con el pie derecho”

CARLOS MUÑOZ IZQUIERDO

Tuve el privilegio de presidir el Consejo Técnico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (CT) durante el cuatrienio comprendido entre 2002 y 2006. Me referiré aquí –con la brevedad que exige el espacio disponible– a algunas de las actividades que realizó dicho órgano de consulta durante esa época. Las he seleccionado porque considero que dejaron una huella más perdurable.

En primera instancia, el CT colaboró en la definición, en términos operativos, de las funciones que el INEE debe desempeñar de acuerdo con sus documentos fundacionales. Cabe recordar que, por entonces, se escucharon algunas voces que cuestionaban la pertinencia de la creación de ese Instituto, porque la SEP ya contaba con una Dirección General de Evaluación. Quienes así opinaban sugerían, por ejemplo, que el INEE sólo se dedicara a evaluar las actividades educativas que no estaban dentro del ámbito de dicha Dirección, tales como la educación de los adultos, la capacitación para el trabajo y otras modalidades de educación que se imparten extramuros.

Ello revela que no fue nada fácil lograr que todos los interesados en la educación comprendieran la importancia estratégica que tendría un organismo creado para realizar aquellas evaluaciones que los especialistas clasifican como “de bajo riesgo”. Éstas, como sabemos, no se proponen valorar la calidad de la educación que reciben determinadas personas o la que otorgan algu-

nas instituciones, sino la calidad de los insumos, procesos y resultados de la que se imparte, globalmente, en el sistema educativo del país. Por tanto, las evaluaciones del INEE pueden orientar las decisiones que el Estado necesita tomar para mejorar la calidad de la educación nacional.

En segundo término, el CT colaboró en la elaboración del primer Plan Maestro del Instituto. Para hacerlo era necesario clarificar las tareas que deberían ser asignadas a cada una de las dependencias del propio Instituto. Esto, a su vez, exigió tomar varias decisiones, como las siguientes: a) optimizar la distribución escalonada de las evaluaciones a cargo de la Dirección de Pruebas Medición; b) determinar los principales atributos de la metodología que debe seguir la Dirección de Escuelas para obtener resultados que puedan ser aprovechados por la SEP, y c) establecer las prioridades que debe adoptar la Dirección de Indicadores para asegurar la relevancia y pertinencia del Informe institucional *Panorama Educativo de México* que esa dependencia publica periódicamente.

Debo reconocer que sin la indiscutible calidad académica de quienes integraron ese Consejo Técnico, y sin las múltiples cualidades personales y profesionales del Lic. Felipe Martínez Rizo, no hubiera sido posible lograr los objetivos que nos trazamos. Por esta razón, agradezco a todos su participación en las actividades que realizamos durante los primeros años de existencia del Instituto.



Reunión del Consejo Técnico, 2006.

CAPÍTULO **2**

EXPERIENCIAS, APORTACIONES Y APRENDIZAJES EN LA CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS DE INDICADORES EDUCATIVOS PARA MÉXICO

HÉCTOR VIRGILIO ROBLES VÁSQUEZ

EN SUS PRIMEROS DIEZ AÑOS, ¿QUÉ HA APORTADO EL INEE AL PAÍS EN MATERIA DE INDICADORES EDUCATIVOS?, ¿CUÁLES SON LAS PRINCIPALES LECCIONES Y QUÉ RETOS ENFRENTA? PARA RESPONDER A ESTAS INTERROGANTES, PLANTEAREMOS ALGUNOS ANTECEDENTES, ESPECIALMENTE NACIONALES, EN MATERIA DE INDICADORES EDUCATIVOS. DESPUÉS EXPLICAREMOS LOS MARCOS NORMATIVOS, CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS EN QUE NOS APOYAMOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE INDICADORES DEL INSTITUTO Y DISCUTIREMOS LA VALIDEZ DE LA INFORMACIÓN UTILIZADA. AL FINAL, SE RESUMEN LAS LECCIONES Y SE ESTABLECEN LOS RETOS QUE ENFRENTAMOS PARA DISEÑAR NUEVOS INDICADORES, ACTUALIZAR LOS DESARROLLADOS Y ENCAMINARNOS A ESTUDIOS QUE ABORDEN COMPONENTES DEL SISTEMA INSUFICIENTEMENTE TRATADOS TODAVÍA.

Antecedentes de los indicadores educativos en México

El uso de indicadores para monitorear aspectos importantes del sistema educativo y apoyar la toma de decisiones no es nuevo en nuestro país. De acuerdo con investigaciones recientes, los primeros indicadores educativos aparecieron durante el último tercio del siglo XIX para dar cuenta de la asistencia de los niños a la escuela, y fueron contruidos a partir de los registros de los maestros. La consolidación de algoritmos para calcular algunos indicadores, como la asistencia media diaria, dilató décadas. A inicios del siglo XX apareció la noción de niño retardado o retrasado escolar que englobó a todos aquellos alumnos que tenían en común no avanzar en sus estudios y quedar constantemente rezagados de sus pares con edades similares. En 1921, como señala Granja-Castro (2009), se estimó el número de alumnos retrasados comparando el grado cursado con el que hipotéticamente debían cursar de acuerdo con su edad. Cabe señalar que el concepto ac-



Reunión de trabajo sobre indicadores clave, 2011.

tual de rezago en la escolarización se ha disociado de las connotaciones clínicas originales. La creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921 permitió concentrar los registros escolares de todas las escuelas del país en una oficina especializada en estadística, con ello se subsanó la dispersión de la información existente hasta ese momento. Se facilitó entonces el cálculo de estadísticas e indicadores para el país y las entidades federativas sobre la matrícula, permanencia y egreso de los alumnos en los tiempos planeados. Se contó así con mejor información para proyectar la expansión del sistema educativo, lo que constituyó un gran logro; sin embargo, la estadística escolar no fue suficiente para conocer las brechas en el acceso a la escuela de las distintas subpoblaciones de niños. Esto es así porque, de los registros escolares no puede inferirse directamente el número de niños y jóvenes que no asisten a la escuela o el de aquellos que nunca se inscribieron; tampoco informa sobre la distribución espacial de los niños y sus características socioculturales y económicas, especialmente de los que no asisten. Esta limitación fue evidente para la comisión que elaboró el Plan de Once Años a principios de los años sesenta que, para contar con la información de los niños de seis a 14 años, encargó un estudio muestral de hogares. Así, la comisión pudo elaborar un diagnóstico de la participación de los niños en la escuela y con ello dio cuenta de la asociación entre la no inscripción, la deserción y la repetición, con las condiciones de origen de los niños.

El conjunto de indicadores y datos utilizados en dicho diagnóstico trascendió el ámbito puramente escolar al incluir indicadores socioculturales y económicos de los niños y sus hogares. Por desgracia, el desarrollo

de un sistema de indicadores educativos de esta naturaleza no continuó cabalmente. El área de la Secretaría de Educación Pública dedicada a la sistematización de los registros escolares, de inicio y fin de ciclo, continuó su trabajo dando estimaciones de la demanda social de educación, así como de indicadores educativos, fundamentalmente relacionados con la matriculación y la trayectoria de los alumnos (SEP, 1996).

A mediados de la década de los noventa, la SEP formuló el primer anteproyecto de un Sistema Nacional de Indicadores Educativos sin que pudiera concretarlo. Lo que en el ámbito nacional no pudo realizarse, se hizo a nivel local. Por ejemplo, a inicios de los años ochenta y noventa, Martínez Rizo (1996) dirigió equipos para la realización de sendos diagnósticos sobre la educación en el estado de Aguascalientes, que incluyeron sistemas de indicadores, entre otras herramientas de análisis.

En el terreno internacional, es de destacarse que en 1973 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) auspició por primera vez el diseño de un sistema de 46 indicadores para valorar la contribución de la educación en seis campos: transmisión de conocimientos; igualdad de oportunidades y movilidad social; contribución al funcionamiento de la economía; desarrollo integral de las personas;

transmisión y evolución de valores, y evaluación del cumplimiento de los objetivos anteriores (Bottani y Tuijnman, 1994). La iniciativa despertó el entusiasmo de algunos países y agencias internacionales, pero no se le dio continuidad. Varios fueron los motivos de un éxito limitado; probablemente el más importante haya sido la falta de vinculación de los indicadores con los problemas centrales de la época, de modo que resultaran instrumentos útiles para sustentar decisiones mejor informadas. Además, el sistema no correspondió con las grandes expectativas generadas en torno a su capacidad para identificar las causas de los resultados educativos y cómo éstas se relacionan con la operación y desempeño de los sistemas educativos (Nutall, 1994; Wyatt, 1994). Esta propuesta fue relanzada en 1987 por el proyecto *Indicators of National Education Systems* (INES), cuyo sistema de indicadores se publica anualmente desde 1992 en *Education at a Glance. OCDE Indicators* (OCDE, 2011).

Con estos antecedentes se creó el INEE. Una de sus tareas principales fue, precisamente: “desarrollar y mantener un sistema de indicadores que permita valorar en forma objetiva la calidad del Sistema Educativo Nacional en lo concerniente a la educación básica y media superior” (Decreto de Creación, DOF 8-08-2002). Esta tarea ha sido realizada por la Dirección de Indicadores Educativos (DIE), la cual desde 2003 es responsable de la publicación del anuario *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*.

A diferencia del pasado, desarrollar y mantener un sistema de indicadores hoy es tarea instituida en el ámbito del monitoreo y la evaluación del Sistema Educativo Nacional (SEN). El INEE colabora con la SEP en ese propósito a partir de la idea, plasmada en el *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, de crear un Sistema Nacional de Indicadores Educativos (SIE) que refleje las problemáticas centrales del sistema educativo. De acuerdo con el Programa, el SIE debía integrar



Teresa Bracho y Carlos Mancera en reunión del Proyecto de Indicadores Estratégicos, 2011.

los resultados del aprendizaje de los alumnos, con aspectos de la gestión escolar en los distintos subsistemas y en el educativo en su conjunto. El INEE y la SEP avanzaron para concretar una versión básica de lo que sería el SNI (SEP e INEE, 2006). La siguiente administración federal refrendó la importancia de construirlo; en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 se propuso diseñar y construir sistemas de indicadores para diversas unidades del SEN (alumnos, maestros, directivos, escuelas, tipos de servicio, tipos educativos y modalidades), acotando que los indicadores debían ser pertinentes y redundar en propuestas de mejora.

Los marcos normativos, conceptuales y metodológicos del Sistema de Indicadores Educativos del INEE

La DIE ha adoptado la noción de Shavelson *et al.* (1989) sobre lo que es un indicador: “un estadístico simple o compuesto relacionado a un constructo educativo y útil en el contexto de las políticas públicas”. Ésta ha sido una elección afortunada entre las múltiples definiciones existentes, probablemente porque desde su inicio, el INEE contó con un marco normativo, un modelo de evaluación y una tarea clara.

En esta década hemos aprendido que la sencillez de la definición anterior sólo es aparente. Su aplicación supone, en primer lugar, tener claridad sobre cuáles son las problemáticas centrales del sistema educativo (que en adelante denominaremos constructos) susceptibles de ser atendidas por la acción pública; en segundo lugar, apearse a una metodología que asegure, entre otras cosas, la utilidad del indicador para las autoridades educativas o la sociedad; en tercer lugar, contar con la capacidad para elegir la(s) variable(s) clave del constructo bajo análisis y proponer un algoritmo que represente la señal (indicador) que queremos destacar; en cuarto lugar, revisar que la información, en caso de contar con ella, satisfaga criterios de validez, consistencia y confiabilidad o impulsar su generación.

El cumplimiento del primero de los criterios descritos se consigue conociendo los objetivos del SEN y comprendiendo sus principales limitaciones para alcanzar las metas sociales de la educación. El conocimiento del marco normativo ayuda a delinear estas metas que persigue la educación, mientras que la apropiación de la comprensión de los especialistas y usuarios calificados permite identificar aspectos importantes del SEN, los cuales es necesario monitorear a través de indicadores; estas orientaciones contribuyen a asegurar su utilidad y forman parte de la metodología del INEE. El tercer y cuarto criterios sólo pueden conseguirse si existe un grupo técnico cuya tarea central sea desarrollar y actualizar un sistema de indicadores.

Como hemos dicho, el marco normativo provee un esquema general para identificar los objetivos y metas sociales de la educación, así como las obligacio-

nes del SEN y de la propia sociedad. Se delimita por los artículos sobre el derecho a la educación contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación que los reglamenta, los planes de desarrollo del país y los programas de educación del gobierno federal, los tratados internacionales pertinentes de los que México es parte y otras leyes como la Ley Federal del Trabajo, la Ley de Desarrollo Social, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la Ley General de la Infraestructura Física Educativa.

Desde hace varios años adoptamos el enfoque de derechos humanos como un referente importante para el desarrollo de indicadores. Nuestro propio trabajo en la búsqueda de referentes educativos compartidos por todos los mexicanos y la interrelación con investigadores e instituciones nos condujeron de manera natural a comprender la importancia de esta perspectiva. Estamos en deuda con destacados investigadores, de casa y fuera de ella, que generosamente nos compartieron sus comprensiones. Recordamos con afecto a Don Pablo Latapí, quien en varias jornadas nos hizo partícipes de sus conclusiones sobre el derecho a la educación de los niños mexicanos. Por otra parte, nuestra colaboración con el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), del que Ricardo Aparicio da cuenta en este libro, para desarrollar un indicador que midiera el cumplimiento del derecho a la educación, nos permitió seguir de cerca el proceso que llevó a esta institución a optar por el enfoque de derechos sociales en la realización de la medición multidimensional de la pobreza. También influyó nuestra interrelación con organizaciones de la sociedad civil como Mexicanos Primero y la Red por los Derechos de la Infancia. Seminarios internos del INEE y con académicos externos, además de la orientación de nuestros consejeros técnicos, nos permitieron tender puentes entre la noción de evaluación de la calidad del sistema educativo del Instituto y el enfoque de derechos humanos.

La orientación conceptual más importante que ha guiado el desarrollo de los indicadores es el modelo de evaluación de la calidad de un sistema educativo, sistematizado por el INEE; este modelo lo sitúa inserto en el medio social y en interacción con otros ámbitos, como el laboral, que condicionan su operación y resultados. El modelo de evaluación comprende un conjunto de dimensiones que se deben tomar en cuenta para juzgar la medida en que se alcanzan los objetivos y fines de la educación, así como las capacidades del sistema educativo para alcanzar esas metas. Las dimensiones a considerar comprenden: la relevancia de la educación para el desarrollo del país; la pertinencia de la misma para la vida y el bienestar de los niños; la eficacia con la que se alcanzan los objetivos escolares; la equidad del sistema, entendida como la distribución de recursos y aplicación de procesos idóneos para disminuir las brechas de los resultados educativos en-



Serie Políticas Educativas.

tre las subpoblaciones de alumnos; la suficiencia con la que el sistema escolar satisface las necesidades de los centros educativos en cuanto a recursos humanos, físicos y materiales; la eficiencia con que dichos recursos son administrados y, por último, el impacto de la educación en la sociedad y en la vida de las personas.

En este enfoque, un sistema educativo es de calidad si, de manera permanente, mejora su funcionamiento y sus resultados educativos para alcanzar los fines y objetivos de la educación con equidad. La capacidad para lograrlos tiene que ver con la pertinencia, relevancia y el impacto de la educación, así como con el funcionamiento integral y las dimensiones de suficiencia, eficiencia y eficacia.

La DIE ha dedicado esfuerzos al desarrollo de este modelo y su integración en otro más general denominado CIPP (Contexto, Insumos, Procesos y Productos). Esto ha facilitado la organización de los indicadores que se presentan en el *Panorama Educativo de México*. Remitimos al lector a ese anuario para explicaciones más detalladas del modelo de evaluación y de la organización de los indicadores.

El desarrollo de la metodología que aplica la DIE para identificar constructos potenciales, susceptibles de señalarse con indicadores, comprende: i) acercarnos a los especialistas del propio sistema educativo y fuera del mismo, para apropiarnos de sus conocimientos, comprensiones y preocupaciones sobre el SEN; ii) mantenernos informados de los adelantos nacionales e internacionales sobre el diseño y construcción de sistemas de indicadores; iii) someter los indicadores a un proceso de validación social y técnica; iv) revisar permanentemente las cualidades prácticas y técnicas de los indicadores; y v) sustentar, mediante estudios y la validación de especialistas, el diseño de nuevos indicadores.

En los momentos de arranque de los sistemas de indicadores que el INEE ha generado para la educación básica y posteriormente para la educación media superior, el contacto con especialistas y mandos medios y superiores fue crucial para la identificación de las principales

problemáticas de ambos subsistemas educativos. En las reuniones que conjuntaron a más de 60 participantes, se desprendieron listados de constructos que dieron lugar a catálogos de indicadores con sus fichas técnicas (o metadatos) organizados de acuerdo con el modelo CIPP y con nuestro modelo de evaluación. Los indicadores fueron sometidos a un proceso de validación, revisión y mejora por parte de especialistas, mandos medios y técnicos involucrados en la explotación de las estadísticas educativas, así como de usuarios calificados. En general, este proceso demandó varias reuniones hasta que, separadamente, especialistas y usuarios alcanzaron un consenso sobre la importancia de los indicadores y la viabilidad de su cálculo. Una descripción completa de la aplicación de esta metodología se encuentra en *Propuesta y experiencias para desarrollar un Sistema Nacional de Indicadores Educativos* (2007), en donde se describe el esfuerzo conjunto SEP-INEE para proponer un sistema de esta naturaleza.

Después de producir y publicar los indicadores por vez primera, inició un proceso de mantenimiento y de revisión tanto de los cálculos como de la utilidad de cada indicador. Ocasionalmente, se ha decidido desplazar indicadores en desuso, poco útiles o metodológicamente débiles, al anexo electrónico del *Panorama Educativo de México*, el cual además suele mostrar información complementaria a la desplegada en la parte impresa de la misma publicación.

La creación de nuevos indicadores ha requerido el desarrollo de estudios, cálculos exploratorios y un intercambio muy estrecho con los consejeros técnicos del INEE, los cuales nos han acompañado de manera sistemática. De esta manera, se diseñaron indicadores como los derivados de la reconstrucción de trayectorias escolares de una generación de alumnos en primaria o secundaria, o como el de rezago en la escolarización adoptado por el Coneval en su medición multidimensional de la pobreza. Otros estudios han propuesto indicadores sobre habitabilidad educativa o referidos a los supervisores, que por carencia de información no han podido calcularse.

La información utilizada en el cálculo de indicadores: algunas limitaciones

De acuerdo con la metodología descrita, la creación de un indicador es primeramente un ejercicio de abstracción para representar aspectos claves del SEN; no se determina por la existencia de información. Si acaso no existe ésta para calcular algún indicador, nuestra tarea es propiciar su generación.

Generalmente, la DIE calcula los indicadores a partir de información producida por otras áreas del INEE o por instituciones externas; en mucho menor medida recolecta por sí misma la información. Del propio Instituto, se utilizan las bases de datos de los resultados de

alumnos en las pruebas Excale o PISA, junto con su información de contexto. De instituciones externas, destaca la estadística educativa derivada de los censos administrativos de las escuelas, que se aplican al inicio y fin de cada ciclo escolar a través del formato 911; el censo de recursos tecnológicos en las escuelas aplicado por el ILCE; las bases de datos censales y las de encuestas de hogares del Inegi; las proyecciones de población del Conapo, así como indicadores y datos internacionales de la OCDE.

Aunque la información nacional es abundante, alguna tiene limitaciones que provocan inconsistencias, sesgos o pérdida de validez en ciertos indicadores. Además, no existe información suficiente sobre determinados componentes del SEN, como es el caso de los docentes, de los cuales aún no se sabe con precisión su número. Ejemplos de sesgo o de falta de validez lo dan indicadores que combinan fuentes de información, como el de cobertura neta en primaria. Su numerador es el total de los niños matriculados en primaria con edades de 6 a 11 años, cifra que rebasa el denominador que es el total de estos niños, proyectado por el Conapo o derivado del censo pertinente. Esto provoca que el valor del indicador sea mayor que 100%, lo cual lo invalida. Los indicadores de tránsito de los alumnos entre grados, niveles o tipos educativos, también adolecen de cierto sesgo, resultado de la utilización de datos transversales para intentar capturar fenómenos longitudinales. En los rubros de infraestructura o de gasto educativo estatal, la información disponible contiene registros inconsistentes que impiden arribar a datos precisos sobre las carencias e idoneidad de la infraestructura escolar o sobre el gasto que realizan las entidades en algunos tipos de servicio.

La DIE cuenta con experiencia limitada en la generación de información propia. Recientemente, con investigadores de El Colegio de México, se recolectó información muestral de jóvenes de 18 a 29 años en el D.F. y su área conurbada. El propósito del proyecto es aportar conocimiento sobre la dinámica escolar y laboral de este segmento de la población, en especial acerca del fenómeno del abandono de la escuela y eventuales retornos a ésta, así como proponer indicadores sobre dichas trayectorias.

El cálculo de un indicador requiere del tratamiento previo de la información que asegure su validez y confiabilidad. La DIE no procesa acríticamente la información disponible. Se parte, como se describió anteriormente, de la identificación de un constructo que requiere ser concretado en uno o varios indicadores. Bosquejados éstos y preseleccionada una base de datos, se analizan sus instrumentos de captación, la definición de las variables de interés y su metodología; se analiza también su calidad antes de hacer cálculos extensos. El procedimiento rutinario involucra la reproducción de cifras control y la comparación con fuentes alternativas. En varias ocasiones, el cotejo de la información con otra de mayor robustez ha permitido fundamentar el recha-



zo de algunas bases de datos. Al final, el análisis de la información y, eventualmente, el acercamiento directo con sus generadores, sostienen la elección o el rechazo de una fuente de información o de una variable.

Algunas aportaciones, lecciones y retos

Una de las principales aportaciones del INEE es el establecimiento, mantenimiento y desarrollo de un sistema de indicadores orientado a apoyar la mejora de la calidad de la educación básica y media superior del país. Apegarnos a una perspectiva sistémica y a criterios técnicos exigentes impulsa, de manera natural, un proceso de mejora y de retroalimentación para poder cumplir esta tarea con elevados estándares de competencia.

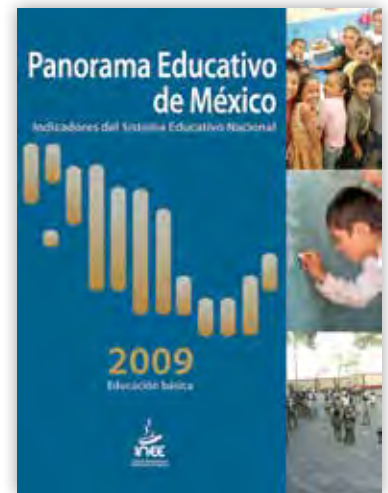
De las lecciones a destacar, ya hemos comentado sobre la importancia de mantener un contacto continuo con especialistas y usuarios, y la obligación de sustentar sólidamente la creación de nuevos indicadores. Una lección que no se ha apuntado es la necesidad de contar con un equipo humano especializado. Hemos aprendido que la tarea de construir un sistema de indicadores no puede basarse en el sentido común, en la existencia de determinada información o en un esfuerzo inicial para calcular algún indicador. Cuando el INEE da a conocer un indicador, está obligado a actualizarlo regularmente y a construir series de tiempo que permitan analizar su evolución. Al mismo tiempo, valora su pertinencia y revisa los programas de cálculo. Todo ello demanda el mantener un equipo especializado de forma permanente.

Daniel Taccari, en su texto, incluido en este informe, aborda con mayor extensión los desafíos que enfrenta el INEE en la tarea de desarrollar un sistema de indicadores cada vez de mayor utilidad y pertinencia. Aquí enfatizamos dos retos que consideramos también centrales para alcanzar esto: por un lado, continuar aprendiendo qué problemáticas limitan una mejora importante de su calidad y qué innovaciones pueden

estar funcionando y, por otro, consolidar algunos de los indicadores que propone el Instituto. Para abordar el primer aspecto, necesitamos profundizar nuestro conocimiento en torno a los esfuerzos que realiza el SEN por mejorar la infraestructura, la formación de docentes y el logro educativo de los alumnos. De este modo podremos desarrollar más indicadores de procesos. También nos proponemos diseñar verdaderos indicadores longitudinales de las trayectorias escolares de los alumnos y crear otros, concernientes al gasto educativo y de docentes. Aparentemente esto puede ser posible con la explotación del Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas (RNAME) que impulsa la SEP. De forma paralela al desarrollo de nuevos indicadores, se consolidará parte de los existentes pugnando porque el Inegi los reconozca como de interés nacional, como sugiere Leticia Hernández en su contribución a esta publicación.

Agradecimientos

Las contribuciones al desarrollo del SIE-INEE han sido diversas. Disculpándonos de antemano por posibles omisiones y por no señalar específicamente a algunas personalidades, dejamos constancia del apoyo invaluable del equipo de la DIE, especialmente de sus tres subdirectores; de los directores generales que ha tenido el Instituto, y de su directora general adjunta; de nuestros consejeros técnicos, de especialistas y mandos medios del SEN que generosamente han colaborado aportando información; de instituciones nacionales e internacionales de cuyos levantamientos se sirven nuestros indicadores, y de nuestros usuarios, especialmente las organizaciones de la sociedad civil enfocadas en la mejora de la educación.



Referencias bibliográficas

- Bottani, N. y Tuijnman, A. (1994). International Educational Indicators: framework, development and Interpretation. En *Making Education Count. Developing and using international indicators*. Paris: CIRE. OECD.
- Granja-Castro, J. (2011). El lenguaje escolar de la desigualdad en el umbral de la "primera oleada de expansión" de la enseñanza obligatoria. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Num. 48, vol. 16.
- Granja-Castro, J. (2009). Contar y clasificar a la infancia: las categorías de la escolarización en las escuelas primarias de la Ciudad de México 1870-1930. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Núm. 40, vol. 14.
- Martínez, F. (1996). *La calidad de la Educación en Aguascalientes. Diseño de un Sistema de Indicadores*. México: Instituto de Aguascalientes. Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Nuttall, D. (1994). Choosing Indicators. En *Making Education Count. Developing and using international indicators*. Paris: CIRE. OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2011). *Education at a glance 2011: OECD indicators*. Paris: OECD.
- Secretaría de Educación Pública e Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2006). *Sistemas de Indicadores Educativos de los Estados Unidos Mexicanos. Conjunto básico para el ciclo escolar 2004-2005*. México: SEP e INEE.
- Shavelson, R. J., L. M: McDonnell, J. Oakes (Eds.) (1989). *Indicators Systems for Monitoring Mathematics and Science Education*. California, E.U.: Rand Corporation.
- Wyatt, T. (1994). Education Indicators: A Review of the Literature. En *Making Education Count. Developing and using international indicators*. Paris: CIRE. OECD.

EN ATENCIÓN A LOS DIEZ AÑOS DE TRABAJO DEL INEE

RAFAEL DÍAZ GARCÍA

La presencia del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación desde el año 2002, se ha caracterizado por brindar aportaciones muy valiosas en procesos de evaluación e indicadores educativos, así como de análisis y difusión de resultados.

El modelo de evaluación educativa, basado en pruebas matriciales y de aplicación muestral, como es el caso de Excale y PISA, es de gran utilidad, ya que permite conocer el desempeño de estudiantes de educación básica, a fin de identificar elementos para la atención de problemas.

Los indicadores que se publican en el Panorama Educativo de México son otro gran aporte del INEE, ya que ofrecen información muy completa sobre el contexto social, recursos, gestión, acceso y trayectoria, así como resultados educativos. El Panorama es indispensable para tener referencias del comportamiento de otros estados en los temas mencionados.

La difusión de estudios, análisis, reportes, boletines entre otros, se lleva a cabo con la aportación de documentos de trabajo, los cuales considero de mucha utilidad para la identificación de problemáticas y para la planeación y formulación de la política educativa.

Por otra parte, el Consejo Consultivo del INEE, integrado por titulares de las áreas estatales de evaluación, se puede considerar como un espacio de aprendizaje colaborativo debido a la forma en que se abordan y trabajan los procesos de evaluación.

Como responsable de los procesos, estadística e indicadores educativos en el estado de Guanajuato y de eventos como el Seminario internacional de indicadores educativos, en 2007, he tenido la oportunidad de



aprender técnicas, metodologías y estrategias utilizadas en otros países en los temas antes mencionados.

En conclusión, me parece que se han dado los primeros pasos en la construcción de un sistema de evaluación educativa; sin embargo, la gran tarea consiste en ordenar y dar sentido a todos los procesos que emergen con la puesta en marcha de planes y programas educativos oficiales. Ante esta situación, es necesario revisar y repensar el tipo y características de las pruebas, así como el modelo de aplicación de las mismas, de tal manera que con unos cuantos instrumentos de evaluación seamos capaces de dar respuesta a las preguntas que se desprenden de los problemas identificados hoy en día.

Colaboración del INEE en el desarrollo de competencias para la evaluación

JOSÉ LUIS VELOZ GARCÍA

El Colegio de Bachilleres del estado de Durango (Cobaed) es una institución con una trayectoria de 25 años, cuenta con 18 mil alumnos distribuidos en 33 planteles y es el subsistema que ofrece una mayor cobertura de educación media superior en la entidad.

A partir de 2011 iniciamos una serie de actividades conjuntas con el Área de Evaluación Educativa, enmarcadas en el Plan de Desarrollo Institucional. Entre otras, desarrollamos un examen semestral aplicable al subsistema en su conjunto, en donde se analiza el aprovechamiento académico de los alumnos en todo el plan curricular; asimismo, realizamos un análisis de los resultados de las pruebas PISA y ENLACE, los cuales sirvieron como diagnóstico y punto de partida para el diseño del mencionado Plan. En este mismo tenor, llevamos a cabo una serie de acciones encaminadas a la acreditación de nuestros programas educativos con el fin de incorporar nuestros planteles al Sistema Nacional de Bachillerato.

Así entramos en contacto con el INEE, organismo que de inmediato nos brindó asesoría y capacitación, y con el que nos fue posible intercambiar experiencias. La primera actividad desarrollada con su colaboración, fue un taller de indicadores educativos en donde reunimos a todas las instituciones involucradas con la educación media superior de Durango. En dicho taller se consideraron los siguientes aspectos:

- Las poblaciones de interés para la educación media superior y su crecimiento.
- La disponibilidad de recursos tecnológicos en educación media superior en México.
- El gasto y distribución de recursos en este nivel.
- La inscripción en el sistema educativo del país.
- Las características de los alumnos, docentes y directivos en el país.
- La presentación del Sistema de Gestión Escolar de la educación media superior.

Esa fue la primera ocasión en que las instituciones que atienden a este nivel educativo en el estado se reunían para analizar estas temáticas. De manera que se desarrolló una mesa de trabajo cuyo propósito



fue compartir experiencias y retroalimentar al INEE con información del contexto estatal, en el cual se incorporan variables no consideradas en sus análisis nacionales.

Por otra parte, el INEE realizó un informe sobre los indicadores educativos estatales y su relación con el contexto nacional, unificando visión y criterio de análisis oportuno en los diferentes contextos y subsistemas de Durango.

En aquella ocasión, el Instituto nos presentó una metodología para la construcción de indicadores

que permiten analizar y vislumbrar tendencias, de manera que pueden tomarse decisiones oportunas y adecuadas para los diferentes contextos educativos del estado. Cabe destacar que se puso a nuestra disposición un manual que contiene indicadores de las diferentes modalidades educativas, desarrollados por sus expertos y probados para la obtención de información nacional. Es de nuestro interés adoptar dichos indicadores y desarrollarlos en el Cobaed.

Posteriormente, contamos con la visita de expertos del INEE que nos capacitaron en la elaboración de reactivos con la metodología que éste utiliza para el diseño de sus instrumentos de evaluación. Dicha experiencia fue muy enriquecedora para nuestro subsistema, ya que adaptamos su metodología para la elaboración de nuestro examen semestral institucional.

Otra importante aportación de esta institución ha sido su asesoría para la conformación del departamento de Evaluación Educativa, pues hemos recibido recomendaciones excelentes con relación a las actividades que debe desarrollar esta instancia. En entrevista personal con expertos del Instituto, se hizo la sugerencia de definir los indicadores educativos acordes con nuestro contexto a partir de la problemática detectada, así como realizar la ficha técnica de cada uno para, posteriormente, desarrollar el Sistema de Indicadores Educativos del Cobaed. Es importante comentar que el INEE nos proporcionó algunas de sus obras más relevantes.

Finalmente, la colaboración con el Instituto ha enriquecido nuestra visión de lo que es la evaluación educativa y la importancia de contar con indicadores que nos permitan tomar las decisiones adecuadas en beneficio del Colegio de Bachilleres del estado de Durango.

DESAFÍOS DEL INEE EN EL DESARROLLO DE INDICADORES EDUCATIVOS

DANIEL ÓSCAR TACCARI GILLI

La definición de políticas públicas en el sector educativo basadas en información confiable y oportuna es una preocupación compartida por los países de América Latina y el Caribe. La región en su conjunto, y en particular México, ha venido desarrollando sistemas de información en atención a las demandas del sector educativo provenientes tanto de los compromisos internacionales y regionales, como de los desafíos por enfrentar en el terreno local.

Sin embargo, la pertinencia de la información dependerá, entre otros componentes, de la capacidad de sus gestores para elaborar y poner a disposición de quienes toman las decisiones un conjunto de medidas estadísticas que “informen” sobre los constructos educativos relacionados con las políticas del sector. El arreglo sistémico de estas medidas, identificado generalmente como un sistema de indicadores educativos, deberá ofrecer un panorama amplio del sistema educativo en su conjunto, la posibilidad de monitorear sus objetivos, así como evidenciar sus fortalezas y debilidades.

Desde su creación, el INEE ha centrado su interés y esfuerzos constantes en desarrollar un sistema de indicadores educativos que satisfaga las demandas del sector, con un enfoque holístico e integral de la calidad de la educación, con especial énfasis en el monitoreo del cumplimiento del derecho a la educación en México.

No es posible argumentar los desafíos que enfrenta el INEE en el diseño y producción de indicadores educativos, sin antes hacer mención de los avances que ha desarrollado en su corta pero intensa vida institucional. Sin afán de ser exhaustivos, vale comenzar con los impactos que estos avances provocan, en referencia, principalmente, del reconocimiento de la calidad e institucionalidad del *Panorama Educativo de México*, informe anual producido por el INEE, el cual compendia un conjunto de indicadores que describen la realidad educativa nacional.

Pero no es gratuito dicho reconocimiento. Detrás de cada uno de los desarrollos incluidos, existe un intenso y comprometido trabajo por parte del INEE en una búsqueda implacable de producir información atinente a los intereses derivados de la política local, sin descui-

dar los compromisos asumidos por México en el plano internacional; así como —y de manera especial— un cuidadoso abordaje técnico que incluye el tratamiento detallado de los aspectos estadísticos que estos indicadores conllevan.

Siendo esta la situación, vale preguntarse cuáles son los desafíos que aún le quedan por enfrentar al respecto de cómo abordar el viejo pero siempre vigente dilema de informar a los tomadores de decisiones.

En este sentido se podrían enumerar diversas aristas posibles según el enfoque y objetivos finales que se postulen, pero esto no tendría pertinencia en tanto y en cuanto no se analice en el contexto del sistema educativo mexicano, y el camino recorrido por el INEE.

En un intento de acotar los posibles escenarios, se consideran dos planos de acción para la exploración de futuros desarrollos: cómo se produce la información y qué información es necesario incorporar.

La posibilidad de generar indicadores más propicios muchas veces está limitada por la disponibilidad de la información base. En muchos casos, renovar de las medidas tradicionales para evaluar determinados procesos educativos, que desembocan en esta-

dísticas más específicas, depende del tipo de información que se produce en las diversas instancias y, por lo tanto, del papel de monitoreo, evaluación y gestión que dichas instituciones poseen.

Si bien es cierto que la finalidad del INEE, establecida en su acta de creación y en sus diversos documentos constitutivos, se refiere a la misión de evaluar la calidad del sistema educativo (educación básica y media superior), no le impide hacer uso de las diversas fuentes de información disponibles en el sistema educativo, muchas de las cuales fueron diseñadas para satisfacer demandas de la gestión administrativa y académica, más que para la generación de estadísticas e indicadores para la evaluación y monitoreo del sistema educativo.

La proliferación de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en los países de la región ha facilitado la disponibilidad de volúmenes cada vez más cuantiosos de microdatos, muchos de los cuales se basan en registros administrativos, como pueden ser aquellos provenientes de los registros escolares, en cualquiera





de sus unidades de recopilación básica: alumnos, docentes, establecimientos educativos, edificios escolares, entre otros. Como en el caso de México, algunos países disponen de estos sistemas de registros administrativos con cierta solidez en su establecimiento, continuidad en su producción y sistematicidad en su acceso. En la mayoría de los casos esta información es de uso exclusivo para la gestión administrativa del sistema, y son pocos los casos donde se integra el sistema de información educativa en su conjunto, posibilitando la producción de indicadores educativos para la evaluación y monitoreo.

El INEE ha comenzado a transitar el camino hacia el uso de este tipo de insumos con el objetivo de aumentar la información en aquellos aspectos, componentes y procesos del sistema educativo donde no existe evidencia estadística. Sin embargo, y en esto radica uno de los desafíos aquí expuestos, la disponibilidad de una amplia gama de registros administrativos en un grado cada vez mayor en cuanto a su cobertura y calidad, producidos de manera sistemática e informatizada, deriva en la necesidad de buscar puntos de encuentro con los mecanismos tradicionales de recopilación de información.

Así, ¿cómo empatar la información de Control escolar, Registro Nacional del Alumno, Formulario 911, Recursos humanos, por citar algunas?

Más allá de los problemas inherentes a la potencial incompatibilidad entre bases de datos que brindan información —en algunos casos complementaria y muchas veces de la misma índole—, el mayor reto es la producción de indicadores más precisos, incluso para medir los mismos fenómenos básicos. Esto exige un proceso de

diseño y producción innovador que incluso rompe los esquemas de producción y cálculo de los indicadores educativos tradicionales.

Las unidades de producción de estadísticas educativas se verán, tarde o temprano, entre la dualidad de utilizar los indicadores tradicionales basados en información agregada, proveniente de los actuales eventos estadísticos (en la mayoría de los casos censos escolares), y los nuevos indicadores producidos bajo una concepción de registros administrativos, que permiten contar con datos individuales jamás disponibles. México no escapa a esta situación, más aún, se encuentra en el grupo de países que ya pueden y deben reflexionar sobre ello, en atención a sus altos niveles de desarrollo estadístico que les permite disponer de valiosísima información administrativa con esos fines.

A manera de ejemplo, ¿cuál debería ser el enfoque conceptual y metodológico para medir la deserción escolar —flagelo siempre presente— en tanto y en cuanto se disponga de un seguimiento alumno por alumno?, ¿seguirán siendo válidas las estimaciones proyectivas de las trayectorias educativas de los alumnos, que suponen los análisis de cohortes, reconstruidas o cuasi reales, ante la posibilidad de saber exactamente dónde se encuentra un niño y establecer su condición de alumno regular, matriculado o desertor?

El segundo punto mencionado respecto a los contenidos del sistema de indicadores es un desafío





Reunión técnica
INEE-UPEPE-
Ceneval, 2012.

166 143

estudiantes han participado en las cuatro
aplicaciones de PISA en México.

siempre vigente e inagotable. Todos los sistemas de indicadores, cualquiera sea su ámbito de aplicación, adolecen de una falta de exhaustividad, en su búsqueda para dar respuesta a fenómenos vivos que cambian sus objetivos en el espacio y en el tiempo.

Éste es un punto donde el INEE propende a la reflexión continua y profunda, lo cual se ve reflejado en los indicadores producidos. Sin embargo, la falta de un sistema integrado de información educativa que aborde todos los actores del sistema, como se mencionó anteriormente, plantea desafíos que no siempre son abordables con propuestas metodológicas específicas. De esta manera, queda por delante descifrar algunas claves que son relevantes para entender el desempeño del sistema educativo, como pueden ser indicadores de los procesos de enseñanza-aprendizaje y de los docentes como factor fundamental; los planos de supervisión y gestión del sistema; el gasto en educación, y la infraestructura escolar, por mencionar algunos.

Pero el desafío mayor en cuanto a los contenidos del sistema de indicadores educativos proviene de la

elaboración de un sistema que permita el monitoreo del cumplimiento del derecho a una educación de calidad, postulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, los pasos que ha dado el INEE con la elaboración del informe *El Derecho a la Educación en México* constituyen un avance respecto del uso, presentación y análisis de la información educativa disponible. Pero tal como lo identifica el mismo informe, queda camino por recorrer en tanto se avance en una concepción operativa de este derecho, que integre la normativa estipulada en la Constitución y leyes educativas, y en la identificación de los componentes y actores que permitan evaluar el cumplimiento del derecho.

Algunas de las ideas aquí expuestas promueven un necesario cambio de paradigma del qué y cómo se produce la información del sector educativo. Esto conducirá a la definición de sistemas de indicadores educativos que ofrezcan las herramientas necesarias para operar los cambios sustantivos a partir de políticas públicas informadas. A la luz del desempeño de los años transcurridos desde su creación, se ha demostrado que el INEE ha logrado capitalizar cada uno de los desafíos en un elemento motivador de desarrollo y propuestas pertinentes con las demandas del sector, sin descuidar la meticulosidad metodológica y la solidez técnica. Los actuales retos seguramente constituirán nuevos incentivos para el INEE y servirán para delinear las acciones futuras en el terreno de sistemas de indicadores educativos que posibiliten el monitoreo del cumplimiento del derecho a la educación en México.

La evaluación para todos

DAVID CALDERÓN MARTÍN DEL CAMPO

Para Mexicanos Primero, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación es un motivo de orgullo y, sobre todo, de esperanza. Es un mérito de su equipo actual —pero también de aquellos que participaron en su diseño e instauración— mantener un efectivo compromiso con el rigor, la imparcialidad y la profundidad en la realización de sus tareas. Ese aplomo es motivo de orgullo, pues los mexicanos podemos confiar en una institución que ofrece referentes válidos en una arena contendida y de innegable conflictividad como es la marcha de la educación obligatoria en México.

Nuestra organización nació con una vocación de activación y corresponsabilidad ciudadana, y muy rápido se hizo evidente que sin ganar acceso a conocimiento experto sobre los recursos, los procesos y, en especial, sobre los resultados educativos del país, nuestra aspiración a una incidencia positiva en la política pública estaría desfondada. El contacto con los investigadores y funcionarios del INEE nos permitió adentrarnos en la complejidad de las diversas modalidades y contextos, tomar conciencia de la desigualdad en los resultados y poner atención en la responsabilidad que compete a cada entidad federativa cuando se diagnostica al Sistema Educativo Nacional. Al darnos y pedirnos aclaraciones, entendimos que el entusiasmo o la buena intención no son sustitutos adecuados del conocimiento, pero también pudimos expresar, con apasionamiento, la aspiración a que los resultados de la investigación educativa no sean patrimonio de un cuerpo cerrado de expertos, sino elementos disponibles a todos, con oportunidad y claridad, para ilustrar una toma de decisiones ampliada, verdaderamente democrática.

Así, el 2 de octubre de 2009 firmamos un convenio de colaboración, y con entusiasmo hemos aprovechado los nuevos enfoques en los estudios del Instituto, especialmente porque unos y otros compartimos la convicción de que el referente fundamental no es un buen servicio a cargo del Estado, sino un derecho inalienable de los niños y los jóvenes, y que la estadística debe ser cuidada y exacta en su estimación, pero también centrada en identificar personas y sus trayectorias, y no agregaciones abstractas que llenan informes autoelogiosos de los gobiernos en turno.



Archivo Iconográfico DGEH/SEP.

El hecho de no ser juez y parte, y la condición de autonomía técnica, permite que el INEE sea un faro. El gobierno de la educación pública debe estar basado en evidencia, no en ocurrencia, y mucho menos —como aún padecemos en algunos aspectos— en la ventaja política de grupos e individuos a la caza del poder. No sólo es necesario que se evalúe a todos los agentes relevantes del proceso educativo, sino que la evaluación sea de todos, para tomar la decisión más adecuada. La educación será plenamente pública cuando la evaluación sirva para corregir, ajustar, rendir cuentas y mejorar los procesos porque se conocen, difunden y entienden sus resultados. La esperanza de que la evaluación no sea un reporte confidencial que el poderoso usa o desecha a conveniencia, sino que nos ponga a todos en presencia de todos, para dar nuestro mejor esfuerzo y determinar un rumbo común, es el mejor futuro del Instituto, un futuro promisorio si consideramos los excelentes resultados de estos primeros diez años.

EL INEE Y LA DEFINICIÓN DEL REZAGO EDUCATIVO EN LA MEDICIÓN OFICIAL DE POBREZA EN MÉXICO

RICARDO APARICIO JIMÉNEZ

México fue el primer país en el mundo que incorporó un conjunto de derechos sociales en su Carta Magna (1917), con lo que institucionalizó formalmente la aspiración de justicia social que animó la lucha de la Revolución Mexicana. A pesar de ello, no fue sino hasta casi un siglo después, en 2004, cuando se configura una visión de Estado de una política social integral, al crearse la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) con el propósito explícito de asegurar que toda la población pueda ejercer plenamente los derechos sociales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

La LGDS establece la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) como un organismo público que goza de autonomía técnica y de gestión. El Coneval tiene dos atribuciones legales: la primera consiste en normar y coordinar la evaluación de la política social, y la segunda, en establecer los lineamientos y criterios que rigen la definición, identificación y medición de pobreza en el país. Para el desarrollo de esta tarea debe asegurarse la transparencia, objetividad y rigor técnico¹. La LGDS determina también los requisitos que debe satisfacer la medición de la pobreza, entre ellos, los indicadores, la periodicidad, la desagregación territorial y las fuentes de información.

Existe una larga tradición académica que concibe la pobreza bajo una perspectiva monetaria, en la cual las personas pobres son quienes no cuentan con los recursos monetarios suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Esa concepción se sustenta en la centralidad de la capacidad adquisitiva de la población para estructurar su bienestar y calidad de vida. No obstante, en los últimos años ha surgido con fuerza una visión de la pobreza que, además de reconocer la relevancia del ingreso, propugna por considerar otras dimensiones asociadas al bienestar y al desarrollo humano, como la educación y la salud, entre otras.

Precisamente una perspectiva multidimensional de la pobreza es la que definió el Congreso de la Unión en la LGDS, al determinar que en su medición deben considerarse al menos los siguientes elementos: el in-

greso de las personas; el rezago educativo; el acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, a los servicios básicos en la vivienda y a la alimentación; la calidad y los espacios de la vivienda, así como el grado de cohesión social. La medición de pobreza, entonces, incorpora un conjunto de indicadores que se asocian con elementos constitutivos de un piso mínimo del ejercicio de los derechos humanos fundamentales. Adicionalmente, la Ley establece que las mediciones de pobreza deben efectuarse con una desagregación por entidad federativa cada dos años y a escala municipal con una periodicidad quinquenal.

En el contexto de una visión unidimensional de la pobreza, Amartya Sen (1976)² considera que un método de medición riguroso consta de dos fases: la identificación y la agregación. La identificación permite diferenciar a las personas pobres de aquellas que no lo son, lo cual requiere establecer un umbral de pobreza³. La agregación radica en establecer un conjunto de indicadores poblacionales que permiten conocer el número y porcentaje de personas pobres y determinar su nivel de pobreza.



Archivo Iconográfico DCEI/SEP.

Por otra parte, la identificación en un método multidimensional de medición de pobreza debe responder, adicionalmente, a las siguientes cuestiones: definir con precisión las dimensiones que se utilizarán, así como sus indicadores respectivos; establecer los umbrales

2 Sen, Amartya (1976). "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement", *Econometrica*, vol. 44, Núm. 2, pp. 219-231.

3 En la visión monetaria, el umbral de pobreza es la línea de pobreza que se determina a partir del valor monetario de una canasta de bienes alimentarios y no alimentarios.

1 La autonomía del Coneval se basa en las decisiones que toman los investigadores académicos que conforman la Comisión Ejecutiva y quienes forman mayoría en el Órgano de Gobierno que rige al Consejo.

para determinar si una persona padece privación o carencia en cada uno de ellos, y determinar la importancia relativa de cada indicador y la expresión matemática que los relaciona.

Un método riguroso de medición de la pobreza en la fase de agregación debe satisfacer también ciertas propiedades axiomáticas, entre ellas, ser comparable en el tiempo y permitir conocer la contribución de los diferentes grupos poblacionales y las dimensiones a la determinación del nivel de pobreza⁴.

La actual medición de pobreza en México es resultado de un intenso proceso de investigación llevado a cabo entre 2006 y 2009⁵, cuyo componente fundamental fue la definición de los indicadores que se incorporarían a la medición y la especificación de los umbrales —el piso mínimo del ejercicio de los derechos sociales— que serían utilizados para identificar a las personas con carencias monetarias (ingreso) o sociales (indicadores de rezago educativo, salud, seguridad social, vivienda y alimentación).

Como institución pública, el Coneval decidió que la metodología de medición habría de adoptar como base el marco normativo del Estado mexicano y cuatro principios fundamentales de los derechos humanos: la universalidad, la indivisibilidad, la interdependencia y la progresividad, principios que en 2011 fueron incorporados al Artículo Primero de la CPEUM como parte de la Reforma Constitucional de los Derechos Humanos⁶.

En consecuencia, se determinó que los indicadores que se utilizarían en la medición de la pobreza serían los que establece explícitamente la LGDS. Respecto a los umbrales, se definieron cuatro criterios aplicables en orden de prelación: 1) utilizar normas legales, si existían; 2) consultar a las instituciones públicas especializadas en la materia, *v. gr.* educación, salud, vivienda; 3) utilizar métodos estadísticos, y 4) tomar una decisión por consenso de la Comisión Ejecutiva del Coneval.

Por lo que respecta al indicador de rezago educativo, se tomó en cuenta que el artículo tercero de la Constitución establece que la educación básica debe ser universal, obligatoria y gratuita, y que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) es una institución del Estado que provee información para el fomento de una educación de calidad en México.

Así, entre 2007 y 2009 el INEE —a través de la Dirección de Indicadores Educativos— y el Coneval conformaron un grupo de trabajo con el objetivo de proponer el indicador de rezago educativo que se utilizaría en la medición oficial de pobreza. Durante ese



Archivo fotográfico Donfizar.

tiempo, el INEE definió un conjunto de indicadores técnicamente rigurosos, precisos y robustos; después de una exhaustiva revisión, presentó la Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM) como el referente fundamental para la definición y construcción del indicador de rezago educativo en la medición de pobreza.

La concepción de la NEOEM toma en cuenta los cambios constitucionales en la definición de la educación básica preexistentes hasta 2009⁷, es decir, el establecimiento de la educación secundaria como parte de la educación básica desde 1993, y de la educación preescolar a partir de 2002. Según esta norma, una persona tiene rezago educativo si se encuentra en alguna de las situaciones siguientes: 1) si tiene entre tres y cinco años de edad y no asiste a la escuela; 2) si tiene 16 años o más, nació antes de 1982 y no completó la primaria, o 3) si es mayor de quince años, nació a partir de 1982 y no completó la educación secundaria.

Como el resto de los indicadores que conforman la metodología de medición, el indicador de rezago educativo satisface ciertas propiedades axiomáticas, como la posibilidad de comparar las tendencias en el tiempo y su desagregación espacial, entre otras.

En síntesis, podemos decir que el INEE jugó un papel fundamental para la definición de la medición oficial de la pobreza, ya que los criterios conceptuales y metodológicos de la NEOEM permitieron precisar no sólo un indicador técnicamente riguroso, sino sentar una sólida base institucional para actualizar el umbral de rezago educativo ante la reciente Reforma Constitucional que establece la obligatoriedad de la educación media superior.

4 Alkire, Sabina y James Foster (2007). "Counting and Multidimensional Poverty Measurement", OPHI Working Paper Series, OPHI Working Paper, p. 7. Oxford: Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI).

5 Puede demostrarse que el método de medición oficial de la pobreza satisface dichas propiedades. Los detalles específicos se pueden consultar en *Metodología para la Medición Multidimensional de la pobreza en México* (2010), disponible en www.coneval.gob.mx

6 Estos principios constituyen el eje normativo del quehacer institucional del sector público a partir de la Reforma.

7 Año en que se aprobó la metodología de medición de la pobreza.

LA IMPORTANCIA DEL TRABAJO CONJUNTO DEL INEE Y LA DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN DE LA SEP

ANDRÉS ORTIZ BRIZUELA

La creación del INEE constituyó una importante respuesta a una de las principales demandas que reclama la sociedad: mejorar el logro educativo, principalmente en la educación básica, así como eficientar este servicio para que permita, entre otras cosas, un mejor aprovechamiento del gasto público. Las últimas décadas del siglo pasado experimentaron la gran expansión de la educación primaria y secundaria, y de manera más reciente el crecimiento de la educación preescolar, cuya obligatoriedad se decretó en 2004. Podemos decir que actualmente la educación básica casi ha alcanzado su cobertura universal, y que el reto ahora es lograr que sea de calidad. Es aquí donde el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación tiene un importante papel no sólo para apoyar en la evaluación de las políticas, sino también como un actor externo a la Secretaría de Educación Pública que se encarga de informar a nuestra sociedad sobre los logros educativos del país.

El objetivo y las atribuciones que dan origen al INEE han implicado un importante acercamiento con la Dirección General de Planeación (DGP) de la SEP, instancia integradora y generadora de información vital para conocer la evolución, los alcances, logros y retos a los que se enfrenta el Estado respecto del Sistema Educativo Nacional (SEN).

Sin duda alguna, la DGP se constituye como una de las principales fuentes para los trabajos y las publicaciones que realiza el INEE, al producir las estadísticas oficiales de todas las escuelas que conforman el sistema educativo. Esta información permite construir los principales indicadores relativos a las coberturas, el flujo escolar y la eficiencia con la que operan los servicios educativos; el trabajo continuo ha posibilitado también la construcción de las series históricas de los servicios otorgados y, a su vez, la elaboración de los pronósticos de la matrícula escolar para orientar las políticas públicas y conocer las alternativas de evolución de este servicio.

Podemos afirmar que en los últimos años, la evaluación se ha convertido en una de las principales estrategias de los programas de gobierno, tanto a nivel federal como de las entidades federativas. Este factor adquiere mayor relevancia cuando el servicio educati-

vo manifiesta contrastes muy importantes entre las diferentes regiones del país, ya sea entre estados, entre zonas urbanas y rurales, o entre diferentes sectores de la población (niños y jóvenes con necesidades especiales, población indígena, población con alto grado de dispersión, migrantes, etcétera).

El trabajo conjunto del INEE y la DGP se ha traducido también en el fortalecimiento de los procesos de generación de estadísticas y construcción de indicadores, ya que el Instituto se ha convertido en un importante actor crítico para la mejora de la información del SEN.

Como parte de este esquema de coordinación, puedo mencionar la publicación *Sistema de Indicadores Educativos de los Estados Unidos Mexicanos* para el ciclo escolar 2004-2005. Ésta representa hoy un importante punto de referencia para quienes requieren conocer las características y la forma de construcción de los indicadores que dan cuenta del desarrollo educativo.

Más recientemente, y como parte del proceso de fortalecimiento de la evaluación educativa, la DGP ha efectuado un análisis para el rediseño de los formatos 911, mediante los cuales se recaba la información estadística

de todos los planteles que conforman el SEN. El INEE participó en la elaboración de un proyecto de rediseño de este sistema de información que, sin duda alguna, en el futuro permitirá atender esta nueva dimensión de las políticas públicas. Estas actividades, en las que contribuyen diversas áreas, organismos y autoridades educativas de los estados, se han realizado con un importante enfoque de objetividad y asimismo, se ha definido de manera conjunta y con una visión integral el desarrollo del sistema de información que opera la DGP, que representa una herramienta de gran importancia para los diversos procesos de planeación, administración, control y evaluación del sistema educativo, así como de la rendición de cuentas.

Será de vital importancia mantener la estrecha coordinación entre el INEE y la DGP con el fin de impulsar una mejora continua en las actividades de generación de estadísticas y construcción de indicadores educativos.

Hoy, la evaluación debe ser un elemento de alta prioridad en las políticas de Estado; el papel del INEE será decisivo para impulsar su adecuado desarrollo.



La contribución del INEE al desarrollo de un sistema de indicadores para apoyar la mejora de la calidad de la educación básica y media superior en México

LETICIA HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

Evaluar los resultados de la educación formal que recibe la población del país, en un contexto donde confluyen factores internos y externos al sistema educativo, plantea un sinnúmero de retos que deben ser atendidos de forma periódica. Del mismo modo, el diseño de estrategias que den respuesta a los problemas que han impedido contar con la educación de calidad que se requiere, debe estar basado en un diagnóstico continuo y oportuno que suministre información objetiva.

Desde hace una década, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se ha dado a la tarea de detectar las dimensiones problemáticas del desempeño escolar, principalmente en la educación básica y recientemente en la educación media superior. Se orienta por un modelo de evaluación de la calidad del sistema educativo, el cual sustenta sus líneas de trabajo para desarrollar un sistema de indicadores, pruebas de aprendizaje y estudios de evaluación de escuelas.

El sistema de indicadores en su conjunto está diseñado para apoyar la evaluación de la calidad educativa desde una perspectiva integral, ya que se concibe bajo un esquema multidimensional que comprende la relevancia, la eficacia interna y externa, el impacto, la equidad y la eficiencia. Esto contribuye a detectar y dimensionar los problemas del proceso y desempeño educativos, además de proveer información pertinente y oportuna para la planeación y toma de decisiones.

Algunos de los principales retos que enfrenta el sistema de indicadores son: la actualización de los datos estadísticos; la atención de los nuevos temas que surgen de la propia dinámica demográfica, social y económica del país, y la consideración del enfoque de las políticas educativas. En este contexto, el sistema de indicadores para apoyar la mejora de la calidad de la educación requiere de instrumentos y mecanismos estadísticos que permitan consolidar la información actual en que se basa, fortalecer el diseño de nuevos indicadores con mayor pertinencia y utilidad, y también asegurar la oportunidad de su difusión, además de su confiabilidad y accesibilidad.

En ese sentido, los esfuerzos del INEE se complementan con las acciones del Inegi encaminadas a normar y regular la captación, procesamiento y publicación



de la información que se produce en el país, con el objeto de generar informaciones fundamentales para el diseño, evaluación y seguimiento de las acciones públicas.

Para asegurar su uso, los sistemas de indicadores deberían ser incluidos en el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG); de esta manera, pueden ser considerados oficiales para la federación, estados, Distrito Federal y municipios, y de uso obligatorio en los términos que establece la ley del mencionado Sistema.

La finalidad del SNIEG es suministrar a la sociedad y al Estado datos de calidad e información pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional. Las contribuciones entre el SNIEG y el INEE son indispensables en la dinámica de la generación y evaluación del Sistema Educativo Nacional.

El sistema de indicadores del INEE debe formar parte de los insumos clave del sector, incorporándolo como información de interés nacional. Ello permitirá garantizar su continuidad temporal y la generación de información histórica y consistente de aspectos clave para realizar el monitoreo y evaluación periódica de la calidad de la educación. Asimismo, permitirá a las autoridades educativas profundizar en el diseño de acciones para la mejora en la calidad educativa del país.

EL INEE EN EL PANORAMA IBEROAMERICANO: PERSPECTIVAS PARA LA PRÓXIMA DÉCADA

ALEJANDRO TIANA FERRER

Conocí el proyecto del INEE cuando apenas se estaba gestando, incluso antes de haberse procedido a su constitución formal. Como primer director del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) de España y *chairperson*, por entonces, de la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA), seguí con interés el proceso de puesta en marcha del nuevo organismo. Después, como miembro del Consejo Técnico del Instituto entre 2002 y 2006, tuve ocasión de conocer más a fondo sus primeros proyectos y sus planteamientos institucionales y técnicos, así como de implicarme en sus tareas.

Debo reconocer abiertamente que tengo simpatía por el INEE: aprecio el trabajo que ha venido desarrollando, los estudios que ha producido y las contribuciones que ha realizado. Pero creo ser justo si digo que esa valoración positiva no es fruto simplemente de mi indudable cercanía a él y a sus responsables, sino que está basada en un análisis desapasionado. Estoy convencido de que su aportación al desarrollo de la evaluación de la educación en México ha sido muy valiosa y ha contribuido a impulsar este campo.

De todos modos, no abordaré en estas páginas el análisis de los logros alcanzados, que me parecen muchos y notables. Otros autores lo hacen en este mismo volumen con rigor y solvencia. El encargo que he recibido tiene un propósito más concreto, vinculado al análisis del papel que puede desempeñar el

INEE en Iberoamérica, y en eso me centraré.

Lo primero que debo decir es que la evaluación de la educación ha experimentado un desarrollo decidido en Iberoamérica durante las dos últimas décadas. Si bien es cierto que algunos países comenzaron incluso antes de los años noventa a evaluar sus sistemas educativos, fue en la última década del siglo XX y en la primera del XXI cuando asistimos a una expansión sin precedente de este campo y al fortalecimiento de estas tareas a escala regional. Aunque tuviese valiosos antecedentes, como los trabajos que venía realizando la Dirección General de Evaluación de la Secretaría de Educación Pública, la creación del INEE se inscribió en esta tendencia.

Es indudable que a lo largo de su primera década de existencia, el INEE ha desarrollado importantes proyectos de evaluación al servicio del sistema educativo mexicano. Pero desde su creación no ha dejado de lado la vertiente internacional de su actuación, a la que



Archivo Iconográfico DGE/SEP.

ha concedido un lugar relevante en sus planes de trabajo. Baste recordar en ese sentido su destacada participación en el estudio PISA, llevado a cabo por la OCDE, en cuya realización se ha comprometido persistentemente. Los colegas de otros países han reconocido su relevante participación y han asignado al Instituto, o a sus representantes, un lugar destacado en diversas instancias internacionales.

También en el ámbito iberoamericano, el INEE ha desarrollado una actuación sobresaliente. Por una parte, ha participado activamente en las tareas del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), promovido por la UNESCO-OREALC. Por otra, ha impulsado la constitución y el trabajo del Grupo Iberoamericano de PISA (GIP), que ha llevado a cabo importantes análisis regionales sobre los resultados logrados por los países participantes. Ese tipo de actuaciones le ha permitido adoptar una perspectiva internacional y, al mismo, tiempo conseguir un merecido reconocimiento más allá de las fronteras mexicanas.

Esa fortaleza deberá ser utilizada de manera productiva en el ámbito regional iberoamericano durante la próxima década. Las condiciones son especialmente favorables, debido sobre todo al impulso que está tomando el proyecto Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios, y a la necesidad de llevar a cabo su seguimiento y evaluación.

En efecto, la Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, celebrada en diciembre de 2010 en Mar del Plata, Argentina, aprobó la puesta en marcha de dicho programa de cooperación, cuya gestación había comenzado en 2008. Durante un periodo de dos años, la OEI promovió un interesante debate en el que participaron numerosos actores de la educación de esa región, contando con el estímulo y



el apoyo de la Conferencia de Ministros y Ministras de Educación. Ese proceso de dos años culminó en 2010 con la propuesta y aprobación del nuevo programa.

Las Metas Educativas 2021 han establecido un marco de colaboración entre los países iberoamericanos para conseguir un desarrollo sostenido de sus sistemas educativos durante la presente década. Los objetivos planteados están orientados a superar los déficits pendientes del siglo XX, al tiempo que se afrontan los nuevos desafíos planteados en el siglo XXI. Se trata de cerrar la brecha que separa en materia de educación a Iberoamérica respecto de los países avanzados, así como de promover la mejora en este campo. Con ese propósito, el programa ha establecido once metas generales, desdobladas en 28 específicas, que se concretan en un conjunto de 39 indicadores con sus correspondientes niveles de logro, con objeto de permitir valorar su nivel de consecución¹.

La novedad de este programa, respecto de otros similares apoyados por diversos organismos internacionales, consiste en que pretende combinar la definición de unas metas comunes para el conjunto de la región con el reconocimiento de la diversidad de situaciones nacionales y, en consecuencia, de la multiplicidad de líneas de actuación. Las Metas Educativas 2021 son un marco general en el que cada país puede y debe integrar sus propios objetivos, formulando sus prioridades específicas. Desde este punto de vista, la cooperación internacional no significa actuar de manera uniforme, sino compartir una misma orientación y apoyarse mutuamente para la consecución de metas convergentes.

El diseño novedoso de este programa regional de cooperación plantea algunos desafíos importantes. Entre ellos, cabe destacar la necesidad de contar con un buen sistema de evaluación y seguimiento que permita monitorear el proceso que siguen los diferentes países y valorar los logros que alcanzan. Dada la combinación de diversidad y convergencia que implica este modelo, el diseño de dicho sistema resulta clave, aunque sea ciertamente complejo. La tarea ya se ha iniciado; su primer fruto fue el informe que lleva por título *Miradas sobre la educación en Iberoamérica 2011*².

El desarrollo de esta tarea de evaluación y seguimiento debe, necesariamente, ser abordado de forma colectiva por varios socios. Por una parte, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) ha puesto en marcha y sostiene el funcionamiento del Instituto de Evaluación y Seguimiento de las Metas Educativas (IESME), que cuenta con un Consejo Rector compuesto por los responsables de los organismos dedicados a la evaluación o la estadística de los Ministerios de Educación participantes. Por otra parte, algunos países se han implicado más decididamente en esa tarea, a través de las aportaciones que realizan sus instituciones señeras en estos campos. Concretamente, México



Taller de Evaluación de Impacto BID, 2012.

ha sido invitado a colaborar en la evaluación y seguimiento de las Metas 2021 y el INEE se ha sumado a la empresa. Ello implica la aportación de algunos recursos profesionales y, sobre todo, de la experiencia y las capacidades disponibles.

No cabe duda de que el INEE ha construido una sólida base técnica e institucional a lo largo de su primera década de vida, durante la cual se ha convertido en un actor relevante en el ámbito internacional de la evaluación educativa. Aunque todavía tenga espacio para continuar su desarrollo, es ya una institución bien ubicada que ha ganado credibilidad en este campo tan complicado y resbaladizo. Ése es su mayor activo, y sobre él puede seguir construyendo y mirando hacia el futuro.

En ese contexto, sería muy deseable que los programas iberoamericanos pudieran contar con la colaboración del INEE, no simplemente como un actor adicional en esta tarea colectiva, sino asumiendo un papel destacado en la misma. La experiencia que ha adquirido es ya importante, los equipos técnicos que ha consolidado son solventes y están bien capacitados, ha desarrollado proyectos complejos en México, y está en buenas condiciones para aportar sus capacidades para la mejora de la evaluación de la educación a escala iberoamericana.

Desde mi punto de vista, ésa es la perspectiva que el INEE tiene por delante para la próxima década. Sin duda, tendrá que responder a desafíos vinculados al refuerzo de su misión, específicamente mexicana, y habrá de continuar construyendo nuevas capacidades técnicas que le permitan desarrollar proyectos punteros en evaluación. Pero en este mundo global en que nos movemos y en el contexto iberoamericano en que se plantean metas educativas exigentes, su implicación en las tareas de cooperación y apoyo mutuo para la mejora resulta ineludible.

¹ <http://www.oei.es/metas2021/libro.htm>

² <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article9489>

CAPÍTULO **3**

LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS NACIONALES DE APRENDIZAJE

ANDRÉS SÁNCHEZ MOGUEL

EN 2005, CUANDO POR PRIMERA VEZ SE APLICARON LOS EXÁMENES PARA LA CALIDAD Y EL LOGRO EDUCATIVOS (EXCALE), EL CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN A GRAN ESCALA EN MÉXICO ERA MUY DIFERENTE AL ACTUAL. YA ENTONCES EXISTÍA UNA DEMANDA IMPORTANTE DE INFORMACIÓN SOBRE LOS APRENDIZAJES ALCANZADOS POR LOS ALUMNOS DE EDUCACIÓN BÁSICA, PERO LA PRUEBA ENLACE, QUE HACE LA DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE LA SEP, AÚN NO EXISTÍA Y LAS PRUEBAS DE ESTÁNDARES NACIONALES PRESENTABAN LIMITACIONES TÉCNICAS¹. LOS PROPÓSITOS DEL INEE AL DESARROLLAR EVALUACIONES DEL APRENDIZAJE FUERON ENTONCES, Y SIGUEN SIENDO, CONOCER EL RENDIMIENTO ACADÉMICO DE LOS ALUMNOS Y, AL MISMO TIEMPO, EXPLORAR LOS FACTORES DE SU CONTEXTO, PARA EMITIR JUICIOS DE VALOR SOBRE ESTE ASPECTO DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL (SEN), Y DE ESA MANERA, APOYAR LA TOMA DE DECISIONES DOCUMENTADA, ASÍ COMO RENDIR CUENTAS A LA SOCIEDAD SOBRE EL ESTADO QUE GUARDA LA EDUCACIÓN.

Una intención explícita de estas pruebas, que Arturo de la Orden analiza con detalle en su colaboración para este volumen, es la comparabilidad en el tiempo. La decisión de alinear los Excale al currículo nacional obedece a la intención de obtener información que pueda responder a las preguntas: ¿en qué medida se están alcanzando los aprendizajes pretendidos? y ¿qué tanto se está dotando a los estudiantes de los conocimientos y habilidades que se establecen, de facto, como un aspecto del derecho a la educación?

¹ El escrito de Felipe Martínez Rizo en este mismo documento da cuenta con mayor detalle sobre el contexto de la evaluación en México a inicios del siglo XXI.



Codificación de Excale Preescolar; 2011.

En un primer momento, el trabajo realizado en la Dirección de Pruebas y Medición estaba enfocado a desarrollar un método adecuado para tener instrumentos de alta calidad, basado en los avances internacionales sobre diseño de pruebas criterioles, tal como Eduardo Backhoff señala en su escrito, en este mismo documento.

Es destacable, en esta primera etapa, el gran apoyo que recibimos de diferentes actores educativos, muchos de ellos con visiones encontradas, pero dispuestos a la discusión académica para llegar a consensos: diseñadores del currículo, autores de libros de texto, académicos, profesores y directores de escuela, que generosamente aceptaron nuestras invitaciones a discutir; a veces en jornadas extenuantes, los detalles que poco a poco conformaron las primeras versiones de los Excale, alineados al currículo de 1993 (vigente en ese momento) y aplicados durante los primeros años de existencia del INEE. En ocasiones logramos que se sentaran a dialogar personas y grupos que previamente tenían reservas entre sí. Este trabajo colegiado, que consiste en incluir tantas perspectivas sensatas distintas como sea posible, continúa. Aproximadamente 50 personas externas han participado con sus análisis y aportaciones en la factura de cada Excale. Consideramos esta parte del trabajo como una gran fortaleza del proceso de construcción de pruebas nacionales; la participación, por ejemplo, de profesoras y profesores de las 32 entidades federativas, de educación indígena, rural, urbana pública y privada, en la validación de los reactivos que se utilizarán en los exámenes, nos aporta ciertas garantías de que lo que se pregunta a los estudiantes de todo el país es pertinente. Las contribuciones de Noemí García y Gabriel Ojeda a este informe se centran justamente en su vi-

sión del trabajo en grupo que se ha llevado a cabo para desarrollar nuestras pruebas².

El ejercicio de diseño colegiado sigue siendo intenso cada año. Casi al mismo tiempo en que se terminó una serie completa de las pruebas alineadas al currículo de 1993, éste cambió y hubo que iniciar una nueva serie. Actualmente se desarrollan ya las pruebas correspondientes a tercero de secundaria y se encuentran en proceso de construcción las que estarán alineadas al currículo de tercero y sexto de primaria.

Desde los primeros años supimos que una de las principales dificultades al comunicar los resultados de los Excale está en expresar claramente cuál es su objeto de análisis. Aunque se ha explicado de diversas formas, incluyendo las metáforas³, aún no es claro para

2. Además del trabajo de especialistas externos, son varias las áreas del Instituto que participan en los Excale; es destacable el enorme esfuerzo que hace la Dirección de Administración y Finanzas para resolver los contratos y solicitudes de materiales y servicios ante una normatividad francamente complicada, y el gran apoyo que ofrece la Dirección de Informática para automatizar procesos y capturar grandes volúmenes de pruebas y cuestionarios con confiabilidad.

3. Por ejemplo, se pueden equiparar los usos correctos de los Excale con la labor de un epidemiólogo. Dicho especialista no busca conocer el estado de salud de cada persona, sino reconocer la distribución, la frecuencia y el movimiento de diferentes enfermedades en las poblaciones como conjunto. Los estudios de este tipo llevan a acciones conjuntas, no individuales, como campañas de vacunación o cercos sanitarios.

mucha gente que los Excale no hacen una evaluación de los estudiantes, sino del Sistema Educativo Nacional con respecto al logro escolar que se alcanza. A lo largo del tiempo, hemos recibido muchas solicitudes para dar información sobre escuelas o estudiantes específicos, pero el diseño de estas pruebas no permite ofrecer datos a estos niveles de desagregación. Los Excale se aplican a una muestra de escuelas; en cada una, sólo unos 35 estudiantes son seleccionados para responder los formatos; son matriciales, lo cual significa que cada alumno responde únicamente una pequeña parte del total de reactivos de una de las cuatro asignaturas que se evalúan cada año. De este modo, por ejemplo, sólo unos ocho o nueve estudiantes de una misma escuela responden el Excale de Español, y cada uno de ellos

responde apenas una cuarta o quinta parte de lo que se evalúa, de tal manera que, por escuela, sólo se reúnen una o dos respuestas a cada pregunta de dicha prueba. Es claro que esta información no es suficiente para decir algo certero ni de los alumnos que las contestaron ni de las escuelas que participaron; pero agrupados, sus datos son de gran valor para estimar el logro que tienen los estudiantes en los niveles nacional, estatal, y por algunos tipos y modalidades escolares.

La aparición en 2006 de la prueba ENLACE, con propósitos y diseño muy distintos a los de Excale, ha disminuido la presión para que éstos den resultados por alumno.

El reverso de la moneda es aportado por quienes han dicho que, debido a que Excale no se aplicó en su escuela, los resultados no les aluden, lo cual tampoco es cierto, pues la muestra está calculada para darnos una buena aproximación del logro a nivel nacional, y en muchas ocasiones estatal, de modo que los resultados obtenidos hablan de lo que se aprende en las diferentes aulas del país.

La existencia simultánea de ENLACE y Excale causa desconcierto. ¿Por qué hacer dos pruebas nacionales alineadas al currículo? ENLACE se aplica censalmente y permite obtener información por alumno, mientras que sus resultados agrupados pueden tener sesgos muy difíciles de estimar (por ejemplo, al no estar cuantificada la proporción de estudiantes de diferentes subpoblaciones que no participan en la prueba). Por el contrario, Excale, como se menciona arriba, no permite dar resultados por alumno, pero sí agregados nacional y estatalmente. La prueba desarrollada por la SEP, al ser aplicada a cada alumno con la intención

de dar resultados individuales, considera una cantidad acotada de contenidos curriculares, mientras que la del INEE, debido a su arreglo matricial, puede incluir más preguntas y por tanto abarcar porciones mayores del currículo. Algunos usos de ENLACE la hacen una prueba de alto impacto (por ejemplo, al utilizar los resultados de los alumnos como componente de Carrera Magisterial), mientras que Excale es de bajo impacto. Finalmente, esta última incluye algunos elementos que serían muy difíciles y costosos de aplicar en una prueba censal, como son la evaluación de niños de tercero de preescolar, y la de contenidos que requieren una respuesta construida amplia, como la Expresión escrita.

Visibilizar estas diferencias para mostrar los ámbitos de competencia y usos pertinentes de cada prueba no ha sido fácil. El INEE y la Dirección General de Evaluación de Políticas han realizado esfuerzos en los últimos años por hacer una reflexión conjunta de estos temas y buscar elementos “de diálogo”, con el fin de generar cierta complementariedad en las informaciones que ambas ofrecen. Estos trabajos aún están por dar su fruto.

Aumentar los usos correctos de la información que los Excale aportan al SEN ha sido una preocupación constante. No nos cabe duda de que la información resultante puede ser de gran utilidad para el desarrollo de políticas educativas relacionadas con la formación inicial y continua de los docentes, con el diseño curricular y de materiales educativos, y con la focalización de esfuerzos en determinadas entidades y modalidades educativas. La información sobre factores asociados al logro, tema al que el INEE ha dedicado algunos volúmenes, también puede ser de uso regular cuando se reflexiona acerca de las condiciones de gestión y organización escolar, y sobre los programas de desarrollo social que benefician a las familias de los estudiantes. Recientemente, hemos buscado ampliar nuestra perspectiva sobre los usos pedagógicos de los Excale.

En algún momento de la historia de la Dirección de Pruebas pensamos que era posible que a partir de los resultados en el logro, nosotros mismos pudiéramos desarrollar sugerencias novedosas y certeras de política educativa. Nuestros esfuerzos al respecto no dieron el fruto esperado, pero nos enseñaron que el diseño de políticas requiere un panorama amplio de información académica y política, así como el trabajo de especialistas, al cual podemos contribuir sólo con determinados datos.

La aportación de la Dirección de Pruebas debe incluir la capacidad de comunicar con oportunidad y claridad los resultados de las pruebas a audiencias clave, desafío que aún hemos de superar:

- Por diversas razones, en este momento tenemos un rezago importante en el reporte de resultados de las aplicaciones más recientes de los Excale, entre ellas, los cambios curriculares que sobrecar-



Nota del periódico *La Jornada* sobre aplicación de Excale, 2006.

Devo ha aprender
a ezcribir vien



Prueba Excale Ciencias.

garon al área con la necesidad de hacer pruebas alineadas a los nuevos programas. El rezago debe resolverse, pues el sentido de la evaluación está en entregar resultados de manera tan fluida y oportuna como sea posible.

- La información que ofrecemos no siempre es suficientemente clara. En ocasiones, la abundancia de datos y precisiones dificulta la lectura de los mensajes centrales. Actualmente desarrollamos formatos que permitan comunicar los resultados de manera más directa.
- Los reportes de las pruebas Excale se han presentado a muy diferentes audiencias, que incluyen autoridades educativas, personal de las áreas técnicas de la Secretaría de Educación Pública y de las secretarías estatales de educación, profesores, directivos y supervisores, investigadores educativos, medios de comunicación, entre otros. Sin embargo, la interlocución con estos grupos no se ha consolidado como una práctica periódica, en la que el análisis conjunto de los resultados dé lugar a propuestas de mejora.
- Ciertas audiencias aún miran los resultados del logro educativo desde una lógica "deportiva", esto es, como si fueran *scores* en una tabla de rankeos para saber quién es el mejor y el peor de la temporada. Estos grupos no han logrado percibir la información que se obtiene de las pruebas de logro, como elemento de juicio para detectar fortalezas y debilidades que conduzca a acciones para la mejora. Está en las funciones del INEE participar en el establecimiento de una cultura de la evaluación que permita trascender interpretaciones

simplistas de este tipo. Algo se ha avanzado en este camino, pero todavía no es suficiente.

- Descifrar el significado de los informes Excale para algunos resulta muy complejo aún. Por ejemplo, hay quienes tienden a asociar directamente los resultados con la calidad de la escuela o de los maestros, sin tomar en cuenta factores contextuales que inciden en los mismos. El extremo contrario, disociar totalmente los resultados escolares de la responsabilidad que tienen los profesores y las escuelas, tampoco es deseable. Desde su creación, el INEE ha buscado ofrecer informes equilibrados que no caigan en ninguna de las dos posturas, publicando, por ejemplo, análisis de factores asociados al logro. No obstante, debemos continuar trabajando en este terreno.

La preocupación ante los desafíos enunciados, así como la reflexión constante en la interlocución con diferentes actores educativos y ante los errores que hemos cometido, nos han llevado a buscar nuevas maneras de trabajar en la tarea encomendada. En el reporte de la aplicación 2008 de Excale, se incluyó un apartado en el que explícitamente se enuncian usos adecuados e inadecuados de las pruebas, con la intención de evitar



Comité de
Formación cívica
y ética.

interpretaciones erróneas. En la búsqueda de mejores usos de los datos, los reportes que están preparándose buscarán colocar más claramente los mensajes centrales, con textos breves y sustanciosos, así como gráficas que pretenden informar sin saturar.

Además de estos cambios en los informes, la Dirección de Pruebas y Medición trabaja en dos proyectos especiales, cuyo cometido es fortalecer la calidad técnica de las evaluaciones:

- A partir de nuestro Plan Maestro de Desarrollo, y tomando en cuenta solicitudes reiteradas para reconocer las especificidades de las pruebas nacionales con la población indígena, estamos llevando a cabo, con la Universidad Autónoma de Baja California, un estudio de factibilidad de adaptación del Excale de Pensamiento matemático de preescolar a la lengua y cultura maya.
- Reconociendo la necesidad de hacer estudios de validación, se examina también el Excale de Lenguaje y Comunicación de tercero de preescolar. Particularmente nos interesa verificar que el turno

que toman los niños para responder esta prueba de ejecución no provoca sesgos en los resultados.

Por otro lado, conviene comentar que el plan de pruebas que se diseñó en 2004 ha sufrido algunos cambios. Inicialmente, contemplaba una réplica cada dos años de las pruebas de sexto de primaria y tercero de secundaria a una muestra relativamente pequeña. El análisis de los resultados comparativos nos ha confirmado que dos años son muy pocos para dar cuenta de cambios. Otra modificación consiste en ampliar a dos años el tiempo dedicado al diseño de pruebas, lo que permite una reflexión más cuidadosa de lo que ha de evaluarse y la mejor manera de hacerlo, y otorga tiempos más adecuados para desarrollar las versiones finales, tras el análisis de los resultados del piloteo.

Para terminar, me gustaría destacar que en el centro de la reflexión de quienes hacemos las pruebas Excale, está la preocupación por explorar de la manera más amplia posible, los usos adecuados de sus resultados, comunicar más claramente los hallazgos fundamentales, prevenir contra las interpretaciones incorrectas y continuar fortaleciendo la calidad técnica del trabajo del INEE. La Dirección de Pruebas y Medición no tiene un trabajo rutinario que siga siempre caminos conocidos. Desde que fui invitado a dirigirla, he aprendido algo nuevo cada día, y todos los colaboradores del área han mostrado constantemente su creatividad y capacidad de encontrar nuevos enfoques para mejorar la interesante tarea de desarrollar pruebas nacionales, que si bien no nos dicen nada sobre alumnos individuales, sí nos dicen mucho sobre el Sistema Educativo Nacional en su conjunto.



De 2003 a 2012, el INEE ha realizado
15 levantamientos de datos piloto y
25 de datos definitivos.

El análisis curricular y los Excale de Ciencias naturales

NOEMÍ GARCÍA GARCÍA

El imaginario

El primer borrador de este texto lo escribí en un viaje a Paramaribo, Surinam. Les comparto esto porque quizá algunos de ustedes no conozcan ese país y de inmediato habrán creado un imaginario de él; y es que cada uno de nosotros, con los referentes que tenemos, creamos imaginarios. Eso me pasó en 2005 cuando por primera vez el INEE me invitó a participar en el Comité Académico del Excale de Ciencias naturales.

Diversidad de experiencias en los integrantes de los comités

Una de las fortalezas de los comités está en sus integrantes, ya que participan diseñadores de programas, de materiales educativos, investigadores, maestros de grupo de distintos niveles y especialistas. En 2005, por primera vez el INEE realizó un Excale de Ciencias naturales y fue también la primera experiencia para quienes participamos en su elaboración. Cuando se nos explicó que el Comité Académico debía realizar el análisis del programa de estudios, la revisión de la retícula y la selección de contenidos que serían evaluados—los cuales se concentrarían en la Tabla de contenidos—, la tarea parecía sencilla, pues todos conocíamos muy bien los programas de la asignatura y los materiales educativos. Sin embargo, en el momento que se nos presentó la propuesta de retícula y la metodología con base en la cual se había elaborado por el equipo del INEE, nosotros, al tener ideas divergentes, nos negamos a aceptarla y nos dimos a la tarea de construir “la nuestra”.

Rigor y pertinencia metodológica

Después de varias horas de trabajo y de realizar—en sentido estricto— un corte y pega de contenidos programáticos en pliegos de papel, nos convencimos de la pertinencia de la propuesta del INEE e incorporamos en ella cambios y precisiones. Éste fue un buen inicio, pues nos convencimos del rigor y la consistencia del proceso metodológico.

El análisis curricular y los Excale

Cada experiencia en el diseño de los Excale ha sido diferente porque, si bien la tarea pareciera ser la misma, ni las propuestas curriculares—que son un referente



específico con que trabajamos— ni los actores que integramos los distintos comités hemos sido los mismos.

El Plan y programas de estudio 1993, así como los libros de texto de los alumnos y de los maestros fueron los elementos básicos para la construcción de los Excale de Ciencias naturales de tercero de primaria en 2005, de sexto de primaria en 2008 y de la reelaboración del Excale de tercero aplicado nuevamente en 2009.

En mi caso, como autora de libros para el maestro y coordinadora del equipo técnico pedagógico de los libros de texto, esta labor me demandó la toma de distancia y el análisis crítico del currículo. La retícula nos permitió identificar fortalezas en la propuesta curricular, pero también debilidades, por ejemplo, en la secuenciación, la graduación de los contenidos y el tratamiento de algunos temas en los materiales educativos. Téngase presente que en el año 2000 habíamos concluido el diseño de los libros para el maestro y para los alumnos de primaria.

En el caso del Excale de tercer grado que se aplicaría en 2009, la experiencia tuvo otro matiz tanto para el INEE como para la SEP, ya que en ese año se estaba implantando, en etapa de prueba en 5 mil escuelas, una nueva propuesta curricular en 3º y 4º de primaria. La oportunidad de conjugar el diseño de los nuevos programas con el rediseño del Excale del mismo grado elaborado en 2005, permitió obtener elementos para la toma de decisiones, no sólo respecto de la construcción del Excale, sino del nuevo currículo, cuya coordinación académica estaba a mi cargo.

Actualmente, el diseño del Excale de Ciencias naturales 2011 de sexto de primaria nos representa un reto y una oportunidad para indagar acerca del desarrollo del Plan de estudios de Educación Básica 2011 y los programas correspondientes.

Finalmente, concluyo expresando mi reconocimiento al INEE por la tarea que realiza y mi agradecimiento por permitirme participar en este espacio de construcción y enriquecimiento.

LOS RETOS QUE ENFRENTÓ EL INEE PARA EVALUAR EL LOGRO EDUCATIVO DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

EDUARDO BACKHOFF ESCUDERO

En febrero de 2004 fui nombrado titular de la Dirección de Pruebas y Medición (DPM). A ésta se le había encomendado como tarea central evaluar el aprendizaje que obtienen los estudiantes en los niveles de educación básica y media superior. La DPM también se propuso realizar estudios complementarios que pudieran explicar las diferencias del logro educativo en relación con las condiciones socioeconómicas y escolares en que viven y estudian los alumnos mexicanos. Todo lo anterior con el fin último de proporcionar información válida y útil para mejorar los servicios educativos que se ofrecen en el país y a la vez coadyuvar a la rendición de cuentas a la que tiene derecho nuestra sociedad.

Para poder cumplir cabalmente con esta responsabilidad, era necesario contar con personal capacitado en materia de evaluación a gran escala. Específicamente, se requería personal altamente calificado en el campo de la psicometría y especialistas experimentados en evaluar sistemas educativos completos.

Es importante decir que desde un inicio, la DPM contaba con algunos profesionistas que habían participado de manera directa en diversos estudios nacionales sobre aprovechamiento escolar, coordinados por la entonces Dirección General de Evaluación, de la Secretaría de Educación Pública. Aunque esta experiencia era importante de inicio, a su vez era insuficiente para afrontar los grandes retos que im-

PLICABA evaluar la calidad del Sistema Educativo Nacional (SEN). Por consiguiente, se tuvo que adoptar un modelo y una metodología que posibilitara el cabal logro de los propósitos de la DPM.

Este breve documento tiene la intención de describir la forma en que fueron abordados y resueltos los retos de mayor importancia

a los que se enfrentó la DPM en el periodo 2004-2008: 1) definir una estrategia para evaluar al SEN con las limitaciones del personal disponible; 2) diseñar y desarrollar un plan de evaluación del aprendizaje de largo plazo; 3) adoptar una metodología robusta para elaborar instrumentos de medición válidos y confiables, y 4) establecer lineamientos para interpretar y difundir los resultados de las evaluaciones.

El primer gran reto que afrontó la DPM fue definir la forma de evaluar al SEN con las limitaciones del personal antes señaladas. En estas circunstancias se optó por aceptar que no se tenía la experiencia ni el conocimiento necesarios para diseñar y poner en marcha un sistema de evaluación nacional de logro educativo con la calidad que se requería. Dos grandes ideas se adoptaron como ejes rectores para desarrollar el trabajo de la DPM: 1) partir del estado del arte en materia de evaluación del aprendizaje en el mundo; es decir, aprovechar al máximo las experiencias y los conocimientos de otros sistemas de evaluación nacionales e internacionales, y 2) realizar el trabajo de la DPM de manera colegiada, con la ayuda y asesoría de los mejores expertos nacionales e internacionales disponibles.

Por lo anterior, fue necesario localizar a diversos especialistas en evaluación de sistemas educativos, con dos propósitos: 1) contratar sus servicios para diseñar y desarrollar los distintos productos requeridos en cada una de las etapas del proceso evaluativo, cuando era necesario por su complejidad y las limitaciones de tiempo, y 2) recibir capacitación y asesoría para que el personal del INEE aprendiera la forma correcta de realizar en un futuro estos trabajos sofisticados y complejos. El modelo que utilizó la DPM operó de la siguiente manera:

1. Se reconoció una necesidad que no podía ser resuelta por el personal disponible.
2. Se identificó y contrató a expertos en la materia para que le dieran solución, con la ayuda de personal técnico de la DPM.
3. Se le solicitó al mismo experto que capacitara a los colaboradores que lo estaban apoyando.
4. Una vez capacitado el equipo del INEE, éste realizó el mismo trabajo en la siguiente ocasión, bajo la supervisión del especialista.
5. Finalmente, los técnicos de la DPM realizaron los trabajos sin la supervisión de los expertos.

Con este esquema de contratación y supervisión, el INEE logró diseñar y desarrollar el sistema de evaluación del aprendizaje adecuado para cumplir con las funciones encomendadas, a la vez que capacitó a su propio personal en las técnicas psicométricas más desarrolladas y sofisticadas en la actualidad. Es decir, en muy poco tiempo, la DPM no sólo desarrolló su propio

*Evaluar
para
transformar*



Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán.

Reunión de trabajo de traducción y adaptación de diez reactivos del Excale a la lengua maya, 2012.

sistema de pruebas de logro, sino que además se ubicó en la vanguardia en las técnicas de evaluación del aprendizaje a gran escala, indispensables para evaluar sistemas educativos.

Por otro lado, para desarrollar muchos de los productos y subproductos necesarios para diseñar y construir instrumentos que midieran eficazmente el aprendizaje que logran los estudiantes, fue necesario contar con la participación colegiada de una gran diversidad de especialistas nacionales, conocedores del currículo, de los dominios cognitivos por evaluar, así como del contexto educativo nacional. Por dicha razón, un denominador común del trabajo de la DPM fue solicitar el apoyo de las autoridades educativas al máximo nivel (por ejemplo, Dirección General de Desarrollo Curricular, Dirección General de Evaluación, y Dirección General de Materiales y Métodos); convocar a los especialistas nacionales expertos en la teoría y aproximaciones didácticas de los distintos dominios curriculares a evaluar, a los representantes de distintas instituciones educativas de gran prestigio (por ejemplo, UNAM, Colmex, UAM, Cinvestav), y contratar a una gran cantidad de profesores de educación básica de todo el país, con la experiencia y el saber sobre la enseñanza de los conocimientos y habilidades que se requerían evaluar.

Otro reto que la DPM afrontó al inicio de su gestión tuvo que ver con la definición de un plan de evaluación que explicitara puntualmente: 1) los dominios cognitivos que se deberían evaluar, 2) los grados escolares que deberían ser objeto de la evaluación, y 3) el calendario de evaluación detallado de cuando menos una década, así como los meses del año escolar en que se deberían realizar las evaluaciones. Para

contestar estas preguntas, se analizaron distintos programas de evaluación del aprendizaje de otros países, que compartían los propósitos centrales del INEE. Especialmente se analizaron dos de los más consolidados en el mundo: NAEP (Evaluación Nacional para el Progreso Educativo, por sus siglas en inglés), de origen estadounidense y PISA (Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). De ambos programas se rescataron aquellos elementos considerados prudentes, con el fin de garantizar una experiencia evaluativa exitosa para México.

Para diseñar el plan de evaluación del aprendizaje se partió del contexto educativo nacional y de sus particularidades. Concretamente, se tomó en cuenta que en el nivel de educación básica, el SEN cuenta con un currículo nacional y libros de texto gratuitos, así como con un sistema más o menos uniforme de formación de profesores. Se consideró que en estas circunstancias era pertinente evaluar los aprendizajes que se establecen en el currículo nacional, entendido éste en su acepción más amplia e inclusiva: planes y programas de estudio, libros de texto para estudiantes, libros para el profesor, y guías y fichas didácticas. Ante la imposibilidad de evaluar todo en una sola prueba, se evaluaron sólo los dominios cognitivos de mayor

importancia (matemáticas, español, ciencias sociales y ciencias naturales). Asimismo, como las pruebas del INEE se consideran sumativas, se decidió evaluar a los estudiantes de grados terminales de cada ciclo escolar, además del tercer grado de primaria. De esta manera se establecieron intervalos escolares de tres grados: 3° de preescolar, 3° y 6° de primaria, 3° de secundaria y 3° de bachillerato. Debido a que los conocimientos y habilidades que adquieren los estudiantes no cambian significativamente de un año a otro, se consideró pertinente y económico evaluar a los de un mismo grado cada cuatro años.

Una vez definidos los aspectos centrales de la evaluación (población, contenidos y temporalidad), se tuvo la necesidad de definir un esquema o calendario de evaluaciones del aprendizaje que contemplara la rotación de grados y dominios cognitivos a evaluar a través del tiempo. Lo anterior se plasmó en el documento conocido como *Plan General de Evaluación*



Reunión de trabajo de Excale Preescolar, 2008.

del Aprendizaje, elaborado en 2005, donde se detalla, justifica y documenta la racionalidad del sistema de evaluación adoptado por la DPM. Una característica sobresaliente de este plan es la posibilidad de darle seguimiento a generaciones de estudiantes. Por ejemplo, si en 2006 se evaluó a los niños de tercero de primaria, en 2009 a los de sexto, y en 2012 a los de tercero de secundaria, aunque no son los mismos estudiantes —puesto que las evaluaciones del INEE son muestrales—, sí es posible estimar lo que agregan tres grados escolares en el aprendizaje de los estudiantes.

Una vez establecido el plan de evaluación del aprendizaje, el siguiente reto consistió en definir la mejor manera de evaluar lo que aprenden los estudiantes como producto de su escolaridad. Es decir, se necesitaba contar con una metodología robusta para poder diseñar, construir, aplicar, analizar y validar las pruebas o exámenes con las cuales se evaluaría el logro educativo de los estudiantes mexicanos. Estas pruebas, conocidas por su acrónimo Excale (Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos), se definie-

ron como pruebas criterioles, alineadas al currículo nacional, con un formato matricial y, principalmente de opción múltiple, al tomarse en cuenta tanto las necesidades nacionales como las mejores prácticas evaluativas internacionales.

Estas pruebas son criterioles pues su intención es conocer en qué medida los estudiantes dominan los conocimientos y habilidades aprendidos en la escuela; es decir, el criterio es la cantidad de material educativo que los estudiantes en su conjunto dominan en cada asignatura. Son alineadas al currículo ya que México cuenta con planes y programas de estudio nacionales únicos de educación básica, donde se establecen los conocimientos y habilidades que los niños y jóvenes mexicanos deben aprender, independientemente del tipo de escuela en la que estudien. Son matriciales en el sentido de que los conocimientos y habilidades del currículo se exploran en una especie de matriz alumno-contenido, donde algunos estudiantes contestan ciertas preguntas, mientras que otros responden a reactivos diferentes, en un entramado donde, entre todos resuelven todas las preguntas de cada Excale. Finalmente, debido a la cantidad de estudiantes que se evalúa anualmente, la mayoría de las pruebas de logro del INEE tiene un formato de opción múltiple, con una respuesta correcta y tres distractores. No obstante, la prueba de expresión escrita es de respuesta abierta, donde el estudiante debe redactar diversos textos que son corregidos por jueces, con base en rúbricas.

Un último reto que deseo puntualizar es el que tuvo que ver con la interpretación y difusión de los resultados que arrojan los Excale. Conocer los resultados de aprendizaje, sin tener elementos para poder explicar las diferencias que se observan, resulta de poca ayuda para las autoridades que tienen la responsabilidad de formular políticas educativas. Por lo anterior, se tomó la determinación de diseñar instrumentos que proporcionen información sobre el contexto personal y escolar de los estudiantes, que aporten en la realización de estudios y en la formulación de hipótesis que ayuden a entender las causas del estado en que se encuentra la educación en México.

Finalmente, una parte menos técnica, pero difícil de lograr, fue la de difundir los resultados de la DPM, de tal manera que fueran comprensibles y apreciados por las audiencias destinatarias: las autoridades educativas, los docentes, los académicos y la sociedad en general. En esta área, que apenas incursionamos, hay mucho trabajo por hacer y mucho por aprender. No dudo que, al ser el INEE una comunidad que aprecia el aprendizaje, en muy poco tiempo logre definir la mejor práctica de difusión de los resultados. Con ello se cerraría el círculo de la evaluación que se inició cuando se creó el Instituto en 2002.



USOS PEDAGÓGICOS DE LAS PRUEBAS EXCALE

JOSÉ FRANCISCO SOARES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos asegura a todos los niños y jóvenes de entre 4 y 17 años de edad el acceso a la educación básica y media superior. Aunque la cobertura aún no es completa en preescolar, secundaria y bachillerato, el derecho a la educación se define actualmente como el derecho a aprender competencias que permitan la inserción crítica y plena en la sociedad. Este tema se desarrolló ampliamente en el documento *El Derecho a la Educación en México* (INEE, 2009), donde se ofrecen elementos para entender la importancia de la educación básica en la construcción de la ciudadanía. Aprender lo que está en el currículo nacional es, en México, una manera de expresar el concepto del derecho a la educación.

Sin embargo, un derecho cuya atención no se verifica, es sólo una utopía. Por ello, distintos países han establecido evaluaciones del desempeño de los estudiantes en educación básica; dichos instrumentos deberían ser vistos principalmente como herramientas para la verificación de que el derecho a la educación es atendido.

Estas evaluaciones cumplen otras funciones en relación con el sistema educativo: apoyan reflexiones sobre el currículo, sobre la idoneidad y calidad de los libros de texto, la administración del sistema y la formación inicial y continua de los docentes. De manera más instrumental, las evaluaciones se utilizan también para la producción de indicadores que pueden ser transformados en metas educativas, o utilizados como insumos para el seguimiento de las políticas sociales y económicas de los gobiernos.



Además de estas funciones, las evaluaciones nacionales también deberían ser útiles para guiar los proyectos pedagógicos de las escuelas, pues un programa de evaluación del sistema educativo que consume tantos recursos debe contribuir de manera más directa a la

educación de los estudiantes. Por otra parte, la percepción de utilidad es particularmente importante para que los maestros y directores generen un entorno propicio para la aplicación de las evaluaciones.

Desde que el INEE surgió hace diez años, estos fines fueron considerados en su *Plan General para la Evaluación del Aprendizaje*, un documento basado en los conocimientos más sólidos existentes en torno a la evaluación educativa. Su lectura muestra cómo cada etapa de las evaluaciones del INEE —las pruebas Excale— fue planeada detalladamente antes de llevarse a cabo. Éste es un documento cuya importancia va mucho más allá del INEE, y que resulta de utilidad para cualquier especialista en el área. En particular, su disponibilidad en español lo coloca como un material valioso para apoyar procesos similares en todos los países iberoamericanos.

Los propósitos educativos de Excale se explicitaron, en primer lugar, cuando se decidió que estos exámenes deberían estar alineados al currículo; al respecto, México se encuentra en una posición favorable, pues el suyo facilita en gran medida la investigación y la aplicación de acciones pedagógicas adecuadas.

La preocupación por la relevancia pedagógica también está presente en los informes de los Excale producidos por el INEE, los cuales tienen una sección en la que se presenta un mapa de los reactivos utilizados. Esta técnica coloca los reactivos de las pruebas en la misma escala utilizada para presentar los resultados de los estudiantes; así, el lector puede saber qué temas podrían resolver los estudiantes que se encuentran en cada punto de la escala.

Esta información está disponible en el Explorador Excale, sitio web del INEE donde docentes, directores de escuelas, supervisores educativos y todo el público tienen la posibilidad de consultar los contenidos de cada evaluación.

Ahora bien, la escuela trabaja con grupos de alumnos. Esta realidad, en el contexto de las evaluaciones, implica la creación de niveles de desempeño en donde se agrega a los estudiantes según los resultados alcanzados. Los puntos de corte de diferentes niveles fueron establecidos, en el ámbito de los Excale, a través de la técnica Bookmark, que es el método más recomendado por la literatura. La metodología utilizada está descrita en otro documento cuya estructura y actualidad es expresión de la solidez del INEE.



Participante en el concurso de usos pedagógicos de Excale, 2008.

Puesto que las evaluaciones realizadas por el Instituto están basadas en las mejores prácticas existentes e incorporan los elementos usuales de relevancia pedagógica, pensar en el desarrollo de dicha dimensión para la próxima década significa considerar cuestiones muy ambiciosas.

1. El número de ítems utilizados actualmente en cada Excale es muy pequeño como para permitir la cobertura completa de los contenidos curriculares y sus diferentes matices. Sólo con una cobertura total de estos contenidos, las evaluaciones podrían cumplir con sus funciones orientadoras para la enseñanza. Ampliar el número de ítems disponibles, logrando conocer su posición en la escala de logro, no es tarea fácil, ya que los Excale se aplican cada cuatro años y, naturalmente, algunos ítems de ciclos anteriores deben conservarse para mantener la comparabilidad de las puntuaciones entre diferentes años de aplicación.
2. Aunque los documentos declaren la existencia de una alineación de los Excale con el currículo y que el proceso de construcción de ítems exija que cada uno de ellos sea referido al mismo, aún queda espacio para estudios sobre la alineación de las pruebas con el currículo nacional y con el efectivamente ofrecido a los alumnos de distintos tipos de escuelas o de las entidades federativas. Estas investigaciones podrían arrojar información útil para estudios de factores asociados que actualmente sólo consideran variables explicativas de origen social e institucional, siendo que una posible explicación para los bajos aprendizajes de los estudiantes es la falta de énfasis en la enseñanza de los contenidos curriculares.
3. Los Excale identifican el porcentaje de alumnos en cada nivel de logro y, utilizando el lenguaje de los ítems incluidos en la prueba, describen lo que los estudiantes de cada nivel saben y son capaces de hacer. Con esta información podrían desarrollarse materiales específicos para apoyar la enseñanza de alumnos en cada nivel de desempeño. Este tipo de documentos sería diferente de textos que señalan qué o cómo enseñar en general, cuya producción corresponde a instituciones orientadas a la investigación curricular. Los documentos producidos por el INEE dirigidos a profesores deberán reflejar en mayor medida la información generada por sus evaluaciones.
4. Como el Sistema Educativo Nacional es muy grande y descentralizado, la tarea de construcción de relevancia pedagógica debe ser realizada en instancias de formación continua y en los cursos de formación inicial de docentes. De éstas, sólo la primera puede ser apoyada por el INEE, ya que la segunda sobrepasa la misión de un instituto de evaluación. Por lo tanto, el INEE debe vincularse con los centros de formación de docentes y las autoridades educativas correspondientes, para que los futuros maestros conozcan las escalas de medida utilizadas por los Excale y sus respectivas interpretaciones pedagógicas. En este proceso de interacción se consolidaría un código sobre las expectativas de aprendizaje implícitas en el currículo nacional, que deberían guiar todas las acciones educativas.

El INEE tiene mucho que celebrar por lo conseguido hasta ahora, para hacer que sus evaluaciones sean relevantes para las escuelas y para los docentes de educación básica. Esta historia de éxito permite imaginar que los nuevos desafíos aquí expresados, y otros identificados a través de la reflexión cotidiana que caracteriza al Instituto, también serán resueltos.

EVALUACIONES DE LOGRO COMPARABLES EN EL TIEMPO

ARTURO DE LA ORDEN HOZ

La necesidad de comparar el rendimiento académico o logro educativo de los estudiantes en función de las puntuaciones obtenidas en diferentes aplicaciones de pruebas a lo largo del tiempo, o en la aplicación de diferentes formas de una prueba, se presenta con frecuencia en la evaluación sistemática y permanente de los sistemas educativos. Las puntuaciones obtenidas en aplicaciones de éstas o diferentes pruebas —aunque elaboradas y aplicadas con la misma finalidad— pueden diferir sensiblemente, ya que cambian las condiciones de aplicación, los sujetos examinados y la dificultad de los ítems modifica el efecto de la instrucción u otras causas. Si fuera así, obviamente, la comparación de estas puntuaciones exigiría situar las pruebas en la misma escala, es decir, expresar los resultados o puntuaciones de diferentes pruebas en una escala común. El método estadístico para situar estas puntuaciones en dicha escala es lo que llamamos equiparación de las pruebas.

Al centrarnos ahora en las evaluaciones del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, cualquier decisión sobre escalamiento y equiparación de sus pruebas vendrá determinada por la finalidad y objetivos asignados a la evaluación. Expresado de manera general, el propósito de la evaluación del INEE es la determinación de la calidad del desempeño del Sistema Educativo Nacional a través, fundamentalmente, de los niveles de logro académico de los estudiantes. Esto se traduce en una evaluación longitudinal con énfasis en los rendimientos académicos de los alumnos a lo largo del tiempo, lo cual, obviamente, exige la comparabilidad entre los grados y a través de los años. Es preciso seleccionar un modelo psicométrico que posibilite el cumplimiento de las exigencias de comparabilidad a lo largo del tiempo y, a su vez, requiera que las medidas en los distintos puntos temporales sean obtenidas con la misma “vara de medir”, sólo posible con la equiparación vertical de las pruebas.

En síntesis, las puntuaciones obtenidas en distintas aplicaciones y momentos a lo largo de un periodo

pierden las características que permitirían la comparación entre ellas, ya que los resultados difieren de una a otra. Estos cambios son efecto, como hemos señalado, de otros que paralelamente se producen en diferentes elementos del contexto educativo y social, entre los cuales podemos citar los siguientes:

cambios en los examinados y, en consecuencia, la dificultad de las pruebas; variación en los currículos y, en parte, en qué y cómo se aprende en la escuela; cambios en las concepciones de los constructos o rasgos latentes que los ítems operacionalizan (logro académico, habilidad lectora, etc.), que en las pruebas se supone que tienen un significado estable y universal, y alteración en las condiciones de aplicación de las pruebas. Todo ello pone de manifiesto la alta probabilidad de que surjan dificultades para la comparación del logro académico a lo largo del tiempo.

Ante esta perspectiva, Wright (1996) se plantea la siguiente cuestión: ¿cómo pueden ser investigados los cambios en el desempeño de los alumnos a lo largo del tiempo, cuando todo a su alrededor está simultáneamente en flujo?

Obviamente, las comparaciones requieren un marco de referencia estable, lo cual significa que, para comparar el rendimiento académico de los estudiantes a lo largo de una etapa, deben eliminarse o controlarse el resto de los cambios producidos en su contexto y que pueden afectarlo.

En efecto, la solución al problema apunta a considerar la constancia de las pruebas, especialmente de su dificultad, pero también la constancia general y el significado universal de la escala, en el mismo sentido que lo pueda tener una escala fija de longitud o de temperatura. Un metro y cinco grados centígrados representan la misma longitud y temperatura, cualquiera que sea el instrumento de medida que se use ahora o el tiempo transcurrido desde la última medición. Para ello, se precisa que las puntuaciones de un test de lectura, por ejemplo, tengan esencialmente el mismo significado, al menos, para todos los usuarios, y que los constructos



Archivo Iconográfico DGME/SEP.



habilidad lectora y logro académico tengan un significado estable y universal.

En una perspectiva más pragmática, la constancia general y el significado universal de la escala se facilitarían con el mantenimiento y el desarrollo continuado de las pruebas, ello implicaría:

- El desarrollo y mantenimiento de un banco de ítems.
- La construcción de múltiples formas y su correspondiente equiparación.
- El desarrollo de un conjunto de ítems adicionales y su piloteo en la aplicación ordinaria de las pruebas.
- El análisis IRT para reexaminar la fiabilidad de la prueba, funcionamiento de los ítems y sus eventuales sesgos.
- El desarrollo de una versión de las pruebas basada en computadora.

Por su parte, Wright responde a su pregunta en el breve trabajo citado, indicando cómo podría aumentar la estabilidad de algunas facetas de las medidas, lo cual constituye una valiosa ayuda práctica para enfrentar la solución a problemas concretos de comparabilidad de las puntuaciones de pruebas aplicadas a lo largo del tiempo.

A continuación se presenta una síntesis de las facetas de la estabilidad de las medidas para su comparación:

1. Aseguramiento de constancia de la dificultad de los ítems a lo largo de todo el periodo de pruebas. Las calibraciones de los ítems de pretest, post-test y pre-post serán estadísticamente estables.

2. Aseguramiento de la diferencia entre los ítems del pretest y del post-test. Por ejemplo, cada uno de los ítems del pretest y del post-test funcionará como dos ítems diferentes. Para ello, puede procederse a

reformatear el conjunto de datos de tal modo que cada uno se divida en dos.

3. Aseguramiento de compromiso. Con frecuencia, la estructura de la escala cambia del pretest al post-test: en el pretest, las categorías altas pueden no ser observadas y en el post-test pueden perderse las categorías bajas. Es necesario que las escalas de ambas versiones sean iguales. Para ello, las medidas deben basarse en el compromiso de una serie de calibraciones obtenidas del análisis conjunto de los datos combinados del pre y post-test.

4. Aseguramiento de la familiaridad del objeto de medida. Cuando el objeto de la medida no es familiar, por ejemplo, en un pretest previo a un programa de entrenamiento, todos los ítems serán extraordinariamente difíciles; en este caso, sería muy útil el conjunto de calibraciones del post-test. Por el contrario, en un post-test, tras un curso enfocado al dominio total del tema a medir, todos los ítems serán muy fáciles; en este caso, sí sería de gran utilidad el conjunto de calibraciones del pretest.

Ahora bien, desde su inicio el INEE tuvo clara la necesidad de conocer la evolución del rendimiento educativo en México con el fin de determinar sus tendencias, tal como lo venía haciendo, con cierto éxito, el *National Assessment of Educational Progress* (NAEP), en Estados Unidos. El INEE también estaba consciente de la necesidad de disponer de series de puntuaciones fiables de varios años, obtenidas con la aplicación sistemática de pruebas técnicamente adecuadas que entonces



Comunicación Social ISEB/SEP

Se han aplicado **427 972** exámenes Excale en
23 804 escuelas de 2003 a la fecha.

no existían, pero que hoy, al culminar su primer decenio de existencia, constituyen una espléndida realidad.

Pese a las carencias iniciales, el INEE no renunció a cumplir su función; para ello se aprovecharon puntuaciones, en principio fiables, provenientes de las evaluaciones internacionales TIMSS 1995 y una réplica del mismo examen en el año 2000; esto permitió comparar el rendimiento de los alumnos de nueve y 13 años en 1995 con los de las mismas edades en 2000 (Backhoff y Solano, 2011). Algo similar se hizo comparando los resultados de PISA 2000 con los obtenidos en 2003 (Vidal y Díaz). El INEE, sin embargo, asumió un mayor riesgo en su tercer y más importante intento al comparar los resultados, no totalmente fiables y con grandes limita-

ciones técnicas en su aplicación, obtenidos en las pruebas de Estándares Nacionales de Comprensión Lectora y Matemáticas a los alumnos de 6° de primaria y 3° de secundaria en el año 2000, con los de una muestra de estudiantes de los mismos grados, a quienes se aplicó la misma prueba en 2005. Fue el primer intento del INEE de equiparar, si no las pruebas mismas, sí las condiciones de aplicación, procedimientos y muestras. Esta comparación era muy importante porque permitiría determinar cómo había evolucionado la efectividad de la educación básica en su conjunto.

Enfrentarse a los problemas técnicos con todos los medios disponibles, acudir a los expertos y a la investigación para seguir avanzando y alcanzar la adecuada competencia técnica que garantice su solución, han sido algunos de los rasgos definitorios del modo de operar del Instituto a lo largo de su primera década. En resumen, durante este periodo, el INEE ha contribuido al avance en la práctica de facilitar la comparabilidad de los resultados de la medida del logro educativo a lo largo del tiempo, lo que, obviamente, continúa reclamando la atención de los responsables de las pruebas de evaluación de los sistemas educativos.

Referencias bibliográficas

Backhoff y Solano (2011). *Selección, análisis y adaptación de 10 especificaciones del Excale-00/Pensamiento Matemático para la población indígena maya: Tercer reporte de investigación*. Ensenada: INEE y Universidad Autónoma de Baja California.

Vidal y Díaz (2008, 20 de diciembre). *Resultados de las pruebas PISA 2000 y 2003 en México*. Recuperado de http://www.inee.edu.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=3511&Itemid=1104

Wright B.D. (1996). Comparisons require stability. *Rasch Measurement Transactions* 10:2 p. 506.

Los resultados de las evaluaciones del INEE como un reflejo del funcionamiento del sistema educativo mexicano

CELIA DÍAZ ARGÜERO

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación tiene sus cimientos donde antes los tuvo uno de los centros de investigación educativa más importantes del país. Esta afirmación no es una metáfora. Durante muchos años, el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Cinvestav funcionó en una hermosa casa ubicada en José María Velasco 101. El edificio del INEE se ubica ahora en este mismo predio. ¿Es producto de la casualidad? No lo sé, Borges consideraría que no. Yo estaría de acuerdo con él. Si aceptamos que no se trata de un hecho fortuito, podríamos decir que ese terreno parece destinado a ser un espacio donde se genera conocimiento acerca del sistema educativo. O, dicho metafóricamente, un lugar en el que podemos observar reflejos del funcionamiento del sistema educativo como si se tratara de un espejo.

Hay espejos que devuelven imágenes poco precisas, pero hay otros que permiten conocer más allá de los límites de la percepción humana; por ejemplo, el Gran Telescopio Milimétrico que se encuentra en Puebla y que fue diseñado para detectar señales provenientes del universo desde una distancia de 13 mil 400 millones de años luz; por supuesto, la precisión en el diseño del instrumento es condición necesaria para su óptimo funcionamiento. En las diferentes ocasiones que he colaborado con el Instituto, he atestiguado la complejidad técnica y la pericia con que se diseñan las evaluaciones. Ello me permite afirmar que el INEE es uno de esos espejos que nos ayudan a conocer mejor una realidad determinada.

Son muchas las imágenes que el Instituto permite recrear. Si nos centramos únicamente en los resultados de los Excale, veremos que los datos acumulados a través de los años constituyen una invaluable fuente de información. Por ejemplo, algunas de las interrogantes acerca del desarrollo del lenguaje que aún no han sido resueltas, podrían encontrar sugerentes pistas en estos datos. Una evaluación sistemática de gran escala como ésta genera posibilidades que habitualmente un investigador o un equipo de investigación no tienen.

En mis colaboraciones con el INEE he aprendido mucho. Me recuerdo, por ejemplo, frente a las enormes retículas (pegadas en la pared de mi oficina en la



Dirección de Lengua y Comunicación de la Subsecretaría de Educación Básica) elaboradas para preparar los Excale. Me recuerdo también haciendo esfuerzos por comprender qué tipo de información permiten los análisis con el modelo de Rasch y otras precisiones técnicas. Y, aunque seguramente no he aprendido todo lo que hay que saber, ha cambiado mucho mi percepción de lo que significa evaluar el funcionamiento de un sistema educativo.

Para poder ver imágenes en un espejo, es necesario arrojar luz sobre los objetos que se desea observar. Lo que el INEE hace es, precisamente, proyectar luz sobre el sistema educativo mexicano para que podamos analizarlo desde diferentes perspectivas. Celebremos los primeros 10 años del INEE con ideas que ayuden a modificar simultáneamente su labor y la de quienes somos beneficiarios del trabajo que se hace en esta institución. Yo ya tengo algunas.

ADAPTACIÓN LINGÜÍSTICA Y CULTURAL DE PRUEBAS DE LOGRO ACADÉMICO

GUILLERMO SOLANO-FLORES

La aplicación de pruebas puede ser entendida como un proceso de comunicación en el que se hacen preguntas (los ítems de una prueba) a los estudiantes, éstos las contestan, y sus respuestas son interpretadas por un sistema de evaluación (Solano-Flores, 2008). Este proceso de comunicación está mediado por factores culturales. En primer lugar, además de contener un lenguaje académico, las pruebas reflejan el estilo y el vocabulario de las personas que las escriben. En segundo lugar, la información contextual incluida en los ítems con el fin de hacerlos significativos presuponen la familiaridad del estudiante con ciertas situaciones.

Por lo tanto, la validez de una prueba puede ser afectada cuando no es posible atribuir sus resultados al conocimiento del contenido que pretende evaluar, sino al grado de familiaridad del estudiante con el estilo discursivo y el vocabulario no académico de la prueba, así como con las situaciones que constituyen la información contextual de los ítems. Diferencias entre dialectos (variantes de una misma lengua) y estilos culturales pueden privilegiar a estudiantes de ciertas regiones geográficas, a ciertos grupos étnicos o niveles socioeconómicos, a los pertenecientes al medio rural o urbano, o bien al sexo femenino o masculino. La posibilidad de tal sesgo debe tomarse muy seriamente en un país como México, que tiene una gran diversidad étnica, cultural, lingüística y socioeconómica.

Como en la mayoría de los sistemas evaluativos en el mundo, el INEE necesita contar con un conjunto de procedimientos para examinar la adecuación de sus pruebas a grupos históricamente marginados. En el caso de México, las poblaciones rurales, indígenas y de nivel socioeconómico bajo merecen especial atención.

En el campo de la evaluación educativa, hay tres estrategias básicas que se emplean para examinar y minimizar el sesgo. Una de ellas se basa en el análisis del funcionamiento diferencial de ítems (Camilli, 2006). Para examinar el sesgo de un ítem,

se seleccionan dos muestras de los grupos de interés (por ejemplo, estudiantes del medio urbano o del medio rural) cuyo desempeño en la prueba total es equivalente, y se analiza si las dos muestras

difieren significativamente en el desempeño en ese ítem. De haber una diferencia sustancial, se concluye que está sesgado y se elimina o se trata de identificar y resolver la fuente del sesgo. Hay evidencia de que incluso una palabra o una expresión idiomática quizá sean responsables del funcionamiento diferencial de un ítem (Ercikan, 2002).

Una segunda estrategia proporciona información indirecta sobre los procesos cognitivos que tienen lugar cuando los estudiantes interpretan y responden a los ítems. Ésta consiste en dar a los estudiantes versiones preliminares y entrevistarlos acerca de los conocimientos y razonamientos que usan.

Una tercera estrategia emplea el juicio de evaluadores y se enfoca en organizar talleres de revisión en donde maestros, expertos en currículum, lingüistas y especialistas en medición educativa examinan los ítems y recomiendan modificaciones cuyo propósito es asegurar que estén escritos de manera que la mayoría de los estudiantes pueda entender sin dificultad.

Los métodos empíricos y los basados en el juicio de evaluadores producen distintos tipos de información sobre sesgo (Hambleton y Jones, 1992). Por tanto, la información sobre el funcionamiento diferencial de ítems, las entrevistas cognitivas y los talleres de revisión deben ser usados en combinación. El primer método es bien conocido por los equipos de desarrollo de pruebas. En cambio, sólo recientemente se ha prestado más atención al potencial que las entrevistas cognitivas y los talleres de revisión tienen para identificar fuentes de sesgo cultural y lingüístico. Estas estrategias permiten identificar y resolver diversos aspectos de validez cultural durante todo el proceso de desarrollo de pruebas, mediante la participación de estudiantes de distintos grupos regionales, étnicos y socioeconómicos, así como la de muestras de maestros de dichos estudiantes (Basterra, Trumbull y Solano-Flores, 2011).

El uso de pruebas en poblaciones para las que no fueron diseñadas originalmente presenta retos lingüísticos y culturales aún más serios que los planteados por el desarrollo de los instrumentos. Un caso importante de adaptación cultural emerge en el contexto de pruebas internacionales. Las pruebas PISA se administran periódicamente a estudiantes de varias decenas de países, incluyendo México. Originalmente escritas en inglés,





Archivo Iconográfico DORTU/SEP.

dichas pruebas son traducidas por cada país de acuerdo con lineamientos proporcionados por el organismo coordinador del programa.

Con financiamiento del INEE, hemos desarrollado una teoría y una metodología para la revisión de traducciones de pruebas (Solano-Flores, Backhoff, y Contreras-Niño, 2009). La teoría presta especial atención a los aspectos semánticos, cognitivos, sociolingüísticos, socioculturales y de constructo, lo que permite la evaluación de la calidad de la traducción de las pruebas. La metodología es sensible a la diversidad lingüística e incluye la participación de educadores, traductores y especialistas en currículum, contenido y medición, quienes discuten e identifican, por consenso, distintos aspectos de la traducción de los ítems. La teoría y la metodología facilitan la identificación de errores de traducción con un nivel de precisión no obtenido anteriormente con otros procedimientos. Además, hemos establecido el correlato empírico entre el error de traducción y el desempeño de los estudiantes en pruebas traducidas (Backhoff, Contreras-Niño y Solano-Flores, 2011). Esta teoría y esta metodología pueden contribuir a optimizar la participación de México en pruebas internacionales y a refinar los elementos de interpretación de los resultados de tales pruebas (Solano-Flores, Contreras-Niño y Backhoff, 2012).

Otro caso importante de adaptación cultural es la traducción y adecuación de pruebas para la población indígena. Medir el logro académico de minorías lingüísticas (es decir, poblaciones cuya primera lengua no es la predominante de una sociedad, un país o un sistema



escolar) plantea serios retos derivados de su heterogeneidad. Cada individuo tiene un patrón único de dominio en la modalidad oral y en la lecto-escritura tanto en la primera lengua como en la segunda; dependiendo de su historia escolar, cada estudiante tiene un patrón único de desarrollo de lenguaje académico en ambas (Solano-Flores y Trumbull, 2008). Debido a tal heterogeneidad, la decisión de evaluar a las minorías lingüísticas en una u otra lengua debe realizarse al nivel de las comunidades o escuelas y debe basarse en estudios que examinen la validez de las medidas de logro académico, obtenidas al evaluar a los estudiantes en cada lengua (Solano-Flores y Li, 2006).

Con el fin de determinar si es pertinente traducir pruebas del INEE a lenguas indígenas, actualmente se investigan los factores críticos para minimizar sesgo lingüístico y cultural en la evaluación de poblaciones indígenas (Backhoff et al., 2011). En una fase inicial de lo que puede ser un programa de investigación a muy largo plazo, se trabaja también con educadores hablantes de lengua maya de la península de Yucatán. Esta labor no se limita a traducir, también incluye el

análisis y la modificación de documentos con los que se generan pruebas (por ejemplo, las especificaciones de ítems) con la participación continua de educadores mayas. Por su nivel de atención a múltiples etapas del proceso de desarrollo y adaptación, este trabajo está estableciendo un nuevo estándar de rigor metodológico en el área de la adaptación lingüística y cultural de pruebas.

La experiencia del INEE con respecto a la adaptación cultural y lingüística de pruebas demuestra la



importancia de examinar estos aspectos desde múltiples perspectivas profesionales, en todas las etapas del desarrollo de instrumentos, y con una metodología que asegure la apropiada representación de los diversos grupos sociales del país.

En sus primeros diez años de existencia, el Instituto ha tenido la capacidad para examinar críticamente su propia labor evaluativa con respecto a factores lingüísticos y culturales tanto en el país como en el contexto internacional. Más aún, ha apoyado proyectos de

investigación que informan sus prácticas evaluativas y que han producido importantes avances teóricos y metodológicos en el campo de la traducción y la adaptación lingüística y cultural de pruebas. El valor y la magnitud de esta labor no deben subestimarse.

Referencias bibliográficas

- Backhoff, E., Contreras-Niño, L.A., y Solano-Flores, G. (2011). *La Teoría del error de traducción de pruebas y las evaluaciones internacionales de TIMSS y PISA*. Mexico: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Backhoff, E., Solano-Flores, G., y Contreras-Niño, L.A. (2011). *Selección, análisis y adaptación de 10 especificaciones del Excale-00/Pensamiento Matemático para la población indígena maya: Tercer reporte de investigación*. Ensenada, B.C.: Diciembre, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y Universidad Autónoma de Baja California.
- Basterra, M. R., Trumbull, E., y Solano-Flores, G. (Eds.), (2011). *Cultural validity in assessment: Addressing linguistic and cultural diversity*. New York: Routledge.
- Camilli, G. (2006). Test Fairness. En R. L. Brennan (Ed.), *Educational measurement* (4th ed.) (p. 221-256). Westport, CT: American Council on Education/Praeger.
- Ercikan, K. (2002). Disentangling sources of differential item functioning in multi-language assessments. *International Journal of Testing*, 2, pp. 199–215.
- Hambleton, R. K. y Jones, R. W. (1992). *Comparison of empirical and judgmental methods for detecting differential item functioning*. Paper presented at the annual meeting of the National Council on Measurement in Education, San Francisco, CA, April 21-23, 1992.
- Solano-Flores, G. (2008). Who is given tests in what language by whom, when, and where? The need for probabilistic views of language in the testing of English language learners. *Educational Researcher*, 37 (4), 189-199.
- Solano-Flores, G., Backhoff, E., y Contreras-Niño, L.A. (2009). Theory of test translation error. *International Journal of Testing*, 9, 78-91.
- Solano-Flores, G., Contreras-Niño, L.A., y Backhoff, E. (2012). The measurement of translation error in PISA-2006 items: An application of the theory of test translation error. En Prenzel, M., Kobarg, M., Schöps, K., & Rönnebeck, S. (Eds.), *Research in the Context of the Programme for International Student Assessment*. Springer Verlag.
- Solano-Flores, G., y Li, M. (2006). The use of generalizability (G) theory in the testing of linguistic minorities. *Educational Measurement: Issues and Practice* 25(1), 13-22.
- Solano-Flores, G., y Trumbull, E. (2008). In what language should English language learners be tested? En R. J. Kopriwa. (Ed.), *Improving testing for English language learners*, pp. 169-200. New York: Routledge.



Archivo Iconográfico DGM/SEP.

Mi experiencia en los comités de pruebas Excale

GABRIEL OJEDA VÁZQUEZ

Soy maestro en Biología, he participado varias veces en los diversos comités elaboradores de especificaciones, de Niveles de Logro y de Validez y Sesgo, en las diferentes etapas que se realizan en la construcción de los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale); desde mi primera colaboración sentí que el rigor, cuidado y control para efectuar mi trabajo eran normas que debía seguir para toda contribución que realizara para el INEE.

Desde que egresé de la Escuela Normal Superior de México, me han preocupado los problemas que presentan muchos alumnos de todos los niveles educativos para aprender las ciencias naturales. Considero que el problema que ha ido en continuo crecimiento es la falta de comprensión de lo que “se estudia”, por lo tanto, ese factor es responsable, en gran parte, del rechazo a lo que marca el programa; la mayor parte de los estudiantes “estudian para pasar la materia”, pero no porque les interese realmente aprender.

Además de corroborarme la importancia de la comprensión del estudio para los alumnos, debo destacar que los trabajos que he realizado en el INEE han sido agradables, tanto por el trato de su personal, que se ha mostrado amistoso y colaborativo aun bajo presión, como por la ayuda recibida por parte de los compañeros que tienen a su cargo el grado por evaluar durante la búsqueda de información para completar el conocimiento de todo aquello que involucra a mi materia.

Otro aspecto muy importante ha sido el ambiente de colaboración y ayuda que se ha desarrollado en todos y cada uno de los Comités, sin olvidar que siempre habrá algo mejor para el trabajo si se discute con los compañeros y la coordinación de la especialidad.

Debo señalar que los Excale me han mostrado un panorama amplio y completo de la situación actual, no en función de únicamente algunos alumnos o escuelas, sino que nos llevan a visualizar de manera amplia la verdad referente al aprendizaje que pueden aplicar los estudiantes en su vida y en la resolución de sus problemas.

La meticulosidad en la elaboración de estas pruebas nos ayuda a determinar el dominio que presentan los estudiantes de acuerdo con la temática correspondiente al grado examinado, para saber si las razones en los casos de bajo dominio son la complejidad de los temas, o bien, un inadecuado tratamiento didáctico.

Pero todo será en vano si estas evaluaciones no sirven de plataforma para buscar soluciones al bajo aprendizaje que predomina en el estudiantado del nivel básico. Las pruebas Excale elaboradas para evaluar la comprensión y aplicación de los conocimientos nos muestran lo inútil que resulta la simple memorización de un tema.

Finalmente, creo que el INEE cumple cabalmente su misión, al mejorar el proceso de construcción para cada nuevo Excale, entregando los resultados a la Secretaría de Educación Pública y dando a conocer los resultados en todo el país para todo aquel que busque la información.



Reunión de trabajo Excale.

CAPÍTULO 4

LA PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN PRUEBAS INTERNACIONALES

MARÍA ANTONIETA DÍAZ GUTIÉRREZ

D

ESDE LA CREACIÓN DEL INEE EN 2002, UNA DE SUS LÍNEAS DE TRABAJO CENTRALES FUE LA COORDINACIÓN DE DIVERSAS EVALUACIONES INTERNACIONALES, CUYOS RESULTADOS APORTARAN ELEMENTOS ADICIONALES AL DIAGNÓSTICO NACIONAL SOBRE LA CALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO. MÉXICO YA HABÍA PARTICIPADO EN AL MENOS TRES IMPORTANTES EVALUACIONES INTERNACIONALES A GRAN ESCALA: EL TERCER ESTUDIO INTERNACIONAL DE MATEMÁTICAS Y CIENCIAS (TIMSS) DE LA INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATIONAL ASSESSMENT (IEA) EN 1995, EL PRIMER ESTUDIO REGIONAL COMPARATIVO Y EXPLICATIVO (PERCE) DEL LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (LLECE) EN 1997, Y EL PROGRAMA PARA LA EVALUACIÓN INTERNACIONAL DE LOS ESTUDIANTES (PISA, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS) DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) EN EL AÑO 2000.

Con la creación del INEE se marcó un hito en cuanto a la importancia que se le confería a la evaluación internacional. Se asumió que la participación de México en estas evaluaciones enriquecería el conocimiento del sistema educativo, contribuiría a la toma de decisiones de alto nivel para definir políticas encaminadas a la mejora de la calidad de estos servicios, fomentaría una cultura más amplia de la evaluación en diferentes públicos, ayudaría a alcanzar una mejor capacidad técnica y, sin duda, permitiría disponer de un comparativo respecto de otros países que contribuyera al diagnóstico nacional de nuestro sistema.

A fin de cumplir a cabalidad con dicha encomienda y con el afán de cuidar, tener el esmero y la dedicación completa para la coordinación de las evaluaciones internacionales que fueran de su responsabilidad, en el enten-



Codificación de prueba PISA.

dido de que las distintas etapas y actividades implicadas en su operación son intensivas, complejas y se dan en tiempos simultáneos, se creó al interior del INEE una dirección destinada expresamente a los proyectos internacionales: la Dirección de Proyectos Internacionales y Especiales (DPIE).

La participación de México en los tres proyectos mencionados fue limitada y con ciertas deficiencias que no permitieron alcanzar los beneficios esperados. Esto debido a la insuficiente capacidad técnica del país en materia de evaluación a gran escala, la incipiente experiencia en diferentes áreas técnicas y la falta de visión en el potencial de los resultados para la mejora de la calidad educativa. No obstante estas condiciones, haber participado en esos ejercicios fue sin duda una decisión importante y estratégica que marcó un precedente para México y fue una oportunidad que permitió aprender de lo ocurrido.

Desde su creación, el INEE se ha hecho cargo de dos evaluaciones internacionales: PISA y los estudios regionales del LLECE. Este tipo de proyectos demanda que los participantes se comprometan con un programa de trabajo estricto para que sus actividades y productos se cumplan en tiempo y forma, y en apego a los estándares de los organismos coordinadores.

La convicción del INEE es cumplir enteramente con dichos requerimientos y, además, tener una participación activa dentro de los proyectos. Durante estos diez años se ha realizado un importante esfuerzo para intervenir en el diseño de esas pruebas y ser integrante de grupos internacionales de expertos. De igual modo, se han desarrollado análisis de resultados propios y se han elaborado materiales de apoyo para docentes a

partir de la vasta información obtenida, difundida a su vez a diferentes públicos y, sobre todo, se ha propiciado la colaboración e intercambio de experiencias con otros países, en particular con aquellos que comparten el mismo idioma. Todo esto en aras de obtener beneficios y experiencias provechosas que redunden en el fortalecimiento de la capacidad técnica del INEE y en la mejora de la calidad de la educación.

A continuación, se describen los proyectos internacionales en los que el INEE ha participado a lo largo de sus primeros diez años de vida.

El proyecto PISA

El Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) es un estudio comparativo promovido por la OCDE. Tiene como propósito identificar en qué medida los estudiantes de 15 años, que están por concluir o han terminado su educación básica, han obtenido los conocimientos y habilidades relevantes para participar activa y plenamente en la sociedad moderna.

Estructura organizativa. Este Programa de periodicidad trienal es operado en diferentes niveles organi-

zativos. El Secretariado de la OCDE es el responsable y se relaciona estrechamente con el Consejo de Gobierno de PISA (PGB) y el Consorcio. El Consejo de Gobierno, por su parte, es un comité integrado por los delegados de los países participantes y su función es supervisar y definir las prioridades de PISA.

Para desarrollar el proyecto se contrata en cada ciclo a una o varias instituciones que conforman el Consorcio de PISA. Su función es desarrollar, bajo la estricta vigilancia y supervisión del Secretariado, todos los aspectos de la evaluación: el diseño de la prueba y de los cuestionarios, el muestreo, los análisis de resultados, el establecimiento de normas de calidad, la definición de procedimientos diversos, etcétera. Además, el Consorcio se acompaña de grupos de especialistas integrados por expertos de reconocido prestigio para que le brinden asesoría en distintos temas.

A raíz de la intervención del INEE, se realizaron cambios relacionados con la aplicación y con el análisis y difusión de resultados. La muestra, que en el año 2000 se había acotado a la cantidad mínima permitida de escuelas y estudiantes, en 2003 se extendió a lo que se denomina "muestra ampliada", a fin de tener representatividad por entidad y a nivel nacional.

El otro cambio sustancial fue la preparación y presentación del reporte nacional de resultados. Como en su momento no fueron publicados los resultados obtenidos en el año 2000, se presentaron junto con los de 2003. La presentación pública del reporte nacional se efectuó el mismo día en que se liberó el internacional, el 6 diciembre de 2004. El INEE y la representación de la OCDE en México programaron durante ese día tres reuniones para presentar los resultados a diferentes públicos: secretarios de educación de las 32 entidades, representantes de los medios de difusión e investigadores, académicos y editoriales con prestigio en México. El 7 de diciembre se realizó una mesa pública de análisis con la presencia de cinco investigadores que comentaron el citado informe. Durante 2005 se continuó con la actividad de difusión, dirigida ahora a las autoridades educativas de todos los estados.

Esta serie de presentaciones demuestran el cambio que la participación del INEE trajo al proyecto PISA. En el Instituto se tiene la convicción de que la difusión de los resultados es el primer paso para crear conciencia acerca de la importancia de participar en proyectos internacionales. También se cree que la difusión sirve para promover una toma de decisiones de política educativa más informada, que paulatinamente ayude a la mejora de la calidad educativa.

Dentro de las actividades de elaboración de materiales de apoyo para los docentes, destaca de manera especial la obra realizada para los maestros de secundaria y de educación media superior: *PISA para docentes* (2005). Esta publicación contó con un tiraje de 250 mil ejemplares que se distribuyeron en las escuelas de dichos niveles en todo el país.

2006: la activa participación del INEE. Para PISA 2006, el INEE tuvo la responsabilidad del ciclo completo, es decir, desde la planeación del piloto hasta la preparación del reporte de resultados. La experiencia adquirida permitió aumentar el nivel de participación de México dentro del proyecto, la cual se concretó en el ámbito del diseño y planeación. En ese momento, el director en turno del INEE fungía como vicepresidente del Grupo Estratégico de PISA. Este grupo, que asesora al PGB, se orienta a definir el diseño del estudio,



Un grupo más es el formado por los Coordinadores Nacionales (NPM); en cada país se establece un Centro Nacional y se nombra a un Coordinador Nacional del Proyecto cuya responsabilidad es coordinar todas las actividades en el país. En general, dentro del Centro Nacional se espera que exista un grupo técnico liderado por el NPM, encargado de realizar y cumplir con las actividades del proyecto.

2003: PISA comienza a ser coordinado por el INEE. El segundo ciclo en que participó México, PISA 2003, fue la primera actividad que le correspondió coordinar al INEE, aunque sólo en la fase de aplicación definitiva. Cuando el Instituto inició su operación no disponía de instalaciones ni de personal suficiente para contender con las diversas tareas operativas que le demandaban la aplicación de ese ciclo, por lo cual se apoyó en la Dirección General de Evaluación de la Secretaría de Educación Pública.

2006: la activa participación del INEE. Para PISA 2006, el INEE tuvo la responsabilidad del ciclo completo, es decir, desde la planeación del piloto hasta la preparación del reporte de resultados. La experiencia adquirida permitió aumentar el nivel de participación de México dentro del proyecto, la cual se concretó en el ámbito del diseño y planeación. En ese momento, el director en turno del INEE fungía como vicepresidente del Grupo Estratégico de PISA. Este grupo, que asesora al PGB, se orienta a definir el diseño del estudio,

el trabajo de investigación, los aspectos operativos y financieros, entre otros asuntos; en suma, va más allá de las tareas inmediatas y coyunturales, pues se encarga de establecer una amplia agenda analítica sobre el futuro de PISA.

Una tarea inédita para México, respecto a los ciclos anteriores, fue la elaboración de reactivos de Ciencias, área de énfasis en ese ciclo, para su envío al Consorcio de PISA. Para ello se capacitó a 16 profesores de bachillerato en el diseño de unidades de reactivos conforme a los criterios definidos por PISA. Se elaboraron un total de 51 unidades que comprendieron casi 200 reactivos. Si bien ninguna unidad formó parte de la prueba en la aplicación definitiva, lo cierto es que fue un primer aprendizaje tanto en el dominio de los criterios para el diseño de reactivos como en la capacitación de docentes. Como se verá más adelante, este aprendizaje rindió los frutos esperados.

En la traducción y adaptación de los instrumentos (la prueba y los cuestionarios), el INEE no sólo cumplió estrictamente con los lineamientos establecidos (por ejemplo, la traducción al español a partir de dos fuentes: inglés y francés), sino que incorporó un proceso novedoso dentro de una de sus etapas. El objetivo era validar la traducción y lograr que la adaptación al español fuera lo más adecuada y accesible a la población a la que se dirige PISA, tanto en términos de criterios lingüísticos como disciplinares. El proceso estuvo a cargo de un grupo conformado por docentes de bachillerato del área de Ciencias, una especialista en Letras, una traductora y algunos alumnos de EMS; todos ellos coordinados por personal de la DPIE con una metodología especialmente diseñada para este objetivo.

El trabajo mereció una felicitación por parte de la instancia responsable de autorizar las traducciones de los países participantes; esto llevó a que Uruguay tomara la versión mexicana como base para adaptar sus propios instrumentos.

En ese ciclo se mantuvo la decisión de disponer de una muestra ampliada de estudiantes de 15 años con una representatividad por entidad. Además, se aplicó la prueba a una muestra de alumnos de grado modal, es decir, al que concentra la mayor cantidad de jóvenes con esa edad (1^{er} año de EMS). Se optó por esta población adicional para poder identificar la diferencia de desempeño entre los estudiantes de 15 años con independencia del grado, y los inscritos en el grado modal sin importar la edad. Esta muestra sólo tuvo representatividad nacional; sus resultados fueron objeto de un reporte especial que se publicó en 2008.

La presentación del informe nacional se realizó el 4 diciembre de 2007, al mismo tiempo en que la OCDE liberó el internacional. La difusión de los resultados fue tan amplia como en el ciclo anterior. Es de destacar que para la presentación pública se contó con la participación de Andreas Schleicher, Director de Educación de la



Tabla 1.1 Países participantes, PISA 2009

MIEMBROS DE LA OCDE		ASOCIADOS	
1. Alemania	19. Irlanda	1. Albania	19. Montenegro
2. Australia	20. Islandia	2. Argentina	20. Paríamã
3. Austria	21. Israel	3. Azerbaiyãn	21. Perú
4. Bélgica	22. Italia	4. Brasil	22. Qatar
5. Canadá	23. Japón	5. Bulgaria	23. Rumania
6. Chile	24. Luxemburgo	6. Colombia	24. Serbia
7. Corea del Sur	25. México	7. Croacia	25. Shanghai-China
8. Dinamarca	26. Noruega	8. Dubái-EAU	26. Singapur
9. Eslovaquia	27. Nueva Zelanda	9. Federación Rusa	27. Tailandia
10. Eslovenia	28. Polonia	10. Hong Kong-China	28. Taipéi
11. España	29. Portugal	11. Indonesia	29. Trinidad y Tobago
12. Estados Unidos	30. Reino Unido	12. Jordania	30. Túnez
13. Estonia	31. República Checa	13. Kazajistán	31. Uruguay
14. Finlandia	32. Suecia	14. Kirguistán	
15. Francia	33. Suiza	15. Letonia	
16. Grecia	34. Turquía	16. Liechtenstein	
17. Holanda		17. Lituania	
18. Hungría		18. Macao-China	

Fuente: OECD (2010)

OCDE, así como de representantes de Brasil, Colombia, Chile y España, quienes fungieron como comentaristas.

En esta ocasión, los esfuerzos de difusión para docentes se orientaron a diseñar un material que se distanciara del uso de los reactivos y más bien promoviera aprendizajes relevantes basados en el marco conceptual de PISA. Se elaboró la trilogía *PISA en el Aula* (2008), cuyo contenido se basó en estrategias didácticas diseñadas por especialistas para su aplicación en el salón de clases, con el fin de fomentar las habilidades y procesos cognitivos de la prueba, y con la ventaja de ser complementarios al nuevo currículo de secundaria.

Otro acontecimiento relevante durante este ciclo fue la creación del Grupo Iberoamericano de PISA (GIP), promovido por Brasil, España y México. En una reunión celebrada en 2005 en Río de Janeiro, el grupo se constituyó con los ocho países de la región que participaban en PISA 2006: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, España, México, Portugal y Uruguay. Después de dos ciclos de evaluación se evidenciaba la necesidad de unir esfuerzos, en lugar de trabajar por separado.

Además de contribuir en la mejora de la capacidad operativa, el GIP también se estableció para propiciar

una participación más activa en materia de planeación y diseño de instrumentos, el análisis de resultados y el desarrollo de investigación, todo lo cual le da una razón de ser más relevante y prometedora.

Muestra de ello fue el reporte Iberoamérica en PISA 2006: Informe Regional, que consistió en el análisis de los resultados de los ocho países iberoamericanos que participaron en esa ronda, así como de las diez comunidades autónomas de España y los estados federales de Brasil y México, agrupados en cinco y siete regiones, respectivamente.

Asimismo, el GIP ha promovido la formación y capacitación de los grupos técnicos de los centros nacionales, en temas como el análisis de las bases de datos de PISA, el escalamiento y estimación de modelos TRI (Teoría de Respuesta al Ítem), el muestreo y el diseño de reportes de resultados.

2009: una experiencia fortalecida. Para el ciclo 2009, el saber adquirido ayudó a tener una mayor presencia y participación. Ejemplo de ello fue la gestión realizada por el GIP para que el Consejo Australiano de Investigación Educativa (ACER) ofreciera un taller para elaborar reactivos de Lectura, área principal de ese año. Con ello se buscaba mejorar la calidad técnica de los reactivos y aumentar la probabilidad de que fueran aceptados y formaran parte de las pruebas definitivas; esto daría lugar a que éstas tuvieran un mejor balance cultural de sus contenidos y una mejor proporción de reactivos en cuanto al nivel de dificultad más apropiado para la población de estudiantes de los países del GIP.

El taller fue impartido por los propios responsables que están al frente del grupo de expertos de lectura de PISA, y los asistentes (especialistas en lectura de cada país del GIP) tuvieron la oportunidad de profundizar en los aspectos técnicos del diseño de reactivos. Ésta fue la primera ocasión en que se impartió capacitación con estas características; como resultado, una unidad de reactivos de México formó parte de la prueba definitiva.

Otra acción amparada por el GIP fue la colaboración para la traducción de los materiales de PISA 2009. Colombia y España hicieron la traducción de la fuente francesa, en tanto que Chile y México lo hicieron de la fuente inglesa; por su parte, Argentina tradujo los manuales del Coordinador Escolar y del Aplicador. Para la adaptación al español de México, el INEE siguió la metodología descrita para PISA 2006 a fin de asegurar la validez de la traducción.

En el ciclo 2009, además de evaluar a los estudiantes de 15 años, se decidió aplicar la misma prueba a los



Reunión Internacional PISA, 2006.

del último año de la EMS; a esta evaluación se le llamó PISA Grado 12. Sus resultados fueron objeto de un informe que aparecerá próximamente.

En relación con el reporte nacional de resultados correspondiente a los estudiantes de esa edad, el INEE continuó con la estrategia de los ciclos anteriores. El informe se elaboró y fue dado a conocer el 7 diciembre de 2010, al mismo tiempo que la OCDE difundió el internacional. En esa ocasión se ampliaron los eventos de difusión a diferentes audiencias, tales como legisladores, organizaciones civiles, SNTE, investigadores y columnistas, y público en general.

2012: ¿qué sucede actualmente? La aplicación de PISA 2012 en México se efectuó en la segunda quincena de marzo del presente año, a una muestra ampliada para la población de 15 años (PISA Clásico, denominación acuñada en la DPIE), además de la aplicación a una muestra de estudiantes del último grado de EMS. Cabe señalar que para hacer más eficiente el proceso, la Dirección de Informática del INEE desarrolló un sistema para la codificación en computadora de los reactivos abiertos de la prueba, el cual se probó con éxito en el piloto y se usará con las pruebas aplicadas.

Es importante mencionar que desde finales de 2011, la directora general del INEE, Dra. Margarita Zorrilla, es miembro del Grupo Estratégico de PISA (SDG). Esta membresía se recupera después de casi cinco años en que el espacio fue ocupado por otro país.

El proyecto regional del LLECE

El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) fue creado en 1994 como una red de unidades de medición y evaluación de la calidad de los sistemas educativos de América Latina, y es coordinado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO). Desde su inicio, el Laboratorio se constituyó como un marco de concertación y coo-

peración en el ámbito de la evaluación educativa. Su principal virtud fue, y ha sido, ser un espacio de apoyo profesional para la formación y capacitación de los equipos técnicos, sobre todo en aquellos países con incipiente experiencia en evaluación y, en particular, en las pruebas a gran escala.

El LLECE ha organizado y coordinado diversos estudios regionales que cambian su denominación de acuerdo con el número de aplicación en cuestión. Así, se ha llamado PERCE al Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo, SERCE al Segundo Estudio y TERCE al Tercer Estudio.

Su propósito ha sido identificar los aprendizajes de una muestra de estudiantes de primaria en las áreas de Lenguaje (lectura y escritura), Matemáticas y Ciencias, y se caracteriza por ser alineada al currículo común de los países participantes; recolectan información de aspectos de la escuela, del aula y del contexto, con los que es posible explicar el rendimiento de los estudiantes. Sus resultados contribuyen a tener una perspectiva regional del nivel primaria para la definición de planes de acción que apuntalen la calidad educativa.

Estructura organizativa. La estructura organizativa del LLECE ha ido cambiando; inicialmente constó de una Coordinación Técnica integrada por tres o cuatro personas y el grupo de Coordinadores Nacionales de los países participantes. A pesar de estas condiciones, en 1997 el Laboratorio logró desarrollar el PERCE.

Para 2006, con el SERCE la estructura mejoró; se agregaron paneles de expertos de las áreas de evaluación y se apoyó en un Consejo Técnico Consultivo. Una de las características prevaletentes en el LLECE a lo largo de su historia ha sido la inestabilidad en su estructura y la carencia de recursos para consolidar el estudio regional. Para la puesta en marcha del TERCE se propuso afianzar los aspectos técnicos y conseguir recursos financieros para funcionar de manera adecuada.

Desde 2011, el LLECE ha establecido distintas alianzas, por ejemplo, con el Centro de Medición MIDE de la Universidad Católica de Chile para el diseño de las pruebas y cuestionarios de contexto, así como para los procedimientos necesarios en una aplicación controlada. También se ha hecho acompañar de diversos grupos de expertos para el muestreo, el análisis curricular, el plan de análisis, etcétera.

En particular sobresalen dos hechos que seguramente redundarán en beneficio de la calidad técnica del estudio: el haber fortalecido el Consejo Técnico Consultivo de Alto Nivel, dirigido a dar asesoría técnica al estudio, y disponer de un Plan Estratégico cuyo contenido abarca los aspectos metodológicos, las líneas de acción y la proyección hacia 2014.

México en el LLECE. Como se mencionó, el PERCE se aplicó en 1997, sin embargo los resultados de México no fueron publicados. El INEE tuvo la responsabilidad de coordinar el SERCE en 2006, por lo que preparó el

En el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo del Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad de la Educación de la UNESCO (SERCE-LLECE) de 2006, se aplicaron **9 578** pruebas a estudiantes de 3° y 6° de primaria.

reporte de resultados y lo difundió de manera amplia en 2008, cuando el Laboratorio dio a conocer el informe regional.

Desafortunadamente, por la falta de continuidad, el impacto de esta evaluación no ha causado el efecto mediático que permita su amplia difusión, tal como sucede con PISA. No obstante, el INEE ha cumplido con el compromiso de dar a conocer los resultados. México es uno de los países que se ha mantenido desde el primer estudio con una participación activa, por ejemplo, promoviendo la creación del Consejo Consultivo (órgano de apoyo técnico especializado) como una medida para la mejora de la calidad técnica de los estudios, lo que les permitiría consolidarse como referente en los análisis comparativos sobre calidad de la educación a nivel primaria en la región.

¿Qué sucede actualmente? El Tercer Estudio busca superar los obstáculos de los anteriores; este año se hizo la aplicación piloto del TERCE y se tiene previsto que la definitiva se lleve a cabo en 2014 para que, un año después, se difunda el reporte regional de resultados emitido por el LLECE, junto con el reporte nacional que es responsabilidad del INEE.

Aprendizajes obtenidos a lo largo de estos diez años

1. Una de las ventajas indudables de participar en distintos proyectos internacionales es que dentro del INEE se ha desarrollado una mejor y mayor capacidad local en aspectos metodológicos, técnicos, psicométricos, de procesamiento y análisis de datos. Esto se ha conseguido, en buena medida, gracias a las capacitaciones ofrecidas por los organismos internacionales.
2. Se ha logrado un mayor intercambio de información técnica mediante las interacciones con especialistas internacionales, lo que ha hecho posible la actualización y formación de los equipos responsables de los proyectos.
3. Incorporarse a los planes internacionales ha significado aprender modelos de evaluación más incluyentes y complejos en su conceptualización y sus



A la fecha se han llevado a cabo **46** levantamientos de información en los que se ha llegado a **53 224** escuelas con una proporción de instrumentos aplicados entre 80 y 99%.

bases técnicas de medición y manejo de información, lo cual ha redundado de manera indirecta en los proyectos nacionales de evaluación.

4. El INEE ha insistido en la necesidad de dar a conocer los resultados de tal manera que sirvan para la toma de decisiones de diferentes actores. Esto ha propiciado el aprendizaje de cómo mostrar los resultados de una forma clara y entendible, sin menoscabo de la base estadística que los sustentan, y favoreciendo interpretaciones correctas y su uso efectivo. En ese sentido, los reportes que se han preparado incluyen elementos didácticos que ayudan a explicar la naturaleza de los resultados y de las estadísticas empleadas. De manera paralela se ha incidido en la cultura de la evaluación al difundir los resultados a diferentes públicos, mediante folletos de divulgación con temas variados.

5. Dada la vastedad de datos derivados de las evaluaciones internacionales, el INEE ha promovido la realización de proyectos de investigación con el propósito de realizar análisis adicionales que permitan profundizar las descripciones y explicaciones en el contexto nacional. Por supuesto, los resultados indican fortalezas y debilidades, señalan diferencias y magnitudes, y son una fuente inagotable para los investigadores.

6. También se ha promovido el uso de las bases de datos a disposición del público en el portal del INEE mediante la impartición de talleres ofrecidos a investigadores e interesados en realizar estudios particulares.

7. Un proyecto de evaluación se diseña para cumplir con un propósito definido y sus resultados sirven para identificar las áreas a fortalecer. Como parte de ese proyecto hay componentes que presentan un alto potencial de utilidad. Por ejemplo, las tareas incluidas en los reactivos permiten identificar los procesos cognitivos que se deben reforzar, y pueden ser un motivo de reflexión entre docentes y estudiantes que ayuden a orientar el aprendizaje. Los marcos teóricos de los proyectos pueden ser utilizados como referente curricular, lo cual no significa que el currículo sea una copia de ese marco, más bien, los planes de estudio y

las prácticas docentes podrían ser enriquecidas y beneficiadas de los enfoques de enseñanza-aprendizaje implícitos en los proyectos de evaluación. Tomando en cuenta lo anterior, el INEE ha preparado materiales de apoyo para los docentes, que les ayuden a mejorar sus prácticas y donde se promuevan aprendizajes relevantes, además de incitarlos a reflexionar sobre sus habilidades en el aula.

8. En el ámbito regional, en especial por la participación en el LLECE, el INEE ha logrado el reconocimiento como una instancia técnicamente sólida y ha sido un referente para la creación o fortalecimiento de áreas de evaluación que pretenden seguir su trabajo. En este sentido se ha dado apoyo a comisiones de Brasil, Costa Rica, Honduras, Panamá y El Salvador.

Desafíos para el futuro

Si bien se ha ganado terreno, persisten retos que requieren de planeación y voluntad para enfrentarlos. El mayor de ellos es la evaluación de PISA vía computadora. Desde el ciclo 2009, PISA incursionó en la evaluación de la competencia lectora por computadora, en la que cada país podía optar por participar o no con una submuestra de estudiantes. Se ha continuado con esta vertiente en el ciclo 2012 en donde, además, se agregó la evaluación a dos áreas más: Matemáticas y Solución de problemas.

México no ha participado en esa modalidad debido a que muchas de las secundarias y de EMS no cuentan con la infraestructura computacional y mucho menos con las características técnicas necesarias. Se esperaría que para 2015 esta modalidad de aplicación sea obligatoria.

Otra área de oportunidad es una mayor presencia en los grupos de expertos de PISA en los temas de planeación y diseño de las pruebas. Con la integración de México en el GIP se podría conseguir que especialistas de Iberoamérica se ubicaran en esos grupos para dar lugar a pruebas con un mejor balance cultural en cuanto a sus contenidos y a una proporción de reactivos de dificultad más adecuada para los estudiantes con niveles bajos de desempeño.

Esta posibilidad cobra mayor importancia si se considera la nueva generación de pruebas por computadora, en las que se requiere de habilidades específicas por parte de los jóvenes, como saber navegar con eficacia y no distraerse, manejo de hipertextos e hipervínculos, uso de estrategias específicas para la búsqueda y selección pertinente de información conforme a la tarea solicitada. Los jóvenes están habituados a utilizar las TIC para el ocio, pero no para uso escolar y mucho menos para la evaluación.



¿Quién necesita al INEE?

AGUSTÍN TRISTÁN LÓPEZ

Vivimos en la sociedad del conocimiento y la información y disponemos de tanta, que nos cuesta mucho trabajo interpretarla, a tal grado que a veces desconocemos lo que acontece a nuestro alrededor. Cierto, en la sociedad del conocimiento y de la información se ha construido un mundo desinformado y desconocido, por no decir, ignorante. Parecería que la solución es disponer de más datos, asumiendo que “dato” es sinónimo de “información” y de “conocimiento” (¿datos en la época del constructivismo?). En esta sociedad se ha optado por obtener la mayor cantidad posible de datos, explorando la totalidad de conocimientos y habilidades (diré “competencias” para estar al día) que tiene, la totalidad de estudiantes de todos los grados escolares en todas las escuelas del país y, de preferencia, a la brevedad. Para garantizar que todos participen y se interesen en el proceso, ofrecemos un premio al mejor estudiante, otro al docente cuyo grupo tuvo los mejores resultados y uno más al plantel cuyos estudiantes obtuvieron las mejores calificaciones. Y una vez que tenemos esa cantidad de datos, nos damos cuenta que no conseguimos lo que esperábamos. La razón es simple: no estamos evaluando el dominio de las competencias de los estudiantes, sino generando un esquema de premios e incentivos (¿conductismo en la época del constructivismo?) con el cual no sabemos si los estudiantes tienen las competencias o si se les enseñó a contestar pruebas para ganar el esperado premio.

Como padre de familia me gustaría saber qué posición ocupa mi hijo entre los 37 mil 500 estudiantes de su grado de todo el país, bien sea para invitarlo al cine o para quitarle el postre del día, pero como país lo que necesitamos es otra cosa: conocer el rumbo que debemos tomar a la brevedad posible, para que mi hijo y los otros 37 mil 499 estudiantes puedan ser exitosos en sus estudios y en su preparación para la vida, tanto si trabajan en México o si se tienen que desarrollar en otros países. El mejor incentivo no es el premio individual, sino el éxito nacional, cuyos atributos sólo pueden identificarse con instrumentos que sirven para ese propósito, con la objetividad necesaria y con la máxima confiabilidad posible.

¿Cómo vamos a saber qué pasa en México respecto del resto de países y si los resultados de las pruebas son fidedignos de lo que queremos dictaminar? Participar en pruebas internacionales es equivalente a competir en los juegos olímpicos o en el campeonato mundial de fútbol. Para participar necesitamos instrumentos y modelos de evaluación que proporcionen las “fotografías” de las competencias de los estudiantes, de los docentes, del avance en los programas educativos o de la relación entre estatus socioeconómico y rendimiento escolar.

Planteemos las preguntas: ¿necesitamos ese éxito nacional y ese tipo de calidad?, ¿necesitamos compararnos con otros países? Porque si es el caso —y creo que sí lo es—, entonces todos necesitamos al INEE, aunque no lo sepamos. El INEE es como la voz de nuestra conciencia: un día nos dice cómo están las competencias lectoras respecto de los estándares internacionales. Otro día nos muestra qué pasa con México cuando compite en las “ligas mayores” de Asia o de Latinoamérica y nos explica la forma de reportar los indicadores socioeconómicos y de eficiencia educativa respecto de países europeos. Seguramente tendrá nuevas sorpresas mañana. El INEE proporciona la información que necesitamos urgentemente para progresar. Nos enseña que no se necesita explorar todo de todo, sino contar con un buen diseño de evaluación y muestras de calidad, por ello es un detonador para aumentar nuestra capacidad de asombro: ¿necesitamos resultados fidedignos? Los encontramos en sus proyectos. ¿Publicaciones de excelencia? Pocas instituciones en México publican con esa profusión y calidad. ¿Información completa? Es parte de la profundidad de los trabajos realizados. ¿Compromiso con el desarrollo nacional? Seguramente, al mostrarnos cómo nos ubicamos respecto de otras naciones, en este sentido es portavoz de una “FIFA” en educación.

Yo aplaudo y agradezco la idea que tuvo el gobierno de México de crear el INEE y me gustaría pensar que el esfuerzo al participar en proyectos internacionales es aprovechado por todos: autoridades, docentes, directivos, padres, estudiantes. El Instituto, a través de estos proyectos nos incita a competir y a mejorar lo que hacemos. Todos podemos aprender algo: desde el estudiante objeto de los estudios, hasta el docente usuario de los resultados y las autoridades que planean los sistemas educativos nacional y estatales. La voz de la conciencia que sale del corazón y del cerebro del INEE nos dice lo que no estamos haciendo bien y qué camino debemos tomar para mejorar. También nos da buenas noticias y nos felicita, por lo cual nos sentimos contentos. Por todo ello necesitamos al INEE y a sus proyectos internacionales como parte de la solución de la problemática educativa nacional.

Felicitaciones al Instituto por los años cumplidos y felicidades anticipadas por lo que le falta y por todo lo que nos tiene que decir. Invito a todos a continuar necesitando a esta magnífica institución, ejemplo nacional y guía de muchos países. Gracias por haberme permitido participar alguna vez en un trabajo de investigación con los datos de los proyectos internacionales y, sobre todo, por darme la oportunidad de escribir estas palabras. Necesitaba decir las.

¿Cómo saber
si aprenden
nuestros
estudiantes?



MÉXICO SIN PISA Y MÉXICO CON PISA

RAFAEL VIDAL URIBE

En México, antes de 1980, simple y sencillamente no había evaluación educativa. Seguramente existían evaluaciones de los estudiantes en todas las escuelas del país y calificaciones, y certificados, y graduaciones y estudiantes aprobados y reprobados, pero no había manera de saber cuál era el estado de la educación nacional. Sin duda, antes de ese año se habían hecho estudios sobre la educación nacional, pero no figuraban evaluaciones a gran escala ni mediciones del estado de la educación en función del logro de los estudiantes. De igual manera, antes de 1970, prácticamente no había datos sobre matrícula, deserción escolar, transición entre ciclos, eficiencia terminal, número de escuelas y de maestros, equipamiento escolar, etcétera. Había, eso sí, muchas opiniones, cientos de opiniones, pero muy pocos datos. La única opción para saber cómo se encontraba la educación era preguntarle a un “experto” que, seguramente con muchas dificultades y sin datos duros de ningún tipo, podía emitir un juicio fundamentalmente subjetivo acerca de la situación de la educación nacional.

Sin embargo, hacia finales de los años ochenta y especialmente durante los noventa, comenzó a gestarse, aunque no sin rechazos, jalones y refunfuiones de muchos (autoridades, funcionarios, investigadores y líderes de todo tipo), la idea de que la educación no sólo podía, sino que debía de ser evaluada. Fue durante esos años que surgieron las primeras instancias evaluadoras con carácter nacional (el Sistema Nacional de Investigadores, los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, el Ceneval) y los primeros instrumentos de evaluación (las pruebas IDANIS, los Estándares Nacionales, los EGEL, entre otras).

Sin embargo, a pesar de esta creciente marea evaluativa con nuevas instancias e instrumentos para la medición y evaluación, y una paulatina aceptación de la evaluación educativa (en la década de los noventa se elaboraba ya un gran número de instrumentos y se aplicaban por miles las pruebas objetivas de varios tipos), México no era capaz todavía de producir una imagen más o menos clara de la situación de la educación nacional en función de los logros en el aprendizaje.

En 1995, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) invitó a México a participar en la prueba internacional denominada

Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés) pero, como es sabido, México retiró los resultados del informe final y no se presentaron los datos de esa medición, razón por la cual se continuó con la ausencia de una imagen más o menos clara de la situación educativa nacional.

Luego, en 1997, la OCDE decidió lanzar un programa de evaluación de estudiantes llamado Program for International Student Assessment (PISA, por sus siglas en inglés) destinado fundamentalmente a ofrecer un panorama aproximado de la situación educativa de los países que quisieran participar en el estudio; México, en su carácter de miembro de la OCDE, fue incluido en el grupo. En el año 2000 se llevó a cabo la primera medición (aplicación) de la prueba PISA; derivado de ella, en 2001 se tuvo el primer reporte internacional de PISA con información de los 32 países participantes y, consecuentemente, por primera vez se tuvo un informe de la situación de la educación en México en función de los logros en el aprendizaje.

Desde su inicio, el proyecto PISA ha estado destinado a ofrecer un panorama o corte de la situación educativa de un país al momento en el que las personas están por entrar a la vida productiva; por ello, el programa PISA está dirigido exclusivamente a estudiantes de 15 años. Sin embargo, esa imagen que PISA ofrece no abarca todos los aspectos de la educación de un país, sino únicamente una especie de fotografía instantánea del rendimiento de la población de esa edad, en tres variables que se consideran fundamentales para la educación y la vida productiva de los ciudadanos: competencia lectora, competencia



Felipe Martínez Rizo y Rafael Vidal Uribe.



Presentación de los resultados PISA, 2006.

matemática y competencia científica. De hecho, este panorama, corte o medida del rendimiento de esa población ocurre una vez cada tres años (hasta el momento, PISA ha hecho mediciones en los años 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012).

México sin PISA y México con PISA

Una cosa es decir que la educación es un desastre o de mala calidad y llenarse de juicios de valor con epítetos de todo tipo y repartir culpas por doquier, y otra cosa muy diferente es ofrecer mediciones y decir, por ejemplo, que sólo 5% de los ciudadanos de un país están debidamente calificados en matemáticas al cumplir 15 años, que 44% tiene habilidades apenas aceptables y que hay 51% de estudiantes con calificaciones muy por debajo de lo aceptable para una vida sana y productiva en la época moderna (INEE, 2010). De igual manera, una cosa es tomar a los estudiantes de una escuela pública y una privada y aplicarles cualquier examen de matemáticas para después sacar conclusiones arriesgadísimas y falaces sobre la diferencia entre esos tipos de educación, y otra muy diferente es que con una muestra debidamente hecha y con un conjunto de instrumentos técnicamente bien elaborados se pueda decir que únicamente 5% de los estudiantes de los sistemas públicos y 12% de los estudiantes de los sistemas privados alcanzan los niveles 4 o superiores en la escala global de lectura de PISA (INEE, 2010, *op. cit.*). Esos contrastes son la diferencia que existe entre tener o no tener algo como PISA.

- En el México sin PISA había sí, muchas opiniones (la mayoría no muy buenas) sobre la situación de la educación en México. En el México con PISA además de las opiniones hay datos, hay medidas de la situación de la educación.
- En el México sin PISA predominaba la corazonada, la cual podía jugar un papel preponderante en la toma de decisiones y no había argumentos para que fuera de otro modo. En el México con PISA hay datos para fijar metas e impactar la política educativa.
- En el México sin PISA las evaluaciones eran técnicamente cuestionables. En el México con PISA el país ha aprendido a realizar evaluaciones de alta calidad técnica.
- En el México sin PISA no se podía saber si se avanzaba o se retrocedía. En el México con PISA hay mediciones para conocer el nivel de avance/retroceso en la educación.

PISA 2006 en México



¿Es esto suficiente?

La respuesta obvia es no, por dos razones fundamentales:

Primera razón. PISA es una medición muy limitada.

La medición de la educación no puede ser sólo PISA. No debe ser sólo PISA. De hecho, ésta es una excelente medición de la educación, pero a la vez es muy limitada; mide solamente el desempeño de estudiantes de 15 años. En nuestro país los alumnos de esa edad están predominantemente en tercero de secundaria y primero de bachillerato. Pero, ¿cómo están los

estudiantes de los otros grados de secundaria?, ¿cómo están los estudiantes de primaria en los seis grados?, ¿cómo están los niños y niñas de preescolar?, ¿cómo están los estudiantes al concluir el bachillerato? Nada de eso responde PISA. Claro, alguien dirá, “si así están a los 15 años seguramente están igual a los 14, 13, 12, 11, etc.”. Pero, seguir esa línea de razonamiento es regresar al México sin PISA; es decir, regresar a la ausencia de datos. Lo que es necesario es medir la situación de la educación en cada grado y descubrir en dónde se originan los problemas. Más aún, es necesario medir

En las cuatro aplicaciones de PISA en México han participado **5 975** escuelas.

cada subsistema, cada modalidad, cada tipo, cada forma de sostenimiento, cada estado o entidad federativa y cada región, y medirlas a fondo. Sin embargo, ni siquiera así es suficiente. PISA sólo mide el desempeño o rendimiento escolar y no dice nada de la cobertura, de la deserción, de la reprobación, de la eficiencia terminal, del equipamiento de los salones o de la preparación de los profesores. En conclusión, PISA no es la panacea de los datos, ni aunque los medios de comunicación la magnifiquen. PISA es notoriamente insuficiente como medición de la educación.

Debido a lo anterior, a la patente ausencia de datos confiables sobre los múltiples aspectos de la educación mexicana, en el año 2002, el gobierno mexicano decidió crear el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) para dar respuesta cabal y técnicamente apropiada a todas las inquietudes de información esbozadas en el párrafo anterior. Desde entonces, el Instituto es el encargado de realizar la prueba PISA en México y de producir todos los informes que esa medición genera. Sin embargo, el INEE es mucho más que la prueba PISA.

Es una institución técnica que ofrece de manera permanente una imagen de la situación de la educación en México. No es este el lugar para describir la enorme cantidad de datos que ofrece a la sociedad mexicana sobre las diversas facetas de la educación; basta entrar a su página de Internet para ver que está llena de información de libre acceso. El INEE aplica año con año la prueba denominada Excale que rinde abundante información sobre los diversos niveles y grados de la educación mexicana (no es únicamente un examen para estudiantes de 15 años de edad como PISA) y, además, ofrece numerosos indicadores de todo tipo sobre deserción, eficiencia, transición, cobertura, entre otros. Así, las autoridades educativas de todos los niveles y en-

tidades federativas, los funcionarios, los investigadores, los miembros de las asociaciones civiles y centros de investigación, los estudiosos de la educación, los estudiantes y la sociedad en general son libres de informarse con los datos y reportes del INEE. Como se puede observar, hemos avanzado mucho desde 1980, cuando vivíamos de la sospecha, la corazonada y la opinión.

Nuevamente, una cosa es exhibir la fotografía o el video de una escuela o un grupo de alumnos a la sombra de un árbol en una zona rural del país y desgarrarse por lo mal que está la educación, y otra cosa muy diferente es exponer una relación del equipamiento de las escuelas a nivel nacional (incluidas las que están a la sombra de un árbol). Eso es lo que ofrece el INEE, datos, datos duros sobre la educación en México; datos sobre escuelas bien y mal equipadas; datos sobre buenos y malos rendimientos; datos sobre alta y baja deserción, etcétera. Son sin duda datos consistentes, periódicos y comparables.

¿Son los datos suficientes para mejorar la educación? Desde luego, la respuesta a esta pregunta es una perogrullada: por supuesto que no.

Segunda razón. No son los datos sino las acciones, las decisiones de política educativa, las que impactan a la educación del país.

No hay duda que son las decisiones, las acciones adecuadas las que harán que exista una mejor educación en el país; sin embargo, es la evaluación la mejor herramienta para tomarlas. Son los datos buenos, válidos, duros, confiables, los que pueden orientar la toma de decisiones. Son los datos los que pueden ayudar a saber si se avanza o se retrocede y son también los datos los que pueden ayudar a juzgar a los políticos y a los funcionarios de todos los niveles por sus malos o magros resultados.

Comentario final

En 2012 el INEE cumple diez años. Gracias a la actividad permanente y profesional de este Instituto también se habrán realizado cinco mediciones de PISA con pulcritud y apegadas a la mejor metodología disponible actualmente. PISA es sin duda la medición más famosa, la más llamativa y mediática porque compara al país con muchos otros, pero no es la única; por ello, es necesario mencionar que en 2012 se cumplen también diez años de muchas otras mediciones de la educación mexicana. Mediciones más precisas, más completas, más detalladas y útiles incluso que esta famosa y bien ponderada prueba. Todos debemos de congratularnos por contar con una institución en la que la sociedad mexicana puede confiar para saber cómo se encuentra la educación nacional. Enhorabuena.

Referencia bibliográfica

INEE (2010). *México en PISA 2009*. México: INEE.

Colaboración en la codificación de PISA

ROSA ELENA PATÁN LÓPEZ

Desde el año 2003 tengo la satisfacción de participar como consultora independiente en la revisión y codificación de la prueba PISA. Mi presencia en este proyecto se dio de manera casual. Un amigo me informó que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación buscaba personal del área de español para participar en la codificación de un examen internacional que se aplicaría ese año en México. Me presenté en sus oficinas sin tener mucha información al respecto. Fui aceptada después de presentar mi currículum y de entrevistarme con la directora del programa, quien tiempo después me propuso ser coordinadora de la codificación, en razón de haber trabajado muchos años en planeación académica y de tener alguna experiencia en el campo de la evaluación. La propuesta me pareció interesante y acepté con gusto; desde ese momento he colaborado de manera continua con la Dirección responsable de este trabajo.

A partir de mi incorporación, fue evidente para mí la relevancia e incidencia que este tipo de evaluación tiene en la educación y me interesó sobremanera tanto la propuesta de habilidades a evaluar como la forma en que se proponía hacerlo, al considerar que era inteligente y novedosa. De manera personal, el acercamiento al proyecto amplió mi panorama y mi formación en evaluación, producto de la interiorización de la concepción y los alcances que el examen tiene. La visión de abordar las competencias indispensables para que los jóvenes se desempeñen en la vida, en lugar de contenidos programáticos basados más en la memorización que en el desarrollo de habilidades es, desde mi punto de vista, fundamental para el sistema educativo en vías de lograr un desarrollo deseable y más armónico en los estudiantes; este objetivo debe ser básico en la enseñanza, puesto que es claro que la carencia en este aspecto limita el desempeño de las nuevas generaciones.

Mi colaboración en este proyecto a lo largo de sus diferentes aplicaciones ha contribuido a ampliar y consolidar mis conocimientos acerca de la evaluación, a través de la comprensión de los objetivos de PISA y de la forma en la que se proponen alcanzarlos. También



he podido conocer y valorar la calidad del trabajo que se realiza y su importancia a fin de mejorar la calidad de la enseñanza en nuestro país.

Quiero concluir mencionando no sólo la contribución a mi desarrollo profesional, sino también el ambiente en el que se desarrolla nuestro trabajo, y que se fundamenta en el profesionalismo del personal y el respeto en el trato para quienes somos colaboradores externos a la Institución, siempre hemos encontrado apoyo para el desarrollo de nuestras tareas y una afectuosa camaradería, en un ámbito de respeto y responsabilidad.

LA APORTACIÓN DEL INEE AL GIP Y A LA EVALUACIÓN

ENRIQUE ROCA COBO

En la celebración del décimo aniversario del INEE, es de justicia resaltar que ha sido decisiva su aportación a la evaluación en Iberoamérica, al Grupo Iberoamericano de PISA. Además, dejó constancia de que el Instituto de Evaluación de España se ha beneficiado enormemente de la colaboración con el fundador y primer director del INEE, Felipe Martínez Rizo, con el resto de los colegas del Instituto y, más recientemente con su actual directora, Margarita Zorrilla. El trabajo compartido ha sido siempre ocasión de aprendizaje y enriquecimiento profesional.

El Grupo Iberoamericano de PISA (GIP) nació en 2005, como fruto de la colaboración de todos los países participantes en este proyecto de la OCDE, y gracias a la contribución y empeño particular de los responsables de los institutos de evaluación de México y España. El GIP nació con un primer propósito de facilitar la cooperación, la reflexión y la ayuda mutua entre los países iberoamericanos, para contribuir en la toma de decisiones científicas, técnicas, enriquecer los análisis y los informes, y estimular la adopción de políticas específicas de mejora en la educación a la luz de los resultados ofrecidos por PISA.

Desde el nacimiento del GIP se celebraron encuentros y talleres formativos con una participación intensa de los países, que entre otros frutos permitieron la preparación de unidades de lectura para PISA 2009, cuyo uso ha acercado más el estudio a la sensibilidad y los entornos educativos de nuestros alumnos. Además, los representantes del GIP en el Consejo de Gobierno de PISA apoyaron decididamente la inclusión de unidades específicas en las pruebas de 2009 que, al garantizar que los resultados fueran comparables con aplicaciones anteriores, hicieron posible describir con mayor precisión las competencias de los jóvenes que no alcanzan el nivel dos de rendimiento de PISA.

Por otra parte, la colaboración en el GIP permitió la elaboración del primer informe regional de los resultados PISA 2006. En él se introdujeron ya las primeras y fundamentales consideraciones del Grupo acerca de los aspectos más destacados que ofrecen los resultados de PISA y las cautelas que deben adoptarse ante el peligro de una visión simplificadora, basada en

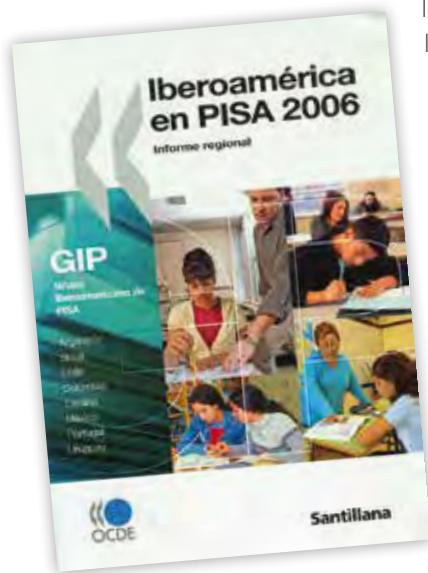
el ordenamiento de los países según sus resultados promedio como fuente esencial de valoración de los sistemas educativos.

México ha participado en PISA desde el primer ejercicio, en el año 2000. En la actualidad más de la mitad de los países iberoamericanos preparan la aplicación PISA 2012, ellos forman hoy el grupo lingüístico más numeroso de PISA con una proporción muy elevada de los jóvenes de 15 años escolarizados en la región.

El camino recorrido ha sido muy positivo. La participación de los países iberoamericanos en PISA 2000, 2003 y 2006, se atuvo a las condiciones científicas y técnicas del estudio, definidas y acordadas por el Consejo de Gobierno de PISA, pero la contribución iberoamericana a la preparación y definición del estudio fue modesta, entre otras razones, debido, entre otras razones, al parco desarrollo alcanzado por la región en materia de evaluación educativa, particularmente en lo relativo a la experiencia y la capacidad técnica en pruebas a gran escala.

Hay evaluaciones cuyos propósitos son certificar, acreditar, seleccionar, ordenar, incentivar, sancionar o rendir cuentas. En PISA el propósito esencial es y debe ser a juicio del GIP, precisamente, proporcionar un mejor conocimiento del funcionamiento de los sistemas educativos, el cual sirva para definir políticas educativas de mejora. Los responsables de PISA consideran que la evaluación internacional comparada enriquece los análisis nacionales y ofrece información muy valiosa acerca del rendimiento de los alumnos; éste es un aspecto importante, pero parcial, del funcionamiento de los sistemas educativos, que debe ser completado por valoraciones del trabajo docente, de la organización escolar y de las propias políticas educativas.

Los resultados de PISA deben ser considerados con toda mesura y prudencia, minuciosamente contextualizados y contrastados, si de ellos se espera conocer con mayor precisión la realidad educativa. La tabla con los países ordenados según su promedio es, desgraciadamente, la información más difundida por los medios de comunicación, la más conocida por el conjunto de los ciudadanos y, lamentablemente, utilizada a veces por algunos de los propios responsables de las políticas educativas con el objeto de descalificar sistemas y políticas o para definir objetivos de logro. Es inadmisibles que se utilicen los resultados de PISA con la intención primordial



de ordenar sistemas educativos y valorar la calidad de la educación de países o regiones en razón del orden en que los colocan sus promedios globales.

PISA es una evaluación normativa, pues considera los promedios obtenidos por los alumnos, pero en la medida que describe los niveles de rendimiento alcanzados por ellos es también una evaluación criterial. Una de las propuestas en las que ha insistido el GIP sobre el uso de los resultados para hacer de PISA un mejor instrumento para las políticas educativas es mejorar la información sobre los niveles de rendimiento. La contribución del Grupo y, particularmente, la del entonces director del INEE, fue decisiva para que en PISA 2009 se establecieran siete niveles de competencia en comprensión lectora. Con esta iniciativa se trató de conocer, con mayor detalle del ofrecido hasta entonces, qué son capaces de hacer los alumnos que se encuentran en niveles de rendimiento inferiores al 2, considerado por PISA como el mínimo que garantiza una preparación suficiente de los alumnos para afrontar los retos educativos y acceder a la ciudadanía activa.

En los niveles de rendimiento inferiores al 2, se sitúa un porcentaje muy considerable de alumnos de la región sobre cuyo dominio de las competencias básicas, por modesto que fuera, PISA no ofrecía datos suficientes. Esta información es, a nuestro juicio, una de las más valiosas que ofrece y debe ofrecer PISA: la descripción precisa de qué son capaces de hacer los alumnos, particularmente los que alcanzan sólo los niveles de rendimiento más modestos y, en consecuencia, en qué aspectos puede centrarse el aprendizaje si se desea mejorar dicho nivel de rendimiento.

Una segunda propuesta del GIP dirigida a los responsables educativos de la región es que una vez confirmado que PISA u otros estudios internacionales o nacionales de evaluación reúnen rigor y precisión, es inaceptable que sus resultados no merezcan la consideración debida a la hora de adoptar actuaciones o políticas educativas de mejora.

El INEE ha contribuido de modo decisivo a la reflexión sobre cómo realizar la evaluación y cómo beneficiarse de la información que el trabajo evaluador minucioso y contrastado ofrece. Para terminar, me permito añadir algunas propuestas sobre las actuaciones y políticas de mejora, pensando en la educación española, pero que son fruto de los intercambios de opinión y el estudio compartido con los compañeros del GIP y, particularmente, con los del INEE.

Los responsables de las políticas educativas deberían impulsar las medidas relacionadas con la atención

a la diversidad de los alumnos y propiciar la mejora de los niveles de rendimiento, tanto inferiores (afectados en buena medida por la repetición) como los superiores (alumnos con especial capacidad). Asimismo, sería prudente trabajar las dimensiones de las competencias



Grupo Iberoamericano PISA, 2011.

en las que los alumnos muestran mayores debilidades y, como consecuencia, adoptar medidas pedagógicas encaminadas a mejorar dichos resultados.

Merecen también cuidarse con mayor esmero las actitudes e implicación de alumnos y familias, así como la corresponsabilidad de la comunidad educativa, a partir de la elevada correlación con los resultados que unas y otras tienen.

El profesorado es el valor más destacado de un sistema educativo; es fundamental, en consecuencia, que éste reciba una buena preparación, ayuda y estímulo en su complejo trabajo, que su desempeño sea evaluado con los medios e instrumentos adecuados, que sea reconocido, y que su dedicación sea gratificada como corresponde. La evaluación rigurosa del trabajo del profesorado y de las escuelas no puede ser sustituida por estudios estandarizados sobre el rendimiento de los alumnos, por muy pertinentes y útiles que éstos sean para conocer aspectos esenciales del funcionamiento de los sistemas en cuestión.

Finalmente, debería convertirse en objetivo prioritario que al final de la educación obligatoria todos los alumnos tengan futuro formativo y una preparación adecuada en todas las competencias necesarias (no sólo las medidas en PISA) para poder ejercer en la vida laboral y social los derechos, libertades y responsabilidades que caracterizan a los ciudadanos de las sociedades democráticas que deseamos, ciudadanos que han aprendido, aplican lo aprendido, saben ser y saben convivir.

IMPLICACIONES Y DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN DEL INEE EN PRUEBAS Y ESTUDIOS INTERNACIONALES

LEONOR CARIOLA HUERTA

Como miembro de la OCDE, México fue el primer país latinoamericano en participar con plenitud de derechos en el Órgano de Gobierno de PISA (*PISA Governing Board*) desde sus inicios, antes de la aplicación del año 2000. A partir de que la administración de PISA se transfirió de la SEP al INEE en 2003, su intervención se ha destacado por la búsqueda de una mejoría en la calidad de las pruebas, no sólo en lo relativo a su desarrollo y análisis dentro de México, sino en el ámbito internacional, a través de su participación en los órganos colegiados. Asimismo, en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación que coordina la OREALC-UNESCO, el INEE dejó su sello de rigurosidad e interés científico.

Merece una mención especial el interés del INEE por introducir en la prueba PISA un rango de preguntas que permitiera describir las competencias de estudiantes con menor desempeño, lo cual ha favorecido particularmente a los países latinoamericanos que participan en el estudio; los esfuerzos e insistencia de Felipe Martínez Rizo fueron fundamentales en tal afán. Así también, son notables los aportes realizados por María Antonieta Díaz y de Margarita Zorrilla para mejorar las características técnicas del SERCE y el TERCE, respectivamente.

El INEE fue también pionero en incluir muestras para lograr representatividad del estudio PISA no sólo en el nivel nacional, sino en cada entidad. Por otra parte, la aplicación de la prueba en el grado 12 ha permitido analizar cuánto logra avanzar una cohorte en secundaria superior.

Tal vez lo más loable sean los esfuerzos realizados para acercar los aprendizajes de PISA al aula. El INEE se enfrentó a este desafío antes que muchos otros países y con ello logró poner un certero foco de atención en la idea de que para mejorar los aprendizajes, lo importante es incidir en las prácticas docentes. En 2005 este esfuerzo se concretizó con el trabajo PISA para docentes que comentó y analizó reactivos liberados de la prueba. Posteriormente, esta línea fue complementada y superada por la colección *PISA en el Aula*.

A lo anterior deben agregarse los oportunos e interesantes Informes de Resultados para SERCE y para cada ciclo PISA, junto a los análisis de factores asocia-

dos y a los Breviarios de Política, Desafíos Educativos, basados en PISA.

El INEE, a través de la Dirección de Proyectos Internacionales y Especiales, ha enfrentado numerosos retos y ha demostrado su competencia y capacidad para seguir adelante con innovaciones y progresos; sin embargo, resulta complejo demandar más trabajo si los recursos humanos y las condiciones presupuestales son las mismas.

Uno de los desafíos más imperiosos es la participación de México en las evaluaciones digitales. PISA avanza rápido en este sentido y mientras que en 2006 sólo tres países participaron en la opción de Ciencias basada en computadora (CBAS); de los 69 países participantes en 2009, 19 lo hicieron en Lectura digital (Electronic Reading Assessment, ERA). En 2012 PISA incluyó dos aplicaciones electrónicas: una opcional, Literacidad o Alfabetización en lectura y otra que forma parte del núcleo de evaluación PISA referida a la Resolución de problemas. En la primera de éstas, participaron casi la mitad de los países: 32 de 67, mientras que en la segunda lo hicieron 44. Dado el tamaño del país y la gran cantidad de población, no sorprende que México se sustraiga a semejante desafío. La instauración de las pruebas electrónicas exige no sólo sofisticados procedimientos y submuestreos, sino también disponibilidad de computadoras con determinadas características en todas las escuelas de la muestra.

A pesar de las dificultades, que son muchas y reconocidas por todos, también hay argumentos que justifican planear la aplicación, aunque sea de manera paulatina, de pruebas electrónicas. Por una parte, éstas representan un avance notable en términos de la evaluación de aprendizajes en dos aspectos: uno es que, luego de superados los inconvenientes de su puesta en marcha, la corrección de preguntas y el procesamiento de datos se agilizan y facilitan en forma sorprendente. No es difícil imaginar lo que significaría para las evaluaciones nacionales la disminución del tiempo de procesamiento a cerca de la mitad y la posibilidad de entregar resultados más oportuna-mente. Otro aspecto muy importante a destacar es que el medio electrónico permite someter a los estudiantes a experiencias más vívidas y reales a diferencia de las pruebas de papel y lápiz; la posibilidad de hacer tareas con base en la simulación y modelación





de situaciones reales es, en sí misma, una oportunidad de aprendizaje.

Por otra parte, las evaluaciones electrónicas ponen en evidencia la situación de los estudiantes en cuanto a sus competencias tecnológicas e informáticas. Como se sabe, si estas habilidades no se desarrollan en la escuela, su despliegue dependerá de las oportunidades de aprendizaje en el hogar y, por ende, del nivel socioeconómico de las familias. De esta manera, el conocimiento computacional, al igual que el de otros lenguajes, puede ser un factor de desigualdad, pero también una palanca para la equidad. Los sistemas educacionales ponen resistencias al desarrollo informático en las escuelas, sea por las dificultades de contar con los recursos económicos o humanos con la capacidades necesarias. Sin embargo, es importante ejercer algún grado de presión al tiempo que se proporciona la evidencia necesaria para valorar la importancia de incluir estas competencias como parte del currículo.

Hay otros desafíos de menor magnitud, pero igualmente importantes. Nos referimos, por ejemplo, a la necesidad de aprovechar con mayor profundidad los datos recogidos en estudios internacionales. La función del INEE en este aspecto sería fomentar y divulgar metodologías e involucrar a las universidades y facultades de Educación, ya que no es posible pensar que por sí mismo podría abordar todos los análisis que se requieren.

Existen retos, que si bien no dependen sólo del INEE, sí le atañen. Éste es el caso de la unificación de las distintas evaluaciones internacionales bajo el mismo alero, lo que produce una sinergia importante de aprovechar. Por ejemplo, la prueba del Estudio Internacional

de Formación Cívica y Ciudadana no estuvo a cargo del INEE y, aunque se llevó a cabo de muy buena manera, no ha tenido difusión suficiente; es probable que dada su experiencia, el Instituto podría haber desempeñado tal labor con menores esfuerzos. Otro desafío que me parece de interés para el sistema mexicano es la incorporación a otra prueba internacional en primaria. Existen argumentos poderosos en contra, como el hecho de que México participa ya en evaluaciones regionales en 3° y 6° (los estudios del LLECE); no obstante, los países participantes no representan un verdadero reto para el sistema mexicano, que aparece entre los primeros de la región.

Es conveniente señalar aquí todo lo que se favorecerían los países participantes en estudios internacionales, si el INEE llevara a cabo una sistematización evaluativa de lo que ha significado la experiencia de aprovechar los resultados de PISA para mejorar las prácticas docentes. Este trabajo pionero e importante amerita que se le preste mayor atención.

Como conclusión, se puede decir que pese a sus grandes avances, el INEE aún tiene mucho que enfrentar y para hacerlo con la eficiencia mostrada hasta ahora, requerirá de mayores recursos.

EL DESARROLLO E IMPACTO DE PISA

ANDREAS SHLEICHER

Introducción

Padres, estudiantes y quienes enseñan y están a cargo de los sistemas educativos buscan información confiable acerca de la efectividad de dichos sistemas al preparar a los alumnos para la vida. Buenas evaluaciones de resultados de aprendizaje de los estudiantes pueden proporcionar respuestas a esta cuestión y una perspectiva única sobre las competencias de los alumnos. La evaluación tiene un importante peso para la enseñanza y para la gestión de los sistemas escolares cuando sus resultados se presentan de manera efectiva tanto a los profesores como a los administradores de las escuelas y del sistema educativo.

Hace una década, se creó en México el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y desde entonces ha avanzado rápidamente hacia la instauración de una sólida cultura de la evaluación y la rendición de cuentas en el país. Meses antes de la fundación del INEE, la OCDE había publicado los primeros resultados del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (Programme for the International Student Assessment, PISA) —cuyo objetivo es ampliar y enrique-

cer el panorama que ofrecen las evaluaciones nacionales—, proporcionando un contexto más amplio para interpretar los resultados. Así, PISA

ha adquirido importancia rápidamente debido a que los indicadores empleados para el diseño de las políticas públicas en materia de educación ya no son exclusivamente objetivos o normas nacionales, sino también y cada vez más, reflejan el desempeño de los sistemas educativos más exitosos y de más rápido progreso a escala internacional.

Desde entonces, las pruebas PISA se han llevado a cabo cada tres años en materias fundamentales como lectura, matemáticas y ciencias, aunque también cubren áreas transversales al currículo como la solución de problemas y la lectura digital, al igual que otros aspectos no cognitivos. En este Programa, los estudiantes también proporcionan información acerca de su contexto socioeconómico, escuelas, actitudes y compromiso con el aprendizaje; además, recoge datos sobre

los padres, directores y líderes del sistema para obtener información sobre las políticas, prácticas, recursos escolares y otros factores institucionales que ayudan a explicar las diferencias de rendimiento. La prueba aplicada en 2009 evaluó a medio millón de estudiantes que representaban a 20 millones de jóvenes de 15 años de edad, en 60 países que conforman cerca de 90% de la economía mundial.

A pesar de su orientación global, PISA no es una creación artificial para ser aplicada a nivel internacional. Por el contrario, su éxito se basa en la amplia colaboración de los países participantes a través de instituciones y expertos de gran calidad —tales como el INEE— en la generación colectiva de instrumentos y metodologías de evaluación eficaces, bajo la guía de los gobiernos y con base en una política de intereses compartidos. Asimismo, presta mucha atención a la relevancia transnacional, a la pertinencia cultural y a la equivalencia lingüística de sus instrumentos de evaluación, así como a la capacidad de transferencia de las experiencias, resultado de las políticas. Sus referentes se basan en una comprensión conceptual bien estructurada de las áreas de evaluación y de los factores contextuales, al igual que en la triangulación entre las perspectivas de las diferentes partes involucradas. Se utiliza, además, una variedad de herramientas y métodos de investigación para medir adecuadamente los constructos propuestos a diferentes escalas, con el objetivo de atender distintas necesidades para la toma de decisiones y proporcionar retroalimentación productiva para impulsar el avance en varios niveles. Entre los rasgos de PISA encontramos:

- Orientación a políticas, que relaciona la información sobre los resultados de aprendizaje de los estudiantes con los datos acerca de su perfil y de los factores que dan forma a su aprendizaje dentro y fuera de la escuela, esto con el fin de atraer la atención hacia las diferencias en los patrones de desempeño e identificar las características de los alumnos, escuelas y sistemas educativos que poseen estándares de alto desempeño.
- Innovador concepto de “alfabetización”, que hace referencia a la capacidad de los estudiantes para aplicar su conocimiento y habilidades en materias

México en
PISA 2009

clave, y analizar, razonar y comunicarse efectivamente al plantear, interpretar y resolver problemas en una variedad de situaciones.

- Relevancia en el aprendizaje permanente; esto hace que PISA no se limite a evaluar las competencias de los estudiantes en materias escolares, sino también que les solicite información sobre su propia motivación para aprender, sus opiniones sobre sí mismos y sus estrategias de aprendizaje.
- Regularidad, lo cual hace posible que los países monitoreen su progreso en objetivos clave de aprendizaje.
- Amplitud de cobertura geográfica y naturaleza colaborativa: PISA 2009 abarca 75 economías.

Como en otros países, las autoridades mexicanas y partes involucradas han dado gran importancia a PISA. Este interés se deriva de diversas consideraciones:

- Al hacer notar lo que es posible en educación en términos de los niveles de desempeño mostrados en los países con los más altos puntajes, PISA ha buscado mejorar la calidad de las políticas existentes y también crear un debate sobre los paradigmas y creencias que sustentan a esas políticas.
- Si bien PISA por sí misma no puede identificar las relaciones de causa-efecto entre datos, procesos y resultados educativos, sí arroja luz sobre los rasgos clave en los que los sistemas educativos muestran similitudes y diferencias, y los hace visibles a los educadores, funcionarios y al público en general.
- En países como México, PISA se ha utilizado también para fijar objetivos en términos de metas medibles alcanzadas por otros sistemas, al igual que ha ayudado a identificar los mecanismos políticos y a establecer estrategias para la instrumentación de reformas educativas. Estos aspectos son examinados más detenidamente a continuación.

Revelar lo que es posible en educación

El nivel de conciencia pública causado por las comparaciones ha creado en algunos países un impulso político importante e involucrado a las partes interesadas en la educación, incluyendo las organizaciones de maestros y de empleadores, en apoyo de la reforma política (Hopkins, 2008). Las evaluaciones internacionales han tenido un impacto significativo en países que confrontaron sus resultados con la percepción que tenían sobre su desempeño educativo. En Alemania, por ejemplo, la equidad en las oportunidades de educación en las escuelas era considerada como un hecho, ya que se habían dedicado esfuerzos significativos para asegurar que éstas fuesen provistas de recursos de manera adecuada y equitativa. Sin embargo, PISA 2000 reveló grandes disparidades socioeconómicas en los resultados educativos obtenidos. Otros análisis ligados a la equidad se relacionaban con la heterogeneidad socioeconómica

dentro de las escuelas y con la segregación en este mismo sentido, en el sistema educativo, los cuales sugerían que a los estudiantes alemanes de origen social privilegiado se les encaminaba a instituciones académicas más prestigiosas que producían resultados educativos superiores, mientras que los estudiantes menos privilegiados asistían a escuelas vocacionales menos prestigiosas que producían resultados inferiores, incluso cuando su desempeño en PISA fuera similar.

Esto hizo surgir el fantasma de que el sistema educativo alemán estaba reforzando, en lugar de moderar, los factores de origen socioeconómico. Tales resultados y un álgido debate público inspiraron una amplia variedad de esfuerzos de reforma en Alemania, relacionados con la equidad, algunos de los cuales han cambiado por completo el paradigma. Éstos incluyen proporcionar a la educación preescolar —que hasta ahora había sido considerada en gran medida un aspecto de la asistencia social— una orientación educativa y oficializar su impartición desde corta edad; reducir en algunas provincias alemanas el grado de división de los estudiantes en grupos, de acuerdo con el nivel académico; establecer estándares educativos nacionales para todas las escuelas en un país donde la autonomía local y regional había sido por mucho tiempo el paradigma indiscutible; introducir la escolarización de jornada completa en un sistema donde la media jornada había sido la norma por siglos, así como mejorar el apoyo a los estudiantes desfavorecidos, tales como los de familias inmigrantes.

Para muchos expertos y educadores alemanes, no fueron novedad las disparidades socioeconómicas que PISA reveló; sin embargo, con frecuencia se consideraba como un hecho ajeno al espectro de las políticas públicas que los niños desfavorecidos tendrían un desempeño menor en sus estudios. El que PISA haya evidenciado que el impacto del origen socioeconómico de los estudiantes en su desempeño escolar varía considerablemente en cada país, y que en algunos, las disparidades socioeconómicas parecían moderarse de manera más eficiente, mostraba que era posible hacer mejoras y ello dio un impulso al cambio en las políticas educativas.

Uno de los aspectos más importantes de las evaluaciones internacionales es mostrar que el progreso y el desempeño educativo sólidos son posibles. Ya sea en Asia (China, Japón, Corea y Singapur), en Europa (Finlandia o en los Países Bajos) o en Norteamérica (Canadá), muchos países tienen un desempeño sólido en PISA y, al mismo tiempo, algunos de estos países muestran que un bajo desempeño en la escuela no es consecuencia automática de un origen socioeconómico desfavorable.



Mesa pública de análisis PISA 2006 en México y en el Mundo.

Finalmente, algunas naciones manifiestan que el éxito puede convertirse en resultado educativo consistente y predecible: en Finlandia, por ejemplo —el país con los resultados globales más sólidos en PISA—, la variación entre escuelas en 2006 fue de sólo 5% en términos de desempeño global de los estudiantes. Así, los padres pueden confiar en estándares altos y consistentes en cualquier escuela que elijan para inscribir a sus hijos. Se ha realizado una cantidad notable de investigaciones acerca de los rasgos de estos sistemas educativos. En algunos países, los gobiernos han empleado el conocimiento provisto por PISA como punto de arranque para una revisión por pares que estudie las políticas y prácticas en países que operan bajo un contexto similar, pero que logran mejores resultados (Döbert *et al.*, 2004).



Presentación de México en PISA, 2009.

Tales revisiones por pares, que dan por resultado una serie de recomendaciones específicas en políticas para mejoras educativas, también las lleva a cabo la OCDE.

Colocar los objetivos nacionales en una perspectiva más amplia

PISA ha jugado un papel importante al poner en perspectiva los objetivos de desempeño nacional. Los educadores se enfrentan con frecuencia a un dilema: si a nivel nacional aumenta el porcentaje de estudiantes que logran buenas calificaciones en la escuela, algunos dirán que el sistema escolar ha mejorado; otros señalarán que los estándares deben haber sido rebajados; tras la sospecha de que “mejores resultados” reflejan estándares inferiores, se encuentra a menudo la creencia de que el desempeño global en la educación no puede elevarse. Las evaluaciones internacionales permiten que esas percepciones se coloquen en un marco de referencia más amplio, al hacer posible que las escuelas y los sistemas educativos se comparen con los de otros países. Algunos de ellos han adoptado activamente esta estrategia y han relacionado sistemáticamente el desempeño nacional con los estudios internacionales, por ejemplo, integrando componentes de PISA a sus evaluaciones nacionales.

Evaluar el ritmo de cambio en el progreso educativo

Un tercer aspecto importante es que las comparaciones internacionales proporcionan un marco de referencia para evaluar el ritmo en el progreso educativo. Mientras un marco nacional permite que se evalúe en términos absolutos, una perspectiva internacionalmente comparativa contribuye en la realización de una evaluación acerca de si ese progreso se iguala con el observado en otros lugares. De hecho, mientras todos los sistemas educativos en el área de la OCDE han presentado crecimiento cuantitativo en las décadas pasadas, las comparaciones internacionales revelan que el ritmo en el cambio de los resultados educativos ha variado notablemente.

Una herramienta para la política económica de reforma

A menudo PISA también ha desempeñado un papel importante en apoyo al proceso de instrumentación de reformas. México ofrece un buen ejemplo de esto: en la encuesta nacional a padres en 2007, 77% de los entrevistados reportó que la calidad de los servicios educativos proporcionados por la escuela de sus hijos era buena o muy buena. Sin embargo, en la evaluación PISA 2006, cerca de la mitad de los estudiantes mexicanos de quince años mostraron un desempeño apenas a la par o por debajo del nivel más bajo de competencia establecido por PISA (FIE-ALDUCIN, 2007; OECD, 2007). Puede haber muchas razones para tal discrepancia entre la calidad educativa percibida y el desempeño en las evaluaciones internacionales. Por ejemplo, esto puede deberse, en parte, al hecho de que los servicios educativos que reciben los niños mexicanos son significativamente mejores en calidad que la educación que recibieron sus padres. No obstante, el punto es que el hecho de justificar la inversión de recursos públicos en áreas en las que no parece haber demanda de la ciudadanía, plantea grandes retos para la política económica de la reforma. Una respuesta reciente de la Presidencia de la República ha sido incluir un “objetivo de desempeño PISA” en el nuevo plan de reforma educativa, que estipula que el promedio nacional del resultado PISA por alcanzar ha de ser un combinado de 435 puntos en lectura y matemáticas para 2012 (SEP, 2007), partiendo de una base de referencia de 392 puntos, usando el promedio redondeado de los resultados de México en lectura (399.72) y matemáticas (385.22) obtenidos en PISA 2003. Este objetivo de desempeño, basado en el resultado de una evaluación internacional, servirá para resaltar la brecha entre el desempeño nacional y estándares internacionales y para monitorear cómo el progreso educativo se extiende y cierra esta brecha. A su vez, se asocia con la trayectoria de la reforma y una cadena de suministro de sistemas de apoyo, con estructuras de incentivos, así como con un mejor acceso

al desarrollo profesional para ayudar a los profesores y líderes de las escuelas a alcanzar el objetivo. Tales reformas parten de la experiencia de otros países. Brasil ha tomado una ruta similar, proporcionando a cada escuela secundaria la información sobre el nivel de progreso que se necesita para tener un desempeño al nivel promedio de la OCDE en PISA 2021.

Japón es uno de los sistemas educativos con mejor desempeño en las evaluaciones internacionales. Sin embargo, PISA reveló que mientras los estudiantes solían manejarse muy bien en tareas que requerían reproducir el contenido de una asignatura, no lo hacían tan bien en tareas abiertas que requerían la demostración de su capacidad, para aplicar lo que sabían en situaciones nuevas. Comunicar esto a los padres y al público en general, acostumbrados a ciertos tipos de pruebas, también plantea un desafío a la política. Una respuesta de Japón ha sido incorporar las tareas abiertas "tipo PISA" a la evaluación nacional, con el propósito de que las habilidades que se consideran importantes se vuelvan valiosas en el sistema educativo. De manera similar, Corea ha incorporado recientemente tareas avanzadas de alfabetización "tipo PISA" en sus exámenes de ingreso a la universidad, para promover la excelencia en la capacidad de sus estudiantes para acceder, administrar, integrar y evaluar el material escrito. En ambos países, estos pasos representan un cambio transformacional, que habría sido mucho más difícil de imaginar sin los desafíos revelados por la citada prueba.

Conclusiones y camino por recorrer

En un mundo globalizado, los parámetros de las políticas públicas en educación no se enfocan sólo en metas y estándares nacionales sino, cada vez más, en el desempeño de los sistemas educativos más exitosos a escala internacional. PISA se ha vuelto un poderoso instrumento para las políticas de reforma, al permitir a los sistemas educativos verse a sí mismos a la luz de políticas planeadas, instrumentadas y realizadas en otras partes. Ha demostrado lo que es posible en la educación, en términos de calidad, equidad y eficiencia en los servicios educativos, y esto ha promovido un mejor entendimiento de cómo sistemas educativos diferentes enfrentan problemas similares; aun más importante, al ofrecer a los responsables de las políticas y a los profesionistas la oportunidad de mirar más allá de las experiencias evidentes en sus propios sistemas y de reflexionar sobre algunos de los paradigmas y creencias subyacentes a ellas, PISA mantiene la promesa de un cambio radical y efectivo.

No obstante, el desarrollo de PISA continúa siendo una empresa desafiante. Las evaluaciones internacionales deben cumplir con demandas diferentes y, a ve-

ces, contrarias: en primer lugar, necesitan enfocarse en las partes centrales y constantes de los sistemas educativos para cerciorarse de que son y continúan siendo relevantes. Sólo eso puede asegurar que iniciativas de corto plazo en las políticas no distorsionen las prioridades y la operación de las instituciones educativas. Como segundo punto, también deben relacionarse con el desempeño y el comportamiento que puede mejorarse por medio de políticas y la práctica; y la perspectiva comparativa internacional debe ofrecer valor agregado a lo que puede alcanzarse a través del análisis nacional. En tercer lugar, mientras que las evaluaciones internacionales han de ser tan comparables como sea posible, también han de ser tan específicas, como sea necesario, para capturar la variación histórica, sistémica y cultural entre naciones. Por último, las medidas de desempeño resultantes deben ser tan sencillas como para ser ampliamente entendidas, y a la vez seguir siendo tan complejas como para reflejar las realidades educativas multifacéticas.

PISA ha logrado un avance significativo en la expansión del rango de competencias incorporadas en su evaluación, pero queda mucho por hacer. La evaluación de 2015 busca seguir por este camino y hará el primer intento de evaluar competencias interpersonales, consideradas por muchos como esenciales para el éxito de los estudiantes. Para ser más útil a los profesores, administradores y los encargados de las políticas, PISA busca mejorar su poder analítico para explicar las diferencias de desempeño observadas. El desarrollo de un equipo docente y sus competencias y el establecimiento de nexos efectivos con la Encuesta Internacional sobre Docencia y Aprendizaje de la OCDE (TALIS) son pasos importantes hacia esta meta.

Mientras el desarrollo de evaluaciones sigue plagado de dificultades y su comparabilidad continúa abierta a desafíos, las diferencias entre individuos, instituciones y sistemas no deberían ser justificación suficiente para rechazar su uso, ya que el éxito de individuos y naciones depende en mayor medida de su competitividad global. El mundo es indiferente a la tradición y a la reputación, implacable con la flaqueza, e ignorante de las costumbres y prácticas. El éxito será de los individuos, instituciones y países que estén prestos a adaptarse, renuentes a quejarse y abiertos al cambio. La tarea de los gobiernos será asegurarse de que sus ciudadanos, instituciones y sistemas educativos encaren este reto. PISA busca proporcionarles instrumentos útiles para este fin.



CAPÍTULO 5

LA EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS Y PROCESOS ESCOLARES

RAQUEL AHUJA SÁNCHEZ

D

DESDE QUE EL INEE INICIÓ SU TRABAJO, FUE DIFÍCIL DELIMITAR EL OBJETO DE ESTUDIO DE LA DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DE ESCUELAS (DEE). PROBABLEMENTE —Y EN PARTE— POR LO NOVEDOSO QUE RESULTABA LA CREACIÓN DE UN ÁREA QUE EVALUARA ALGO DISTINTO A LOS APRENDIZAJES DE LOS ESTUDIANTES Y TAMBIÉN POR LA MANERA EN QUE FUE DESCRITA SU FUNCIÓN DENTRO DEL DECRETO DE CREACIÓN Y EL ESTATUTO ORGÁNICO. EN ESTE ÚLTIMO DOCUMENTO, SE LE ATRIBUYE A LA DEE LA TAREA DE PARTICIPAR EN EL DISEÑO DE METODOLOGÍAS PARA LA EVALUACIÓN INTERNA Y EXTERNA DE LAS ESCUELAS, CUYA APLICACIÓN ESTARÍA A CARGO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. A DIFERENCIA DE LAS OTRAS ÁREAS ACADÉMICAS DEL INEE, A ÉSTA NO SE LE CONFERÍAN EXPLÍCITAMENTE FUNCIONES DE IMPLANTACIÓN DE LOS DISEÑOS Y DESARROLLOS METODOLÓGICOS, NO OBSTANTE QUE, PARADÓJICAMENTE, ERA LA ÚNICA DIRECCIÓN DEL INEE CON LA PALABRA “EVALUACIÓN” EN SU NOMBRE.

Además de lo anterior, no se contaba con referentes para delimitar o precisar la amplitud de sus ámbitos de estudio, por lo que se tenían dudas respecto de si en las investigaciones debía considerarse a las escuelas como sistemas o analizarse cada uno de sus componentes por separado (docentes, directivos, programas, recursos, procesos), y si los estudios deberían limitarse al contexto de la escuela o abrirse a la supervisión escolar e, incluso, a los sistemas de gestión educativa regional o estatal, que eran aspectos o niveles no abordados por las otras áreas del INEE. Como puede advertirse, todo esto contribuyó a que la DEE tuviera un perfil ambiguo y muchas veces ambicioso en relación con sus metas por lograr.



Archivo Iconográfico DGE/IEP.

La trayectoria de trabajo de la DEE en estos diez años ha sido un poco irregular¹, pues se ha incursionado casi en cada uno de los escenarios descritos anteriormente. Por ejemplo, uno de los primeros proyectos fue elaborar una batería de instrumentos para medir distintos aspectos de la dinámica educativa y escolar: desempeño de agentes educativos, uso de materiales didácticos, organización y funcionamiento de las escuelas, evaluación del proyecto escolar, autoevaluación de la práctica docente, clima escolar, participación de los padres de familia y funciones del director, entre otros. El trabajo fue intenso, pues implicó una profunda revisión de literatura —que incluyó el análisis de estudios donde se habían utilizado diversas herramientas para medir dichos aspectos— y la microaplicación de estas baterías para analizar la pertinencia de los ítems. Sin embargo, no se hizo una labor de promoción de su uso más allá de publicarlos en la página web del Instituto; tampoco se utilizaron en estudios propios.

Por otro lado, se participó en la capacitación de equipos técnicos estatales, desempeñando un papel muy importante en el desarrollo de un diplomado para la elaboración de diagnósticos estatales, apoyando el análisis e integración de diversos resultados de evaluación. También se incursionó en la evaluación de programas con una metaevaluación del Programa Escuelas de Calidad, que en ese tiempo era el principal a nivel federal y resultaba innovador al enfocarse en la gestión escolar.

Una expectativa del INEE era, sin duda, generar información no sólo de aprendizajes, sino sobre otros

componentes del sistema educativo; por ello, los estudios acerca de los recursos y procesos de escuelas y aulas resultaban muy pertinentes. Se comenzó entonces con el análisis de la información reunida mediante los cuestionarios de contexto aplicados junto con los Excale, hecho que en su momento fue debatido a causa de las limitaciones que derivan de la información obtenida en una muestra representativa de alumnos, pero no de escuelas y docentes. No obstante, considerando exclusivamente los datos más robustos de los que se disponía, se tomó la decisión de elaborar, durante 2006, dos reportes de investigación: uno sobre infraestructura y equipamiento en escuelas primarias y secundarias —con base en la información derivada de una guía de observación en torno a estos aspectos, diseñada en la DEE— y otro sobre disciplina, violencia y consumo de sustancias nocivas para la salud en las escuelas de esos mismos niveles educativos, a partir de preguntas propuestas por la DEE para los cuestionarios de contexto de alumnos y docentes. Estos dos reportes fueron altamente oportunos y pertinentes para las autoridades educativas.

A partir de ahí se han desarrollado diversos estudios sobre condiciones y prácticas docentes, y oportunidades de aprendizaje, tanto a pequeña como a gran escala. La realización de este último tipo de estudios, así

¹ El texto de Guadalupe Ruiz Cuéllar es muy exitoso en reflejar el camino transitado por la DEE en estos diez años.



como el uso de metodologías cualitativas o mixtas, ha sido motivo de reflexión dentro del INEE. Sin embargo, para profundizar en temas como los procesos escolares y educativos, es necesario el uso de metodologías alternativas a las que son el principal capital del INEE, perspectiva que en otros sistemas nacionales de evaluación educativa se desarrollan con varios propósitos: hacer diagnósticos más finos sobre las características y procesos que tienen lugar al interior de las escuelas, lo que a su vez puede enriquecer los juicios sobre la calidad del sistema que otros operativos permiten formular; o bien, ofrecer un marco para la prueba de instrumentos y la generación de hipótesis a retomar en los estudios a gran escala.

No es propósito de este texto hacer un recuento de todos y cada uno de los proyectos realizados en la DEE, pero sí mostrar que la trayectoria que ha tenido a lo largo de esta década ha sido, como se mencionó al principio, un tanto errática. Esto no sólo ha guardado estrecha correspondencia con las dificultades que ya se han planteado; también hubo otras limitaciones para que el INEE construyera, configurara y se apropiara del quehacer de la DEE. Por una parte, lo que demanda el trabajo de evaluación del logro en cada vez más niveles educativos y áreas del currículo, en una década de importantes reformas curriculares; la conceptualización, construcción y operación de un sistema de indicadores relevantes y pertinentes como el que se ha alcanzado y sigue en desarrollo, y la participación en distintos y cada vez más complejos proyectos internacionales. También, y no menos importante, fue que la DEE nació junto con la Dirección de Relaciones Nacionales y Logística, en la ciudad de Aguascalientes, lo que sin duda dificultó que pudieran dialogar más cercana y cotidianamente con las otras áreas del Instituto.

Desde inicios de 2012 la DEE trabaja junto con las demás áreas del INEE en la Ciudad de México, esto ha sido una gran oportunidad para cosechar el trabajo que se ha apuntalado y madurar su identidad. Tenemos claro que la contribución de la DEE a la misión del INEE es ofrecer información útil y relevante sobre los recursos y procesos escolares y educativos, tanto por su relación o impacto potencial en los resultados de aprendizaje (perspectiva de eficacia escolar), como porque representan la calidad con la que se imparte la educación en nuestro país. Como sabemos, a través de los insumos y procesos —que preferimos llamar condiciones para la enseñanza y para el aprendizaje— es que el Estado puede instrumentar medidas de equidad para crear condiciones de igualdad y garantizar el ejercicio del derecho a la educación.



Primera versión del Catálogo digital de publicaciones, 2005.

Colaboración entre evaluadores y tomadores de decisiones para el diseño y desarrollo de políticas educativas más pertinentes

EVA MORENO SÁNCHEZ

A casi diez años de iniciada la reforma pedagógica en la educación preescolar, su finalidad (transformar las prácticas educativas centrándolas en el desarrollo de competencias en los niños) sigue siendo un gran desafío. Y es que la aspiración de que los fundamentos, propósitos y orientaciones planteadas en el currículo, se expresen en el trabajo cotidiano del aula y la escuela, conlleva cambios en las formas de pensar respecto de cómo son los niños, cómo aprenden, qué son capaces de hacer y en relación con ello, cuál es el papel de la educadora y de la escuela, y qué factores influyen en el desarrollo del proceso educativo.

Dos estudios realizados por el INEE¹ documentan resultados sobre asuntos siempre reconocidos como importantes pero poco estudiados: la evaluación de los aprendizajes que logran los niños pequeños y las condiciones en las que se ofrece la educación preescolar.

La experiencia compartida entre investigadores del INEE, y quienes coordinamos la reforma de preescolar en la SEP, ha hecho posible focalizar los puntos clave sobre los cuales indagar y contar con información que, basada en estudios a gran escala, es valiosa para la definición de acciones orientadas a mejorar la atención educativa que se ofrece a las niñas y los niños que cursan este nivel.

Muchas preguntas surgidas durante las acciones de reforma han sido objeto de análisis compartido con los investigadores del Instituto en el proceso de construcción de los estudios mencionados:

¿Qué aporta la educación preescolar a los niños y las niñas que la cursan, especialmente a quienes están en condiciones de mayor vulnerabilidad?, ¿se puede investigar el valor agregado al egreso de preescolar respecto del ingreso?, ¿es posible estudiar a profundidad en qué se concentran las actividades al interior de



Comunicación Social ISEB/SEP.

las escuelas y en qué consisten las oportunidades de aprendizaje a las que son expuestos los alumnos?, ¿cómo se reflejan los efectos de la obligatoriedad de la educación preescolar en el trabajo del aula?, ¿qué mecanismos y acciones emprender para atender con calidad y equidad a niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad?

Los estudios constituyen un aporte valioso al conocimiento; son útiles para quienes realizamos tareas relativas al diseño y desarrollo del currículo, pero este ámbito no es el único desde el cual se requieren acciones para la mejora en la calidad del servicio; ésta implica las condiciones de infraestructura, equipamiento y recursos humanos suficientes y profesionalmente competentes para brindar la atención pedagógica que requieren los niños desde los tres años de edad. Al respecto, el INEE ha formulado recomendaciones que vale la pena analizar desde diversas instancias, no sólo como resultados de lo que se investiga y documenta, sino como objeto de definición de políticas públicas enfocadas en atender las necesidades urgentes en nuestro sistema educativo.



¹ INEE (2008). *El aprendizaje en tercero de preescolar en México. Lenguaje y comunicación. Pensamiento matemático*; INEE (2010) *La educación preescolar en México. Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje*.

EL ESTUDIO DE LAS CONDICIONES DE LA OFERTA EDUCATIVA

GUADALUPE RUIZ CUÉLLAR

Introducción

La presente colaboración busca dar cuenta de los principales logros y aprendizajes del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, a lo largo de la década transcurrida, en lo que se refiere a la construcción de la noción de condiciones de la oferta educativa como un eje relevante de análisis, evaluación y promoción de la mejora de la calidad del sistema educativo.

Desde la creación del INEE, fue claro que la calidad de la educación no podía ser valorada solamente por los resultados de aprendizaje de los alumnos atendidos por el sistema educativo mexicano; por ello, tanto en el proyecto mismo como en los documentos fundacionales del Instituto, quedó asentado que una parte de su misión sería el desarrollo de modelos para la evaluación de los centros escolares y se previó, en la estructura orgánica del nuevo organismo, un área que tendría la misión de llevar a cabo esta tarea: la Dirección de Evaluación de Escuelas (DEE).

En estos diez años, la delimitación precisa de las responsabilidades del área fue materia permanente de reflexión al interior de la Dirección misma, así como de interacción frecuente con el equipo directivo y los miembros del Consejo Técnico. Un proceso que representó un ir y venir; avanzar hasta tener aparentemente todo claro y retroceder para pensar de nuevo cuenta cuál sería el aporte específico de la DEE a la misión del INEE.

En este proceso se partió, como se ha dicho, de la idea contenida en el Decreto de creación sobre el desarrollo de modelos para la autoevaluación y la evaluación externa de centros escolares, que en tal caso, serían aplicados por otras instancias; posteriormente, se trabajó durante cierto tiempo bajo la perspectiva de evaluar a nivel sistémico, recursos y procesos escolares y de aula, hasta llegar a la noción que, al cabo de tantas vueltas, terminó siendo la más satisfactoria: las condiciones de la oferta educativa.

Las condiciones de la oferta educativa como ámbito de evaluación y formulación de políticas

Los sistemas nacionales de evaluación, también llamados sistemas nacionales de medición de la calidad

educativa, o evaluaciones estandarizadas y de aprendizaje, son dispositivos institucionales técnicamente complejos que desarrollan acciones sistemáticas y periódicas; por lo general, inicialmente centradas en la medición de los aprendizajes de los alumnos a gran escala (Toranzos, s.f.).

En el origen de los sistemas nacionales —componente igualmente fundamental hoy en día— destaca la apuesta por las evaluaciones de aprendizaje: en todos los casos en que se dispone de información, éstos la ponen en el centro (Schmelkes, 2002). La preocupación por saber qué tanto aprenden los estudiantes en su paso por el sistema educativo ha resultado de la mayor relevancia en un mundo en que el conocimiento y las capacidades de los individuos son cada vez más importantes, tanto para las oportunidades individuales de vida como para las posibilidades de desarrollo de los países (Ravela, 2006).

La idea de determinar la calidad del sistema educativo por medio de los resultados de aprendizaje logrados por los educandos es correcta, pero insuficiente. Sobre todo si una aspiración correlativa a esa medición es que las acciones aporten elementos para la mejora del sistema. En buena medida ello será posible si se avanza en la comprensión de los factores que explican los diferentes niveles de rendimiento que las mediciones estandarizadas suelen identificar, además de saber en qué medida los alumnos aprenden lo que se espera de ellos al finalizar ciertos ciclos o niveles, y cuál es el grado de equidad o inequidad en el logro de dichos aprendizajes.

Por esta razón, la indagación de los factores asociados a los resultados escolares usualmente forma parte de los operativos de medición, incluidos los que son atribuibles al propio origen social de los estudiantes —como ha demostrado ampliamente la investigación, éstos contribuyen con el mayor peso explicativo— al igual que los intrínsecos, que remiten a la escuela y a sus docentes.

Ahora bien, aun cuando el acercamiento a los factores explicativos de los resultados de aprendizaje pueda ser técnicamente correcto y estar fundamentado en los aportes de la investigación, el problema persistente es que forma parte de operativos cuyo foco se ubica en la medición de resultados de aprendizaje, y es ahí donde probablemente estén concentrados los mayores esfuer-

El estado
que guardan
nuestras
escuelas



zos de diseño y conceptualización. Por lo demás, la necesidad de cubrir una amplia gama de factores asociados (extrínsecos e intrínsecos al sistema educativo) redundó, la mayoría de las veces, en un acercamiento más superficial a los aspectos de interés desde la perspectiva de la evaluación de las condiciones de la oferta educativa.

Por ello, lo que constituye la razón de ser de la DEE es que la evaluación de la calidad del sistema educativo debe ampliar expresamente sus alcances, a fin de incluir no sólo aquello que da cuenta de sus resultados (tan dependientes, por lo demás, de factores externos), sino de otros elementos igualmente importantes y, en última instancia, susceptibles en mayor medida a intervenciones de política educativa.

Oferta educativa es un concepto de uso común en estos sistemas, aunque tiene diversas connotaciones; para una institución de educación superior, por ejemplo, su oferta está constituida por todos los programas de estudio que pone a disposición de la población de interés. En el marco del trabajo de la DEE, la noción cobró significado como un concepto aglutinador que especificó lo que se buscaba evaluar, los recursos y los procesos educativos que tienen lugar en distintos niveles de operación y también como un concepto que lleva a evaluar su calidad, no sólo por los resultados que alcanza, sino además, por todos aquellos elementos que pone en juego para que tenga lugar el acto educativo; por los elementos que en última instancia configuran lo que éste ofrece a los alumnos, a sus familias, a las comunidades donde se ubican los servicios educativos y a la sociedad en general.

Una vez que se reconoció que este concepto podría ser el eje organizador del trabajo de la DEE, el primer estudio bajo este enfoque fue el que llevó por nombre Condiciones de la Oferta Educativa en Preescolar (COEP). COEP es un buen ejemplo de las comprensiones que entonces teníamos en la DEE: nos planteamos un estudio de amplio espectro que incluyera variables relativas a recursos y procesos escolares y de aula, y que formulara, siempre que fuera posible, referentes precisos para la evaluación, tarea compleja por cuanto no se contaba con definición alguna de esa naturaleza, salvo para muy escasas variables. Una dificultad adicional, siempre presente, fue la de abordar, a través de acercamientos estructurados de gran escala, los procesos educativos.

Con todo, sospecho que el desafío mayor es concretar, en cada nuevo estudio de la DEE, el contenido y alcance de la noción de Condiciones de la oferta educativa. Ante una exhaustividad imposible, ¿qué re-

cursos y qué procesos considerar?, ¿con qué criterios determinarlos?, ¿cómo hacer evaluaciones pertinentes de aspectos significativos de la realidad educativa en un nivel y momento determinados?, ¿qué aspectos se tendrán que considerar para hacer una evaluación valiosa de lo que el sistema educativo ofrece a sus educandos y a la sociedad misma? A la vez, ¿esta evaluación será útil para informar la toma de decisiones?



Archivo Iconográfico DORIS/SEP.

En realidad, logramos ciertos avances en la precisión de esos criterios; por ejemplo, considerar las experiencias internacionales en la materia, así como aportes de campos teóricos clave para la comprensión del funcionamiento de las escuelas y sus agentes, como son los de eficacia escolar y docente, entre otros; atender a los planteamientos normativos y de política educativa que regulan la organización y funcionamiento del sistema en el nivel de los centros escolares y las aulas, por escasos que fueran, por cuanto pueden formular, de alguna manera, estándares de una educación de buena calidad. Sin embargo, cuando en su momento intentamos hacer el ejercicio para la evaluación que se avecinaba en el nivel primaria, no resultó tan sencillo y al final optamos —no por el grado de complejidad, sino porque nos pareció sumamente relevante— por un estudio temático sobre las prácticas de evaluación del aprendizaje dentro del aula. Esto dejó ver un dilema que supongo seguirá presente: ¿abordar la más amplia variedad posible de condiciones de la oferta educativa o enfocar la atención en unos cuantos aspectos?

Reflexiones finales

Sin desconocer el desafío que ha supuesto durante diez años construir el ser y quehacer de todas las áreas del INEE, me queda claro que el caso de la DEE ha sido sin-

El SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo) genera información útil para desarrollar políticas educativas en los países de la región para dar cuenta del desarrollo de la calidad de la educación.



Archivo Iconográfico DGE/IEP.

regular. Con muy escasos referentes en la experiencia internacional de los cuales echar mano, como lo pudieron hacer otras áreas, ante una tarea realizada sin duda en la mayoría de los sistemas educativos, no por organismos de evaluación a gran escala, sino por los inspectores y las supervisiones, con un acompañamiento siempre generoso y exigente pero a veces un tanto errático por parte del Consejo Técnico del INEE. Finalmente, con los alcances y las limitaciones de nuestras propias comprensiones, creo que logramos un aprendizaje bá-

sico: en materia de evaluación de escuelas, de los recursos y procesos del sistema, o de las condiciones de la oferta educativa, como se le quiera decir, la tarea no está definida de una vez y para siempre. Determinar las características, cobertura y sentido de los estudios de la DEE seguirá siendo un reto. Un reto que vale la pena asumir si se comparte la idea de que, en educación, cuenta tanto lo que se logra como la forma en la que se hace, los resultados de aprendizaje, y también los recursos y procesos que el sistema educativo pone a disposición de la formación de sus alumnos.

Referencias bibliográficas

- Ravela, Pedro (2006). *Fichas didácticas: para comprender las evaluaciones educativas*. Santiago de Chile: PREAL.
- Ruiz, Guadalupe (2008). Reflexiones desde la experiencia mexicana en evaluación educativa. En Varios autores. *Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe*. Santiago: OREALC-UNESCO Santiago/LLECE, pp. 50-65.
- Schmelkes, Sylvia (2002). Las necesidades de la evaluación del aprendizaje en educación básica en México a la luz de

un análisis comparativo. En Varios autores. *La calidad de la educación en México: perspectivas, análisis y evaluación*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Toranzos (s.f.). Una visión latinoamericana de los sistemas nacionales de evaluación. *Programa Calidad y Equidad de la Educación*. Recuperado del sitio: <http://www.oei.es/calidad2/toranzos3.htm>, el día 9 de enero de 2008.

Apoyando a la formación de los equipos técnicos

JOSÉ FELIPE MARTÍNEZ FERNÁNDEZ

Es un gusto muy especial ser invitado a participar en la construcción de este volumen para celebrar el décimo aniversario del INEE. Desde la distancia geográfica, pero con la cercanía de mi relación personal, seguí muy de cerca la concepción y planeación inicial del Instituto, sus primeras etapas de despegue y su posterior consolidación. El desarrollo que ha experimentado desde su fundación resulta sencillamente espectacular para el ojo entrenado: el INEE de 2012 es un organismo líder, referencia en la evaluación educativa en hispanoamérica por su seriedad, solidez técnica e independencia. Esto refleja, por una parte, el empuje visionario y apasionado de su director fundador y, desde luego, la capacidad, entrega y esfuerzo del personal en todos los niveles. Con este texto, pretendo resaltar la profundidad del compromiso de quienes trabajan en el INEE, con base en mi experiencia reciente al impartir un par de cursos sobre Medición de la práctica docente y Teoría de la Generalizabilidad a los integrantes de la Dirección de Evaluación de Escuelas (DEE) en los veranos de 2010 y 2011.

El objetivo de los cursos fue profundizar los conocimientos como parte de un plan para fortalecer los instrumentos y procedimientos que se utilizan para coleccionar datos sobre los procesos escolares y de enseñanza en aula. La descripción de esos procesos es clave para la misión del INEE, y se vuelve aún más crítica porque cada vez con mayor frecuencia se requiere no sólo describir los productos de una educación deficiente, sino ampliar y profundizar la oferta de información relevante que permita mejorar la calidad del sistema educativo.

Aunque de corta duración, los cursos no se plantearon como introducciones elementales o cuasi-informales al tema, sino como esfuerzos relativamente intensos que facilitarían al personal iniciar un trabajo sostenido a futuro. Como preparación y para hacer las sesiones de vera-



no lo más productivas posible, el grupo del INEE cubrió durante el primer semestre del año gran parte de los materiales y lecturas correspondientes al curso doctoral sobre el tema que impartí en la Universidad de California, en Los Angeles. Esto evidencia la capacidad técnica de sus integrantes que ya manejaban aspectos conceptuales y metodológicos clave relacionados con la medición de la práctica docente, pero también e igualmente importante, su compromiso personal con el proyecto, que implicó para los asistentes leer docenas de artículos y capítulos de libros en su tiempo libre, al igual que comentar y discutir los contenidos en equipo. Naturalmente, durante el curso se evidenciaron limitaciones de los instrumentos y procedimientos desarrollados previamente; inmediatamente los asistentes se involucraron en un esfuerzo serio de análisis para identificar los cambios y mejoras específicas necesarias en el corto plazo, y los aspectos sustantivos y técnicos más generales a abordar en los proyectos de la DEE a futuro.

Con seriedad y un compromiso de este nivel, se puede esperar que la segunda década del INEE sea tan productiva como la primera. ¡Felicidades!

LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS Y PROCESOS ESCOLARES PARA LA PLANEACIÓN Y EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO

BENILDE GARCÍA CABRERO

La expectativa de que la educación contribuya a impulsar avances significativos en el desarrollo económico, político y social de los países ha sido una constante en los discursos de políticos, educadores e investigadores que se ha enfatizado en reiteradas ocasiones durante la última década. Sin embargo, para responder de manera decisiva a esta expectativa, se requiere que la educación sistematice y organice esfuerzos y recursos para garantizar el cumplimiento de sus metas y propósitos. Un mecanismo, que ha impulsado dicha sistematización en el ámbito educativo, ha sido el establecimiento de procesos orientados a retroalimentar el desarrollo e impacto de las iniciativas del propio sistema, así como aquéllos dirigidos a rendir cuentas a la sociedad en la que se encuentran insertos. Los procedimientos de rendición de cuentas constituyen, en sí mismos, una poderosa herramienta para facilitar la evaluación tanto de los recursos y agentes como del desarrollo y resultados, es decir, del sistema educativo en su conjunto.

En las propuestas de la reforma educativa, actualmente en marcha, tanto en la educación básica como en la media superior (SEP, s.f.) se ha manifestado la importancia de promover la evaluación de todos los actores y procesos involucrados a través de la valoración del progreso en el logro de las metas propuestas en el programa sectorial, así como del grado de aplicación de los mecanismos diseñados para alcanzarlas (INEE, 2009, 2008).

En el contexto mexicano, los esfuerzos por consolidar mecanismos de evaluación eficientes recibieron un impulso sustancial en 2002, a partir de la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que estableció, como su propósito fundamental, ofrecer a las autoridades educativas y al sector privado herramientas idóneas para la evaluación de los sistemas de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior.

Una manera lógica de contribuir con estos esfuerzos y así responder a las necesidades y demandas actuales en materia educativa, consiste en “definir y poner en operación sistemas de indicadores sobre la base del modelo explícito o implícito del funcionamiento del sistema educativo para realizar evaluaciones diversas de componentes del sistema, o de éste en su conjunto” (García-Cabrero, 2010).

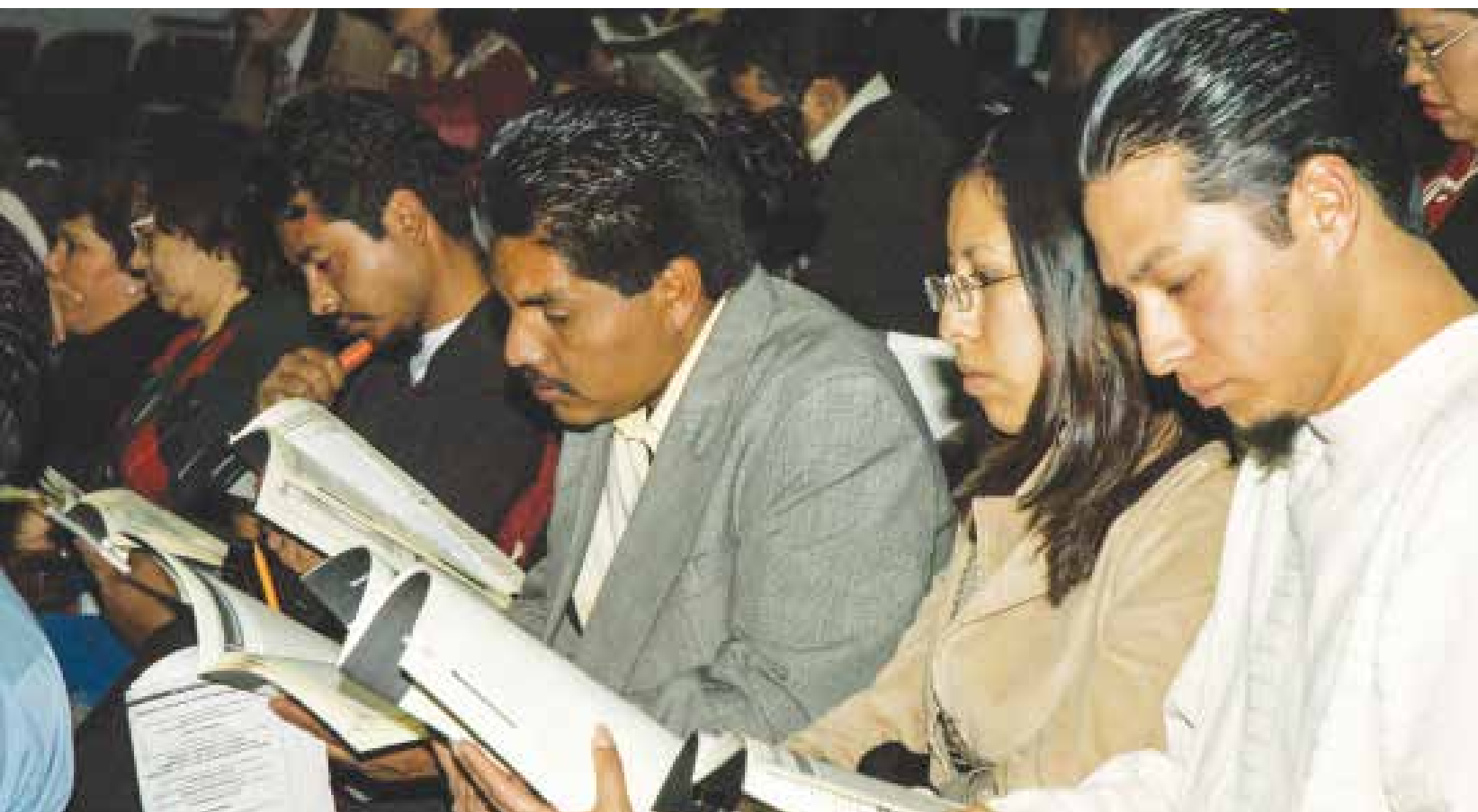
Desde la década de los ochenta, diversas instituciones y organismos se han dado a la tarea de diseñar indicadores que ayuden a valorar al sistema educativo. Es el caso de la OCDE, que cuenta con 25 indicadores agrupados en cuatro grandes categorías: 1) resultados e impacto del aprendizaje; 2) recursos humanos y financieros invertidos en educación; 3) acceso a la educación, participación y progreso, y 4) ambiente de aprendizaje y organización de las escuelas (OCDE, 2009).

La construcción o selección de indicadores *per se*, no necesariamente representa una solución a la compleja tarea de la evaluación. Éstos pueden constituirse en herramientas altamente útiles para dar cuenta del estado del sistema educativo, o pueden ser únicamente elementos aislados que proporcionan información que podría resultar inútil. Para que los indicadores resulten adecuados en función de los requerimientos de evaluación, será necesario que éstos se diseñen y/o seleccionen con base en un marco de referencia sólido. Este marco lo constituyen los modelos de evaluación.

La evaluación del Sistema Educativo Nacional (SEN) generalmente se ha enfocado en analizar la relación entre características socioeconómicas de los estudiantes y los logros de aprendizaje alcanzados. La evaluación de recursos ha sido atendida en menor proporción, pero el aspecto que ha sido más descuidado es la evaluación de los procesos escolares¹. Estas deficiencias se deben, en gran medida, al desconocimiento de metodologías para valorar los indicadores vinculados a los costos de operación de un sistema. Su aplicación facilitaría la realización de evaluaciones costo-beneficio o costo-efectividad, que son prácticamente inexistentes en el contexto de la evaluación del SEN. En el caso de los procesos, también existe un vacío, tanto por el uso

¹ Véanse, por ejemplo, los reportes de resultados de la aplicación de pruebas nacionales e internacionales, ENLACE, Excale, PISA, TIMSS (SEP, s.f.; INEE, s.f., Fundación Este País, 2011, Backhoff y Solano, 2003).





Mesa pública *La Calidad de la Educación Básica en México*, 2005.

poco generalizado de modelos de evaluación y metodologías adecuadas, como por la dificultad que conlleva valorar la complejidad de los mecanismos de gestión e interacción que ocurren al interior de las escuelas.

La evaluación de los recursos y procesos escolares se encuentra asociada con lo que Stufflebeam y Shikfield (1987) denominaron: “la evaluación de insumo y de proceso” y forman parte del modelo CIPP (Contexto, Insumo, Proceso y Producto), desarrollado por Stufflebeam *et al.* (1971) y orientado a la toma de decisiones que apoyan el control de la operación de determinado proyecto. Para Stufflebeam, la función de la evaluación consiste en proporcionar información que facilite el control de la calidad y el mejoramiento de un sistema, e implica la puesta en marcha de tres procesos: delinear, obtener y proporcionar información; éstos se llevan a cabo de manera sistemática en cada uno de los tipos de evaluación propuestos en el modelo CIPP, mismos que apoyan decisiones diversas.

Stufflebeam plantea que la evaluación de contexto se encuentra asociada con las decisiones de planeación para determinar los objetivos de una nueva propuesta de intervención o los de la adaptación de una ya existente. Estos objetivos pueden ser de cuatro tipos: 1) los que reflejen un cambio homeostático no profundo, con el que sea posible mantener el equilibrio del sistema; 2) los dirigidos a un cambio incremental que permita el desarrollo de nuevas actividades, métodos, estrategias o materiales para la mejora continua del sistema; 3) los establecidos para introducir un cambio innovador con el cual se resuelvan problemas significativos, y 4) los que conllevan una verdadera transformación del mismo.

La evaluación de insumo, por su parte, se relaciona con las decisiones de estructuración para definir el

diseño de proyectos y es crucial en el desarrollo y mejoramiento de un sistema educativo. Se orienta no sólo a determinar qué recursos humanos y materiales se invertirán, sino a establecer la relación entre estrategias alternativas de inversión de recursos. Es aquí donde, por ejemplo, debe decidirse si se invierte más en educación inicial y preescolar para garantizar que los niños adquieran las competencias mínimas y tengan una trayectoria académica exitosa, productiva y satisfactoria; y también donde se decide si debe invertirse más en la formación de los recursos humanos que participan en el sistema, y en qué tipo de procesos: capacitación, actualización o desarrollo profesional. De igual manera se toman decisiones de qué, dónde y cuándo invertir en la adecuada disposición y mantenimiento de los espacios físicos de las escuelas, los materiales educativos o el equipamiento tecnológico.

Las evaluaciones de insumo implican el desarrollo de estudios que analicen la relación entre las inversiones y las tasas de retorno de las mismas, esto ayudará a estimar los costos reales de operación de un proyecto y los beneficios derivados. Estos pueden verse reflejados en menores índices de reprobación, mayores niveles de rendimiento académico, mayor satisfacción de los participantes, menores porcentajes de alumnos enviados a programas remediales y mayor adaptación social, por citar algunos indicadores que deberán estimarse también en términos económicos para garantizar su comparabilidad.

La evaluación de proceso involucra la toma de decisiones de aplicación para controlar la operación del proyecto. Ésta facilita el monitoreo de la aplicación y la valoración de las formas en que se aplican los métodos instruccionales seleccionados; dichas formas son

influidas por las condiciones en que se realiza, como contextos desfavorecidos socioeconómicamente, entrenamiento recibido por los profesores y directivos para la aplicación de la propuesta, espacios físicos acondicionados de acuerdo con los requerimientos, tiempo efectivo y rutinas escolares destinadas a la instrucción, entre otros.

Finalmente, la evaluación de producto se asocia con decisiones de recidaje para valorar los logros del programa. Durante el proceso de aplicación de una propuesta, se pueden realizar evaluaciones de productos parciales (tal como se puede observar en la figura 1) que ayudan a detectar fallas, corregir rumbos o invertir más recursos. También existe la posibilidad de una evaluación sumativa o de producto o impacto final, con la que es posible decidir si la propuesta debe seguir instrumentándose tal como se concibió, si se requieren cambios o dar por terminada su aplicación.



Archivo Iconográfico DCH/SEP.

Desde 2006 se han distribuido más de **121 400** folletos con información para las escuelas, sobre las características del levantamiento de datos.

Si bien cada uno de estos tipos de evaluación aporta información relevante acerca de un determinado sistema, programa o propuesta educativa, tanto la de insumo como la de proceso, resultan de especial importancia para valorar el funcionamiento del SEN, y en caso de ser necesario, intervenir y subsanar las posibles fallas; con ello se lograrán mejoras que eleven la calidad de la educación.

Evaluación de insumo

Como se ha dicho, la evaluación de insumo permite obtener información para determinar cómo utilizar los recursos para alcanzar las metas de un programa; así, es posible identificar las capacidades relevantes de la institución, las estrategias para lograr las metas del programa y los diseños para aplicar la estrategia seleccionada.

Con ésta se podrán recabar datos para decidir si se requiere asistencia del exterior para lograr los objetivos, qué estrategia general debe emplearse y qué diseño o procedimiento es preciso utilizar para aplicar la estrategia seleccionada; su función es determinar cómo se lograrán mejor los objetivos. De allí que la tarea de evaluar los insumos es una estrategia que debe iniciarse durante el proceso de planeación de una propuesta, ya que de esta manera se garantizará una adecuada

planificación, será posible ahorrar recursos materiales y humanos, y se aprovecharán los existentes de manera óptima (García-Cabrero, 1986).

Algunas de las preguntas que pueden responderse mediante la evaluación de insumo son:

1. ¿Los objetivos de la aplicación están establecidos de forma clara y es factible su logro?
2. ¿Ha funcionado esta propuesta en el pasado, es decir, existen experiencias similares que permitan garantizar el éxito de la implantación?
3. ¿La propuesta educativa que se ha diseñado está basada en principios teóricos válidos?
4. ¿Cuánto entrenamiento, y de qué tipo, requerirá el equipo de trabajo docente y directivo antes de que pueda aplicar la propuesta de manera efectiva?
5. ¿Cuáles son las actitudes de estudiantes, padres y maestros hacia la propuesta diseñada, y qué saben respecto de ella?
6. ¿Qué espacios físicos se requieren, cuál debe ser su distribución, el mobiliario y los materiales educativos para una adecuada aplicación de la propuesta?
7. ¿Qué tipo de diseños de evaluación de proceso y producto se requieren para lograr una estrategia de aplicación efectiva?
8. Después de una prueba piloto, ¿qué tan factible es la institucionalización de la estrategia?

La valoración de insumo ayuda a planificar una propuesta de manera adecuada, pues a través de ella es posible realizar un análisis para contrastar el nuevo proyecto con otras propuestas, por ejemplo, mediante evaluaciones costo-beneficio o costo-efectividad. Estos tipos de análisis resultan particularmente útiles para determinar los elementos que se requieren para la puesta en marcha de un proyecto y valorar *a priori* las posibilidades reales de un desarrollo exitoso. En el contexto mexicano no sólo existen pocos ejemplos de evaluación de insumo o recursos educativos sino que, además, se llevan a cabo una vez que se ha iniciado la implantación del programa, es decir, *a posteriori*.

Un ejemplo de este tipo de evaluación es el estudio Condiciones de la Oferta Educativa en Educación

Preescolar en México (COEP) realizado por el INEE en 2008 (Pérez-Martínez, 2010), en el cual los recursos económicos se valoran a través de las contribuciones de los actores que participan en el financiamiento de las escuelas públicas y de las contribuciones económicas de los padres de familia. El tema del financiamiento es un aspecto importante en la evaluación de los sistemas educativos². Por otro lado, puesto que los recursos humanos juegan un papel fundamental en el adecuado desarrollo de la vida escolar, el COEP valoró si los profesores contaban con capacitación y experiencia acordes con la propuesta curricular en operación. Asimismo, consideró si los directores habían sido capacitados y tenían experiencia. Chenoweth y Theokas (2011) señalan la importancia que reviste el desempeño de los directores para influir en los resultados de aprendizaje de los alumnos. Proponen la utilización del término "liderazgo distribuido" para señalar que este recurso no debe ser privativo del director de la escuela y que las funciones de liderazgo se compartan con los administradores y profesores.



Comunicación Social SEP/SEP.

Una de las funciones que cumplen los directores, como parte del proceso de liderazgo distribuido, consiste en la organización y promoción de actividades de formación continua de los profesores en servicio. La realización de este tipo de actividades constituye uno de los indicadores de insumo más importantes para garantizar la adecuada implantación de una propuesta.

Evaluación de procesos escolares

La valoración de los procesos implica identificar y monitorear continuamente la puesta en marcha de un proyecto en relación con los objetivos y perfil establecidos inicialmente, así como las fuentes potenciales de error o fallas en su desarrollo (García-Cabrero, 1986). Los objetivos que persigue la evaluación de proceso de acuerdo con Stufflebeam, Foley, Gephart, Guba, Hammond, Merriman y Provus (1971) son: 1) detectar o predecir defectos en el diseño de pro-

cedimientos o en su operación durante la fase de aplicación; 2) proporcionar información para apoyar la toma de decisiones programadas, y 3) mantener un registro de cómo se desarrolla la aplicación de la propuesta educativa y de los resultados logrados a lo largo de su instrumentación.

Lo anterior se traduce en la identificación y monitoreo de aspectos tales como el acuerdo entre participantes sobre los propósitos del programa, las relaciones interpersonales entre los agentes educativos, los canales de comunicación, la logística, y la adecuación de los recursos, instalaciones y equipo. Además implica valorar la relación entre el tiempo programado y el dedicado efectivamente a las diversas actividades consideradas, así como el manejo adecuado de los contenidos del programa y la realización de evaluaciones formativas y sumativas durante el proceso de enseñanza-aprendizaje. Una estrategia para llevar a cabo este tipo de evaluación consiste en señalar las características principales de la propuesta educativa: contenidos escolares (currículo y materia-

les educativos), tipo de interacciones esperadas entre profesores y contenidos, alumnos y contenidos, profesores y alumnos, o entre los propios alumnos; es decir, cualquier aspecto que permita describir lo que ocurre realmente como parte de los procesos escolares.

Un aspecto que debe tomarse en cuenta para la evaluación de los procesos es la valoración del grado de fidelidad en la ejecución de las características esperadas de la propuesta educativa. La Evaluación de la fidelidad en la implementación (EFI) constituye una estrategia a través de la cual puede entenderse el vínculo que existe entre las formas y grados de ejecución de un programa, y el impacto que éstas tienen en el logro de metas y objetivos. Primo (2006) plantea que, al utilizar este tipo de evaluación, es posible obtener información valiosa para aplicar mejoras y también difundir los programas y proyectos a escalas mayores. En la descripción de los componentes estratégicos y logísticos de la ejecución, la evaluación del proceso identifica los métodos que funcionan con eficacia, además de destacar las mejoras que requieren. El proceso de evaluación proporciona información que afecta directamente en su posibilidad de replicación.

Realizar una evaluación centrada en la fidelidad de la implantación permite determinar con bastante exactitud si los resultados obtenidos están relacionados con un determinado porcentaje de aplicación del programa, o si existen desviaciones o distancias importantes entre lo propuesto y lo aplicado.

De acuerdo con Dan y Schneider (1998), algunos de los aspectos que deben considerarse para evaluar la fidelidad en la ejecución son: 1) Adherencia: se refle-

² Algunos indicadores de financiamiento pueden verse en los *Panoramas Educativos* del propio INEE y en publicaciones de la OCDE.



re a si el programa o intervención está implantado tal como fue diseñado, es decir, si todos los componentes esenciales están siendo entregados a la población adecuada, a través de personal debidamente capacitado, utilizando los protocolos, técnicas y materiales apropiados, y en los lugares o contextos prescritos. 2) Exposición: valora la cantidad de actividades y contenidos del programa que han recibido los participantes e incluye cualquiera de los siguientes aspectos: el número de sesiones de práctica, la duración de cada sesión o la frecuencia con la que las técnicas del programa se llevaron a cabo. 3) Calidad en la ejecución: es la manera en la que los maestros, voluntarios o el personal ofrecen un cierto programa (por ejemplo, la habilidad en el uso de las técnicas o métodos establecidos, el entusiasmo, la preparación y la actitud, entre otros, mostrados por los aplicadores). 4) Capacidad de respuesta de los estudiantes: es el grado en el que los participantes se encuentran comprometidos e involucrados en las actividades y contenidos del programa. 5) Diferenciación del programa: identifica las características únicas de los diferentes componentes o programas para diferenciarlos.

La evaluación de recursos resulta de vital importancia para realizar análisis de costo-beneficio o costo-efectividad (Mackay, 2010; Philips y Thompson, 2009). Así se determina la conveniencia de un proyecto mediante la enumeración y valoración en términos monetarios de todos los costos y beneficios derivados directa e indirectamente. También permite valorar la efectividad de proyectos públicos, lo que implica medir el logro de resultados y su relación con los costos de intervención, utilizando las mismas unidades en todos los proyectos, de manera que sea posible tener una perspectiva común para juzgarlos.

Para Mackay (2010), este tipo de evaluaciones resultan primordiales, ya que contribuyen al adecuado monitoreo del sistema educativo. A través de ellas, se pueden optimizar los recursos disponibles y respaldar o no las políticas educativas vigentes, y a la vez planificar los recursos y procesos educativos con base en prioridades y demandas competitivas de los ciudadanos y sociedad en general. Más aún, constituyen un vehículo efectivo para amplificar la voz de la sociedad civil y promover que el gobierno alcance mayores niveles de desempeño en el ámbito educativo.

Al centrarse en la evaluación de la fidelidad de la implantación, las evaluaciones que se realicen sobre el sistema educativo considerarán los resultados obtenidos en un determinado centro escolar, zona, región, etcétera y los contrastarán con los perfiles o estándares de las innovaciones que se pretenden introducir. De allí surge la necesidad de contar con parámetros claros de cómo "deben verse" las aulas, las escuelas, los procesos de formación docente, las rutinas diarias, la participación de los padres y las clases que se imparten, entre otros aspectos. De acuerdo con lo establecido en los estándares, cada uno de los agentes educativos involu-

crados puede orientar adecuadamente sus acciones al logro del perfil deseado, siempre con cierta flexibilidad en la adopción/adaptación de las innovaciones, pero también con "fidelidad", de tal manera que se garantice un grado de aplicación mínimo y puedan compararse los logros alcanzados en diversos escenarios (García-Cabrero, en prensa).

Comentarios finales

Evaluar lo que se invierte en educación y la forma como se distribuye el gasto es un aspecto que debe importar más a los planificadores e investigadores de la educación y que, por tanto, deberá recibir un impulso más decidido tanto en la agenda pública como en la de los estudiosos del campo educativo. Su importancia radica no sólo en lograr inversiones productivas, redituables al corto, mediano y largo plazos, sino en destacar su carácter estratégico en el mejoramiento de aspectos tales como la infraestructura física, los arreglos espaciales, el mobiliario y equipamiento de las aulas y escuelas, así como los materiales educativos, entre otros.

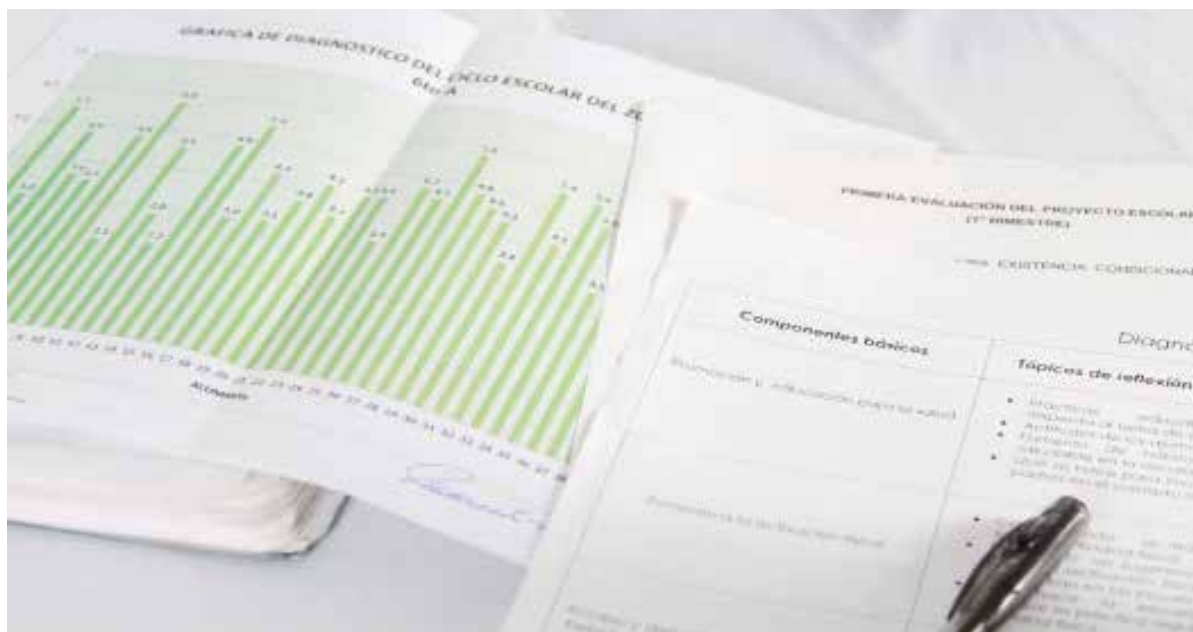
La inversión en la formación de recursos humanos con un nivel más alto de profesionalismo es una asignatura pendiente del Sistema Educativo Nacional. Aun cuando se reconoce que se realizan esfuerzos sostenidos en este sentido, éstos no han logrado impactar significativamente en la formación de los maestros. Existen excepciones valiosas que deben reconocerse, estimularse y difundirse para que sirvan como ejemplo de buenas prácticas que puedan ser emuladas por profesores, colectivos de escuelas o por todo el conjunto del sistema. En estas prácticas seguramente estarán presentes cualidades y formación profesional de directivos y maestros que en gran medida son producto de iniciativas individuales y aisladas, las cuales deben ser documentadas para poder analizarse cuidadosamente y determinar las condiciones en que es posible generalizar su aplicación en contextos específicos.

Por otra parte, se requiere pensar más a fondo sobre el uso de metodologías para la evaluación de los procesos de implantación y, por tanto, de validación de propuestas educativas. La alternativa de evaluación de la fidelidad en la implantación de una innovación puede ser una opción que le permita al SEN avanzar con pasos más firmes en la aplicación de las transformaciones que requiere. La evaluación de los procesos escolares debe permitir capturar la complejidad de la puesta en marcha de una innovación, ya que ésta modifica los tipos de gestión, interacción e interactividad educativas. Es una tarea que requiere tomar en cuenta diversos planos de la adopción, adaptación y diseminación de las iniciativas de mejoramiento de la calidad educativa y que deberá estar sólidamente fundamentada en las aportaciones más efectivas de las metodologías del cambio, así como en las aportaciones de diversas disciplinas sociopsicopedagógicas que tomen en cuenta las dimensiones

cognitivas, sociales y afectivas involucradas en lograr los cambios propuestos.

El desarrollo de sistemas de indicadores válidos y confiables, vinculados con los recursos y procesos, constituye una tarea fundamental y prioritaria a la que deberán dedicarse esfuerzos sostenidos en el contexto de la evaluación del SEN, ya que a través de ellos será posible construir mejores objetivos, preguntas y diseños de intervención y evaluación. Los

esfuerzos realizados por el INEE durante los pasados diez años, para consolidar un sistema de indicadores adecuado para la evaluación del Sistema Educativo Nacional, constituyen en sí mismos experiencias enriquecedoras a través de las cuales ha sido posible el logro del propósito fundamental del Instituto: ofrecer a las autoridades y al sector privado herramientas idóneas para la evaluación de la educación básica y media superior.



Referencias bibliográficas

- Backhoff, E. y Solano, G. (2003). *Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias Naturales (TIMSS): Resultados de México en 1995 y 2000*. Colección Cuadernos de Investigación: Cuaderno Núm. 4. México: INEE.
- Chenoweth, K. y Theokas, C. (2011). *Getting it done. Leading academic success in unexpected schools*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.
- García-Cabrero, B. (1986). *Evaluación de un programa de educación preescolar con orientación cognoscitiva*. Tesis de Maestría en Psicología Educativa. Facultad de Psicología, Universidad Nacional Autónoma de México.
- García-Cabrero, B. (2010). Modelos teóricos e indicadores de evaluación educativa. *Revista Sinéctica*, Num. 35, 1-21. Disponible en: http://www.sinectica.iteso.mx/articulos/sin35/art35_06/35_06.pdf
- García-Cabrero, B. (en prensa). Hacia la mejora de la educación: cambios necesarios y horizontes futuros. En M. Robles (Comp.), *Los retos fundamentales de México: Construyendo una agenda para el siglo XXI*. México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Fundación Este País (2011). Resultados de la prueba PISA de la OCDE. Competencias en lectura, matemáticas y ciencias. *Este País*, 237, enero, 61-64.
- INEE (2008). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2008*. México: INEE.
- INEE (2009). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2009*. México: INEE.
- INEE (s.f.). *Explorador Excale*. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/explorador/queSonExcale.php>
- Mackay, K. (2010). Building, monitoring and evaluation systems to improve government performance. En M. Segone (Ed.), *Country-led monitoring and evaluation systems. Better evidence, better policies, better development results*. Nueva York: UNICEF.
- OCDE (2009). *Education at glance*. OECD Publishing. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/25/43636332.pdf>
- Pérez-Martínez, M. G. (Coord.) (2010). *La educación preescolar en México. Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje*. México: INEE.
- Primo, M.A. (2006). A Multi-method and multi-sourced approach for studying fidelity of implementation. *CSE Report 677*. California: The Regents of the University of California.
- SEP (s.f.). ¿Qué es ENLACE? Disponible en: <http://www.enlace.sep.gob.mx/>
- SEP (s.f.). *Reforma Integral de la Educación Básica*. Disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/index.php?act=rieb>
- Stufflebeam, D., Foley, W., Gephart, W., Guba, E., Hammond, R., Merriman, H. y Provus, M. (1971). *Educational evaluation and decision making*. Itasca, Ill: Peacock Publishers.
- Stufflebeam, D.L. y Shikfield, A.J. (1987). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Barcelona: Centro de Publicaciones del MEC/Paidós.

La revolución de la evaluación

GILBERTO GUEVARA NIEBLA

México experimentó una gigantesca expansión escolar a partir del Plan de Once Años (1960). Concebido por don Jaime Torres Bodet y el presidente Adolfo López Mateos, se proponía ofrecer escuela elemental a todos los niños en edad de cursarla en un plazo de 11 años. A partir de entonces, el crecimiento de la cobertura escolar fue acelerado y guiado en muchos casos por la improvisación y los tropiezos propios de la velocidad del cambio. México pasó de tener 3 millones de alumnos en 1950, a registrar casi 30 millones en el año 2000.

En su obra, *La crisis mundial de la educación* (1968), Phillippe H. Coombs analizó la expansión que durante la postguerra experimentaron la mayoría de los sistemas educativos de Occidente y concluyó que en ese proceso las metas cuantitativas habían opacado los factores cualitativos. En aras de la expansión, se sacrificaron elementos como la renovación curricular, la investigación educativa, los métodos de enseñanza, la formación y actualización de docentes, la evaluación, etcétera. Tal desencuentro entre lo cuantitativo y lo cualitativo produjo un sorpresivo fenómeno de derrumbe del aprovechamiento (aprendizajes).

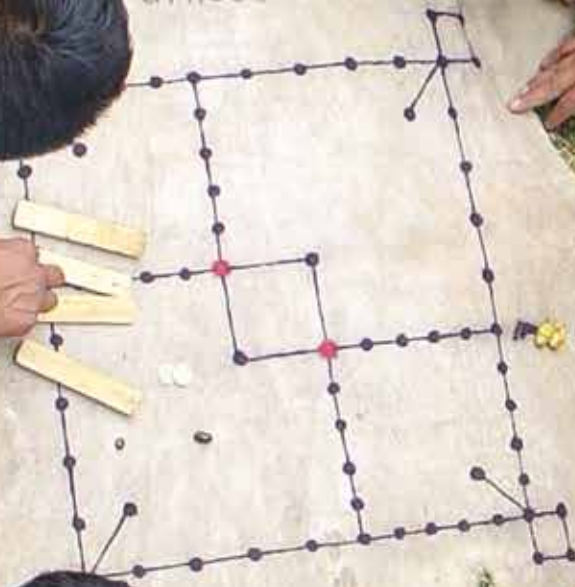
Dicha caída fue un hecho mundial: lo mismo ocurrió en Estados Unidos que en Gran Bretaña, como en la Unión Soviética. El reconocimiento de la “crisis de la educación” lo hizo tempranamente Coombs en 1968. En México, las primeras evaluaciones nacionales que evidenciaron esa crisis se realizaron en los años ochenta y noventa y causaron escándalo. Las autoridades, sensibles ante lo ocurrido, reaccionaron rápidamente y, para el efecto, crearon el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en el año 2002.

El INEE es una institución que nació como un gesto de honestidad de las autoridades. No a los engaños. Escuela no significa educación. El Instituto debe transparentar los procesos de enseñanza-aprendizaje no para sancionar, sino para corregir los errores y conducir la educación por las rutas que sean más productivas y prometedoras. Con el INEE, los mexicanos hemos aprendido a ver objetivamente nuestra realidad educativa y a prepararnos para mejorarla. Es, por eso, una de las instituciones con mayor fuerza moral de México. Ojalá y pronto logre su cabal autonomía.





Mwiliichi Chakua
.....
uexurhini
urheecheri



CAPÍTULO 6

EL VÍNCULO CON LAS ÁREAS ESTATALES DE EVALUACIÓN Y EL PROCESO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

PILAR GONZÁLEZ MARTÍNEZ

D

DESDE LA CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SE VISLUMBRÓ LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN ACERCAMIENTO FORMAL CON LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS DE TODAS LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEL PAÍS, EN PARTICULAR CON LAS ÁREAS ESTATALES DE EVALUACIÓN (AEEs). ESTAS UNIDADES DE TRABAJO, INSCRITAS DENTRO DE LAS SECRETARÍAS ESTATALES DE EDUCACIÓN O SUS EQUIVALENTES, COMENZARON SU INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO EN 1996 POR INICIATIVA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP). SE CARACTERIZAN POR SER HETEROGÉNEAS EN CUANTO A SU TAMAÑO Y SU UBICACIÓN DENTRO DE LA ESTRUCTURA EDUCATIVA, ASÍ COMO POR LOS RECURSOS MATERIALES CON LOS QUE CUENTAN Y LOS PROYECTOS A LOS QUE SE AVOCAN. SIN EMBARGO, TODAS COMPARTEN EL COMÚN DENOMINADOR DE PARTICIPAR EN LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN DE LAS EVALUACIONES FEDERALES Y EN ALGUNOS CASOS, LOCALES.

Para garantizar el acercamiento con las AEEs, el Decreto de Creación del INEE estableció una instancia formal denominada Consejo Consultivo, el cual está integrado por los titulares de dichas unidades en las 32 entidades federativas del país y cuyo secretariado técnico recae en el titular de la Dirección General de Evaluación de Políticas de la SEP.

A lo largo de estos diez años, el Consejo Consultivo se ha constituido como un espacio de vinculación para la expresión de los participantes en torno a algunos de los proyectos que realiza el INEE, y que están relacionados tanto con la formación del personal de las AEEs como con la construcción de indicadores educativos, la medición del logro de aprendizaje de los estudiantes y la indagación de las condiciones en las cuales se ofrece el servicio educativo en México.

La relación con las AEEs ha tenido énfasis en la etapa de recolección de información de los estudios sobre logro educativo de los estudiantes



y condiciones de la oferta educativa. En el Consejo, las entidades conocen los resultados de cada proceso de aplicación de instrumentos que se ha realizado con su apoyo, expresan sus necesidades de formación sobre evaluación educativa, y se informan y acuerdan sobre el programa de levantamiento de datos que se efectuará cada año en el país.

El vínculo del INEE con las AEES inició con la oferta de un diplomado dirigido a la formación de los equipos técnicos, pero pronto se trasladó al campo de los procesos de recolección de información con la aplicación, en 2004, de las Pruebas de Estándares Nacionales y, al año siguiente, con la de los Exámenes de la Calidad y Logro Educativos (Excale). Estas pruebas representaron un avance en el desarrollo de las evaluaciones a gran escala y en el diseño de los mecanismos de vinculación para que la aplicación de instrumentos se realizara con la calidad requerida.

El desarrollo del levantamiento de datos fue todo un reto. El Instituto se vio obligado a conocer la diversidad de condiciones en las que operan las AEES y sus posibilidades reales de colaboración y, con base en esta información, establecer pautas de organización adecuadas que consideraran los contextos y no afectaran la calidad técnica de la aplicación de los instrumentos. Se decidió entonces establecer, con la mayor precisión posible, los tiempos de las distintas etapas del proceso, los procedimientos para disminuir errores en el envío de materiales y para enriquecer la capacitación de los participantes.

Estas iniciativas condujeron a la construcción de un proceso estandarizado de aplicación con normas claras y principios de acción que aún están vigentes: aplicación

De acuerdo con el Estatuto Orgánico del INEE, el Consejo Consultivo sesiona dos veces al año. La primera sesión se celebró en mayo de 2003 y a la fecha se han celebrado 25 sesiones ordinarias.

normalizada de instrumentos; respeto a las personas y a la organización escolar; información suficiente y oportuna; seguridad en el resguardo de los materiales; mantener un porcentaje mínimo de irregularidades y asegurar eficiencia en los procesos.

Cada proceso de recolección de información implica el cumplimiento de estándares técnicos para asegurar la calidad. Por lo que se refiere a los recursos necesarios para su organización y ejecución, se ponen en juego diversos aspectos formales e informales de trabajo, por ejemplo:

- a) la experiencia de gestión de cada participante;
- b) el diseño y desarrollo de la logística de operación de todo el levantamiento con su correspondiente flujo de envío y devolución de información, materiales y recursos;
- c) el modelo de capacitación para todo el personal involucrado, y
- d) la aplicación simultánea de los instrumentos en todo el país con el apoyo de aplicadores voluntarios —entre 2 mil 500 y 5 mil—, que son invitados a participar en cada entidad.

El desarrollo de esta tarea y, por supuesto, sus resultados, implican el conocimiento, experiencia y esfuerzo de cada una de las partes: por un lado, del Instituto en cuanto al diseño de la logística y la coordinación nacional de los procesos y, por otro, de las AEEs en lo que se refiere a la gestión local de la información, los mecanismos de comunicación y la aplicación de los instrumentos en las escuelas.

En cada proceso, el responsable de las AEEs nombra a un coordinador estatal, quien desplegará en la entidad todas las actividades necesarias para llevar a cabo la aplicación de los instrumentos en la escuela. El INEE, a su vez, cuida que dicho coordinador cuente con todos los insumos requeridos para el logro de los objetivos.

Por otra parte, y con el propósito de facilitar la interlocución entre las partes y reflexionar sobre situaciones de interés, en el marco del Consejo Consultivo se integraron, a partir de 2008, tres grupos de trabajo especiales sobre difusión de resultados, logística y formación. Estos grupos propiciaron la construcción de propuestas enfocadas en la mejora de ciertas etapas de los levantamientos de datos y en la construcción de ofertas específicas de formación de los equipos técnicos en las entidades.

El grupo de difusión de resultados ha insistido en la importancia de esa labor y ha presentado experiencias locales sobre este aspecto.

El de trabajo de logística ha realizado aportaciones importantes sobre la necesidad de producir material informativo para los alumnos, docentes, directores y padres de familia participantes en las evaluaciones; también ha revisado las distintas etapas del proceso y el papel de los participantes.

Por último, el de trabajo sobre formación ha insistido en conservar una oferta permanente de capacitación y en diseñar y constituir un espacio virtual para



mantener contacto y comunicación, hecho que dio origen a la Comunidad virtual del Consejo Consultivo. En este espacio los miembros del Consejo pueden estar en comunicación con sus pares para consultarlos o intercambiar opiniones en torno a la manera de enfrentar las tareas inherentes al proceso de recolección de información en los estudios que el INEE promueve.

En cuanto a los cursos ofrecidos, se abarcan temáticas que van desde aspectos técnicos, tales como el diseño de indicadores educativos y análisis estadísticos, hasta la difusión y el uso de resultados.

El Consejo Consultivo se ha esforzado por favorecer la profesionalización de los instructores que capacitan a los aplicadores; en este sentido, el programa de trabajo para cada proceso de recolección de información ha logrado explicitar, cada vez con más acierto, el contenido y la metodología en la cual se fundamenta la formación. Las personas que colaboran como instruc-

Consejo Consultivo, 2009.



Se han impartido **30** cursos o talleres para la formación en evaluación educativa, en los que han participado **921** integrantes de las áreas estatales de evaluación.



tores disponen de todos los materiales para realizar las sesiones de capacitación con base en guías didácticas; la duración es de cinco horas, aproximadamente.

Otra iniciativa importante de vinculación es el diseño y organización de la Comunidad virtual de instructores, cuyo propósito es generar el diálogo sobre distintos temas de interés y ser un mecanismo de comunicación y aprendizaje horizontal entre pares.

El funcionamiento de los grupos de trabajo se ha constituido en un mecanismo eficiente para el logro de acuerdos y propuestas, que en cada caso se presentan a consideración y aprobación del pleno del Consejo Consultivo; con ello se enriquece la visión de la diversidad de las realidades locales para mejorar las condiciones en las cuales se efectúa la recolección de información.

Las relaciones del INEE con las entidades del país durante estos diez años han representado, en primer término, un elemento imprescindible para llegar a las

escuelas y obtener información de calidad para las evaluaciones que el Instituto realiza; en un segundo plano y más allá del aspecto técnico, también ha significado una experiencia de aprendizaje social plasmada en el intento de construir auténticos equipos de trabajo en las tareas de la evaluación educativa y, en particular, en lo que se refiere a la recolección de información.

No obstante, es preciso impulsar una mayor colegialidad con objeto de mejorar los procesos de trabajo y analizar la pertinencia de las fechas de aplicación de los proyectos de evaluación, sean del INEE, de la SEP o locales.

Asimismo, es conveniente contactar a otros grupos dentro de las secretarías estatales de educación,

como por ejemplo, los equipos técnicos de formación de docentes en servicio o los dedicados a la planeación y a la producción de información, para compartir los resultados de los estudios del INEE e invitarlos a participar en proyectos distintos a los de recolección de información, que también resulten de su interés, para que tanto estos grupos como el Instituto enriquezcan su experiencia y profundicen en el conocimiento de la educación nacional.

En resumen, la colaboración de las AEEs en el desarrollo de los levantamientos de datos que el INEE coordina es un factor clave para la recolección de información y contribuye a fortalecer las capacidades técnicas de estas áreas y del mismo Instituto. Por tanto, es muy importante conservar y fortalecer este espacio común de trabajo, proponiendo, quizás, otras formas de vinculación con nuevos propósitos, pero siempre con miras a mejorar la tarea de evaluar el Sistema Educativo Nacional.

EL INEE Y LAS ÁREAS ESTATALES DE EVALUACIÓN

MARÍA GUADALUPE BELTRÁN MEDINA

A diez años de la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, es relevante considerar las expectativas que justificaron su existencia. El Programa Nacional de Educación 2001-2006 apunta en la sección denominada La complejidad del cambio educativo, la necesidad de “tener información objetiva sobre los logros que se alcanzan en materia educativa y sobre los insuficientemente alcanzados; comparar resultados en el tiempo y entre modalidades o tipos educativos y entre poblaciones; relacionar los resultados con los recursos” (SEP, 2001: 54) en una visión crítica de los avances para retroalimentar, de manera pertinente y oportuna, los procesos de cambio.

Complementa que “la evaluación permanente y sistemática, que combina la participación de instancias externas e internas, es un importante instrumento de gestión” (SEP, 2001: 54) tanto para contar con información que derive en acciones de mejora como para rendir cuentas a la sociedad.

Con el fin de consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, la línea de acción fue crear el INEE, con funciones articuladas a la evaluación de la SEP y de las entidades federativas, así como establecer lineamientos para asegurar la calidad de las evaluaciones, su adecuada utilización y evitar efectos contrarios a la equidad. La meta: crearlo en 2002 (SEP, 2001: 100).

Las tres líneas sustantivas de trabajo y las de apoyo establecidas por el Instituto han sido puntuales para responder a dichas expectativas. La línea fundamental es evaluar la calidad del sistema educativo en la educación básica y media superior. La conciencia de que esta acción no basta para transformar la educación —pues “sólo tiene sentido en la medida en que contribuya a la mejora de la calidad”—, estableció una segunda línea, de tanta importancia como la primera: la difusión de los resultados de la evaluación¹. La tercera línea corresponde a investigación y formación de recursos humanos especializados. En el marco de la operación de estas tres líneas sustantivas, perfiló también sus relaciones con las áreas estatales de evaluación.

Instalación del Consejo Consultivo del INEE

El 8 de mayo de 2003 (INEE, s.f.a: 1) se convocó a la instalación del Consejo Consultivo como el “enlace para fortalecer la colaboración entre las autoridades educativas federal y locales en materia de evaluación educativa” (www.inee.edu.mx). Se integró con la pertenencia honoraria de los responsables del Área de Evaluación Educativa (AEE) de las 32 entidades federativas y por el titular de la Dirección General de Evaluación de Políticas de la SEP.

El posicionamiento del INEE al orientar la evaluación bajo sólidos planteamientos teórico-políticos, ha dado al Consejo Consultivo un marco de referencia para la reflexión conjunta y la toma de decisiones acerca de los procesos de evaluación educativa en el país. Estas consideraciones trascienden la operación de aquellos que tienen origen en el INEE y permean a los que se desarrollan bajo la coordinación de la SEP y de las mismas entidades federativas.

La operación de las tres líneas sustantivas de trabajo del INEE ha dado forma a las relaciones que se establecen con las áreas estatales. En la línea de evaluación de la calidad del sistema educativo en la educación básica y media superior, se han desarrollado con el Consejo Consultivo sesiones informativas² que perfilan el marco teórico y técnico en que se sustentan los diversos instrumentos. Se ha acordado la participación de las entidades federativas en el proceso de formulación de los instrumentos de evaluación, con la invitación de maestros a sesiones de trabajo en las que, con manuales técnicos detallados, e incluso a través de una plataforma *web*, apoyan la construcción y validación de reactivos. La sistematización de protocolos da formalidad a la participación y al establecimiento de acuerdos bajo referentes técnicos precisos.

Con relación a los levantamientos de datos, la calidad en la coordinación nacional —en la cual prevalece la planeación, el diseño de herramientas sistemáticas, la definición de figuras y la conformación de equipos es-

¹ Se especifica la relevancia de esta línea en el *Plan Maestro de Desarrollo 2004-2012* (INEE s.f.b: 158). Se reitera y amplía en el *Plan Maestro de Desarrollo 2007-2014* (INEE, 2006: 36).

² De la misma manera que se realiza la exposición de los procesos de evaluación a cargo del INEE, en cada sesión del Consejo Consultivo se dedica un espacio en la agenda a la presentación de alguna experiencia de las áreas estatales, tanto en la instrumentación de evaluaciones como de acciones de difusión de resultados.

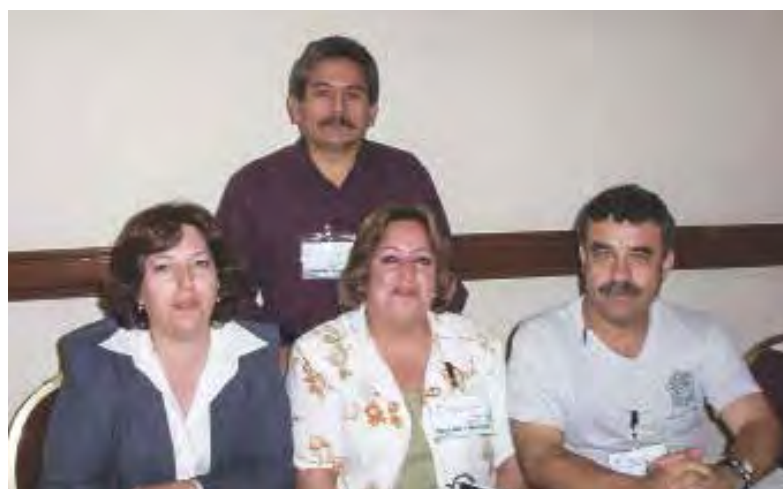
tatales de instructores—, ha sido esclarecedora para las áreas estatales de evaluación. Un ejemplo de esto es la documentación detallada de la experiencia operativa, vista como una oportunidad de aprendizaje, que se sistematizó en el cuaderno de investigación Estándares técnicos para asegurar la calidad en los levantamientos de datos. Este material novedoso, que propone diez estándares que derivan en 44 indicadores desde 2007, es para Jalisco y entiendo que también para otras entidades, un referente indispensable en el programa interno de formación de los técnicos en evaluación y en la definición de estrategias de trabajo.

El interés del Instituto en la difusión de resultados está presente en la línea de formación de recursos humanos para la evaluación. Entre marzo y octubre de 2004, el INEE ofertó el curso-taller Estrategias básicas para el análisis, difusión y uso de resultados de evaluación en el cual, a partir del análisis de información derivada de las evaluaciones, de conceptos básicos de evaluación y de una metodología para la construcción conjunta con áreas de planeación y estadística, se formularon diagnósticos de la educación básica por entidad. Entre los aspectos más relevantes de esta experiencia, además de los materiales técnicos, está la importancia de contextualizar los resultados de las evaluaciones en el marco del contexto educativo de la entidad y de los indicadores que se proveen de manera sistemática por otras áreas.

Quizás el primer aspecto, que parece obvio, es aceptar y profundizar la idea de que para difundir los resultados de la evaluación y para orientarlos en términos pedagógicos y políticos hacia la mejora educativa, se requiere una capacitación mínima, tanto de los responsables de la evaluación como de los medios de comunicación.

Un indicador de la importancia que la difusión de resultados tiene para el INEE es la cantidad de publicaciones de libre acceso que hay en la página www.inee.edu.mx; desde documentos institucionales, informes y panoramas educativos, cuadernos de investigación, manuales técnicos, materiales para los docentes, hasta plataformas *web* de Excale y del Banco de Indicadores

Educativos. El orden de las publicaciones evidencia que la difusión de resultados es mucho más que las calificaciones obtenidas en las evaluaciones; el resultado es un marco teórico, político, protocolos de formulación



Capacitación a AEEs en Coahuila, 2004.



Comunidad del Consejo Consultivo en el portal del INEE.

y calificación de instrumentos, un levantamiento de datos documentado, la vinculación de las calificaciones con las condiciones de la oferta, con numerosos factores del ambiente escolar y social, así como con el sistema de indicadores educativos que ofrecen referentes de la evolución educativa en las entidades y en el orden nacional.

Muy destacable es la relación con el INEE en la línea de formación de recursos humanos para la evaluación. La consolidación de cuadros técnicos ha sido una prioridad, pues ha generado una oferta amplia y pertinente de capacitación, dirigida al personal de las áreas estatales de evaluación, y a la vez ha tomado en cuenta la diversidad y demanda de las 32 áreas estatales.

Sería conveniente sugerir la adopción de un papel más dinámico del Instituto en la certificación de los instrumentos de evaluación que desarrollan las áreas de evaluación en las entidades. Tal vez a partir de este proceso, podría generarse un involucramiento más activo entre las áreas de planeación estatales y el propio INEE.

Referencias bibliográficas

INEE (s.f.a). Avances del INEE durante su primer año de actividades. Consultado en febrero de 2012 en www.inee.edu.mx
 INEE, (s.f.b). Documentos institucionales. Consultado en febrero de 2012 en www.inee.edu.mx

INEE, (2006). *Plan Maestro de Desarrollo 2007-2014*. México: autor. Consultado en febrero de 2012 en www.inee.edu.mx
 SEP (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. Gobierno de la República. México: SEP.

LA APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN Y SUS PROCESOS ASOCIADOS: ¿EN QUÉ ESTAMOS Y PARA DÓNDE VAMOS?

FRANCISCO ERNESTO REYES JIMÉNEZ

Desde inicios de la década, el hoy Instituto Colombiano de Evaluación de la Educación (ICFES) ha desarrollado acciones tendientes a hacer más eficiente su operación. Entre 2003 y 2005, se inició la transformación operativa de este Instituto mediante la sustitución de trámites en papel por servicios en línea, en especial, recaudo, inscripción, citación y publicación de resultados vía internet, que promovieron el uso intensivo de la tecnología y la banca por parte de poblaciones heterogéneas y dispersas en todo el territorio nacional. La diversificación de las evaluaciones y los requerimientos de los distintos proyectos obligaron a la organización a profundizar la modernización de los procesos asociados con las aplicaciones.

Desde 2006 y en respuesta a la dinámica de la institución, se han identificado y capitalizado diversas oportunidades de mejora de los procesos que se llevan a cabo al interior y exterior del ICFES. En la actualidad se diseña una nueva generación de servicios tecnológicos y operativos, como respuesta a la evolución en el diseño y la construcción de las pruebas y como soporte al crecimiento futuro del instituto.

En 2009, el ICFES se convirtió en una empresa estatal de carácter social vinculada al Ministerio de Educación Nacional, con personalidad jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, así como patrimonio propio, que tiene a su cargo las evaluaciones nacionales, los exámenes de Estado de ingreso y egreso de la educación superior y la representación de Colombia en los estudios internacionales. También diseña y administra una prueba de selección para el ingreso a la carrera docente. Sus principales recursos provienen de tarifas por concepto de pruebas, de proyectos nacionales de evaluación y, en menor escala, de servicios que se prestan a gobiernos locales. Cuenta con un fondo patrimonial cuyos rendimientos financieros se invierten en investigación y desarrollo, así como en estudios sobre la calidad de la educación en el país.

En 2012, además de los exámenes de Estado de la educación media (Saber 11) y superior (Saber Pro, en los que se incorporan pruebas específicas acordes con los respectivos programas académicos), se llevará a cabo la tercera aplicación de PISA (incluido su componente electrónico, en el que ya se participó en 2009), y de los pilotos de AHELO y TERCE, igualmente, está previsto un concurso de ingreso al servicio docente.

Mención especial merece la aplicación censal dirigida a estudiantes de 3°, 5° y 9° grados (Pruebas Saber), que tendrá lugar el mes de octubre y llegará a más de 2.5 millones de niños en todo el territorio nacional. Este será el operativo más grande en la historia del ICFES —con más de un año de planeación—, nos enfrentará a múltiples retos y hará necesarias diversas medidas de control adicionales a las ya existentes, con el propósito de asegurar la calidad en el desarrollo del proyecto, de manera que el procesamiento y la entrega de resultados se puedan llevar a cabo en los términos previstos.

En suma, durante el año se aplicarán alrededor de cuatro millones de exámenes dirigidos a poblaciones cuyas edades abarcan entre los 8 y más allá de los 25 años, en todo el territorio nacional (adicionalmente Saber Pro se aplicará en alrededor de 30 países a estudiantes que están culminando sus estudios fuera de Colombia, ya que la presentación de este examen es requisito de grado), lo cual demandará esfuerzos en diversos frentes, antes, durante y después de las aplicaciones.

Para abordar el reto de atender apropiadamente a las poblaciones objetivo de las diferentes evaluaciones a cargo del ICFES, es necesario contar con mecanismos ágiles para recaudo, inscripción y citación (utilizados por



Archivo Iconográfico Doc/ICFES

más de 12 mil instituciones de educación media, más de 300 de educación superior; más de 800 mil estudiantes y más de 100 mil particulares al año en promedio), seleccionar y entrenar aplicadores (se requieren alrededor de 60 mil al año), desarrollar y actualizar manuales y formatos (con particularidades dadas por el respectivo proyecto nacional o internacional), controlar los procesos de impresión (incluyendo multiplicidad de tipos, tamaños, papeles y tintas), empaque y distribución que aseguren la cadena de custodia de los materiales de evaluación, reforzar la gestión en los sitios de aplicación (alrededor de mil 500, controlados por el ICFES simultáneamente) y los procesos posteriores a ella, tales como la recolección y lectura óptica de hojas de respuesta (este año se procesarán alrededor de siete millones de documentos). Todo lo anterior apoyado en un proceso de atención al usuario, con múltiples canales de servicio para responder las consultas de la comunidad educativa y el público en general.

Ahora bien, preparándose para el futuro, durante los últimos años el ICFES ha efectuado algunas aplicaciones nacionales e internacionales en formato electrónico, incluidas pruebas almacenadas en medios físicos (memorias USB y CDs) y con acceso en línea. Adicionalmente, para este año está previsto pilotear una plataforma para la presentación de exámenes en red local. Con esto se pretende ganar experiencia en la materia, comparar diversas alternativas y disponer de ellas según las necesidades de un determinado proyecto y de acuerdo con las prioridades del Instituto.

De seguro, las evaluaciones en formato electrónico se masificarán paulatinamente en Colombia, siguiendo la tendencia internacional, con lo cual se hará necesario aumentar la frecuencia de las aplicaciones a partir de los requerimientos de *hardware*, *software* y conectividad necesarios para operativos a gran escala. Ello demandará disponer de recursos humanos y técnicos acordes con las características de tales proyectos.

En la actualidad se aplican fundamentalmente cuadernillos conformados por ítems de selección múltiple, respondidos en hoja de respuesta externa para lectura óptica; igualmente, se aplican cuadernillos para la captura directa de respuestas mediante escáner; ítems de respuesta abierta corta y ensayos; a corto o mediano plazo se incorporarán más ítems de respuesta abierta en las evaluaciones, con lo cual el requerimiento de operaciones de calificación crecerá de manera importante. La ampliación de la cobertura de este tipo de pruebas hará necesario contar con herramientas tecnológicas apropiadas para las nuevas y crecientes demandas.

Si bien las pruebas electrónicas entrarán en auge, la aplicación de instrumentos de evaluación en formato impreso seguirá siendo preponderante en el país por un buen tiempo; por ello, se requerirá seguir reforzando todos los procesos y procedimientos, documentarlos y estandarizarlos, mantener actualizados los manuales y formatos de control, aumentar el uso de



Archivo Iconográfico DOKME/SEP

la tecnología para la selección, capacitación y control de los aplicadores, gestionar la relación con los diversos proveedores de servicios requeridos para llevar a cabo las aplicaciones (personal, impresión, logística y sitios de aplicación, entre otros), empoderarlos cada vez más de su papel, para concentrarse al interior del Instituto en el diseño, gestión, innovación y control de las aplicaciones, y en mayor medida con el apoyo en operadores externos para las labores de campo.

Lo logrado hasta el momento en materia de aplicación de exámenes, sus procesos previos y posteriores, ha sido posible gracias al permanente fortalecimiento de la organización, el control de los ingresos y costos y la optimización de los procesos, todo con el propósito de asegurar que los operativos permitan levantar la información especificada en la fase de diseño y construcción de las pruebas, generar excedentes que se destinarán a su mejoramiento, así como a financiar proyectos de investigación, a partir de lo cual el ICFES pueda mantenerse en la vanguardia de su ámbito de competencia y continuar siendo fuente válida de información y conocimiento, indispensables en la formulación de planes de mejoramiento continuo y política pública sobre la calidad de la educación y formación del talento humano en el país, tal como está plasmado en su visión.

Puesto que se trata de instituciones con cometidos y naturaleza semejantes, estoy seguro de que los desafíos que enfrenta el ICFES son consonantes con los que el INEE se plantea al cumplir sus primeros diez años. En el futuro cercano, será interesante intercambiar aprendizajes y visiones, y emprender una colaboración que enriquezca a ambos.

CONTRIBUCIONES DEL INEE AL PROCESO DE LEVANTAMIENTO DE DATOS

JUAN CARLOS CAMACHO GÓMEZ

Introducción

Desde su creación, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) se trazó la meta de realizar sus funciones con criterios de calidad y alto rigor técnico, así como con prácticas comparables a las seguidas por las instituciones de vanguardia en el mundo. Esto se observa no sólo en su Misión y Plan Maestro de Desarrollo, en las orientaciones que guían su trabajo y en sus procedimientos, sino también en los resultados que ha logrado y que se reflejan en sus múltiples publicaciones.

El INEE ha sido factor decisivo para posicionar en la agenda de los evaluadores, los investigadores y los formuladores de políticas educativas, temas como la equiparabilidad, el error estándar, la realización de evaluaciones muestrales en ciclos multianuales, la relación entre propósito y tipo de evaluación, al igual que la difusión de resultados y su uso para la toma de decisiones.

En el marco del décimo aniversario del Instituto, enfocaré esta colaboración en mencionar cuáles son, desde mi punto de vista, las aportaciones que esta institución ha hecho para mejorar el proceso de levantamiento de datos. Siendo este un tema opaco, quizá por ser de índole eminentemente práctica, en el que hay menos interesados y que despierta menos pasiones que las cuestiones antes mencionadas, no deja de ser importante en el proceso general de la evaluación y debe regirse, igualmente, por un alto nivel de exigencia técnica y realizarse buscando siempre la calidad.



Antes de abordar el tema, debo señalar que formé parte de la estructura del Instituto por un periodo de casi siete años, cinco de los cuales me desempeñé como responsable de la Subdirección de Logística, área encargada de coordinar la aplicación de los instrumentos de evaluación. Conviene advertir la doble situación que se presenta al hablar de aquéllo de lo que uno fue parte: por un lado, las ventajas derivadas del conocimiento de causa y la vivencia personal, pero por otro, el riesgo de ser parcial en las apreciaciones y juicios expresados sobre el tema.

El punto de partida

En su Decreto de Creación y Estatuto Orgánico se establece que al INEE le corresponde contribuir a la evaluación del sistema educativo nacional y los estatales a través de: 1) un sistema de indicadores; 2) evaluar aprendizajes, y 3) evaluar recursos y procesos escolares; cada una de estas líneas de evaluación requiere recolección de datos.

Asimismo, estos ordenamientos normativos establecen que el Instituto buscará alcanzar la mayor calidad en el desarrollo de modelos e instrumentos de evaluación, atendiendo la confiabilidad y la validez en todas sus dimensiones.

La calidad de la evaluación depende de que, en cada una de sus etapas, se tengan altas exigencias técnicas; el diseño de instrumentos, el procesamiento y análisis de la información son importantes, pero igualmente lo debe ser el proceso de levantamiento de datos.

Según Martínez Rizo (2005), en los albores del nuevo siglo, la evaluación de la educación básica en México se caracterizaba por:

- Un aumento progresivo en el volumen de las aplicaciones, que le agregaba complejidad a la tarea de levantamiento de datos.
- La necesidad de planear operativos de campo con más variantes que respondieran a las exigencias de nuevos diseños de muestras más estructurados, con más estratos y niveles de representatividad.



- Aplicaciones anuales en varios o todos los grados, que implicaba operativos de campo pesados, costosos y no indispensables.
- Variabilidad e improvisación en el tiempo y la forma de aplicar las evaluaciones, debido principalmente a determinantes administrativos.
- La escasez de especialistas y la falta de experiencia de los responsables de coordinar las aplicaciones de instrumentos, quienes aprendían sobre la marcha.
- La falta de evidencia suficiente de la calidad de las aplicaciones.

El camino recorrido

El INEE incursionó en el proceso de levantamiento de datos fundamentalmente a partir del conocimiento y la experiencia que le fueron transferidos por los equipos responsables de estas actividades en la entonces llamada Dirección General de Evaluación Educativa de la SEP; adicionalmente, aunque en menor medida, se nutrió de las prácticas en este quehacer del Ceneval, de la Universidad Autónoma de Aguascalientes y de la Universidad Autónoma de Baja California, debido a que al Instituto se incorporó personal proveniente de estas instituciones.

Con base en la descripción que el mismo Martínez Rizo (2008) hace respecto de la trayectoria seguida por el INEE en materia de coordinación de operativos para la aplicación de instrumentos de evaluación y la conformación de equipos especializados en el tema, es posible señalar que se transitó por cuatro etapas:

- I. Apropiación y aprendizaje de los procedimientos. En 2003, los procesos de aplicación tuvieron



Archivo Iconográfico DGME/SEP.

Entrega y revisión de cuestionarios aplicados.

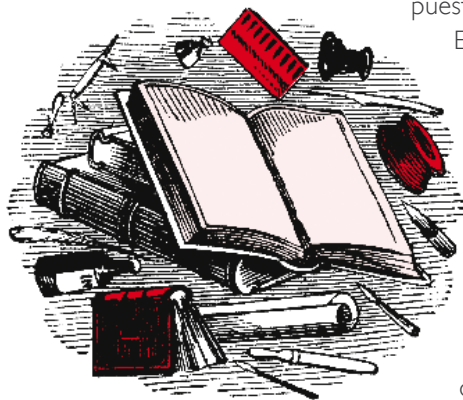
que ser asumidos por la SEP, ya que el INEE todavía no tenía los elementos para hacerse cargo de los complejos operativos de campo que implican las evaluaciones. Para 2004, se llevaron a cabo las primeras experiencias de manejo de operativos por parte del Instituto, las cuales dieron lugar a aprendizajes muy profusos.

- II. Consolidación inicial. A partir de 2005, el Instituto asumió plenamente el desarrollo de los levantamientos de datos, primero a partir de la metodología heredada, y luego incorporando pequeños cambios y algunas mejoras al proceso. Se realizaron ciertos ajustes en las acciones de capacitación del personal de la estructura operativa, en los manuales y materiales de control, en la entrega y revisión de materiales, así como en los apoyos a los coordinadores de los estados. En esta etapa se inició un monitoreo de la calidad de la aplicación de los instrumentos como un mecanismo interno para disponer de información acerca de la estandarización del proceso y la calidad de los datos recabados.
- III. Documentación y sistematización. El avance más importante se dio en esta etapa. A partir de 2006, el interés se concentró en sistematizar y documentar el proceso y sus procedimientos, así como en explicitar los estándares de calidad para cada

fase. Además se definió y robusteció la estructura operativa, lo cual permitió mejorar los manuales que orientan sus actividades (como aplicadores, coordinadores estatales, capacitadores, representantes y monitores).

IV. Inicio de la mejora continua. En 2007, se adoptaron nuevos modelos de aplicación con el propósito de mejorar la calidad de la información recogida; en particular, se esperaba reducir de manera significativa la proporción de no respuestas y avanzar en la estandarización.

En 2008, se realizó por primera vez una evaluación de la calidad de las aplicaciones, hecha por personal externo tanto a las Áreas Estatales de Evaluación como al INEE. Si bien se detectaron fallas significativas en esta primera ocasión, se consideró importante mantener el criterio de una evaluación externa; no obstante, por dificultades presupuestarias esto no se pudo llevar a cabo. A partir de 2009 se inició un proceso de mejora continua de los materiales y procedimientos.



Las aportaciones del INEE al proceso de levantamiento de datos

A continuación mencionaré sólo algunos de los aportes que, desde mi punto de vista, el INEE ha hecho al cuerpo de saberes relacionados con la aplicación de instrumentos de evaluación.

1. Sistematización y documentación del proceso

En la literatura especializada sobre evaluación educativa, generalmente el tema de recolección de datos se aborda muy superficialmente o está ausente. Al buscar información concreta acerca de la recolección de datos, más bien se dispone de manuales específicos para personas que participan en las evaluaciones, como aplicadores, coordinadores, directores, etcétera.

Por lo anterior, el INEE puso el foco de atención en la sistematización y documentación de las tareas realizadas para la aplicación de los instrumentos; ello derivó en la creación de un documento base que articula las actividades en siete grandes fases y 18 procedimientos, que involucran a las áreas de evaluación de los Sistemas Educativos Estatales¹, como lo muestra el cuadro que se presenta enseguida, y que se publicó bajo el título de Proceso general de levantamiento de datos para la evaluación a gran escala.

2. Definición de estándares

En febrero de 2007, el INEE publicó el documento titulado *Estándares técnicos para asegurar la calidad de los levantamientos de datos*, como parte de la colección Cuadernos de investigación. En este documento se establecen los criterios para una aplicación de cali-

¹ Por las características del Sistema Educativo Nacional, la coordinación del trabajo de campo para el levantamiento de datos descansa en las áreas de evaluación de las entidades federativas, que nombran a un Coordinador Estatal, quien generalmente se apoya en coordinadores regionales que reclutan, capacitan y coordinan a las personas que administran finalmente los instrumentos de evaluación en las escuelas.

Fase	Procedimiento
Planeación del operativo	Diseño del operativo
	Elaboración del material de apoyo
Gestión del material de aplicación	Reproducción y empaquetado de materiales
	Envío y recolección de materiales
Gestión de recursos económicos para la aplicación	Tramitación de presupuestos y seguimiento de la comprobación
	Presupuestación, ejercicio y comprobación de recursos
Información a las escuelas participantes	Validación de la muestra
	Notificación a las escuelas
Reclutamiento y capacitación del personal participante	Coordinación de los representantes
	Capacitación de coordinaciones estatales y representantes
	Capacitación de instructores
Realización de la aplicación	Selección, capacitación y coordinación de aplicadores
	Elaboración de insumos para los aplicadores
	Entrega y recuperación del material de aplicación
Elaboración del informe de aplicación	La aplicación
	Monitoreo de la capacitación y la aplicación
	Elaboración del informe de aplicación por entidad
	Elaboración del reporte técnico

dad, entre los que destacan que debe realizarse con procedimientos estandarizados en todas las escuelas participantes; brindar información suficiente y oportuna a los involucrados; incluir medidas de seguridad para resguardar la integridad y confidencialidad del material, y minimizar la ocurrencia de irregularidades.

A partir de esta noción se definieron 44 estándares de calidad agrupados en dos categorías: 1) estándares de calidad de observación obligatoria, y 2) estándares de soporte, que tienen más un carácter de recomendación.

3. Definición de referentes conceptuales

Durante el desarrollo de los procesos antes descritos, resultaba evidente la necesidad de disponer de algunos referentes conceptuales que dieran orden a las actividades y alinearan la intervención de los diferentes participantes. Entre los referentes generados están los relacionados con la logística de una aplicación y sus propósitos, el levantamiento de datos y los factores que determinan el diseño de un operativo, entre otros.

Conclusiones y desafíos

El INEE ha realizado una labor importante en términos del aseguramiento de la calidad de sus evaluaciones, en donde la logística para la aplicación de instrumentos no es la excepción. Muestra de ello es la sistematización y documentación del proceso, la definición de estándares técnicos y las acciones de mejora continua que ha llevado a cabo.

Sin embargo, a manera de colofón, quiero dejar señalados algunos desafíos que, en mi opinión, aún quedan por atender:

- I. Revisar los estándares, actualizarlos y definir indicadores que faciliten la valoración de la calidad del proceso.



Proceso de codificación, 2008.

2. La estructura operativa es muy grande, tiene diferentes funciones y, por ser eventual, está sujeta a una alta rotación; por ello, convendría profesionalizar a los participantes a partir de un proceso de certificación.
3. Un asunto que rebasa al tema de los levantamientos de datos, pero que le afecta directamente, es la concurrencia de diversas evaluaciones a la misma población objetivo y en periodos de tiempo muy cercanos o empalmados.
4. Finalmente, un desafío mayúsculo es la administración de instrumentos de evaluación en forma electrónica. Existen ya experiencias al respecto en algunos países que cuentan con sistemas de evaluación más desarrollados. Convendría que el INEE incursionara en esta modalidad de recolección de datos.

Referencias bibliográficas

- Camacho, G. J. C., M. de la L. Ortiz G, J. Sotelo C. y M. de la L. Zarazúa M. (2009). *El proceso general de levantamiento de datos para la evaluación en gran escala*. Colección de cuadernos de investigación. Cuaderno Núm. 33. México: INEE.
- Camacho G. J. C., J. Sotelo C. y M. L. Zarazúa (2006). *Estándares técnicos para asegurar la calidad en los levantamientos de datos*. Colección de cuadernos de investigación. Cuaderno Núm. 24. México: INEE.
- INEE. Estatuto Orgánico, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de agosto de 2003.
- INEE. Decreto de Creación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de agosto de 2002.
- Martínez Rizo F. (2005). *La evaluación educativa en México*. Mimeo.
- Martínez Rizo F. (2008). *El INEE de 2002 a 2008: Una autoevaluación*. Colección de cuadernos de investigación. Cuaderno Núm. 21. México: INEE.

Promover un mayor uso de los resultados de las evaluaciones

ANA ISABEL BRAVO FUERTE

Durante seis años he colaborado con el INEE como representante en los procesos de levantamiento de datos; esta figura tiene entre sus principales funciones ser un enlace entre las oficinas estatales de evaluación de la SEP, la Dirección de Relaciones Nacionales y Logística del INEE y el área de recursos financieros.



Durante este tiempo he observado algunos cambios significativos, entre ellos la construcción y consolidación de los estándares técnicos para asegurar la calidad de los levantamientos de datos; esto ha provocado la generación de información confiable acerca de los aprendizajes adquiridos por los alumnos (partiendo del currículo), sobre su contexto (ámbito escolar y familiar), sobre los recursos que se utilizan y, al mismo tiempo realizar un comparativo entre una evaluación y otra; todo con la finalidad de que la sociedad en general esté informada y las diferentes instancias que tienen la capacidad de tomar decisiones puedan utilizar tales datos para el mejoramiento de la calidad educativa.

Dicha información es difundida por el INEE en su página de internet y en materiales impresos, además de tener reuniones con autoridades educativas para dar a conocer los resultados, pero ¿los directores y docentes conocen esta información?, ¿saben qué hacer con ella y cómo utilizarla para mejorar su labor educativa?

Por lo que sé, no es así; en su mayoría la desconocen o, si la conocen, no saben qué hacer con ella, por lo que considero que es un gran reto para el INEE y para las áreas de evaluación de los estados, difundir y buscar mecanismos para que estos resultados lleguen a las figuras principales del proceso: directores, docentes, alumnos y padres de familia, con la finalidad de que conozcan cuál es su responsabilidad y participación en la calidad educativa desde el papel que juegan cada uno de ellos.

Por tal motivo, considero prioritario incluir en la formación docente un programa informativo, de análisis de resultados y de retroalimentación, con el propósito de diseñar estrategias didácticas y atender las debilidades en el aprendizaje de los alumnos.

Falta mucho por hacer, no somos una sociedad acostumbrada a las evaluaciones y, mucho menos, a saber en qué estamos fallando para corregir o participar activamente en la solución de las debilidades. Es fundamental realizar campañas de sensibilización, pues sabemos que en este proceso intervenimos todos, pero un factor determinante es que desconocemos cómo participar para garantizar la calidad en la educación.



Experiencia en los procesos de levantamiento de datos del INEE

MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ ESPINOSA

Me complace ser partícipe en la celebración del décimo aniversario del INEE, y manifestar mi experiencia referente a los procesos de evaluación llevados a cabo por tan reconocida institución que, como un organismo serio y comprometido, prepara al personal con capacitación meticulosa y les otorga, además, las herramientas necesarias a fin de que los actores involucrados obtengan información verídica. Todo, con el objetivo de mejorar la educación en México.

Dichas capacitaciones contemplan la formación de grupos pequeños, en los cuales se puede trabajar y hacer ejercicios prácticos como si se estuviera en la escuela; hacemos aportaciones de situaciones vividas a lo largo de nuestra experiencia como aplicadores; por ejemplo, para realizar la selección de alumnos, en algunas ocasiones los profesores o personal de apoyo nos dan incorrectamente registrada la asistencia, por lo que debemos poner especial cuidado, para no tener errores o variaciones en la selección correcta de los alumnos a evaluar. Otro ejemplo es no dar por hecho que los alumnos leerán las instrucciones del examen, pues en los manuales y en la capacitación se nos hace énfasis en la lectura en voz alta junto con ellos, detalles que parecieran ser obvios, pero en la realidad no lo son. Es donde cobra importancia nuestro trabajo, ya que el levantamiento de datos implica una gran responsabilidad y profesionalismo para cumplir con los lineamientos establecidos en cada una de las evaluaciones: PISA, Comprensión lectora y Excale, por mencionar algunos.

Recae en nuestra labor el esfuerzo de toda una estructura de trabajo, al depositar en nosotros la confianza en la habilidad que tengamos para acercarnos a directivos, docentes y alumnos, cuya información es de vital importancia, pues sirve como marco de referencia para la toma de decisiones de quienes se desempeñan en la docencia y así elevar el nivel educativo de los estudiantes.

De tal suerte que conocer directamente el entorno escolar, las condiciones laborales y la infraestructura de los planteles, nos permite tomar conciencia del enorme empeño que los directivos, su personal docente y los alumnos ponen para que los proyectos se lleven a cabo, al facilitarnos el espacio para la organización logística y desarrollo de todos y cada uno de los lineamientos



de la evaluación, además de brindarnos el apoyo para concentrar y ubicar a los alumnos seleccionados, motivándolos a dar el mejor esfuerzo en la realización de su examen.

La confianza que tienen en el INEE los responsables de encauzar las labores en los centros escolares se debe a que se publican los resultados de manera general, es decir, sin puntualizar ni hacer énfasis en determinada escuela; he percibido que al no evidenciar el resultado de su plantel, los directivos cooperan de manera más abierta y se arrojan resultados más reales; como ejemplo podemos mencionar que la evaluación de la Comprensión Lectora ha originado que hoy en día se hable de la importancia de la lectura como pilar de la educación, brindándole mayor tiempo y dedicación en todos los niveles.

Cabe enfatizar que desde mi posición, he sentido la enorme responsabilidad que tiene este órgano consultivo en la vida de nuestra nación, porque su papel nos deja saber si vamos o no por buen camino en la incorporación a la sociedad del conocimiento. Todos, como un gran equipo nacional que suma sus voluntades en pro del crecimiento de nuestro país, vemos reflejada en la estadística su noble labor.

Compartimos la pasión por otorgar una educación de calidad que sea eficiente y equitativa; agradezco infinitamente su consideración para participar de tan merecida celebración. Reciban mis felicitaciones por estos primeros diez años de tan loable tarea.

CAPÍTULO 7

LA DIFUSIÓN DE RESULTADOS: UN DESAFÍO DE LA EVALUACIÓN EDUCATIVA

ANNETTE SANTOS Y ALEJANDRA DELGADO

D

ESDE SU CREACIÓN, EL INEE HA SOSTENIDO QUE LA EVALUACIÓN NO TIENE SENTIDO POR SÍ MISMA, SINO QUE LO ADQUIERE EN LA MEDIDA EN QUE SIRVE PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN. LOGRAR ESTO SUPONE AL MENOS DOS COSAS: QUE LOS RESULTADOS SE DEN A CONOCER EN FORMA TAL QUE SE ENTIENDAN CORRECTAMENTE, Y QUE SEAN UTILIZADOS PARA SUSTENTAR DECISIONES QUE LLEVEN A LA MEJORA. PARA CUMPLIR A CABALIDAD CON LA MISIÓN QUE LE HA SIDO ENCOMENDADA, EL INEE SE HA PREOCUPADO POR ATENDER NO SÓLO AL DISEÑO Y DESARROLLO DE LAS EVALUACIONES, SINO A LA DIFUSIÓN DE SUS RESULTADOS Y LA PROMOCIÓN DE SU USO.

NO DEBE PERDERSE DE VISTA QUE EL INSTITUTO SURGE EN UN MOMENTO EN QUE HABÍA YA UNA CANTIDAD IMPORTANTE DE EVALUACIONES EN MARCHA, PERO CUYO USO E IMPACTO EN LA TOMA DE DECISIONES ERA BASTANTE LIMITADO, ENTRE OTRAS RAZONES, DEBIDO A: I) FALLAS TÉCNICAS TANTO EN SU CONSTRUCCIÓN COMO EN LOS PROCESOS DE APLICACIÓN Y ANÁLISIS, Y II) FALTA DE DIFUSIÓN DE SUS RESULTADOS, QUE EN MUCHAS OCASIONES SE CONSIDERABAN MATERIAL CONFIDENCIAL.

Como se ha visto en los apartados anteriores, a lo largo de esta primera década, el INEE ha alcanzado un adecuado dominio de la metodología y técnicas, propias de la evaluación a gran escala aplicada a la educación, y ha avanzado de manera importante en el desarrollo de mediciones válidas y confiables de diferentes componentes del sistema educativo. Respecto de la difusión de los resultados, el recorrido en estos años no ha sido lineal y, aunque la búsqueda ha sido tenaz y sistemática, no ha ido siempre en una misma dirección ni ha rendido los mismos frutos. En las siguientes páginas se hace un recuento de algunos de los esfuerzos que se han llevado



a cabo para acercar los resultados de las evaluaciones a distintas audiencias, así como de los aprendizajes que como institución hemos tenido y las perspectivas de trabajo futuro.

Durante esta década, el INEE ha emprendido una diversidad de tareas y elaborado una cantidad importante de documentos para difundir los resultados de sus evaluaciones. Desde el comienzo quedó establecido que para promover usos adecuados de los resultados, su difusión debía estar atenta a distintos destinatarios:

- Para las autoridades federales y estatales, los resultados de las evaluaciones habrían de orientar el diseño de políticas educativas y constituirse en insumos que favorecieran el monitoreo de su puesta en marcha.
- Para los maestros y directivos escolares, habrían de traducirse en herramientas de reflexión y análisis para el mejoramiento de las prácticas pedagógicas y de gestión en las escuelas.
- Para los académicos, tendrían que apoyar el desarrollo de estudios que contribuyeran a una mejor explicación y comprensión de la situación que guarda la educación en nuestro país.
- Para la sociedad en su conjunto, habrían de servir para su empoderamiento, al fortalecer la cultura de la evaluación y de rendición de cuentas.

A pesar de que se reconocían distintas audiencias y usos, la mayoría de los informes de resultados iniciales correspondieron con el perfil de los académicos, en tanto describían con detalle aspectos tales como la metodología e instrumentos empleados, y el procesamien-

to y análisis de los datos. Si bien este tipo de información era relevante para los especialistas, podía ser poco pertinente para otros públicos. Es probable que esta situación estuviera asociada con la necesidad del INEE de hacer patente que sus evaluaciones eran técnicamente rigurosas y/o con el perfil de sus propios evaluadores, para quienes era más fácil comunicarse con sus pares. Como bien señala Pedro Ravela en este mismo volumen: “los evaluadores producen información pensando casi exclusivamente en la lógica de la psicometría y la estadística [...] procesan los datos teniendo en mente, sobre todo, el juicio que sus pares especializados en evaluación podrían hacer de su trabajo, por lo cual buscan atenerse a las mejores prácticas de medición y procesamiento de datos, y documentar lo hecho”.

Entre los informes que se han producido con regularidad, destacan el *Panorama Educativo de México*, los informes de resultados de las pruebas Excale y PISA, así como los que refieren a algunas características de las escuelas. Cada uno de estos documentos está a cargo de un área distinta dentro del Instituto y recoge los resultados de su trabajo, sea éste el desarrollo de indicadores, la evaluación de los aprendizajes o el estudio de las condiciones de la oferta educativa.

En 2003, 2004 y 2005, el INEE produjo Informes anuales que buscaban recoger y sintetizar los principales elementos derivados del trabajo que sus cuatro áreas técnicas¹ habían desarrollado durante cada uno de esos años, sin que necesariamente abordaran un tema común. En 2006, por la coincidencia con el final

¹ Las direcciones de Pruebas y Medición, Proyectos Internacionales y Especiales, Evaluación de Escuelas e Indicadores Educativos.

de una administración federal, el informe anual buscó comparar la situación de la educación que prevalecía en el año 2000 con la que se presentaba a fines del sexenio. A partir de 2007, los informes comenzaron a elaborarse en torno a temas específicos relevantes para la política educativa y para ello aprovecharon los datos producidos por las distintas áreas. Esta iniciativa coincide con el empeño del Instituto por lograr dos cometidos establecidos desde su creación: desarrollar evaluaciones integrales de la calidad del sistema educativo y generar información sobre temas específicos, que fuese útil para la toma de decisiones de política pública. El primero de este tipo de informes se dedicó a dar cuenta de los servicios educativos que atienden a los estudiantes que viven en condiciones de pobreza y a la vez reflexiona sobre la problemática de la desigualdad; el correspondiente a 2008 ofreció un análisis de las tendencias y perspectivas de la educación básica en México, mientras que el de 2009 focalizó su atención en el tema del derecho a la educación. El siguiente buscó aportar elementos para la reflexión sobre las implicaciones de la obligatoriedad de la educación media superior en nuestro país.

En los primeros años, el INEE tuvo oportunidad de establecer una interlocución con autoridades del más alto nivel, al presentarles de manera directa los resultados de sus evaluaciones. Pero la presencia del Instituto en espacios de discusión, como el Conaedu, se perdió paulatinamente y fue entonces que comenzó a desarrollar un conjunto de iniciativas para lograr comunicaciones efectivas con tomadores de decisiones. Algunas de esas iniciativas, como los Informes temáticos que recién se han comentado, fueron atinadas e inclusive provocaron un impacto mayor al previsto, tal como lo relata Dalila López en este mismo libro, al dar cuenta de los esfuerzos realizados por su equipo para disminuir la vulnerabilidad a la exclusión educativa. Sin embargo, en otras ocasiones los esfuerzos del Instituto por “informar la política” fueron infructuosos. Por ejemplo, en 2007 se invitó a un pequeño grupo de exfuncionarios para producir materiales dirigidos a autoridades educativas. Los resultados no fueron satisfactorios, probablemente debido a dos razones: una, que no se tenía suficiente claridad sobre el producto que se requería, y dos, se supuso que por el solo hecho de haber ocupado un puesto en la administración pública, nuestros colaboradores podrían identificar con facilidad informaciones relevantes para la política educativa y diseñar maneras efectivas de comunicarlas.

Paralelamente, fuimos ganando claridad respecto de que, si bien las evaluaciones de aprendizaje que realiza el INEE no brindan información sobre estudiantes o escuelas individuales, sí producen resultados que pueden dar lugar a orientaciones para mejorar la enseñanza en las aulas y, por tanto, ser de utilidad para los maestros. A partir de 2005, se hicieron esfuerzos puntuales para diseñar materiales y estrategias de difusión que promovieran el uso de los resultados para la mejora de la calidad educativa desde las escuelas y por parte de sus actores principales. *PISA para Docentes* constituyó el primero de estos esfuerzos con un tiraje de 250 mil ejemplares; esta obra se propuso invitar a los maestros a adentrarse en los aspectos conceptuales de PISA, así como a utilizar las preguntas de la prueba como oportunidades de aprendizaje.

En 2008, se publicaron tres volúmenes de una nueva serie llamada *PISA en el Aula*, dirigida a profesores y formadores de docentes de secundaria. Estos textos ofrecen propuestas didácticas diseñadas por especialistas de las áreas de lectura, matemáticas y ciencias, para que los estudiantes sean capaces de resolver problemas de la vida real a partir de situaciones del ámbito escolar.

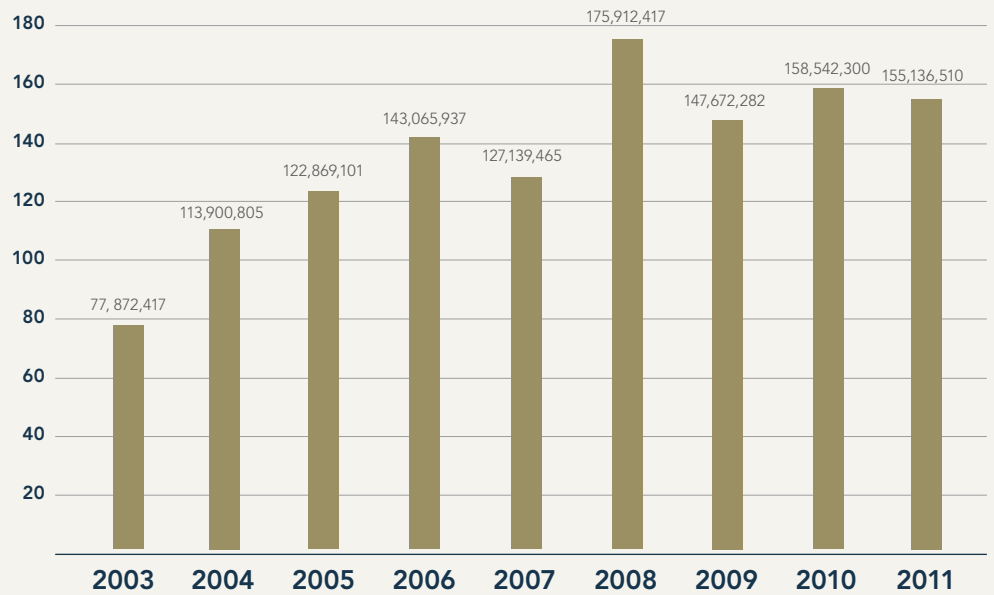
Al buscar que los Excale también ofrecieran información valiosa a los profesores, se echaron a andar dos estrategias complementarias. En 2006, se diseñó una herramienta electrónica para que los docentes pudieran tener acceso a los resultados de las pruebas, al tipo de habilidades y conocimientos que evalúan y al lugar



PISA

Presupuesto ejercido por el INEE 2003-2011

Millones de pesos



que éstos ocupan en el currículo nacional, así como al tipo de preguntas utilizadas y la dificultad de los contenidos para distintos grupos de estudiantes. El lanzamiento del Explorador Excale aumentó de manera notable el número de visitas a la página del INEE. A los pocos meses de su publicación, se organizó un concurso dirigido a docentes, directores y supervisores invitándoles a que presentaran estrategias y/o acciones originales de mejora educativa en las escuelas, aprovechando de manera creativa la información del sitio. La convocatoria fue suscrita por el INEE, la Fundación para la Cultura del Maestro, la Subsecretaría de Educación Básica y la Universidad Pedagógica Nacional. Participaron 315 docentes y directivos escolares de 27 entidades federativas, y se recibieron un total de 199 propuestas. Los ganadores acudieron a una ceremonia de premiación en la Ciudad de México y sus trabajos dieron lugar a cuatro antologías que pueden consultarse en <http://www.inee.edu.mx/index.php/explorador>

Un taller sobre difusión de resultados, en el que participó personal de varias áreas del INEE, dio origen a la segunda estrategia; ésta consistió en elaborar materiales que trataran algunos de los problemas identificados por los Excale, a la vez que ofrecieran a los maestros formas novedosas de atenderlos y reflexionar sobre éstos. Para ello, en 2007 se buscó la colaboración de especialistas que, además de un adecuado dominio de su disciplina, tuvieran conocimiento cercano del quehacer docente en escuelas de educación básica. Asimismo, se invitó a grupos de profesores en servicio a que probaran los materiales con sus estudiantes y, a partir de ello, hicieran recomendaciones a los autores. La primera colección de los Materiales para Apoyar la Práctica Educativa (MAPE) quedó conformada por dos textos sobre escritura y dos sobre matemáticas. La impresión y distribución de los primeros libros rebasó de manera extraordinaria el tiraje usual de las publicaciones del Instituto, pues la SEP manifestó interés en incorporar

42 mil ejemplares a los procesos de formación continua de los maestros que laboraban en Escuelas de tiempo completo y las entonces llamadas Escuelas en contextos vulnerables.

El buen recibimiento de los MAPE nos motivó a promover en 2010 la elaboración de nuevos materiales, en esta ocasión para trabajar temas de ciencias. Se prevé que pronto se publicará un texto sobre el cuidado del ambiente y otro relacionado con la nutrición. En este año comenzarán a elaborarse otros MAPE que conformarán la tercera colección. En paralelo, continuará impulsándose una estrategia de seguimiento que surgió junto con la primera colección para documentar y pro-



mover el uso de estos materiales. La Comunidad MAPE —sitio en la página web del INEE— pretende ayudar a los docentes a sistematizar su experiencia de uso para compartirla con otros profesores.

Preocupados por aprovechar de mejor manera la información que produce el Instituto, nos dimos cuenta de que las pruebas Excale de escritura ofrecían un material de incalculable valor para los especialistas y académicos interesados en el análisis de textos. El Corpus Excale de escritura es una herramienta informática que reúne los textos producidos por estudiantes que participan en las evaluaciones que realiza el INEE, así como información sobre sus características demográficas y socioculturales, las cuales pueden usarse como criterios para hacer con-

nes aporten cada vez más y mejores evidencias acerca de la calidad de la educación.

Hasta aquí se han mencionado algunas de las acciones de difusión que el INEE ha impulsado con la expectativa de que la evaluación contribuya a sustentar acciones de mejora. Hay, sin embargo, otra tarea igualmente importante para cumplir con la misión que nos ha sido encomendada: aportar elementos para desarrollar una sólida cultura de la evaluación, lo que supone, entre otras cosas, desplegar la capacidad de la sociedad para exigir buena educación. En la construcción de esta cultura, los medios de comunicación juegan un papel fundamental, pues es a través de ellos que la sociedad recibe información. La manera en que los

medios analizan y colocan los datos ante la opinión pública tiene efectos en la interpretación que ésta hace de la situación que guarda la educación en nuestro país, a la vez que influye en la configuración de las exigencias que, a la postre, podría plantear al sistema educativo.

Reconociendo la relevancia de los medios, entre 2003 y 2007, el INEE ofreció talleres para periodistas con la intención de familiarizarlos con la temática propia de la evaluación y ayudarles a interpretar adecuadamente sus resultados.

Nuestra valoración es que esos talleres fueron una estrategia poderosa de formación y diálogo, y que retomarlos contribuirá a que los medios participen acertadamente en el empoderamiento de la sociedad.

Después de una década, sabemos que la simple generación de información —por más válida y confiable que sea— no impacta la calidad de la educación. Continuamos buscando maneras eficaces de comunicar y promover el uso de los resultados de las evaluaciones del INEE. En el camino hemos aprendido cosas como las siguientes:

- Mejorar nuestra capacidad de difusión implica, entre otras cuestiones, un trabajo más articulado entre las distintas áreas técnicas del Instituto, precisando cómo ayuda cada una a responder a la pregunta sobre qué necesita saber el sistema educativo para garantizar el derecho de todos a una educación de calidad.
- Necesitamos construir fotografías más completas de la situación que guarda la educación en el país, enfocando aquellos aspectos donde la intervención de la política pública es más apremiante. Esto implica revisar lo que hemos estado haciendo y



Premiación Concurso Explorador Excale, 2008.

sultas específicas. Actualmente este microsítio integra más de 65 mil producciones originales de alumnos de tercero y sexto de primaria, de tercero de secundaria y del último grado de educación media superior.

Vale la pena comentar que el desarrollo de estas herramientas electrónicas no hubiera sido posible sin la colaboración de la Dirección de Informática, que con su creatividad e ingenio concretizó las aspiraciones del Instituto para promover el uso de sus evaluaciones.

Tradicionalmente, el INEE ha hecho públicas las bases de datos que produce; en 2010 se inició un esfuerzo sistemático para promover su uso entre académicos e investigadores de todo el país, a través de la realización de Talleres de capacitación para el manejo y análisis de dicha información. Esta estrategia ha sido bien valorada por los participantes. Actualmente se intenta articular una red de investigadores en torno a una agenda común aprovechando las bases de datos existentes. De hecho, uno de los requisitos para acceder a recursos del Fondo de investigación para la evaluación de la educación (SEP-INEE-Conacyt), es precisamente desarrollar estudios que analicen información ya disponible en el sector público. Nuestra aspiración es que las evaluacio-

redefinir, por ejemplo, los grupos poblacionales y tipos de escuelas sobre los que el INEE debe ofrecer información sistemáticamente, para presentar una imagen más detallada y nítida.

- La difusión no debe entenderse como el último eslabón de una cadena productiva; desde el diseño de las evaluaciones, sus usuarios potenciales deben estar presentes no sólo para definir cuál es la información que requieren, sino para clarificar qué harán con ella una vez que la tengan. Aunque no hay recetas infalibles para una buena difusión, nos parece que éstos son dos ingredientes fundamentales. A manera de ejemplo, vale la pena comentar que en la definición y desarrollo de los dos últimos estudios sobre las condiciones de la oferta educativa en preescolar y secundaria, los equipos responsables de las reformas en esos niveles han participado de manera cercana.
- Respecto del alcance de nuestro trabajo y el cuestionamiento de si el INEE debe hacerse cargo de plantear soluciones a los problemas que identifica, consideramos que es responsabilidad del Instituto ofrecer diagnósticos confiables del estado que guarda la educación, colocar sus resultados de tal modo que se eviten lecturas simplistas y usos incorrectos, y fortalecer las capacidades de otros para analizar e interpretar la información de manera adecuada. Pero, para que las evaluaciones impacten en el mejoramiento de la calidad de la educación, son los actores responsables de la operación del sistema quienes han de usar la información y actuar en consecuencia.
- No obstante, para asegurar la pertinencia de la información que ofrece, el Instituto debe preocuparse por conocer de manera regular el uso que estos actores hacen de los resultados de sus evaluaciones y el impacto que están teniendo en la mejora de la calidad².

Hay dos asuntos más que no quisiéramos dejar de comentar. El primero radica en la necesidad de

² Tal es el sentido de un estudio de seguimiento que hemos encargado a investigadores externos y cuyos resultados estarán listos este año.



Archivo Iconográfico Donatúsip.

publicar con mayor oportunidad los resultados del trabajo que realizamos. Para lograrlo, el establecimiento de formatos de comunicación más sencillos y breves constituye un primer paso. A la par, habrá que cuidar que otros actores externos al Instituto puedan asumir análisis más profundos y complementarios de la información, cuya realización implica tiempos más largos.

Por otro lado, para avanzar hacia la consolidación de un modelo interactivo de disseminación —como el que describe Pedro Flores en este mismo volumen—, el INEE necesita contar con mecanismos formales de interlocución con autoridades educativas, así como con otros actores involucrados en la toma de decisiones de política pública, como los legisladores. Se trata de crear espacios donde se presenten, analicen y discutan los resultados de las evaluaciones, para definir maneras de atender los problemas identificados y fortalecer aquellas acciones que demuestran su eficacia. La construcción de estos mecanismos exige la confluencia de muchas voluntades.

Finalmente, queremos decir que el décimo aniversario del INEE es una buena excusa para reflexionar sobre lo que nos falta por hacer pero, a la vez, para cobrar conciencia sobre el privilegio que ha representado para nosotras trabajar en la Dirección General Adjunta. Este espacio nos ha permitido una enriquecedora interacción con todas las áreas del Instituto para impulsar formas creativas de generar y difundir información. Enhorabuena al INEE y que fructifiquen sus esfuerzos por hacer de la evaluación educativa una herramienta de mejora.

LA EXPERIENCIA DEL INEE EN LA DIFUSIÓN DE RESULTADOS PARA DOCENTES

PEDRO RAVELA CASAMAYOU

La difusión de resultados de las evaluaciones educativas a gran escala puede ser concebida y realizada a partir de dos enfoques diferentes, a los que denominaré “data-céntrico” y “agere-céntrico”, según donde colocan el eje en torno al cual se articulan sus acciones.

En el primer enfoque, el eje de la evaluación son los datos. Los evaluadores producen información pensando casi exclusivamente en la lógica de la psicometría y la estadística. Una vez aplicadas las pruebas, procesan sus datos y producen sus informes de acuerdo con su mejor saber y comprensión acerca de los cánones de la medición de aprendizajes. Durante este proceso, tienen en mente, sobre todo, el juicio que sus pares especializados en evaluación podrían hacer de su trabajo, por lo cual buscan atenerse a las mejores prácticas de medición y procesamiento de datos, y documentar lo hecho.

En un segundo momento, se plantean cómo comunicar esos datos a otras audiencias; en tal caso, el desafío se convierte en cómo explicar y presentar información compleja, en forma simple y comprensible a docentes, padres, prensa, autoridades y tomadores de decisiones. Se da por sentado que, una vez que comprendan la información, estos actores podrán usarla de algún modo para tomar decisiones que contribuyan a mejorar la educación.

Desde este enfoque, el término clave es “difusión” y no tanto “uso”. El problema del evaluador es la difusión. El uso es problema de los otros actores.

Este modo de proceder presupone: a) que la información estadística compleja puede ser comprendida por todos los actores; b) que dicha información puede ser útil para la toma de decisiones; c) que los actores tienen la motivación y los incentivos para utilizar la información, y d) que sabrán cómo usarla.

La cuestión de cuál es el tipo de información relevante y útil para la acción de agentes específicos no es problematizada, es algo que se da por sentado. Tampoco se plantea la pregunta por el tipo de inserción que cada actor tiene en el sistema educativo, ni por la lógica y estrategias desde las cuáles actúa y toma decisiones.

Sin embargo, es posible pensar y proceder desde un enfoque diferente, que denominaré “agere-céntrico”. El término agere es la base latina del término “agente” que, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, es aquel “que tiene la virtud de obrar”, de “hacer”, es “la persona que produce un efecto”.

Un enfoque centrado en los agentes implica operar de una manera distinta a la recién descrita. 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.

Adoptar un enfoque centrado en los agentes supone un “giro copernicano” en evaluación educativa. 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.

Este cambio de perspectiva desplaza del centro la preocupación por la “difusión”, como explicación más o menos asequible de algo en sí mismo complejo y propio de especialistas, y pone en su lugar el “uso”. El problema principal no es cómo explicar información





compleja a potenciales usuarios, sino qué tipo de información puede resultar de utilidad a distintos agentes para tomar decisiones y acciones concretas, dentro de su ámbito de responsabilidad y de sus posibilidades reales.

En el caso concreto de los docentes, lo dicho hasta aquí implica poner en duda el supuesto de que la comparación de resultados con otras escuelas o con otros países (en el caso de las evaluaciones internacionales) puede resultar motivante para ellos: implica también poner en duda que lo más importante es lograr que los docentes comprendan cuestiones tales como la Teoría de respuesta al ítem (ITR) y el significado de las puntuaciones que genera.

Desde un enfoque centrado en los agentes, los evaluadores deberían preocuparse por conocer mejor cómo toman decisiones los docentes durante la enseñanza y qué necesitan para mejorar el trabajo con sus alumnos. En este sentido, es necesario destacar que lo más importante es que los profesores comprendan los marcos conceptuales de las evaluaciones y sus implicancias didácticas para la enseñanza, más que los datos.

Conocer las preguntas de una prueba puede ayudar a ilustrar el marco conceptual, pero el indicador no debe ser confundido con la meta. Como dice el proverbio chino, “cuando el sabio señala la luna, el tonto se queda mirando el dedo”, esto hacemos en muchos de los países de la región: creemos que promoviendo que los alumnos y maestros practiquen con las pruebas PISA (el indicador) vamos a mejorar las competencias y capacidades de nuestra juventud (la meta).

Las metas para México no deberían ser mejorar los puntajes de PISA, Excale o ENLACE, sino lograr que los estudiantes desarrollen sus conocimientos y capaci-



Reunión con responsables de educación secundaria en los estados.

dades para utilizarlos en las situaciones propias de la vida social, política, laboral y personal. La mejora en los puntajes vendrá “por añadidura”, si la enseñanza y el aprendizaje mejoran.

¿Qué hacer entonces con los resultados de las evaluaciones en relación con los docentes? De acuerdo con los resultados de un estudio sobre el modo en que las evaluaciones externas pueden enriquecer el trabajo de los maestros, hay dos cuestiones esenciales: “ayudar a tomar conciencia acerca de la importancia de ciertos temas y capacidades que todos los niños y niñas deberían adquirir y desarrollar, que no siempre están en el horizonte conceptual dentro del cual los maestros organizan su enseñanza”, y “propiciar una apertura del maestro a nuevos horizontes conceptuales en relación con la didáctica y las formas de evaluar a los alumnos”¹.

Durante estos diez años, la producción de materiales apropiados para los docentes, que no se limiten a explicar los datos estadísticos, ha sido una de las preocupaciones centrales, presentes siempre en las reuniones del Consejo Técnico del INEE. Tarea nada sencilla para una Institución cuya misión principal es producir

¹ Ravela, P. (2010), *¿Qué pueden aportar las evaluaciones estandarizadas a la evaluación en el aula?* PREAL, Documento de Trabajo Núm. 40, Santiago de Chile.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación ha editado **236** publicaciones.

información cuantitativa confiable. Finalmente, en julio de 2007, la Dirección General Adjunta tomó una iniciativa audaz: ofrecer un taller (para cuya organización y coordinación fui invitado) para el personal de las distintas direcciones del INEE, centrado en este tema. Lo interesante del taller fue que, sin previo aviso a los participantes, se convocó a un grupo de maestros de aula, a quienes se les entregaron distintos capítulos de informes producidos por el INEE; se les invitó a leer, subrayar y escribir todo lo que no comprendían o no les resultaba de mayor interés, formular preguntas y sugerir tipos de materiales e información que les pudieran ser de utilidad para su trabajo.

El taller comenzó con la súbita aparición en escena de los maestros, que expusieron durante toda una mañana ante los técnicos del INEE sus impresiones sobre los informes. La experiencia resultó removedora y dio lugar, entre otras cosas, a los denominados MAPE (Materiales para Apoyar la Práctica Educativa, elaborados a partir de los resultados de las pruebas Excale) y a las publicaciones llamadas *PISA en el Aula* (derivadas de las pruebas PISA).

Los primeros cuatro MAPE (uno sobre decimales, otro sobre geometría y dos sobre expresión escrita) fueron publicados en 2008. Se trata de materiales muy cuidados, tanto desde el punto de vista pedagógico como de la estética. Fueron elaborados por especialistas en didáctica, con experiencia en trabajo escolar, a partir de la premisa: cómo los maestros podrían enriquecer su práctica en aula en temas que emergen como centrales en las pruebas Excale. Un esfuerzo similar se hizo en relación con las pruebas PISA.

Cabe mencionar que en este momento están por ser publicados dos nuevos MAPE sobre ciencias, uno para preescolar y otro para primaria; otros tres textos están en proceso inicial de elaboración. Asimismo, en el sitio web del INEE se ha creado un espacio denominado "Comunidad MAPE" para que los profesores coloquen sus experiencias de uso de estos materiales y las compartan con otros colegas. Se trata de un esfuerzo incipiente por construir una comunidad de aprendizaje en torno a estos materiales y a las prácticas de enseñanza.

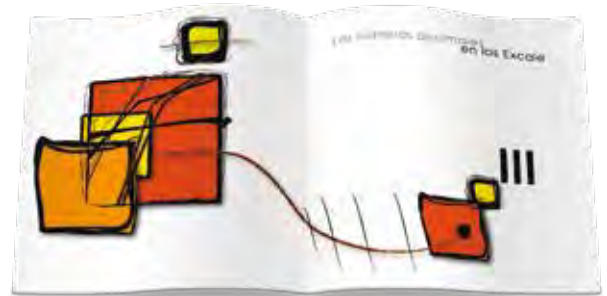
Este tipo de publicaciones representa un esfuerzo innovador en cuanto a la producción de materiales para docentes a partir de las evaluaciones de gran escala, ya

que van más allá de la difusión de datos estadísticos o ítems para su aplicación en el aula. Estos se orientan a tres objetivos fundamentales:

- propiciar que los docentes comprendan el marco conceptual más amplio de lo que busca evaluar la prueba;
- ayudarles a reflexionar sobre las implicancias que dicho marco conceptual tiene para la didáctica y las formas de trabajo en el aula;
- compartir ideas sobre estos asuntos, elaboradas por otros docentes y especialistas en didáctica.

Las propuestas no pretenden entregar recetas ni modos predefinidos acerca de cómo enseñar determinados temas en el salón de clases, sino aportar a un intercambio profesional profuso y centrado en las prácticas en el aula (por oposición a los discursos exclusivamente teóricos).

Más allá de la excelente calidad de estas publicaciones, un aspecto queda pendiente, aunque excede las responsabilidades directas de una institución como el INEE: el desarrollo de una estrategia para posibilitar que los profesores interactúen cara a cara, en las escuelas, en torno a estos materiales. Para incidir sobre las prác-



ticas de enseñanza en las aulas, no basta con producir buenos materiales; éstos pueden tener una influencia positiva para muchos maestros, pero el desafío fundamental para los sistemas educativos es cómo crear las condiciones para que los maestros puedan estudiar y discutir las propuestas, apropiarse de ellas e incorporar a su horizonte conceptual nuevas formas de trabajar en el aula. Esto requiere, además de la lectura en solitario de un buen texto, de tiempo y procesos de trabajo colectivo sistemático, que involucren la apertura de lo que ocurre dentro del aula a la mirada de los colegas. Éste es un desafío para las políticas educativas en la mayor parte de América Latina.

No obstante lo dicho en el párrafo anterior, quiero terminar estas líneas felicitando al equipo del INEE por sus iniciativas para producir materiales que sean significativos y relevantes para el trabajo en el aula. Esta línea de trabajo marca un rumbo a seguir. Ojalá que esa producción continúe, se diversifique y que la comunidad en la web crezca.

Los MAPE de geometría y decimales: un granito de arena

SILVIA GARCÍA PEÑA

Los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos evalúan al Sistema Educativo Nacional en su conjunto, sin usar el dedo índice para señalar a un alumno, a un maestro o a una escuela. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, además de aplicar estos exámenes y publicar sus resultados, se ha preocupado por utilizarlos para llevar a cabo acciones en beneficio de nuestros maestros y alumnos. Una de esas acciones es la elaboración de los Materiales para Apoyar la Práctica Educativa (MAPE), una serie de textos dedicados a los docentes.

Los maestros son un pieza fundamental en el andamiaje del proceso de enseñanza y aprendizaje; por ello, es importante acompañarlos en la responsabilidad que tienen, ofrecerles apoyo y poner a su disposición diversas herramientas que favorezcan y faciliten su tarea. Producir los MAPE es imprescindible y, para quienes participamos en su elaboración, resultó una tarea interesante y formativa.

Los resultados de los Excale nos dieron la pauta para elegir contenidos en los que notamos que se requería trabajo. Más de la mitad de los estudiantes tenían serios problemas con reactivos que evaluaban su comprensión sobre los números decimales. Los reactivos sobre contenidos geométricos también resultaron difíciles para los sustentantes.

Entre los contenidos que Alicia Ávila y yo quisimos incluir en el libro *Los decimales, algo más que una escritura*, estaban algunos relativos a los programas de educación básica, desde la creación de la SEP hasta el año 2006, momento en que entraron en vigor nuevos programas de secundaria. Al revisar los programas de los años setenta que estuvieron vigentes poco más de ¡20 años!, nos sorprendimos al advertir que los números decimales eran un contenido casi invisible. Eso nos llevó a preguntar: ¿cuántos maestros de educación primaria y secundaria se formaron en educación básica con estos programas?, ¿cómo viven estos maestros la

tarea de enseñar un contenido que no les fue enseñado en su educación básica y, posiblemente, tampoco en su formación normalista?

En los mismos programas de los años setenta, la propuesta para geometría, tanto en el contenido disciplinario como en su didáctica, era muy diferente a la que los docentes tenían que aplicar a partir del programa de 1993; ¿cómo asumen ellos estos cambios de paradigmas?, ¿qué dificultades enfrentan al tratar de enseñar de una manera muy diferente de la que les enseñaron a ellos?

Lo anterior es un ejemplo de que, en muchas ocasiones, los docentes requieren una continua actualización, ya que algunas reformas educativas demandan de ellos algo muy diferente a lo que conocen. A eso hay que agregar que las condiciones en las que laboran y los recursos con los que cuentan para desarrollar su trabajo desafortunadamente no son, en muchos casos, las apropiadas.

El propósito de escribir un MAPE sobre los números decimales con Alicia Ávila, y otro sobre geometría con Olga López, fue cooperar con un granito de arena en este apoyo que necesitan los maestros. Significó compartir con ellos algo de lo que sabemos, de lo que

conocemos, algo sobre lo que hemos reflexionado. Intentamos poner a su disposición otras alternativas para que tengan una variedad más amplia que les permita tomar decisiones informadas; poner en la mesa de discusión saberes, conocimientos, ideas y reflexiones. Fue una buena experiencia poner al alcance de los docentes información útil para realizar su tarea, materiales que pensamos pueden ayudarlos al abordar temas en los que tienen dificultades o dudas y en los que la bibliografía a la que se puede acceder es muy escasa.

Esperamos que el INEE siga promoviendo este tipo de acciones en beneficio de nuestros maestros y, por consiguiente, de nuestros alumnos.



USO Y DISEMINACIÓN DE LA INFORMACIÓN

LOGROS Y RETOS DEL INEE

PEDRO FLORES CRESPO

Desde su creación, el Instituto Nacional de Evaluación para la Educación (INEE) ha enfrentando el reto de difundir y diseminar la información que genera. Para ello, ha desarrollado diversas estrategias de comunicación. El sitio electrónico del INEE se actualiza constantemente y las publicaciones que ahí se difunden son de libre acceso. Asimismo, el INEE empezó a organizar mesas públicas de discusión, talleres con periodistas y maestros con el propósito de dar a conocer los resultados de su trabajo, pero sobre todo, de propiciar que las autoridades federales, estatales, maestros, especialistas y periodistas utilicen el valioso material que genera. En diez años se han publicado 28 Informes, nueve Panoramas Educativos, 35 Cuadernos de investigación y ocho libros para docentes, entre otras publicaciones.

Sin embargo, la capacidad para generar datos, información y evidencia científica no siempre está directa y proporcionalmente ligada al nivel de utilización. Es decir, no por generar un cúmulo de información considerable, ésta se utiliza profusa e invariablemente por los tomadores de decisiones, docentes y especialistas. Si esto es verdad, habrá entonces que pensar en los factores que median la relación entre la disposición de información y su efectiva utilización y, sobre todo, en cómo desarrollar estrategias para que la información sea tomada en cuenta por los distintos actores que toman decisiones políticas y que están involucrados en la práctica escolar.

Modelos para el uso de información

Isabel Walter, Sandra Nutley y Huw Davies (2005) describen y evalúan cinco mecanismos que sustentan la promoción del uso de la investigación en la práctica. Aunque la información que genera el INEE no es sólo y meramente producto de la investigación, sino de la construcción de indicadores, la evaluación del logro académico e informes sobre la problemática educativa; la tipología descrita por Walter y *et al.* (2005) es útil para reflexionar en cómo mejorar la presencia del trabajo del INEE en los círculos políticos y escolares.

Según estos autores, los cinco tipos de mecanismos para promover el uso de la investigación en la práctica son:

1. **Diseminador.** Se refiere a la mera circulación o presentación de hallazgos para usuarios potenciales. Esta información se ofrece de distinta manera y a través de formatos hechos a la medida. Con esta estrategia se enfatiza el papel del "diseminador" y se asume que existe una apertura y motivación invariable del receptor para utilizar la información. Al hacer una revisión de la efectividad de este mecanismo, se observa que la simple diseminación no es efectiva para modificar la conducta del usuario; sin embargo, la diseminación hecha a la medida sí puede promover un uso "conceptual de la investigación", es decir, puede haber un cambio en el estudio, comprensión, conciencia y percepción del problema a partir de la investigación realizada. En otras palabras, se logra un efecto "iluminativo" (Carol Weiss, 1979).
2. **Interactivo.** Consiste en desarrollar vínculos y colaboraciones más estrechas entre las comunidades académicas o de investigación, los hacedores de políticas y los de los practicantes. En el Reino Unido se puso en marcha la *School-Based Research Consortium Initiative*, que aglutinó a escuelas, autoridades municipales y universidades con el propósito de que los maestros utilizaran los resultados de las investigaciones. Este ejercicio arrojó que los maestros "negocian" el significado de la investigación dentro de sus salones de clase. Además, se observó que este tipo de mecanismos interactivos impulsan tanto el uso conceptual de la investigación como el instrumental. El modelo interactivo toma importancia en México en virtud de que los maestros de la educación básica permanecen fuera del sistema de generación de conocimiento (CERI-OCDE, 2004).
3. **Socialmente influyente.** Este mecanismo es más amplio que el de la interacción, pues consiste en depositar la información en el papel desempeñado por ciertos personajes altamente influyentes. El área a intervenir son los contextos en que se desenvuelve la política y la práctica en lugar de las personas, y el propósito es alterar valores y normas sociales. Según Walter *et al.* los efectos de este mecanismo son combinados (*mixed*) e incluso, limitados.
4. **Facilitador.** Consiste en habilitar el uso de la investigación por medio de apoyos de tipo técnico.



co, financiero, organizacional o incluso “emocional”. Este mecanismo, a mi juicio, contrasta claramente con los esquemas de disseminación lineal, porque echa mano de estrategias de intervención para posibilitar el uso de la investigación en la práctica. Ejemplo de ello es el *Front-Line Evidence-Based Medicine Project* del Servicio de Salud Británico del norte de Londres, que propuso que los doctores utilizaran la evidencia científica en su práctica diaria. Para ello, se les ofreció apoyo para consultar bases de información científica. Walter *et al.* (2005) aseguran que para que los mecanismos facilitadores operen correctamente, se necesita, además de la iniciativa, recursos tales como la capacitación, personal habilitado, dinero, tiempo y un apoyo continuo. Esto, sin duda alguna, puede elevar los costos de la disseminación de información considerablemente.

5. Reforzador. Por medio de este mecanismo se ofrecen recompensas o incentivos para que el usuario utilice los resultados de la investigación. La característica principal de este tipo de mecanismos es que es coercitivo y se sustenta en la teoría conductista. En la revisión que hacen los autores de este tipo de intervenciones se observan cosas interesantes: 1) se utilizan frecuentemente en el área médica, y 2) la evidencia de su efectividad no es tan conclusiva como para generalizar su uso y defender su efectividad.

¿En qué podría contribuir la tipología antes descrita al INEE, en su constante interés por apoyar, con su trabajo independiente, la decisión política y la mejora escolar? A continuación se da respuesta a esta pregunta.

Mejorar la práctica escolar y los procesos de política con información confiable

Los modelos para el uso de la información descritos por Walter *et al.* pueden ser útiles a medida que incentivan la reflexión en por lo menos cuatro aspectos:

1. Hacen ver que para aumentar la disseminación y uso de la información se deben echar a andar mecanismos que busquen modificar la conducta de los posibles demandantes de información. Los modelos interactivo, facilitador y reforzador se caracterizan precisamente por poner en marcha estrategias de intervención directa para influir en los procesos de política y, sobre todo, en la práctica escolar. En este sentido, la iniciativa para que los maestros de las escuelas de educación básica en



Inglaterra utilizaran la investigación generada por las universidades, es de alta relevancia para México.

2. Resaltan el hecho de que no hay modelos únicos o lineales para hacer que el funcionario y el docente utilicen los recursos informativos que el INEE podría producir. El modelo disseminador, por ejemplo, quizá deje la utilización del material bibliográfico a expensas de los intereses y motivaciones de la demanda, pero no por ello deja de obtener un beneficio o impacto. Walter *et al.* hacen bien en resaltar que por medio de este modelo se pueden generar efectos “iluminativos” para tratar temas y problemas de manera distinta. En el caso del INEE, esto es particularmente cierto, al haber creado indicadores sobre acceso y trayectoria que centran su atención en el ingreso oportuno de los niños a la escuela, la extraedad por grado escolar y la relación entre abandono y repetición de una cohorte. Con estos datos se enriquecen en algún sentido las nociones tradicionales de cobertura y deserción del Sistema Educativo Nacional.
3. Propician una reflexión sobre la forma y efectividad de la manera en que el INEE ha intentado disseminar su trabajo para aumentar el uso de la información que genera. De 2004 a 2011, ha organizado 40 mesas públicas de discusión, tres talleres con periodistas y uno con maestros; de este último se desprendió la elaboración de los Materiales para Apoyar la Práctica Educativa (MAPE), como lo refiere Pedro Ravela en su texto incluido en este volumen. En este sentido, es necesario destacar que el “modelo interactivo” ha estado presente en distintos grados en la historia del INEE. Los directores generales que este Instituto ha tenido, poseen una “identidad múltiple” (Sen, 1998), ya que han incursionado en la arena académica, universitaria y política; ambos han sido parte de los consejos de especialistas que la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha creado para tratar de estrechar la relación entre la comunidad de investigadores y la de los tomadores de decisión política.
4. Motivan a pensar que, dependiendo del tipo de información que se produce, es posible elegir mejor el mecanismo de disseminación. Un reporte de indicadores, posiblemente por su naturaleza,

De 2008 a 2012, el INEE ha organizado
3 cursos para periodistas y
15 ruedas de prensa.

quizá no logre cambios significativos en la práctica de los docentes, pero sí entre las autoridades federales y estatales. Los autores citados hablan exclusivamente de la evidencia científica generada por los especialistas; sin embargo, el INEE no sólo genera información producto de la investigación, sino que, como se señaló antes, produce indicadores y resultados de aprendizajes. Las múltiples formas de disseminación, por lo tanto, podrían estar sujetas a la pluralidad de información que se genera. En este sentido, ha sido un acierto del INEE publicar el libro *PISA para docentes* e implementar el microsítio Explorador Excale.

Los modelos descritos por Walter *et al.* para disseminar y utilizar la información ofrecen elementos útiles para afinar y complementar las estrategias de “comunicación social” que el INEE ha emprendido a lo largo de su corta pero fructífera historia. Tal tipología da la pauta para preguntar si sería recomendable que el gobierno federal y gobiernos estatales usaran, por medio de ciertos incentivos, los indicadores del INEE para elaborar sus planes de educación y, entonces, pasar de un modelo de simple disseminación a uno “reforzador”; o si el modelo “interactivo” —que es común en México— puede complementarse con esfuerzos más impersonales tales como el esquema basado en la influencia social. Inclusive a las secretarías de educación (federal y estatales) les podría interesar desarrollar, en conjunto con el INEE, un modelo “facilitador” de uso de la información.

En una democracia, a todos nos conviene que las decisiones educativas estén mejor fundamentadas y el INEE, dentro de este contexto político, ha sido una pieza primordial. Por ello, habrá que seguir impulsando su independencia técnica y apertura para dar a conocer cómo funciona realmente el sistema educativo nacional.



Referencias bibliográficas

OCDE (2004). Revisión nacional de investigación y desarrollo educativo. Reporte de los examinadores sobre México. París: OCDE: CERI.

Sen, A. (1998) *Reason before identity. The Romanes Lecture*. Oxford: OUP.

Walter, I.; Nutley, S.; Davies, H. (2005). What works to promote evidence-based practice? A cross sector review, *Journal of Evidence and Policy*, vol. 1, Núm. 3, pp. 335-363.

Weiss, C. H (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, vol. 39, Núm. 5, pp. 426-431.

¡A desevaluar!

MANUEL GIL ANTÓN

Ahítos. Repletos. Hastiados. Confundidos pues la cantidad de evaluaciones, resultados, porcentajes, medidas: media, moda y mudanza, la ubicación en los “lugares en la tabla de posiciones” de la ignominia, o la demagogia, parece no tener fin. ¿Pasamos, entre siglos, de la ausencia quizá no de evaluación, sino de publicidad sobre la misma, al polo contrario: la epidemia, plaga —reactivos en lugar de las langostas que acaban con el trigo según el viejo relato— atiborramiento de procesos de evaluación y reportes al por mayor? Tal vez, y es (al menos) tan dañina la primera situación como la segunda.

Requerimos un centro de desintoxicación de evaluaciones. Tanto para los creyentes como para los agnósticos: “Me llamo Manuel, soy evaluafóbico... me llamo Eusebio, soy evaluafílico...”. Y ha de ser grande. Lo necesitamos muchos miles: profesores, periodistas, todólogos, padres y madres de familia, alumnos, funcionarios, investigadores, políticos en funciones y aspirantes variopintos; también los dizque o reales expertos, técnicos y hasta, para no fundirse y ahorrar energía, los inocentes lectores ópticos. Urge.

Es cierto que sólo lo que se evalúa se puede mejorar; pero tan verdad como que lo que se evalúa mal no tiene más remedio que empeorar y, además, que lo que se sobre evalúa, trivializa al proceso que ha de ser medio, y destruye el fin que le es propio. Por eso, a diez años de contar con el INEE, la consigna que este escribidor propone es: ¡a desevaluar!

Un sistema educativo sin evaluación está ciego; si se le atosiga sin miramientos resulta deslumbrado y tampoco puede verse y ver para avanzar. Si volvemos la mirada a los documentos de creación del INEE queda claro que se concibió como parte central de un Sistema Nacional de Evaluación. Una década después no lo tenemos: hay una aglomeración de iniciativas sin concierto, ayunas de ritmo y coordinación. En los considerandos de su creación queda claro que evaluar es un instrumento, no una finalidad. Dos lustros después, se ha convertido en fin cuasi absoluto, hasta el punto que la primera meta del Plan Sectorial de Educación propone “sacar equis puntos en PISA” promediando (sic) español y matemáticas.



Archivo fotográfico DCH/E/SEP.

Así como ENLACE ha sustituido al currículo en la educación básica, por ser una ¿evaluación? de alto impacto y paupérrima en calidad, el fetiche de la evaluación (sus resultados) —que como fantasma recorre aulas, despachos y mentes educativas— ha desplazado la generación de un proyecto educativo para el país. ¿Para qué construir un acuerdo social de horizonte formativo, si es más fácil proponer una cantidad media de aciertos?

Desevaluar no es, ni de lejos, una propuesta que procure la desaparición de la evaluación del sistema educativo. Es demasiado importante evaluar para seguir haciendo tanto daño en su nombre. Desevaluar, en su acepción creativa, sería uno de los frutos más relevantes al conmemorar el nacimiento del INEE: que el Instituto insista, grite, no ceje en sostener que la buena evaluación no es trivial; que requiere saberes finos, plazos y tiempos; que no por ser inclemente en sus modalidades, e incesante, es mejor; que sin la crítica fundada a la construcción de los instrumentos y su sentido, resulta aberrante, y que, sin un rumbo educativo para el que la evaluación sea un proceso que nos guíe, evaluar por evaluar para evaluar sin evaluar la manera en que se sobre evalúa, nos lleva al despeñadero. A la pérdida, paradójica, de su relevancia. A desevaluar, entonces, para retomar el camino que parecía hace diez años, y es hoy, tan necesario.

APORTES DEL INEE A LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA DISMINUIR LA VULNERABILIDAD A LA EXCLUSIÓN EDUCATIVA

DALILA LÓPEZ SALMORÁN

Introducción

La contribución del INEE, para el desarrollo de políticas encaminadas a la atención de la población que se encuentra en desventaja para concluir y lograr los aprendizajes comprometidos en la educación básica, puede identificarse en tres líneas: a) el aporte de información, la cual ha permitido “dimensionar” situaciones que pudieran parecer ocasionales en la prestación del servicio educativo y por ese motivo han carecido de atención en las agendas de la política educativa; b) brindar referentes conceptuales y técnicos que permiten “ordenar” la comprensión del sistema educativo, particularmente respecto al binomio calidad-equidad, tanto de procesos como de resultados, y c) “identificar” áreas de riesgo para poder cumplir con el derecho a la educación básica.

Esas tres líneas han impactado en el desarrollo de áreas creadas para atender el riesgo de exclusión educativa y garantizar el logro en ese campo, como ha sido el caso del Programa de Atención a Grupos en Situación Vulnerable, primero, y la Coordinación Nacional para el Fortalecimiento del Logro Educativo, posteriormente. Desde esta reflexión sobre el impacto del INEE en la disminución del riesgo de exclusión educativa, se presentan los siguientes ejemplos, emblemáticos de las líneas de aporte mencionadas.

Visibilizar la vulnerabilidad a la exclusión en educación básica

En 2007 se creó en la Subsecretaría de Educación Básica un área encargada de desarrollar modelos de atención para grupos vulnerables a la exclusión educativa, entendiendo la vulnerabilidad como las dificultades para acceder, permanecer y concluir la educación básica, debido a que la escuela no responde pertinentemente ante situaciones “atípicas” o diversas. Estas condiciones pueden ser socioculturales, como el género, la lengua o la edad; estructurales, como la pobreza, la dispersión geográfica y la migración; o coyunturales, como un embarazo adolescente o enfermedad prolongada. La falta de pertinencia de la escuela se debe al carácter homogéneo de operación del servicio, en cuanto a calendarios, espacios y tiempos, entre otros. La Subsecretaría requería, primero, generar estrategias para que la

población vulnerable fuera reconocida o visibilizada y, luego, desarrollar formas de atención específica en las escuelas a las que dicha población asiste.

Una de estas poblaciones es la compuesta por estudiantes cuya edad es mayor a la de sus compañeros, lo que significa para ellos, al menos, experiencias de rezago escolar y la convivencia con una generación de pares a la que no corresponden, con todo lo que esto implica en términos psicosociales. Estos estudiantes “rezagados” prácticamente existen en todas las escuelas, pero dada la dimensión de nuestro sistema educativo, su presencia parecía no ser notable, aunque sí el conocimiento común de que su situación regularmente deriva en el abandono de la escuela. Hasta ese momento se habían generado algunas acciones para prevenir la reprobación; sin embargo, el *Panorama Educativo 2007* (INEE: 2007) permitió argumentar que un millón de estudiantes con extraedad en primaria ameritaba impulsar acciones remediales en todo el país, sobre todo en las entidades donde el porcentaje de matrícula con extraedad era el doble que el promedio nacional. Así, con base en la información producida por el INEE, se establecieron metas de atención y recursos proporcionales a la matrícula en extraedad de cada entidad federativa, a fin de desarrollar acciones para que esta población, a través de un proceso de evaluación académica, pudiera avanzar dos grados en el mismo ciclo escolar, conforme la posibilidad que otorgaba la norma nacional de control escolar.

Sumado a lo anterior, posteriores análisis, como el realizado en el informe *El aprendizaje en tercero de secundaria en México* (INEE: 2009), que mostraba la relación entre la condición de extraedad y el logro en los aprendizajes, han permitido argumentar que retener en el mismo grado a los estudiantes durante más de una ocasión (repetición) no tiene los efectos esperados y que, al contrario, puede generar abandono. Este argumento ha sido fundamental para lograr que se impulsen normas de control escolar más inclusivas que las de 2007 y se plantee que la promoción de grado en el mismo ciclo escolar no esté condicionada a una evaluación previa, sino que tenga un propósito diagnóstico, ya que de no hacerlo “se excluye a los menores en situación de extraedad de la posibilidad de disfrutar

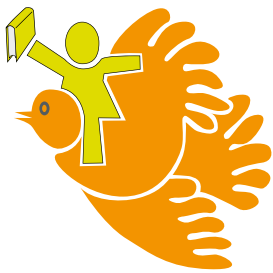
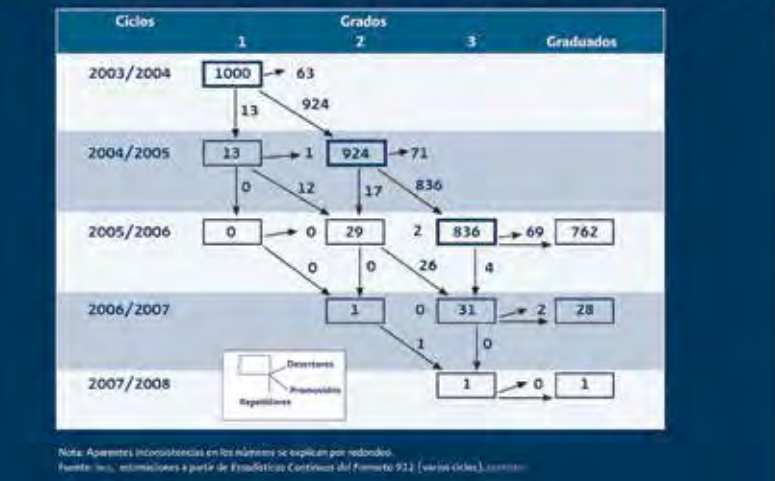




Diagrama 2.2. Promoción, repetición y deserción en secundaria de la cohorte 2003/2004 durante 5 ciclos educativos



oportunamente, en igualdad de circunstancias con los demás niños, del derecho que tienen a la educación básica [...por lo que] el director del plantel deberá efectuar la inscripción del aspirante en el grado que por edad le corresponda [y] el maestro de grupo diseñará una estrategia de atención y seguimiento mediante la cual, el estudiante desarrolle las habilidades y competencias necesarias del ciclo en el que se le ubique y que le permita cursar el siguiente ciclo" (SEP-DGAIR: 2011).

Ampliar el concepto de logro educativo

En 2010, dos años después del inicio de las acciones para atender a los grupos en situación vulnerable, se valoraron un par de lecciones sobre la eficacia y eficiencia de las mismas. La primera fue reconocer que, identificar a las poblaciones vulnerables no significa que éstas se encuentren agrupadas homogéneamente ni que la pertenencia a ellas sea dinámica (niños en riesgo de calle que en una etapa de su vida son migrantes y tienen una condición de extraedad, por ejemplo). Por ello, para brindarles atención se requiere asumir que los niños y niñas, pertenecientes a la población vulnerable, conviven en las aulas con los demás estudiantes y enfrentan diversos riesgos de exclusión en su trayectoria educativa. La segunda lección consistió en reconocer que, si bien la distinción de los grupos vulnerables había sido necesaria para visibilizarlos y dar cuenta de los factores escolares que los excluyen, no era eficiente el desarrollo de modelos de atención que los separaran aún más de su posibilidad de inserción en la escuela convencional, donde en algún momento de su trayectoria estarían incorporados; entonces, si se que-

ría romper el círculo de riesgo a la exclusión, lo que se necesitaba era transformar a la escuela misma. Adicional a ello, se había identificado que para las escuelas, el referente de logro educativo se restringía a los resultados de las pruebas estandarizadas, lo que obstaculizaba priorizar otros aspectos como la deserción (indicador más claramente relacionado con el riesgo de exclusión en la cultura escolar).

Lo anterior planteó la necesidad de revisar la estrategia con la que se estaba impulsando la política para disminuir la exclusión educativa y establecer otra de carácter pedagógico que favoreciera la atención a cualquier riesgo de exclusión que se identificara en las escuelas; también permitió establecer indicadores con los que podía valorarse la responsabilidad de los centros escolares por la permanencia y la continuidad educativa de todos sus integrantes (y evitar la restricción a los resultados en las pruebas estandarizadas de logro escolar). La claridad para reorganizar las acciones conforme estos desafíos la aportó el informe *El derecho a la educación en México*, publicado por el INEE en 2009.

Este informe permitió vincular los principales indicadores de las escuelas, como los de permanencia, logro en los aprendizajes y continuidad entre grados y niveles, con el modelo de escuela que se quería promover;

Archivo fotográfico DGH/SEP.

esto es, una escuela que atiende las necesidades específicas de aprendizaje de cada uno de sus estudiantes para que desarrollen competencias básicas; recibe asesoría y acompañamiento pertinente a las necesidades de una práctica docente cotidiana que busca mejorar el logro; desarrolla acciones remediales para atender y prevenir el rezago, y se constituye en comunidad de aprendizaje, involucrando a los padres de familia y la sociedad para impulsar estrategias que mejoren el logro educativo de todos.

En esa línea, se inició un proceso de difusión en las entidades federativas que señalaba, sintetizando el planteamiento del informe del INEE, que al hablar de logro educativo de las escuelas, se debería aludir al conjunto de variables que dan cuenta de las probabilidades que tienen las niñas, los niños y los jóvenes para: a) permanecer en la escuela; b) lograr los aprendizajes esperados, y c) realizar trayectorias escolares continuas y completas; agregando que, detrás de estos indicadores, están la autopercepción y expectativas que los alumnos y sus familias tienen sobre la relevancia del aprendizaje y su capacidad para apropiárselo (SEP-SEB: 2011).

El modelo propuesto por el INEE vincula el derecho a la educación con los procesos que genera la escuela y permite afirmar que el logro educativo depende de la interacción entre las características contextuales de los estudiantes y las condiciones que se ofrecen en el centro educativo pues éste puede contribuir positiva

o negativamente a reforzar los factores del contexto; el modelo también permitió clarificar que: a) el esfuerzo había de concentrarse en la escuela; b) la estrategia de atención común debía centrarse en la promoción de relaciones educativas académicamente satisfactorias para los estudiantes, particularmente para quienes representaban a los grupos más vulnerables a la exclusión educativa, y c) los indicadores básicos para valorar los resultados de las escuelas eran los de aprendizaje, permanencia y tránsito entre grados y niveles. La valoración del informe *El derecho a la Educación*, en este marco, es que propuso un modelo de referencia para pensar en los atributos que debían tener los centros escolares, desde una lectura de sus indicadores en interacción. Este nuevo ordenamiento permitió que en las acciones para disminuir el riesgo de exclusión, se focalizara a las escuelas más necesitadas de apoyo, a partir del análisis conjunto de, al menos, los índices de deserción y los resultados en las pruebas estandarizadas¹.

Los dos ejemplos anteriores muestran cómo la información generada por el INEE, además de apoyar las decisiones, ha propuesto modelos de ordenamiento de las políticas públicas, los cuales han servido también para mostrar áreas no atendidas, como es el caso del

¹ Por ejemplo, este referente se usó para priorizar la atención a las escuelas en Ciudad Juárez, en el marco de la Estrategia Todos Somos Juárez.



comportamiento de las generaciones escolares en su trayecto por la educación básica.

Revelar puntos críticos para impulsar trayectorias educativas continuas

La revisión de la estrategia de atención a grupos en situación vulnerable, con el apoyo del modelo basado en el derecho a la educación planteado por el INEE, tuvo como resultado la creación de la Coordinación Nacional para el Fortalecimiento del Logro Educativo. En este marco —y a raíz del impacto que causó la información de las trayectorias educativas en primaria y secundaria a partir del modelo de cohortes generacionales— se creó el proyecto Transición Primaria Secundaria. Para una estrategia que consideraba que, atendiendo los aprendizajes de las poblaciones focalizadas se lograría garantizar el derecho a la educación, fue preocupante descubrir que sólo 66% de los integrantes de una generación logra concluir, en el tiempo teórico establecido, la educación básica; lo fue también saber que 3% interrumpe su trayectoria en el tránsito de primaria a secundaria, precisamente en un momento en el que no hay protección de la escuela, dada la desarticulación entre los niveles educativos. Esta información se hizo más relevante en un contexto social que destaca el involucramiento de los jóvenes en redes de delincuencia, pero que a la vez reconoce a la escuela como espacio desde donde se pueden hacer llegar de manera eficaz acciones de desarrollo humano, difíciles de proveer a través de otros espacios².

A partir del modelo de análisis construido por el INEE, se hicieron las estimaciones con los datos de los estudiantes que egresarían de primaria en el ciclo 2010-2011 y se calculó que 19 mil jóvenes no ingresarían a secundaria. Ello derivó en un proyecto nacional para identificar a los estudiantes que no se preinscriben a

secundaria, establecer contacto con ellos para averiguar las razones por las que interrumpen la trayectoria, resolver las cuestiones relacionadas con aspectos administrativos y atender durante el verano a los que tomaron la decisión de abandonar la educación básica. En 2011, las entidades federativas identificaron a 17 mil jóvenes; de ellos, debido al carácter piloto del proyecto, se atendió a 3 mil 300 y se logró que 85% reconsiderara su decisión y se inscribiera a secundaria. Así, 2012 será el segundo año de operación de este proyecto que ha tenido alta aceptación por autoridades y sociedad en general, y ha permitido generar redes de colaboración voluntaria para lograr que menos jóvenes abandonen la escuela³. En algunas entidades, el proyecto forma parte de las acciones prioritarias de gobierno encaminadas a reestructurar el tejido social.

A modo de reflexión final, me gustaría comentar que desde el comienzo de la aplicación de las acciones para evitar la exclusión educativa, tuvimos claro que un principio fundamental en la toma de decisiones de política era reconocer y asumir la responsabilidad sobre el impacto que éstas tienen en los sujetos concretos a quienes van dirigidas, principio muchas veces obvio en el discurso, pero frecuentemente ausente en su concreción. Otro principio igualmente importante es la contextualización de las decisiones, no sólo respecto al reconocimiento de su dimensión sino, sobre todo, respecto al modelo o enfoque político de la educación sobre las que se construyen. Atendiendo este segundo principio, se agradece el aporte del INEE para mostrar en dónde existe y dónde hace falta la intervención de la política pública, pero más se agradece a las personas concretas que trabajan en el Instituto por su rigor y congruencia para elegir los indicadores y realizar los análisis que han permitido impulsar un sistema educativo donde la equidad forme parte importante de la calidad.

² En 2010, organizaciones de la sociedad civil impulsaron un proyecto en Ciudad Juárez, consistente en apoyar la transición de los estudiantes de primaria para ingresar a la secundaria, allí se pudo diagnosticar que el factor de abandono durante la transición no es sólo el económico, sino la irrelevancia de la escuela.

³ En 2011, participaron 262 voluntarios de diversas instituciones de nivel medio superior y superior como tutores de los estudiantes.

Referencias bibliográficas

- INEE (2009). *Panorama Educativo 2009*. México: INEE.
- INEE (2009). *El Aprendizaje en tercero de secundaria en México*. Informe sobre los resultados de Excale 09, aplicación 2008. México: INEE.
- INEE (2009). *El derecho a la educación en México*. Informe 2009. México: INEE.
- SEP-DGAIR. Normas de Control Escolar Relativas a la Inscripción, Reinscripción, Acreditación, Regularización y Cer-

- tificación en la Educación Básica oficiales y particulares incorporadas al Sistema Educativo Nacional, periodo escolar 2009-2010. www.seslp.gob.mx/descargas/s.pdf
- SEP-SEB. Blog de la Subsecretaría de Educación Básica. Recuperado de: <http://canalseb.wordpress.com/2011/04/30/el-concepto-de-logro-educativo-en-sentido-amplio/>



HACIA UN MEJOR USO DE LA EVALUACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO: NO BASTA SABER DÓNDE ESTÁ EL TESORO...

ALEJANDRO MÁRQUEZ JIMÉNEZ

En poco más de tres décadas, la evaluación educativa a gran escala en México ha logrado constituirse como una actividad consolidada, fincada en un firme sustento técnico y conceptual. En este lapso aumentaron tanto las instancias evaluadoras como los ámbitos de su aplicación (alumnos, docentes, programas educativos, por ejemplo). Asimismo, se vencieron las reticencias iniciales a ser evaluados y se comenzó a reconocer la utilidad de la evaluación para mejorar el sistema educativo, lo cual puede considerarse como un importante avance en lo que se denota como “cultura de la evaluación”.

Sin embargo, conjuntamente con el aumento de los costos y los procesos burocráticos inherentes al desarrollo de esta actividad, todavía existen diversos obstáculos en el uso correcto de la evaluación para mejorar el funcionamiento del sistema educativo; tres de los principales problemas son: a) el rol ambivalente que juegan las altas autoridades educativas ante los resultados de las evaluaciones; b) la dificultad para transmitir adecuadamente dichos resultados y sus implicaciones a públicos diversos, y c) la carencia de mecanismos para que éstos se traduzcan en mejoras educativas al interior de las aulas¹.

En la literatura sobre el tema se señala que mientras persistan los problemas descritos, probablemente los recursos y esfuerzos destinados al desarrollo de la evaluación educativa serán un tanto vanos. De esta forma, como indica la frase de Francisco de Quevedo, “no basta saber dónde está el tesoro, hace falta trabajar y sacarlo”, pareciera que mientras no se trabaje para encontrar una solución, difícilmente se podrán obtener los beneficios derivados de la evaluación educativa a gran escala.

Considerando lo anterior, a continuación se plantean tres propuestas orientadas a superar estos obstáculos.

En contra de lo que se podría esperar, el principal obstáculo para brindar un uso adecuado a los resultados de la evaluación no estriba en la dificultad de comprenderlos, sino en el doble papel que desempeñan las altas autoridades educativas con respecto a la evaluación. Por un lado, son sus principales promotores y financiadores y, por el otro, al formar parte del gobierno

en turno, asumen una postura defensiva al concebirse como responsables del funcionamiento del sistema educativo. Por ello, no resulta extraño que tiendan a minimizar o, incluso, a descalificar los resultados cuando consideran que éstos no son favorables a la fórmula política que representan y/o que sean propensos a resaltar aquéllos que perciben como positivos (aunque no sean significativos); posturas ambivalentes que son claras en lo que se refiere a los datos obtenidos en las pruebas internacionales (PISA, por ejemplo).

Otro problema que se deriva de lo anterior es que su postura política los predispone a dar un uso mediático e inmediatista a las conclusiones de las evaluaciones, lo que frecuentemente se traduce en la adopción de medidas fincadas en premios y/o castigos, ello a pesar de las evidencias que reporta la literatura internacional acerca de los efectos negativos que provocan estas prácticas en el funcionamiento del sistema educativo.

Para superar este obstáculo, la primera medida estriba en reconocer que las autoridades educativas no pueden fungir como juez y parte de los procesos de evaluación. Sería necesario que delegaran su autoridad y brindaran el respaldo necesario para que otra entidad se constituyera como el órgano oficial de difusión de los resultados de las evaluaciones, de su discusión pública y de la estructuración de los cambios que se consideren necesarios para mejorar el desempeño del sistema educativo. Tomando en cuenta el reconocimiento que diversos sectores del país han expresado acerca del INEE, sería factible que éste pudiera constituirse como el receptáculo donde las autoridades educativas delegaran estas funciones relacionadas con la evaluación.

El segundo obstáculo es la incapacidad que se ha tenido para transmitir de manera comprensible los resultados de las evaluaciones y sus implicaciones a públicos diversos, entre los que se encuentran los funcionarios educativos, directivos y maestros, y la ciudadanía, en general. Si bien las instancias evaluadoras han realizado esfuerzos y desarrollado medidas para hacer más comprensibles sus resultados, usualmente el diseño de estos mecanismos de difusión ha recaído en ellos mismos, y han atribuido la escasa respuesta a la falta de formación y/o interés de sus interlocutores. No obstante, cabe reconocer que las instancias evaluadoras han centrado principalmente su atención en la preparación de cuadros técnicos y de expertos

¹ En la literatura sobre el tema, frecuentemente se alude que estos tres problemas u obstáculos afectan de manera general a diversos países, independientemente de su nivel de desarrollo.

en evaluación y no han reparado en la necesidad de formar cuadros de especialistas para la difusión de sus resultados hacia públicos diversos.

Al asumir el nuevo papel que podría tener el INEE en materia de evaluación, la segunda propuesta consistiría en crear un grupo de trabajo especialmente orientado a difundir los resultados de las evaluaciones, al cual se le conceda la misma relevancia que tienen otras direcciones sustantivas (en términos de tamaño y recursos financieros). Esta área podría estar conformada por un equipo multidisciplinario de comunicólogos, técnicos en evaluación y especialistas en educación (pedagogos, psicólogos, sociólogos, entre otros), con la tarea de generar las sinergias necesarias, tanto al interior como al exterior del Instituto, para mejorar los procesos de comunicación de los resultados de la evaluación. Desde la perspectiva democrática, el funcionamiento del Sistema Educativo Nacional (SEN) es un asunto que compete a toda la ciudadanía, por lo cual, hacer comprensibles los resultados de la evaluación a un público diverso constituye una tarea sustantiva, pues solo así se podría llegar a plantear un debate público bien informado sobre los desafíos que enfrenta la educación en México en donde todos participen.

El tercer obstáculo se refiere a la carencia de medidas para que los resultados de la evaluación se deriven en prácticas concretas (mejoras didácticas o reformas curriculares, por ejemplo) en las aulas. Aunque existen algunas experiencias exitosas al respecto, muchas de ellas tienen un alcance limitado, debido a que no cuentan con el respaldo de las altas autoridades educativas.

Al respecto, en la literatura se enfatiza la necesidad de que cambios de este tipo cuenten con la participación de maestros y autoridades para poder efectuarse,

por ese motivo, sería pertinente crear instancias donde conjuntamente funcionarios, responsables de la evaluación (donde el INEE, en su nuevo papel ocuparía una posición central) y maestros (directamente vinculados a las tareas educativas) se dedicaran a generar y gestionar alternativas educativas a partir de los resultados de las evaluaciones. Adicionalmente, estas instancias deberían incluir Consejos Técnicos conformados por expertos en didáctica, estructura curricular y evaluación, quienes



coadyuvaran en la generación de propuestas que pudieran ponerse en práctica de forma experimental en las aulas. Posteriormente, tras valorar la pertinencia de los cambios, las autoridades educativas podrían generalizar su implementación en el conjunto del sistema.

Gracias a la evaluación, actualmente sabemos más del sistema educativo y de sus problemas, pero mientras no superemos los obstáculos anteriores, sería como no desenterrar el tesoro y gozar de sus beneficios.

Referencias bibliográficas

- Anderson, Lorin W. (2007). The educator role of educational evaluators: a tribute to Arie Lewy. *Studies in Educational Evaluation*, num. 33 (2007), pp. 5-14.
- De Quevedo Villegas, Francisco (1612). *Antología del Ensayo. El Mundo por dentro*. A Don Pedro Girón, Duque de Osuna. Recuperado de: <http://www.ensayistas.org/antologia/XVII/quevedo/mundo.htm>
- laies, Gustavo; Bonilla Saus, Javier; Brunner, José Joaquín; Halpern Britz, Pablo; Granovsky, Martín; Tiara Ferrer, Alejandro; Martínez Rizo, Felipe; Navarro, Juan Carlos; y Tenti Fanfani, Emilio (2003). *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Buenos Aires, Argentina: IIEPE-UNESCO. Recuperado de: http://www.oei.es/evaluacioneducativa/evaluar_evaluaciones_iipe.pdf
- Martínez Rizo, Felipe y Blanco, Emilio (2010). La evaluación educativa: experiencias, avances y desafíos. En Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (Coord.) *Los grandes problemas de México, VII Educación*. p. 89-123. México: El Colegio de México. Recuperado de: <http://2010.colmex.mx/I6tomos/VII.pdf>
- Ravela, Pedro (2001). *¿Cómo presentan sus resultados los Sistemas Nacionales de Evaluación Educativa en América Latina?* Santiago de Chile: PREAL.
- Ravela, Pedro (2011). *¿Qué hacer con los resultados de pisa en América Latina?* Documento de PREAL, Núm. 58. Recuperado de: http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Id_Carpeta=64&Camino=63|Preal%20Publicaciones/64|PREAL%20Documentos.
- Ravela, Pedro; Arregui, Patricia; Valverde, Gilbert; Wolfe, Richard; Ferrer Guillermo; Martínez Rizo, Felipe; Aylwin, Mariana; Wolff, Laurence (2008). *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita*. Documento Núm. 40. Chile: PREAL. Recuperado de: http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/EVals_AL.pdf
- Thomas Kellaghan, Vincent Greaney y T. Scott Murray (2009). *National Assessments of Educational Achievement, Volume 5, Using the Results of a National Assessment of Educational Achievement*. Washington, DC: The World Bank. Recuperado de: http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/National_assessment_Vol5.pdf

EL INEE Y LA INVESTIGACIÓN

FELIPE TIRADO SEGURA

De manera reiterada, diversos analistas señalan que el siglo XXI se caracterizará por ser la era del conocimiento. Con este planteamiento se hace énfasis en que las sociedades que logran tener el mayor dominio en el campo del conocimiento y su aplicación a través de las tecnologías, serán las que logren alcanzar las mejores condiciones para afrontar con éxito su desarrollo y la aguda competencia que representa hoy en día la inevitable inserción en la economía global, competencia que da lugar a grandes desigualdades en detrimento de unos y beneficio de otros. Pero no sólo esto, sino quizá aún más importante: el conocimiento brinda a las sociedades niveles culturales más altos, lo que hace posible consolidar elevados estándares de calidad de vida en su ciudadanía. Por estas razones se estima, sin exagerar, que el conocimiento constituye una estrategia de desarrollo y un patrimonio que representa un valor fundamental para toda sociedad en el mundo contemporáneo. La generación de nuevo conocimiento debe ser promovida con todo ahínco; se estima que actualmente cada 18 meses se produce tanto conocimiento como el previamente alcanzado, lo que da cuenta de la producción exponencial del saber y el apremio que hay para actuar en consecuencia.

El motor de desarrollo del conocimiento radica en la investigación; ésta implica el esfuerzo sistemático para generar nuevos conocimientos, pues constituye un procedimiento de búsqueda, de indagación metódica, de cuestionar lo que se tiene, de construir una visión crítica, formular nuevas preguntas, explorar para innovar, experimentar en busca de resultantes, identificar factores determinantes, ofrecer explicaciones, poder predecir sucesos, controlar fenómenos, elaborar marcos conceptuales y teóricos, y ofrecer alternativas sustentadas sólidamente en evidencia empírica para atender los grandes problemas que afronta la sociedad. De aquí que la investigación constituye un

recurso sustantivo para el desarrollo de toda sociedad, en toda nación.

El INEE, desde su creación, ha sido sensible al valorar la gran relevancia que implica la investigación; en su Plan Maestro de Desarrollo 2007-2014, se indica que, dentro de sus funciones está “realizar investigaciones” y prevé para sus etapas de consolidación técnica que “los avances deberán reflejarse especialmente en la dimensión explicativa del trabajo, lo cual conlleva el desarrollo de la investigación y la colaboración entre las áreas del Instituto para aprovechar las aportaciones de cada una al explicar los resultados y sustentar con mejores bases la toma de decisiones” (p. 12).

En el apartado de la Misión, se dice que “además de las investigaciones evaluativas que el INEE realiza como tarea regular, se impulsarán otros trabajos para el desarrollo de nuevas metodologías de evaluación, así como estudios con los que se logren alcanzar explicaciones más complejas de los diversos factores que influyen en la calidad del sistema educativo. Asimismo, convendrá impulsar investigaciones que den cuenta del uso que hacen distintos actores de los resultados de las evaluaciones.” (p. 23)

Para mencionar algunos indicadores de los esfuerzos realizados por el INEE en la investigación, se puede señalar que en el corto periodo que significa una década de historia, el Instituto ha publicado alrededor de 20 reportes y 35 cuadernos de investigación. Entre sus títulos, los cuales resultan ser muy sugerentes para apreciar el tipo de trabajos realizados, se pueden citar: *Análisis multinivel de la calidad educativa en México ante los datos de PISA 2006*, *Factores escolares y aprendizaje en México: el caso de la educación básica*, *Aprendizaje y desigualdad social en México. Implicaciones de política educativa en el nivel básico*, *Análisis de los resultados de la prueba nacional de aprovechamiento en lectura en secundaria: estudio multinivel de logro y tendencias*, *Factores asociados al aprendizaje del Lenguaje y las Matemáticas en 13 estados de México (3° y 4° grados en educación básica)*, *Estudio sobre las desigualdades educativas en México: la incidencia de la escuela en el desempeño académico de los alumnos y el rol de los docentes*. Esto por sólo mencionar algunos títulos de estudios realizados, los cuales están disponibles en extenso, de manera gratuita y permanente, en el sitio web del Instituto.



Convocatoria SEP-INEE-Conacyt, 2012.

En el cuarto apartado del Plan Maestro, al referirse a la Investigación y formación de recursos humanos, se afirma que estas líneas de trabajo "constituyen una de las principales áreas de desarrollo del INEE)". Se resalta que, además de la evaluación educativa que constituye la investigación de tipo aplicado, se deberá desarrollar investigación de carácter metodológico para producir o perfeccionar instrumentos, técnicas y procedimientos de evaluación, así como trabajos básicos que impliquen estudios explicativos y de orden teórico. De igual modo, se establece el compromiso de coadyuvar a la formación académica continua de personal especializado en evaluación, tanto para capacitar a los integrantes del propio Instituto como a los de entidades estatales dedicadas a la evaluación educativa, a manera de fortalecer competencias técnicas, metodológicas y conceptuales para planear, diseñar, instrumentar, analizar, interpretar y comunicar sus propios proyectos de investigación. Para cumplir con estos objetivos, se propone establecer acciones interinstitucionales que lleven a articular los esfuerzos con programas de posgrado en evaluación educativa ya instituidos.

Queda claro que el INEE tiene una vocación por promover la investigación que ha gestado grandes esfuerzos, y en sus proyectos está la voluntad decidida de seguir atendiendo comprometidamente este cometido. Pero estos esfuerzos toman su verdadero sentido al considerarlos en el contexto nacional, al poder valorar las repercusiones que logran tener en el desarrollo de la cultura de la evaluación, en las transformaciones de los procesos de gestión educativa, en los cambios que se generan en la comunidad de investigadores de la educación, de sus efectos en las escuelas y en las prácticas cotidianas en el salón de clases.

De aquí que sea importante considerar las acciones del INEE en el contexto de la investigación educativa a nivel nacional. Para ello hay que tomar en cuenta a los diversos actores institucionales, como el Consejo General de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, órgano que por ley tiene la función de plantear las políticas y programas correspondientes al Gobierno Federal encaminados a impulsar, fortalecer y desarrollar la investigación científica y tecnológica en el país, reconociendo como la instancia ejecutiva y cabeza del sector al Consejo Nacional de Ciencia



y Tecnología (Conacyt), que se encarga de regular e impulsar las operaciones concretas que promueven la investigación en todo México. Otros actores relevantes son el Congreso de la Unión a través de sus comisiones de Ciencia y Tecnología, el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCYT) que forma parte del Consejo General de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico; las universidades, centros e institutos que desempeñan una función central en la producción del conocimiento especializado, y las organizaciones en que se agremia la comunidad científica, como la Academia Mexicana de Ciencias (AMC) instituida en 1959, o por citar un caso específico en la esfera de nuestro interés, el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (Comie) establecido en 1993.

El Conacyt juega funciones muy relevantes en el fortalecimiento de la investigación, al tener la potestad para establecer los criterios para la distribución del financiamiento público destinado a la investigación en el país, con lo cual se incide tanto en políticas institucionales de universidades, centros e institutos, como en la comunidad de investigadores. Esto se expresa en la distribución de fondos a partir de concursos regulados por convocatorias públicas, los fondos sectoriales, el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) a partir del Padrón de Excelencia y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Estas políticas han alentado una tasa de crecimiento alto en el número de investi-

gadores acreditados en los últimos años. En 2002 había 7 mil 982 investigadores en el SNI; para 2009 eran 15 mil 481, lo que equivale a un crecimiento de 93.9% en siete años.

No obstante el desarrollo de la investigación científica en los últimos años, éste es insuficiente. Si se tiene en consideración el Producto Interno Bruto (PIB) que coloca a México en la posición 14 dentro de la economía mundial y que la inversión en ciencia es de tan sólo 0.4% del PIB, ésta resulta la más baja dentro de los países asociados a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde el promedio es del orden de 2.3% del PIB. El número de investigadores también resulta muy bajo: México cuenta con 112 millones 337 mil habitantes (Inegi) y hay únicamente 353 investigadores por cada millón de personas; esta cifra se eleva a 493 en Cuba, 694 en Brasil, 980 en Argentina, 2 mil 944 en España, 4 mil 663 en Estados Unidos y 7 mil 707 en Finlandia.

De acuerdo con un estudio [Colina, A. (2009). Los investigadores en educación en México. X Congreso Nacional de Investigación Educativa. Comie], en 2009 había 497 investigadores educativos, número que resulta igualmente insuficiente dadas las necesidades y relevancia de la educación.

No obstante la producción específica en investigación educativa en el país, se ha mostrado un crecimiento y fortalecimiento constante en las últimas

décadas, los cuales se pueden apreciar en los trabajos realizados por el Comie, así como por la consolidación de diversas revistas de divulgación de la investigación, como la *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, del propio Consejo, la revista de *Perfiles Educativos* del ISSUE-UNAM, la *Revista de la Educación Superior* de la ANUIES y la *Revista Electrónica de Investigación Educativa* (Redie) del IIDE-UABC. La creciente demanda por la investigación especializada de calidad a partir de diversos círculos de lectores, el interés por contar con elementos bien sustentados para orientar las políticas educativas y la fusión de los distintos esfuerzos de los actores del quehacer de la investigación educativa han dado lugar paulatinamente a un círculo virtuoso donde el INEE es un elemento que ha contribuido de manera significativa y que está llamado a jugar un papel de importancia en la prospectiva de integrar sinergias que impulsen al país a elevar sus estándares de calidad en este sentido.

El INEE, en lo particular, puede incidir en la investigación sobre los procesos de la evaluación para el mejoramiento de la calidad de la educación, que es donde está centrada su misión, al contribuir en el análisis de las diferentes tradiciones de investigación en el campo, la formación de nuevos paradigmas tanto conceptuales como teóricos y de los diversos procedimientos metodológicos. También puede trazar prácticas de investigación que conlleven disciplina y rigor metodológico, ofrecer bases de datos robustos con



El INEE ha publicado alrededor de **20** reportes y **35** cuadernos de investigación, los cuales están disponibles en extenso, de manera gratuita y permanente, en el sitio web del Instituto.



El INEE en la exposición
SEP 90 Años.

información bien estructurada, válida y confiable de indicadores que dan cuenta de los logros y limitaciones del Sistema Educativo Nacional, de manera que esta información esté orientada a solucionar diversos problemas, a partir de procedimientos rigurosos, donde el arbitraje esté basado en evidencia empírica y no en la opinión subjetiva, abierta a los grupos de especialistas e interesados en el quehacer cotidiano de la vida en el aula.

El INEE podría evaluar los programas específicos de la Secretaría de Educación Pública; hacer estudios longitudinales para medir el valor agregado por las escuelas controlando los efectos del contexto; generar inventarios de preguntas de investigación; plantear hipótesis de trabajo; ofertar la elaboración de proyectos de investigación compartidos con el fin de atender los temas fundamentales de coyuntura por su relevancia, impacto social o requerimiento de políticas públicas; contribuir a la formación de redes nacionales e inter-

nacionales a partir de la vinculación en la formación de programas de doctorado que permitan la capacitación de la planta especializada de los institutos de evaluación educativa y de la requerida para cubrir las plazas de profesores en las universidades y normales del país en que se investiga en torno a la evaluación; promover el uso de los medios digitales para ampliar la difusión y, así, integrar redes de investigadores articulados al Instituto; alentar y contribuir con la comunidad de docentes en servicio a investigar respecto a sus prácticas cotidianas de evaluación en el aula, de manera que los más entusiastas e interesados se puedan ir articulando a comunidades de investigadores que trabajen líneas temáticas de interés compartido.

Quedan otras tareas importantes por hacer, como evaluar el impacto que ha tenido el Instituto en la investigación y contribuir para que se establezca una política de Estado que haga de ésta un bien público como base fundamental del desarrollo pleno del país.

¿QUÉ SE QUIERE SABER Y CÓMO SE PIENSA USAR LA INFORMACIÓN?

SANTIAGO CUETO CABALLERO

Las anteriores son preguntas fundamentales para cualquier sistema de evaluación. En cuanto a la primera ¿qué se quiere saber?, en muchos sistemas de evaluación de América Latina se ha hecho poco más que presentar la posición relativa de un país, estado o grupo de estudiantes, comparándolo con otros. El INEE afortunadamente no se ha limitado a los *rankings*, sino que en repetidas ocasiones ha provisto de información detallada respecto de los conocimientos y habilidades de los estudiantes con relación a lo prescrito en el currículo u otro cuerpo de referencia. Este trabajo, a través de las pruebas Excale e internacionales (PISA y LLECE) ha permitido conocer las habilidades de los estudiantes desde el nivel preescolar hasta el medio superior.

Si bien las evaluaciones son diagnósticos relevantes, no dan una visión de contexto que facilite la interpretación de los resultados. Por ello, el INEE se ha preocupado por administrar instrumentos complementarios para conocer las características individuales y familiares de los estudiantes que responden las evaluaciones, así como de los docentes y directores. Más aún, se han desarrollado estudios sobre las condiciones de oferta educativa, práctica docente e infraestructura disponible. Con estos estudios es posible comparar si los estudiantes de diversas características (por ejemplo, nivel socioeconómico y etnicidad), agrupados en diferentes tipos de escuelas (urbana o rural, pública o privada, castellano o indígena, etc.) cuentan con insumos relevantes para aprender y si los procesos pedagógicos en el aula son de calidad. Los estudios de condiciones de oferta educativa ayudan a identificar cuál es el peso relativo de las variables socioeconómicas y culturales que se vinculan al individuo y la familia, frente al de la escuela. Las primeras sabemos que pesan mucho; el peso de la escuela también es relevante y en todo caso es el factor que se puede cambiar desde el sistema educativo.

En términos generales, los estudios desarrollados por el INEE sugieren que las personas con menor rendimiento educativo asisten a escuelas de menor calidad. La educación se convierte así en un instrumento que perpetúa inequidades, en lugar de disminuirlas. Esta situación no es única a México, sino que en gran medida afecta a Latinoamérica, suscitando la pregunta de qué hacer para convertir a la educación en un instrumento que profundice la democracia, entendida como justicia social. Mejorar la calidad en el rendimiento debería

ser un instrumento que se persigue simultáneamente a la disminución de la inequidad, que en México se asocia principalmente a ser pobre y/o pertenecer a un grupo indígena.

La discusión anterior nos lleva a la segunda pregunta del título: ¿cómo se piensa usar la información? A menudo, los países de la región no han planificado qué hacer con los datos y reportes, con lo cual, más allá de escandalosos titulares de la prensa (“últimos”, “ignorantes”, entre otros), el uso para mejorar el sistema ha sido escaso. En la actualidad, hay una tendencia internacional que favorece la toma de decisiones de política con base en resultados de estudios rigurosos, junto a otros insumos como, por ejemplo, las normas legales, los recursos disponibles y el contexto político y social en una determinada coyuntura. A partir de esto, el primer uso de los informes del INEE debería ser para influir en los tomadores de decisiones a nivel nacional, regional y local (incluyendo a docentes de aula). Pero hay otras poblaciones objetivo.

A menudo, si se quiere tener impacto en política, es necesario recurrir a los medios masivos de comunicación, que pueden tener mucha influencia en la opinión pública, y a través de ella en la política educativa. Para algunos mensajes, los padres y madres de familia, así como los estudiantes, deberían ser la población objetivo. Esto por una cuestión de derechos y también para la acción en el contexto familiar. Los mensajes del INEE también podrían ser material muy relevante para futuros profesionales en diferentes disciplinas vinculadas a la educación, quienes deberían ser capaces, al final de su formación inicial, de entender y discutir los resultados y opciones de política vinculadas a informes técnicos de alto rigor como los que prepara el Instituto. Finalmente, sus datos y estudios son notables para los académicos, ellos principalmente buscan comprender y construir teorías cuyas aplicaciones prácticas pueden ser extraídas luego (no necesariamente por ellos mismos).

Para todos estos grupos, el INEE ha desarrollado a lo largo de los años herramientas de comunicación, incluyendo publicaciones diversas, folletos y presentaciones en distintos foros y medios, y en la página web que es relevante no sólo en cuanto a los materiales publicados, sino también porque pueden buscarse resultados de las pruebas, bajar bases de datos e instrumentos, así como interactuar con otros.



De lo que se sabe poco hasta ahora es cómo es que estos actores han usado la información del INEE y, por lo tanto, si ésta ha tenido influencia para mejorar la educación mexicana. Hay estudios y relatos anecdóticos en la región en los que se nota que las audiencias objetivo no conocieron o entendieron el mensaje tal como estuvo planificado (o simplemente tergiversaron la información). Hay otros casos, en cambio, en los que los actores han tomado acciones a partir de los resultados, aunque no siempre hayan reconocido el papel de la información. El Instituto, consciente de esto, ha encargado un estudio sobre el tema que debería ser muy ilustrativo para empezar a entender el impacto de la información en las políticas educativas y, por consiguiente, ajustar sus mensajes e instrumentos de comunicación a las diferentes audiencias.

Respecto del trabajo del INEE en los próximos años, quisiera sugerir dos ideas para aumentar su relevancia. La primera es que si bien la información recogida, presentada y discutida ha sido muy vasta, se han priorizado los campos de comprensión de lectura y matemáticas. Hay evaluaciones de otras áreas del currículo, pero no se ha incluido a todas. Comprensión de lectura y matemáticas son por cierto fundamentales, tanto para el aprendizaje de otras áreas del currículo como para las posibilidades del individuo de acceder a la educación superior (y, por tanto, para su productividad económica). Sin embargo, no debemos olvidar que el sentido de la educación es integral y busca desarrollar intereses y potencialidades en todos los aspectos vinculados al ser humano. Al ser varios de ellos ignorados por las evaluaciones, la presunción de muchos podría ser que no importan, cuando en realidad uno quisiera ver estudiantes con conocimientos, valores y destrezas intelectuales, sociales y físicas al nivel de lo que se pretende desde el currículo.

Puesto que el trabajo que se hace en el INEE ya es muy grande, pretender ampliarlo podría ser riesgoso. Aun así, sugiero que se considere a mediano plazo un sistema de evaluaciones que de manera rotativa aborde todas las áreas del currículo en los diferentes niveles. En algunos casos esto se podría hacer con muestras pequeñas, pero atendiendo el núcleo de lo que se debería aprender; por ejemplo, las habilidades para escritura en castellano y lengua indígena son casi imposibles de hacer de manera confiable con muestras grandes, pero posibles y útiles en pequeña escala. Estas evaluaciones proveerían de información para mejorar las condiciones educativas, de enseñanza y de aprendizaje para todos.

Entre estas áreas, el primer candidato debería ser un estudio sobre la educación ciudadana o educación para la democracia, con énfasis en al menos dos temas:



Comunicación Social/SEB/SEP

corrupción y violencia. El contexto actual de México sugiere que su tratamiento requiere un trabajo desde diferentes sectores, al que el INEE podría aportar sin duda. El Instituto ya ha publicado datos sobre esta temática (en particular formación cívica y ética), lo que sugiero es realzar su importancia en futuras evaluaciones y ampliar la discusión y uso de estos datos en el sistema.

En segundo lugar, quisiera sugerir que si bien el INEE debería mantener una línea propia de investigación y publicaciones, de acuerdo con la agenda nacional, de igual manera haría bien en buscar recursos adicionales para financiar de manera periódica y regular el análisis de sus bases de datos por terceros. Académicos mexicanos y extranjeros, trabajando de acuerdo con una agenda definida por el INEE, podrían producir estudios relevantes en lo metodológico, académico y político. Desde luego, muchas de sus bases de datos ya están disponibles en su página web, y hay varios trabajos ya completados que fueron encargados por el Instituto, por lo tanto, esta sugerencia no es para iniciar una línea de trabajo, sino para profundizarla. Sería conveniente que en estos estudios participaran los técnicos del INEE, de modo que sus conocimientos y habilidades se renueven constantemente. También sería positivo que los trabajos conjuntos se publicaran en revistas internacionales de alto impacto académico. Todo ello buscando aumentar el ya notable nivel de las publicaciones del Instituto.

Sin lugar a dudas, el INEE se ha vuelto un referente para la evaluación en México y en toda la región; esto se ha logrado gracias a que ha mantenido un foco en la evaluación estandarizada del rendimiento y a las virtudes técnicas del personal que lo ha dirigido y que ha conducido los estudios. Tanto el foco como el rigor técnico le han permitido ganar prestigio, de modo que sus resultados son considerados válidos por todos los bandos políticos. En virtud de su liderazgo, sería provechoso para el Instituto (y para los sistemas nacionales de evaluación de la región) que se organizaran encuentros para presentar metodologías, resultados e impactos en política con sus pares de otros países, quienes junto con tomadores de decisiones y académicos podrían seguir pensando cómo favorecer la mejora de los sistemas educativos desde la evaluación.

CAPÍTULO 8

¿QUÉ SIGUE?

EL INEE: ENTRE LO INSTITUIDO Y LO INSTITUYENTE

MARGARITA ZORRILLA FIERRO

ACE DIEZ AÑOS, LA CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SIGNIFICÓ UN HITO EN LA HISTORIA DE NUESTRO SISTEMA EDUCATIVO. LA DECISIÓN FUE AMPLIAMENTE CELEBRADA ENTRE ACADÉMICOS E INVESTIGADORES DE LA EDUCACIÓN, ORGANIZACIONES SOCIALES, EMPRESARIOS, DOCENTES Y SU AGRUPACIÓN GREMIAL, ASÍ COMO POR COLEGAS DE INSTITUCIONES SIMILARES DE OTROS PAÍSES.

EL DESARROLLO DEL INEE NO HA SIDO UN PROCESO SENCILLO NI SIMPLE. PARA LA CONFORMACIÓN DE SU EQUIPO ENFRENTÓ LA INSUFICIENCIA DE ESPECIALISTAS EN MATERIA DE EVALUACIÓN EDUCATIVA Y DEBÍO INVERTIR TIEMPO EN LA FORMACIÓN DE SUS PROPIOS CUADROS TÉCNICOS. EL DISEÑO DE INSTRUMENTOS Y DESARROLLO DE METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN TAMBIÉN HAN REQUERIDO DEDICACIÓN, ESPECIALIZACIÓN Y TRABAJO RIGUROSO. EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE RESULTADOS DE EVALUACIÓN, GENERÓ Y DIO A CONOCER INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE EL SISTEMA EDUCATIVO —QUE NO HABÍA SIDO DEL DOMINIO PÚBLICO—, Y REALIZÓ UN TRABAJO MUY CERCANO CON LOS COMUNICADORES, QUIENES TAMPOCO TENÍAN EXPERIENCIA EN TEMAS DE EVALUACIÓN EDUCATIVA.

Actualmente, el Instituto es reconocido como un organismo con credibilidad, solidez técnica y confiabilidad en las evaluaciones que lleva a cabo. Se puede decir que está “instituido”, porque su existencia ya no es un valor únicamente para esta organización, sino también para la sociedad en la que se instituyó. Como señalé en la introducción del presente Informe, quienes han sido y son parte de su historia, han tenido la capacidad de actuar en el marco de “lo instituido”, es decir, en ese sistema de normas y valores



que le proporciona estabilidad y sentido, pero al mismo tiempo han participado activamente en la innovación de procesos de trabajo para convertirla en una organización “instituyente” caracterizada por ser abierta y generar su propia renovación. Así, lo instituido y lo instituyente han sido y son los motores que dinamizan la vida del INEE.

Lecciones aprendidas

En las presentaciones que anteceden a este último capítulo del Informe 2012, se han expresado algunas de las lecciones aprendidas a lo largo de estos diez años de vida; yo quisiera destacar aquellas que, a mi juicio, representan aportaciones centrales en su desarrollo. Me gusta pensar que la inteligencia de una organización se traduce en su capacidad de aprendizaje.

La primera que quiero destacar es la referida al trabajo colaborativo; a la construcción de redes de apoyo para el quehacer institucional. Durante una década, el Instituto ha llevado a cabo diversos encuentros de reflexión y análisis en materia de evaluación educativa donde han participado especialistas nacionales y extranjeros, investigadores, docentes, autoridades, estudiantes, funcionarios y medios de comunicación. Esto ha contribuido a enriquecer sus propuestas, a incursionar en nuevas metodologías y a comunicar mejor los resultados de las evaluaciones. El equipo conformado por las personas que aquí trabajan, junto con quienes han colaborado de manera externa en sus encuentros, proyectos y acciones, representan la diversidad de pensamientos que han confluído en su labor y que son inherentes a su historia.

Otra de las lecciones se relaciona con la naturaleza técnica del INEE. A lo largo de este tiempo hemos aprendido y confirmado que una de nuestras fortalezas es la búsqueda constante del rigor técnico y metodológico como fundamentos de nuestros estudios. Su naturaleza técnica no es una dimensión estática, como tampoco lo es la producción de conocimientos a través de la investigación científica. La evaluación de la educación y la investigación educacional comparten un propósito: la búsqueda de la verdad. Para que esa búsqueda se produzca y genere los resultados esperados, ha sido esencial la formación de los cuadros técnicos que se fortalecen año con año mediante actividades de capacitación y profesionalización llevados a cabo dentro y fuera del país.

Una lección más se refiere al reconocimiento de que dicha naturaleza no debe aislar al Instituto, sino que es indispensable construir vínculos, lograr una interlocución madura y fructífera con diversos actores a fin de consolidar una relación —entre lo técnico y lo político— que sea beneficiosa para el Sistema Educativo Nacional. Como producto de reflexiones y discusiones internas sobre este tema, en el INEE hemos concluido que es necesario “pensar políticamente” la construcción de los diversos proyectos técnicos, de manera que el actuar de la institución sea pertinente a la toma de decisiones de la política educativa, dirigidas a la mejora del SEN. Esta tarea se encuentra en permanente construcción.

También hemos aprendido que es imperioso sortear las exigencias y demandas administrativo burocráticas para lograr centrar nuestro trabajo en las funciones sustantivas, pues si bien hay un camino andado en este sentido, es necesario reconocer que esta tensión



Personal del
INEE, 2012.

puede llegar a afectar la labor del Instituto; por lo tanto, se debe seguir buscando un adecuado equilibrio que asegure su dedicación en el cumplimiento de su misión. Ya desde el informe del cuarto aniversario, el entonces director general, Felipe Martínez Rizo, advertía que era necesario buscar caminos para evitar que el peso de las actividades rutinarias, administrativas y burocráticas absorbieran el tiempo y la atención del personal en detrimento de la calidad de las tareas sustantivas. En la actualidad, aunque se han impulsado estrategias para buscar ese equilibrio entre los aspectos sustantivos y los administrativos, la tensión sigue presente y, por ello, la búsqueda de soluciones ha sido y será una tarea constante.

Entre los diversos aprendizajes que ha tenido el INEE en el transcurso de esta década, estos cuatro favorecen la comprensión del momento que hoy vive y, por ello, deben ser considerados para la construcción de su futuro, un futuro posible que valore la experiencia acumulada.

La reforma del INEE: las decisiones y el proceso

El 15 de mayo de 2012, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa, firmó la reforma al Decreto de creación del INEE mediante la cual se da un paso hacia su autonomía, lo que es altamente significativo para su futuro.

En los meses previos a la promulgación del nuevo Decreto, se realizó una consulta con diversos actores educativos, sociales y políticos, incluidos los funcionarios y cuerpos colegiados del propio Instituto, a fin de escuchar sus posturas y reflexiones con el objetivo de retomarlas para la mejora del nuevo instrumento jurídico.

Si bien el Decreto 2012 es un punto de llegada después de casi dos años de trabajo, también es un punto de partida sobre el cual se fincará el desarrollo de la

institución, por lo que es importante conocer sus principales características.

Tal vez aquella a la que se le ha dado mayor presencia en los comentarios derivados de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* es la referida a la autonomía. Las diversas maneras en que ésta ha sido expresada coinciden en la necesidad de que el país cuente con una institución independiente de la Secretaría de Educación Pública que se caracterice por su solidez técnica para realizar estudios evaluativos de calidad y por generar confianza en sus resultados.

De hecho, desde la creación del Instituto, su autonomía ha sido y sigue siendo motivo de numerosas reflexiones y se ha reconocido como una demanda social, y en los documentos fundacionales existe la alusión a este tema. Desde el Decreto de creación de 2002, se destacaba en los Considerandos:

Que la calidad del Sistema Educativo Nacional y sus componentes se apreciará objetivamente gracias a mecanismos rigurosos y confiables de evaluación que serán independientes de las autoridades, cuyos resultados se difundirán y utilizarán para el mejoramiento de la calidad. Que un organismo público dotado de personalidad jurídica y de la autonomía técnica que se desprende de la descentralización administrativa, está en posibilidad de prestar los servicios especializados que requieran las autoridades federal y locales, así como las instituciones públicas y privadas, para que las evaluaciones que realicen respecto de sus correspondientes sistemas educativos cuenten con el respaldo científico y tecnológico que sustente la validez y confiabilidad de sus resultados¹.

En 2002, el énfasis en la "autonomía técnica" se concibió como un factor que determinaría la validez y confiabilidad de las evaluaciones al utilizar mecanismos rigurosos e independientes de las autoridades, y asimismo, se vinculó a ella la difusión y uso de resultados para la mejora de la calidad de la educación. Esta última puntualización alude al hecho de que en México, antes del año 2000, los resultados de las evaluaciones a gran escala no eran difundidos públicamente.

En el citado informe del cuarto aniversario, el entonces director general afirmaba que uno de los retos que seguiría enfrentando el Instituto era su autonomía, textualmente afirmó: "El trabajo del INEE debe regirse sólo por criterios académicos, sin supeditarse a indicaciones o preferencias de otra índole. La autonomía jurídica será adecuada en la medida en que apoye la independencia técnica".

En 2011, la discusión pública al respecto vivió uno de los momentos más intensos. Un nuevo elemento se colocó en el debate: la evaluación de los docentes. Actores políticos y sociales se manifestaron enfática-

¹ Decreto de creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de agosto de 2001.

mente en torno a la autonomía del INEE, entre ellos el titular del Ejecutivo federal, los líderes de opinión, de organizaciones sociales y de la organización gremial de los docentes mexicanos.

Al colocar nuevamente el tema de la autonomía del Instituto como un rasgo jurídico que garantice su independencia técnica, se vio la necesidad de acelerar los trabajos de análisis y de elaboración de una propuesta que habían iniciado desde 2010. La SEP, a través de la Unidad de Planeación y Evaluación de la Política Educativa (UPEPE), manifestó su interés y apoyó decididamente el proyecto para impulsar la autonomía. En la elaboración de una propuesta, se contó con la coordinación técnica del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), con la colaboración del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el propio INEE se implicó con decisión en su desarrollo.

Resulta relevante destacar que desde la planificación original del Instituto, se advirtió la necesidad de perfeccionar su figura jurídica con el objetivo de asegurar la calidad de su trabajo y la confianza en sus resultados. En este sentido, en uno de los considerandos se dejó asentado: "Que una de las constantes, resultado de las consultas, se expresa en el sentido de que la instancia de referencia nazca, se estructure y asuma sus funciones a la brevedad, sobre la base de que ello no sería óbice para que en el futuro la figura jurídica por la que se opte, su estructura y funciones, se perfeccionen de modo tal que la calidad de sus servicios se optimice y la confianza que sus resultados suscite, se incremente"².

En el desarrollo de la propuesta de reforma del Decreto del Instituto se recogieron las diversas inquietudes

y dos temas fueron clave: la autonomía y la distribución de competencias en materia de evaluación. Sobre el tema de la autonomía se realizó un análisis sobre las características jurídicas de distintos organismos de la Administración Pública Federal (APF). En el siguiente gráfico se sintetiza dicho análisis y se puede observar la posición relativa del INEE respecto de la autonomía, antes de la aprobación de la reforma del Decreto de creación.

Como se puede apreciar, existen distintos grados de autonomía en las instituciones de la APF. Sólo el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía tienen autonomía constitucional delimitada con precisión en sus propios documentos normativos.

Este no es el espacio para entrar a detalle en el análisis de los distintos tipos de autonomía y el papel que en cada una de ellas tienen o pueden llegar a tener los tres poderes del Estado. Baste con decir que en este momento (2012) para el INEE el paso a la autonomía fue definido en términos de constituirlo como un organismo descentralizado, no sectorizado y con autonomía técnica, operativa y de decisión (Artículo 1º del Decreto 2012). Esto significa que se descentraliza de la SEP y que ya no se encontrará bajo su mecanismo de coordinación. Esta novedad tiene sus implicaciones.

Sin duda, la expresión que utilizó el titular del Ejecutivo federal al anunciar la reforma del Decreto del Instituto ilustra ampliamente su postura sobre la autonomía de una institución que se dedicará a producir información y conocimiento que contribuya a la evaluación de la educación:

2. *Ibidem*.



Para mí es un honor el haber promulgado el día de hoy el Decreto por el cual se dota de autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el INEE, para hacer de él un organismo más autónomo, más ciudadano, fortalecer su especialidad técnica y, desde luego, que esté en manos de quienes puedan decidir cuál es la mejor evaluación, con independencia de los intereses sindicales, sociales y políticos que existen tanto en el gobierno como en los sindicatos y en la sociedad. Y esto responda al único criterio del bienestar del país. [...] A partir de la promulgación del Decreto, el inee ejercerá mayor autonomía técnica, operativa y de decisión (Felipe Calderón Hinojosa, 15 de mayo 2012).

Durante diez años, el INEE “perteneció a la SEP” y siempre estuvo presente el dilema “cercanía-lejanía”. No obstante, en el Instituto tenemos muy claro que nuestro trabajo se debe al Sistema Educativo Nacional y que es necesario construir de manera permanente una relación de colaboración mutua. En los últimos años, me preocupé y ocupé de que este vínculo entre el INEE y la Secretaría de Educación Pública se basara en un diálogo respetuoso y en una colaboración franca y productiva en aquellos temas que por nuestra competencia compartimos.

La no sectorización significa una definición formal y jurídica de ese dilema “cercanía-lejanía” que tiene sus consecuencias administrativo burocráticas que es necesario cuidar de manera eficiente. El Instituto estará ahora bajo la coordinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y presupuestalmente pasará del Ramo II de la SEP al Ramo 6 de la SHCP.

Sin embargo, la no sectorización no significa “no relación”, lejanía o “indiferencia”. Al contrario, significa nuevas maneras de establecer y acrecentar un vínculo institucional definido, como lo he dicho, por un diálogo respetuoso y una colaboración franca y productiva que permita contribuir a la mejora de la educación y del propio SEN. Todos, la SEP y el INEE, habremos de salir ganando. Es un camino que debemos construir.

El Instituto habrá de buscar que el diálogo, el encuentro y el trabajo conjunto se acrecienten, expandan sus horizontes y se consoliden tan rápido como sea posible.

Además del análisis de la autonomía, se llevó a cabo un estudio de las competencias en materia de evaluación de la educación. De acuerdo con lo que establece el artículo 3° de la Constitución, la educación es materia concurrente entre la Federación, Estados y Municipios. Por su parte, la Ley General de Educación (LGE), regla-

mentaria del tercero constitucional, establece la distribución de la función social educativa entre los tres órdenes de gobierno, así como las competencias exclusivas y concurrentes. En materia de evaluación, es competencia exclusiva de las autoridades educativas federales la eva-



Comunicación Social de la Presidencia de la República.

luación del SEN y la fijación de los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades locales deban realizar (artículo 12 fracc. XII y 29 de la LGE).

No hay duda de que para avanzar hacia una autonomía legal, es necesaria una reforma de la LGE de manera que en la distribución de la función de la evaluación educativa se incluya el papel del INEE. El decreto es un primer paso hacia la autonomía legal y la constitucional, a fin de que éste se convierta —en un futuro cercano— en la instancia rectora del sistema nacional de evaluación de la educación obligatoria.

Rasgos del nuevo Decreto del INEE 2012

Además de la autonomía del Instituto, los otros rasgos del nuevo Decreto pueden resumirse en el carácter jurídico que se le confiere; su objeto y materia; las características de su naturaleza técnica; sus funciones y el gobierno de la institución.

El Decreto señala su condición de “organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio”.

Asimismo, el artículo 2° establece que el

Instituto tendrá por objeto generar, aportar y difundir información y conocimiento que permita a las autoridades educativas federal y locales evaluar diferentes componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de tomar decisiones que contribuyan a mejorar su calidad.

Para tal efecto, celebrará convenios con las autoridades educativas federales y locales, así como con organizaciones de docentes, instituciones académicas y de investigación, organizaciones nacionales o extranjeras, gubernamentales, no gubernamentales, internacionales o sociales, todas ellas relacionadas con la educación y su evaluación³.

Será materia de los trabajos del Instituto la evaluación de la educación obligatoria, esto es, la educación de tipo básico (los niveles preescolar, primaria y secundaria) y la educación de tipo medio superior, tanto pública como privada. También, contribuirá a la evaluación de la formación inicial y continua de los docentes, la educación para adultos, la educación especial y la educación indígena. Como puede apreciarse, la diferencia radica básicamente en una mayor precisión del objeto del Instituto y la inclusión de la educación superior como parte de la educación obligatoria.

Para preservar y acrecentar la confianza en el trabajo del INEE, el nuevo Decreto establece que éste se guiará por los principios de independencia, transparencia, accesibilidad, inclusión, oportunidad, pertinencia y equidad. Asimismo, señala que sus trabajos se realizarán con apego a los criterios técnicos de objetividad, validez, confiabilidad y replicabilidad que aluden a la naturaleza técnica de sus acciones. Las funciones que el Instituto realiza, se precisan y expresan en los siguientes términos: 1) Generación y desarrollo de información, indicadores y estadísticas educativas; 2) Diseño y desarrollo de instrumentos de medición y evaluación; 3) Desarrollo y promoción de investigación evaluativa, y 4) Difusión y vinculación para el uso de la información y el conocimiento (Artículo 13). Asimismo se enuncian las principales acciones que implica cada una de estas funciones.

La búsqueda de una mayor solidez técnica —comprendida como el fundamento de su independencia y autonomía—, se manifiesta en el nuevo Decreto en la conformación de una Junta Técnica que orientará el programa de trabajo de la institución y en la integración de consejos técnicos especializados para cada una de las cuatro funciones sustantivas enunciadas.

El Órgano de Gobierno estará integrado por un representante de la Secretaría de Educación Pública, de

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Este último presidirá el cuerpo colegiado. Ade-



más, participarán como integrantes, tres miembros de la Junta Técnica y el presidente del Instituto fungirá como secretario técnico.

La Junta Técnica es una innovación destacable del nuevo decreto. Este órgano colegiado es responsable justamente de las decisiones técnicas y estará integrado por cinco especialistas, uno de ellos presidirá el Instituto. Su nombramiento es responsabilidad del Ejecutivo federal.

El consejo integrado por los responsables de las áreas estatales de evaluación conserva la misma conformación, pero ahora se denomina “Consejo de Vinculación con las Entidades federativas y el Distrito Federal” a fin de hacer explícito que se trata de un órgano colegiado que promueve y permite la colaboración y articulación en materia de evaluación, con las autoridades educativas locales.

Otra innovación en el Decreto 2012 es la conformación de un Consejo Social de Evaluación de la Educación con funciones consultivas y que a invitación del presidente del Instituto estará integrado por 19 personas en los siguientes términos: el Secretario de Educación Pública o un suplente que deberá tener nivel de subsecretario o equivalente, quien lo presidirá; tres secretarios de educación pública de las entidades federativas; un funcionario del Instituto Federal Electoral que tenga competencia en materia de educación cívica; un representante del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; dos titulares de instituciones de educación superior o de investigación educativa; dos integrantes

³ Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado el 8 de agosto de 2002. *Diario Oficial de la Federación*, 16 de mayo de 2012.

de la organización sindical de docentes mayoritaria del país; tres representantes de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la educación; dos representantes de organizaciones de padres de familia, y cuatro académicos de reconocido prestigio en materia de educación, quienes podrán ser miembros de los consejos técnicos especializados.

Estas características del nuevo decreto dan origen a una nueva etapa en la vida del INEE en la que ocurrirán transformaciones de distinto orden encaminadas a su realización plena. En este proceso, es importante tener presentes los desafíos que desde ahora es posible identificar y que podrán ser retomados como orientaciones del quehacer institucional.

Los desafíos del INEE en esta nueva etapa

La vida del INEE sigue. Si bien la creación del Instituto debe ser valorada como un hito en la historia de la educación en México, mantener su trabajo y acrecentar su capacidad y competencia técnica a lo largo del tiempo constituyen una señal de su valía, así como de su pertinencia técnica, social y política construida durante diez años de trabajo comprometido.

El nuevo Decreto del INEE establece una ventana de transición de 90 días naturales antes de su entrada en vigor. En este contexto, el primer gran desafío es llevar a cabo las actividades administrativas y organizacionales que implica pasar de un organismo sectorizado a la Secretaría de Educación Pública a uno no sectorizado. Al término de esta transición, el Instituto habrá establecido los canales de coordinación directa con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se habrán constituido los órganos colegiados de gobierno y técnicos; además, se estará trabajando en el nuevo estatuto orgánico que va de la mano con una redefinición de la estructura organizativa y sus funciones, así como de las plantillas de personal. Así, el Instituto tiene la oportunidad y la obligación de construir y expresar una visión amplia, estratégica y ambiciosa que permita definir los pasos que deberán darse año con año.

Además de este desafío inmediato y teniendo como referentes el objeto, atribuciones y funciones del nuevo INEE, los retos de la institución se pueden agrupar en las dimensiones que se describen a continuación y que no pretenden ser exhaustivas ni tampoco pierden de vista que se trata de llevar a cabo una innovación con la institución en marcha.

Consolidación de la capacidad y competencia técnica. El desarrollo presente y futuro del INEE, así como su independencia y autonomía, están fincados en la competencia técnica de sus especialistas y en la cantidad de personal disponible para realizar sus tareas.

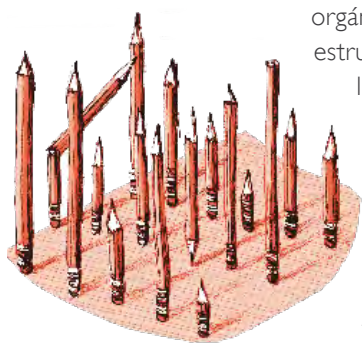
Ampliación de los ámbitos y temas de evaluación. Además de incursionar en nuevos espacios y problemáticas, como la evaluación docente y de programas e

intervenciones de la política educativa, el Instituto tiene el enorme reto de ampliar el panorama en materia de indicadores educativos y de evaluación de aprendizajes al incorporar elementos distintos de logro académico y de las condiciones de las escuelas para la enseñanza y el aprendizaje. Parte de estos desafíos es la explicitación de criterios o estándares técnicos para los diversos proyectos de evaluación de la educación, a fin de proponerlos a las autoridades educativas competentes.

Una mayor difusión de la información y una vinculación más sólida con diferentes actores del sistema educativo. La cultura de la evaluación se construye de manera cotidiana, a pie y cara a cara con los actores del sector educativo, social, político o gubernamental. La difusión de información y conocimiento derivados de los proyectos de evaluación es una estrategia que debe diversificarse para atender distintas audiencias. Asimismo, la vinculación con actores diversos tanto del sector educativo, como fuera de él, permitirá generar la interlocución que necesitamos para construir de la mejor manera un sistema nacional de evaluación de la educación obligatoria. El Instituto podría fungir como el nodo de una red amplia y diversa de grupos de actores. Éste es, tal vez, uno de los desafíos más apasionantes y de mayor exigencia para el futuro inmediato. Se requiere de una gestión institucional diferente de los procesos de difusión y vinculación, que, entre otros elementos, significa la construcción de mecanismos distintos de interlocución entre los diversos actores.

Asegurar la pertinencia de los productos generados por el INEE. El Instituto ha manifestado de diversas maneras y en distintos documentos y foros que la evaluación no tiene ningún sentido si sus resultados no se utilizan para tomar decisiones orientadas al mejoramiento de la equidad y calidad de la educación. Uno de sus propósitos es informar a la política educativa y a los actores que definen los propósitos y el contenido de la política pública en materia de educación. En este sentido, la reflexión que se ha hecho en el equipo directivo del Instituto es sugestiva: "informar a la política implica, entre otras cuestiones, desarrollar un pensamiento más político (y no sólo técnico); significa pensar en términos de problemas o temas educativos que sean relevantes para que la política educativa sea estructural o coyuntural, y clarificar cómo las distintas áreas de la institución aportan para crear fotografías más completas de esos problemas o temas." La intención es ofrecer cada vez mayores y mejores elementos que nutran la política. La evaluación de la educación es nuestra responsabilidad y nos toca hacer que sea relevante y pertinente, y que sus resultados sean útiles y utilizados de la mejor manera para iluminar las decisiones en esta materia.

Construir una nueva relación con la SEP. Vinculado directamente con el reto anterior, el INEE tiene el desafío de proponer nuevos mecanismos de vinculación con la SEP; como he dicho, la autonomía no implica rompimiento, sino la confianza para dialogar. La SEP y



el INEE tienen la responsabilidad de sentar nuevas bases de relación que permitan hacer de la evaluación educativa un poderoso instrumento para la mejora de los diversos componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional.

Cuidar y aumentar la pertinencia de los trabajos del Instituto implica una interlocución mejor orientada con tomadores de decisiones y, para ello, es necesario definir una política de comunicación y estrategias que permitan la emisión de mensajes claros, con información relevante y diferenciada para cada uno de sus destinatarios.

En otro orden de ideas, la pertinencia del trabajo del Instituto pasa por la capacidad de escuchar las críticas sobre su quehacer institucional, analizarlas y hacerlas propias, porque es a través del conocimiento de otras miradas y puntos de vista que se pueden transformar los procesos de trabajo y mejorarlos para obtener resultados aun mejores y más útiles.

Consolidar el desarrollo institucional. Sin duda, ésta es una dimensión insoslayable de la que depende la resolución de los desafíos de las dimensiones anteriores. El principio de "innovar a partir de la tradición" deberá iluminar las decisiones futuras. Entre otras actividades, el desarrollo de la institución incluye la restructuración organizativa junto con los documentos normativos derivados, como son: estatuto orgánico, manual general de operaciones, adecuaciones a los instrumentos normativos vigentes, entre otros.

El crecimiento del INEE deberá estar fincado en una gran capacidad de gestión que permita contar con las condiciones administrativo burocráticas, de organización y de recursos materiales, financieros y de personal para llevar al máximo nivel la realización del objeto, las atribuciones y las funciones. En esta nueva etapa, el Instituto deberá manifestar una mayor disposición y capacidad proactiva para buscar espacios de negociación y acuerdo, así como tejer redes de apoyo y crear las condiciones para el mejor hacer del colectivo institucional.

Además, el desarrollo de la institución, sustentado en su independencia y autonomía técnica, deberá atender de manera explícita la interlocución con las autoridades educativas competentes, tanto a nivel federal como en las entidades federativas y en el Distrito Federal. La pertinencia de los trabajos y estudios que el INEE lleve a cabo habrá de verse enriquecida con la ampliación de redes de especialistas nacionales y extranjeros que compartan sus saberes y experiencia. Se trata de generar sinergias entre diversas comunidades científicas

y técnicas en materia de investigación y de evaluación de la educación.

Fortalecer la Comunidad INEE. Las personas son la esencia de la institución. Gracias a ellas, en lo colectivo y en lo individual, la organización opera, pues son ellas quienes tejen las redes de relaciones de trabajo que dan sentido a los proyectos y a las acciones. A lo largo de estos años, el equipo del Instituto se ha construido y reconstruido; las personas no siempre son las mis-



Equipo directivo
INEE, 2012.

mas. En esta nueva etapa continuará el movimiento, pues ésta es la naturaleza de un organismo que está en constante evolución.

El Instituto posee una poderosa tradición. Me gusta esa palabra por su significado: viene del latín *traditio* que a su vez, procede del verbo *tradere*, que significa entregar. Hoy entregamos a la sociedad una institución con fortaleza y solidez técnica, que goza de credibilidad y confianza renovada, que inicia una nueva etapa de autonomía, crecimiento y desarrollo para contribuir a garantizar el derecho a una educación de calidad con equidad para todos.

El INEE, a través de los estudios que realiza, es una institución dedicada a la producción de información y a la construcción de conocimientos necesarios para la evaluación de la educación, rasgo que le imprime un dinamismo singular; por ello, tiene la responsabilidad de resolver periódicamente la constante tensión entre la tradición y la innovación, entre lo instituido y lo instituyente⁴.

⁴ Cuando esta publicación empiece a ser difundida y leída, simultáneamente entrará en vigor el nuevo Decreto del que aquí hemos hablado.

ESTÁNDARES ÉTICOS EN LA EVALUACIÓN EDUCATIVA PAPEL Y RETOS DEL INEE

MANUEL JORGE GONZÁLEZ-MONTESINOS
Y JESÚS MIGUEL JORNET MELIÁ

La evaluación, por definición, implica una serie de actividades para producir información pertinente y suficiente para emitir juicios de valor sobre la calidad de los sistemas, organizaciones, condiciones y resultados que se articulan para dar forma y continuidad a los procesos educativos. Ésta es, por lo tanto, una actividad compleja y extensa que por su naturaleza debe atender rigurosos estándares metodológicos y técnicos.

Toda acción evaluativa tiene consecuencias para los actores implicados en estos procesos. Cuando las evaluaciones se orientan hacia los distintos componentes de un sistema educativo, su finalidad es señalar elementos e intervenciones viables para la mejora de las condiciones y procesos de enseñanza. Las condiciones escolares y contextuales, que posibilitan que las personas ejerzan su derecho a una educación obligatoria y de calidad, tienen consecuencias de por vida. Las carencias y limitaciones de diversa índole que obstaculizan el ejercicio de este derecho social tienen también consecuencias de largo alcance. Con este punto se destaca que en el trasfondo de las acciones evaluativas está latente un vasto componente ético del que, aunque se reconoce su importancia central, aún no se conocen del todo —al menos en México— los elementos que lo conforman y mucho menos han sido explicitados y sistematizados de manera acorde con los planes y actividades de evaluación existentes.

Desde su creación, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación adoptó y mantiene vigente el principio de la mejor práctica, el cual consiste en ubicar, adaptar, desarrollar y aplicar los recursos técnicos más robustos para planear y llevar a cabo sus funciones sustantivas. A lo largo de diez años, esta visión original se mantiene actual y se ha reforzado desde la integración del modelo de evaluación en la planificación de las evaluaciones; el diseño y aplicación de instrumentos de medición; la sistematización, análisis y resguardo de la información; la construcción y validación de indicadores; la formulación y fundamentación de conclusiones y recomendaciones, así como en la difusión de los resultados hacia conjuntos diferenciados de audiencias y destinatarios.

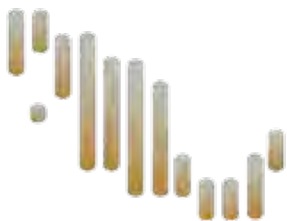
El propósito de nuestra contribución es abrir un espacio para el análisis y discusión constructivos que, eventualmente, lleve a un consenso sobre el conjunto

de principios y las prácticas de ética que subyacen y deben orientar las tareas evaluativas en el Sistema Educativo Nacional (SEN).

Hasta ahora hemos identificado precedentes a la tarea de definir estándares de ética para la evaluación educativa en el panorama internacional. Si bien no es éste el espacio para desarrollar los análisis de los principios rectores, su enumeración es un punto de partida para la tarea que proponemos.

En primer término, el referente más cercano es el Código de Ética de la American Educational Research Association (AERA, 2011). Si bien este material está dirigido a investigadores, sus contenidos pueden ser pertinentes para evaluadores. Los principios básicos que postula son: competencia profesional, integridad, responsabilidad profesional, científica y académica, obligaciones de respeto a derechos de personas en su dignidad y diversidad y, por último, la responsabilidad social. En la misma tónica, el National Center for Educational Statistics (NCES, 2010) ha difundido una serie de lineamientos de ética que introducen el concepto “Data Ethics” en el campo de la educación. El apego a estos lineamientos se considera crucial en la era de la informatización. Los contenidos se presentan para orientar a directivos y personal de administración escolar en asuntos donde se implican aspectos éticos en el manejo de datos individuales y bases de datos grupales.

En el mismo ámbito, la British Educational Research Association (BERA, 2004) ha publicado un conjunto de estándares para la evaluación, en los que se destacan responsabilidades como la integridad, objetividad y calidad en la investigación educativa, entre otras. Se enfatizan también valores de tradición democrática y aspectos de libertad académica. Por su parte, la DeGEval-Gesellschaft für Evaluation (*Evaluation Society*, 2001) adoptó un conjunto de estándares para evaluación y siguió, en parte, los precedentes de AERA para lograr una adaptación de estos lineamientos a los contextos de Alemania y Austria. En un conjunto de 25 estándares, se postulan las obligaciones de los evaluadores en la identificación de los actores implicados en los procesos, la clarificación de los propósitos de las evaluaciones, la credibilidad y competencia del evaluador para los propósitos definidos, los alcances de la información y la selección de enfoques, la transparencia de valores, la exhaustividad y claridad de los reportes, la tempora-





Comunicación Social SEP/SEP.

lidad y la utilización de resultados de evaluación para la mejora educativa.

Con este breve y parcial recuento, señalamos aspectos temáticos que están latentes, pero no explícitos, en nuestros entornos de evaluación y reconocemos que los precedentes revisados se han originado en contextos, tradiciones académicas y normativas distintas a la nuestra. No por ello, los temas de la ética de evaluación educativa dejan de ser pertinentes a nuestro panorama nacional.

Por otra parte, destacamos que el liderazgo del INEE, en materia evaluativa en el país, es congruente con la tarea de identificar y definir los temas de ética y las formas de darles tratamiento y difusión.

Independientemente del camino que tome la discusión, proponemos dos vertientes para avanzar en la tarea de prospectiva de los estándares éticos en evaluación educativa:

- La base para decidir sobre los componentes éticos de las actividades de evaluación debe tener como principio clave el desarrollo humano, que es la finalidad de los procesos educativos y evaluativos.

- Las decisiones puntuales sobre los aspectos éticos de las acciones de evaluación, deben contemplar las consecuencias que estas acciones tienen sobre las personas que participan en los procesos educativos.

Por su parte, el INEE reconoce, con la debida responsabilidad, la tarea de ejercer el liderazgo nacional en el análisis y definición de estos temas, los retos de hacer explícitos en su propio ámbito de acción, los principios y prácticas de ética que atañen a la periodicidad de las evaluaciones, los impactos de éstas en las partes evaluadas del SEN, y la aplicabilidad de los resultados generados para la mejora de la educación nacional. Por otra parte y sin ser excluyentes, consideramos que a esta tarea pueden sumarse los organismos que realizan evaluaciones del sistema educativo a nivel nacional y estatal.

Para finalizar, apuntamos que la ética de la evaluación debe formar parte de un concepto amplio de la cultura de evaluación, en un marco de valores democráticos donde la dignidad de las personas esté por encima de las tendencias normativas.

Referencias bibliográficas

American Educational Research Association, (2011). Code of Ethics. *Educational Researcher*, 40, Núm. 3, pp. 145-156. AERA.

British Educational Research Association, (2004). *Revised Ethical Guidelines for Educational Research*. Notts. UK.: BERA, South well.

Gesellschaft für Evaluation-Evaluation Society (2001). *Evaluation Standards*. Johannes Gutenberg-Universitat, Mainz: DeGEVAL.

National Center for Educational Statistics (2010). *Forum Guide to Data Ethics*. Washington, D.C.: U.S. Department of Education.

National Assessment of Educational Progress (2001). *Supervisor Manual*. NAEP.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2010). *El Derecho a la Educación en México. Informe Institucional 2009*. México, D.F.: INEE.

EL COMPROMISO DEL INEE CON LA EQUIDAD EDUCATIVA

SYLVIA SCHMELKES DEL VALLE

El INEE considera que la equidad en educación es un componente de su calidad. Entiende que no se puede asegurar el derecho a la educación, del cual los gobiernos son garantes, si no se reconoce la diversidad de regiones, contextos, familias y, en definitiva, alumnos y alumnas. Tratar igual a los diversos, comprende el INEE, es generar desigualdad. Es necesario dar más a los que menos tienen y a los que más lo necesitan, a fin de que existan condiciones para la equidad en los resultados de la educación, es decir, en aprendizajes relevantes para que los educandos puedan vivir una vida digna, de calidad. Así entendida, la equidad en la distribución de los recursos financieros, materiales y humanos da más a quienes más lo necesitan, es condición para la calidad de los resultados de la educación, condición al fin para asegurar el derecho al aprendizaje relevante de todas y todos.

El INEE ya ha mostrado ampliamente su compromiso con la equidad de la educación. Sus evaluaciones buscan inequidades para develarlas, pero también para comprenderlas y para proporcionar las bases para focalizarlas y evitarlas. Esto lo hace cuando rinde los informes de las pruebas Excale —compara entre niños y niñas, entre entidades federativas, entre tipos y modalidades de escuela—; analiza, a partir de los datos comparables que ya tiene, cómo evolucionan unos y otros; trata de explicar las diferencias mediante estudios de factores asociados en los que incluye indicadores tradicionales y construye el índice de capital cultural escolar. Es el Instituto quien por vez primera ha intentado medir las diferencias, al menos percibidas, en infraestructura y equipamiento escolar, por regiones y tipos de escuela. Encuentra que

nuestro sistema educativo es injusto porque contribuye a que las diferencias socioeconómicas se sigan reproduciendo. Con ello afianza la inequidad, siendo que la educación precisamente tendría que contribuir a reducirla.

El INEE se preocupa de manera especial por la población en condiciones de vulnerabilidad, como llama a los alumnos y alumnas de escuelas indígenas, de cursos comunitarios del Conafe y de telesecundarias. Propicia el desarrollo de estudios que profundicen, con la información que genera y otra relevante, la compleja realidad de estas escuelas y la lamentable situación educati-

va de los alumnos. Al hacerlo, sienta las bases para que quienes tengan interés por atender la problemática, puedan hacerlo con mayor conocimiento de causa.

El INEE asume la perspectiva del derecho a la educación; desde tal posición no puede más que inquietarse cuando éste no se cumple a cabalidad: porque los niños no asisten a la escuela, porque desertan de la misma, porque reprueban grado o porque aprenden poco. Quienes seguimos su trabajo en torno a indicadores, hemos podido ver cómo la situación del incumplimiento del derecho a la educación es más grave de lo que pensábamos: la eficiencia terminal en primaria, por ejemplo, si se mide conforme el método de cohortes aparentes, desarrollado por el INEE, no es de 92%, como se nos hacía creer, sino de 70%. Los alumnos que no terminan su educación primaria en seis años tienen más probabilidades de truncar su educación básica. Esto también lo muestran fehacientemente los niños de edad mayor a la teórica o con extraedad grave, quienes obtienen menores cali-

ficaciones en las pruebas —lo que por otra parte permite cuestionar la reprobación como medida remedial—. Hay más niños con primaria sin concluir fuera de la escuela en las edades de 12, 13 y 14 años —reprobaron algún grado y desertaron sin terminar siquiera la educación primaria—. Desde la perspectiva del derecho a la educación, éstas y muchas más in-

formaciones que el INEE nos proporciona, reflejan situaciones inadmisibles. Sin decirlo abiertamente, porque no es necesario, el INEE nos lo da a entender: hay que hacer algo para cambiar esta realidad.

Y en el futuro, ¿qué esperaríamos respecto del compromiso del Instituto con la equidad de la educación?

Esperaríamos que el INEE mantuviera su perspectiva de la educación como derecho. Esperaríamos que profundizara su preocupación por comprender mejor la situación educativa de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad educativa, ampliando su mirada



a otros grupos, como los sectores marginales urbanos, los jornaleros agrícolas migrantes, la población migrante de retorno y las diferentes etnias. Esperaríamos que siguiera reportando sobre la equidad en educación con la misma intensidad como hasta la fecha, respecto de los datos de insumos, procesos y productos o resultados, y que continuara con los intentos serios por comprender esta situación.

En el futuro, al continuar con esta línea, el INEE requerirá profundizar su trabajo en torno a la equidad, sobre todo en aquellos factores que explican la inequidad y que son atendibles por el propio sistema educativo:

- Una fuente de inequidad en educación es la forma como ésta se financia. Sabemos que el financiamiento es muy desigual —un alumno de primaria regular, por ejemplo, cuesta cinco veces más que un alumno de primaria comunitaria—, pero no tenemos suficientes datos duros al respecto. No sabemos cuánto se gasta en un niño que asiste a una escuela indígena o a una telesecundaria, respecto de otro que es atendido en una primaria urbana o en una secundaria técnica. No sabemos cuánto cuesta proporcionar escuela a un niño de Oaxaca respecto de uno de Nayarit. No tenemos mucha idea de cómo ha evolucionado el financiamiento educativo, no sabemos si la desigualdad crece o disminuye. Puesto que el INEE considera que la equidad debe entenderse como la necesidad de darle más a quien más lo necesita, debe incomodarse e incomodarnos con datos de desigualdad como éstos, que son controlables y modificables por una decisión del propio sistema educativo. Profundizar sobre el financiamiento de la educación es una necesidad urgente que el Instituto debe atender en el futuro próximo.
- Otra fuente de inequidad en educación es el funcionamiento de las escuelas. ¿Tienen éstas lo necesario para operar la educación?, ¿tienen aulas suficientes, en buen estado?, ¿los directores, tienen nombramiento?, ¿hay maestros suficientes, asignados al inicio del ciclo escolar y no cambiados en el transcurso del mismo?, ¿estos maestros, asisten puntual y regularmente a la escuela?, ¿cuántas horas reales de trabajo en aula tienen los niños?, ¿están equipadas las escuelas con lo necesario para conducir el proceso de enseñanza que lleva al aprendizaje? Y obviamente, desde la perspectiva de la equidad, ¿cómo difieren las escuelas?, ¿cuáles son los factores que explican estas diferencias?
- Una fuente más de inequidad en educación es lo que pasa en la escuela y en el aula, de lo que depende, en buena medida, la relevancia del aprendizaje, que el INEE también considera como un componente fundamental de la calidad de la educación. ¿Operan las escuelas como instituciones que buscan mejorar?, ¿ejercen sus directores

un liderazgo académico?, ¿hay propósitos comunes y trabajo en equipo por parte de los docentes?, ¿los padres de familia y otros miembros de la comunidad participan efectivamente, más allá del pago de cuotas o los tequios de trabajo? Y en el aula, ¿cómo es el clima socioafectivo que los estudios recientes coinciden en identificar como uno de los factores que mejor explica las diferencias en el aprendizaje cuando se mantiene constante el nivel socioeconómico?, ¿se atiende a la diversidad lingüística, cultural, de capacidades de los alumnos?, ¿se privilegia el desarrollo de habilidades básicas y superiores de pensamiento, y de valores para la convivencia?, ¿los alumnos tienen agencia, protagonismo en su aprendizaje?, ¿están formados los maestros adecuadamente para llevar a cabo prácticas como las anteriores? Sería muy importante conocer cómo difieren las aulas, los docentes, los directores y las escuelas respecto a preguntas tan centrales como las anteriores, si a ello también lo condiciona el nivel socioeconómico y cultural del contexto y/o de los niños y sus familias, o bien si la escuela está ejerciendo su influencia posible para revertir las desigualdades.



Reunión de Consejo Técnico, 2006.

Como lo ha hecho hasta la fecha, el INEE tendrá que poner en juego datos de contexto de diversidad creciente, que se sabe influyen sobre los resultados educativos y que por esa misma razón el sistema educativo debe procurar contrarrestar con más fuerza.

Con datos como los anteriores, que profundizan en los factores que estudios previos del INEE y de muchos otros han descubierto como propios del sistema educativo y causantes de las inequidades, el Instituto pone en manos del público en general nuevas fuentes de indignación social sobre la operación de nuestro sistema educativo y a las autoridades educativas una agenda de políticas públicas imprescindibles. A los investigadores les da elementos para tratar de entender la dinámica de la desigualdad educativa y a los maestros e interventores educativos propuestas de posibles innovaciones. Como consecuencia, el pueblo mexicano está mejor informado acerca de nuestra problemática educativa, de la necesidad e importancia de atenderla, y de las posibles medidas de equidad que podrán contribuir a que nuestro sistema educativo deje de reproducir, y en ocasiones fortalecer, las desigualdades sociales y económicas que nos sitúan entre los países más desiguales del mundo, y que se vaya acercando al cumplimiento íntegro del derecho a la educación. Éste es, como yo entiendo, el compromiso del INEE con la equidad educativa.

CONTRIBUCIÓN DEL INEE AL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

JOSÉ ÁNGEL PESCADOR OSUNA

Qué obra tan maravillosa fue la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Para mí, fue la reforma más importante durante la administración del presidente Vicente Fox. A partir de ese momento se conocieron muchas cosas, pero también se dibujó el mejor panorama de lo que no se sabía en materia educativa. Ciertamente también que el INEE no nació como una institución para la práctica escolar en su primera etapa, sino para la indagación y el descubrimiento de hechos y relaciones que solamente se anticipaban o se imaginaban.

Es mucho lo que se puede decir sobre la contribución del INEE al desarrollo educativo del país a partir de que inició sus trabajos en 2002 y, por supuesto, puede uno referirse objetivamente a lo que falta por cambiar. Por ello, la primera exigencia es que esta institución debe continuar su trabajo como hasta hoy lo ha hecho, quizá cambiando algunos procedimientos, quizá consolidando otros y, por qué no, hasta continuar y consolidar lo que sucedió en esos diez años, cuando se generaron nuevas formas de examinar los asuntos de la educación nacional. Es en ese orden que redacto esta pequeña nota, a la luz de mi experiencia como consejero técnico, pero también como una persona interesada en el desarrollo de la educación.

Lo primero que subrayo es que gracias al trabajo del INEE se consolidó una forma de analizar la educación y, sobre todo, de hacer juicios sobre prácticas escolares o sobre mecanismos institucionales con datos duros, con cifras que garantizan la credibilidad y la confianza en los resultados. Esto quiere decir que los productos generados por el INEE son ya una base firme para tomarse como punto de partida para otro tipo de estudios y de investigaciones que se realizarán en un futuro próximo. Por ejemplo, si ya se ha profundizado en lo que son las variables de contexto y cuál es el

impacto que tienen sobre los resultados en el aprendizaje, ahora se debe observar cómo dichas variables pueden ser manipuladas para alcanzar el fin deseado. En otras palabras, la sola identificación de más de 75 elementos que impactan el aprendizaje, obliga de inmediato a revisar cada uno de ellos y ver cuál es el poder predictivo que tendría una determinada intervención sobre el rendimiento académico.

Esto es lo que permitió por primera vez en la historia de la educación mexicana, al menos desde la creación de la SEP en 1921, tener informes de la educación básica de manera regular. La historia de la educación en México, sobre todo la pública, pero también la privada, nos dice que sabíamos muy poco sobre la operación de los jardines de niños, las escuelas primarias o las secundarias.

Se afirma, con mucha naturalidad, que la educación era buena o mejor que la de hoy, pero ahora sabemos cómo estos juicios tan generales se inscriben dentro de un grupo muy pequeño de nuestra población, porque una gran proporción de ésta ni siquiera sabía leer y escribir. Hoy tenemos excelentes marcos de referencia y en los próximos diez años es probable que la agenda de investigación de la educación primaria, secundaria o de la media superior sea completamente diferente a lo que hoy comprenden las evaluaciones que año con año se llevan a cabo.

En otro orden de ideas, las aportaciones del INEE se inscriben en distintas líneas:

- Se avanzó en la definición, el concepto y la necesidad de tener un sistema nacional de evaluación de la educación que se había planteado desde mucho tiempo atrás.
- Se perfeccionó la forma de elaborar reactivos, de diseñar pruebas de conocimientos y cuestionarios de contexto. A partir del INEE, ENLACE y Excale se



Archivo Iconográfico DGM/SEP.

constituyen como instrumentos perfectibles pero eficaces de medición de aprendizaje.

- Se dio mayor confianza al manejo de las estadísticas y de los indicadores que prepara la Secretaría de Educación Pública. Ello permitió optimizar la utilización de la forma 911, un instrumento que por años había originado archivos y más archivos, y que parece tener cada vez una mejor proyección.
- Se aceleró una forma muy conveniente de presentar resultados a través de los informes impresos y del acceso electrónico para quien quisiera consultarlos.
- Se generó mayor confianza y seguridad en los ejercicios internacionales y de los organismos especializados en lo que a la medición de resultados educacionales se refiere. No es remoto que en un futuro cercano, el INEE esté aportando nuevas ideas y metodologías dentro de este campo tan importante.
- Se generó el uso cotidiano y cada vez más amplio de los trabajos de investigación que comprendían no solamente los aprendizajes, sino los mecanismos de seguridad, las relaciones entre directivos y docentes en las escuelas; las características de algunas modalidades tan especiales como los cursos comunitarios o también las propuestas para el mejoramiento de la telesecundaria, las cuales siguen siendo una gran necesidad para garantizar el cumplimiento de la norma constitucional y de la Ley General de Educación en lo que a la educación secundaria se refiere.
- Se probó que una institución, para que pueda generar resultados confiables y creíbles en el corto plazo, requiere de una buena dirección o un liderazgo que resulta insustituible. Felipe Martínez y Margarita Zorrilla supieron que un buen equipo debe formarse y consolidarse sobre principios éticos, científicos y mantener una lealtad inquebrantable a la institución; estar seguro que los resultados se dan en el largo plazo, pero también con exigencia inmediata.
- Se vio a los órganos colegiados como serios instrumentos de discusión y de debate y no como meras estructuras de simulación; eso representó un logro muy importante, sobre todo cuando nos damos cuenta de cómo las cosas se pasan por alto en dichos órganos de deliberación, pues únicamente se cumple el papel de asistir a juntas sin revisar siquiera los documentos.

Tenemos también, gracias al INEE, una fotografía numérica de lo que pasa en las escuelas y fuera de ellas, que confirma o conforma el modelo educativo, y eso permite también la elaboración de juicios, la realización de comparaciones, la posibilidad de estimaciones, que si bien antes se tenían o se hacían como ejercicios estadísticos importantes, es cierto que cuando se revisan, uno se da cuenta que había una gran sub-



Arturo de la Orden Hoz y José Ángel Pescador Osuna.

jetividad que ahora se ha disminuido gradualmente gracias a la consistencia de datos y números, vaya, de indicadores, que toma tanto tiempo definir y elaborar, y de los que el INEE ha sido elemento fundamental para su creación en México.

El *Panorama Educativo de México*, desde su primera edición, ha sugerido un marco metodológico diferente, ha incorporado elementos estadísticos y econométricos cuyo manejo era antes solamente privilegio de unos cuantos; sí, de unos cuantos dentro de la investigación en este campo en México. Ahora, por lo que veo en diferentes estados de la República, y sobre todo en las áreas de evaluación de las entidades federativas, poco a poco las cosas han cambiado y se ha constituido una red cada vez más segura para la realización de las mediciones que se requieren para una buena evaluación. El efecto demostración, tan conocido en otras disciplinas académicas, especialmente en el caso de la economía, ha sido continuo y permanente a partir de la elaboración de bases de datos que antes servían para llenar cajones de escritorios en las dependencias oficiales o en las instituciones de educación superior, incluso en las escuelas, y que ahora constituyen datos utilizados permanentemente y cuyo manejo y almacenaje se ha simplificado con los procedimientos electrónicos. Es decir, el trabajo del personal del INEE es un trabajo que ya se repite tal vez con menor calidad y consistencia en otras instituciones.

Gracias al Instituto, hoy se habla de mejores prácticas de investigación en el campo de la evaluación educativa; de la conformación de una auténtica cultura de la evaluación; de ejercicios orientados a los medios de comunicación para una mejor difusión de los informes; de las ventajas de preparar con mayor exigencia los recursos humanos de las instituciones y, sobre todo, de la conveniencia de conformar instancias de gobierno que puedan actuar con libertad absoluta, autonomía e independencia.

Desde que se dijo “evaluar para mejorar”, se construyó el paradigma que subyace en todos los trabajos del INEE; quírase o no, el reconocimiento de este hecho es lo que permite ser optimistas sobre su futuro.





ÍNDICE DE AUTORES

CAPÍTULO 1

Felipe Martínez Rizo

Director del INEE en el periodo 2002-2009. Profesor-Investigador. Universidad Autónoma de Aguascalientes. **P. 16**

Dr. Reyes Tamez Guerra

Secretario de Educación en el periodo 2000-2006. **P. 24**

Teresa Bracho González

Presidenta del Consejo Técnico del INEE en el periodo 2006-2009. Profesora-Investigadora. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). **P. 26**

Carlos Muñoz Izquierdo

Presidente del Consejo Técnico del INEE en el periodo 2002-2006. Investigador Emérito. Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación. Universidad Iberoamericana. **P. 27**

CAPÍTULO 2

Héctor Virgilio Robles Vásquez

Director de Indicadores Educativos, INEE. **P. 30**

Rafael Díaz García

Director de Evaluación. Secretaría de Educación. Guanajuato. **P. 36**

José Luis Veloz García

Coordinador Académico. Colegio de Bachilleres. Durango. **P. 37**

Daniel Óscar Taccari Gilli

Estadístico. División de Estadística y Proyecciones Económicas. Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal), Naciones Unidas. **P. 38**

David Calderón Martín del Campo

Director General. Mexicanos Primero A.C. **P. 41**

Ricardo Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). **P. 42**

Andrés Ortiz Brizuela

Director General Adjunto. Planeación e Información. SEP. **P. 44**

Leticia Hernández Rodríguez

Subdirectora de Productos Censales. Dirección de Explotación Censal. Inegi. **P. 45**

Alejandro Tiana Ferrer

Director General del Centro de Altos Estudios Universitarios. OEI. **P. 46**

CAPÍTULO 3

Andrés Sánchez Moguel

Director de Pruebas y Medición. INEE. **P. 50**

Noemí García García

Directora General Adjunta de Desarrollo Curricular. SEP. **P. 55**

Eduardo Backhoff Escudero

Profesor-Investigador. UABC. **P. 56**

José Francisco Soares

Profesor del Departamento de Ciencias Aplicadas a la Educación. Coordinador del GAME (Grupo De Avaliação E Medidas Educacionais). **P. 60**

Arturo de la Orden Hoz

Profesor-Investigador. Universidad Complutense de Madrid. **P. 62**

Celia Díaz Argüero

Profesora-Investigadora. Instituto de Investigaciones Filológicas. UNAM. **P. 65**

Guillermo Solano-Flores

Profesor-Investigador. Universidad de Colorado, Boulder. **P. 66**

Gabriel Ojeda Vázquez

Profesor jubilado. **P. 69**

CAPÍTULO 4

María Antonieta Díaz Gutiérrez

Directora de Proyectos Internacionales y Especiales. INEE. **P. 72**

Agustín Tristán López

Director General del Instituto de Evaluación e Ingeniería Avanzada (IEIA). **P. 79**

Rafael Vidal Uribe

Director General del Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (Ceneval). **P. 80**

Rosa Elena Patán López

Consultora independiente. **P. 83**

Enrique Roca Cobo

Exdirector del Instituto de Evaluación de España. Consultor de la Organización de Estados Iberoamericanos. **P. 84**

Leonor Cariola Huerta

Coordinadora Técnica del Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE). **P. 86**

Andreas Schleicher

Director Adjunto de Educación. Asesor especial sobre Política Educativa del Secretario General. OCDE. **P. 88**

CAPÍTULO 5

Raquel Ahuja Sánchez

Directora de Evaluación de Escuelas. INEE. **P. 94**

Eva Moreno Sánchez

Directora General de Desarrollo Curricular en Educación Preescolar. SEP. **P. 97**

Guadalupe Ruiz Cuellar

Profesora-Investigadora. Universidad Autónoma de Aguascalientes. **P. 98**

José Felipe Martínez Fernández

Profesor-Investigador. Universidad de California, Los Angeles. **P. 101**

Benilde García Cabrero

Profesora-Investigadora. Facultad de Psicología. UNAM. **P. 102**

Gilberto Guevara Niebla

Director *Revista Educación 2001*. **P. 108**

CAPÍTULO 6

Pilar González Martínez

Directora de Relaciones Nacionales y Logística. INEE. **P. 112**

María Guadalupe Beltrán Medina

Directora General de Evaluación. Secretaría de Educación de Jalisco. **P. 116**

Francisco Ernesto Reyes Jiménez

Director de Producción y Operaciones del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES). **P. 118**

Juan Carlos Camacho Gómez

Coordinador operativo. Programa Escuelas de Calidad (CNPEC). SEP. **P. 120**

Ana Isabel Bravo Fuerte

Colaboradora del INEE en los operativos de levantamiento de información. **P. 124**

María del Carmen Sánchez Espinosa

Colaboradora del INEE en los operativos de levantamiento de información. **P. 125**

CAPÍTULO 7

Alejandra Delgado Santoveña

Subdirectora de Investigación y Coordinación de Proyectos. INEE. **P. 128**

Annette Santos del Real

Directora General Adjunta. INEE. **P. 128**

Pedro Ravela Casamayou

Director del Instituto de Evaluación Educativa. Universidad Católica de Uruguay. **P. 134**

Silvia García Peña

Coautora de libros de texto de matemáticas para educación básica y de materiales de apoyo para maestros. **P. 137**

Pedro Flores Crespo

Investigador. Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación. Universidad Iberoamericana. **P. 138**

Dalila López Salmorán

Coordinadora Nacional de Programas Educativos para Grupos en Situación de Vulnerabilidad. SEP. **P. 142**

Manuel Gil Antón

Profesor-Investigador. Centro de Estudios Sociológicos. El Colegio de México. **P. 141**

Alejandro Márquez Jiménez

Investigador. Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación. UNAM. **P. 146**

Felipe Tirado Segura

Profesor titular. Programa de Investigación Psicoeducativa FES-Iztacala-UNAM. **P. 148**

Santiago Cueto Caballero

Investigador Principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade) Lima, Perú. **P. 152**

CAPÍTULO 8

Margarita Zorrilla Fierro

Directora General. INEE. **P. 156**

Manuel Jorge González-Montesinos

Profesor-Investigador. Universidad de Valencia. **P. 164**

Jesús Miguel Jornet Meliá

Catedrático del Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación. Facultad de Filosofía y CC. de la Educación. Universitat de València **P. 164**

Sylvia Schmelkes del Valle

Directora del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación. Universidad Iberoamericana. **P. 166**

José Ángel Pescador Osuna

Presidente del Colegio de Sinaloa. **P. 168**

JUNTA DIRECTIVA

PRESIDENTE

DR. JOSÉ ÁNGEL CÓRDOVA VILLOBOS
Secretario de Educación Pública

PRESIDENTE SUPLENTE

LIC. JUAN BERNARDO ROJAS NÁJERA
Titular de la Unidad de Planeación y Evaluación
de Políticas Educativas
Secretaría de Educación Pública

CONSEJEROS

DR. JOSÉ ENRIQUE VILLA RIVERA
Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

LIC. FRANCISCO CISCOMANI FREANER
Subsecretario de Educación Básica
Secretaría de Educación Pública

ING. CARLOS ALBERTO TREVIÑO MEDINA
Subsecretario de Egresos
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

DR. ENRIQUE CABRERO MENDOZA
Presidente del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.

DR. JOSÉ PABLO RENÉ ASOMOZA Y PALACIO
Director General del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN

DRA. SYLVIA ORTEGA SALAZAR
Rectora de la Universidad Pedagógica Nacional

DR. VINICIO SURO PÉREZ
Director General del Instituto Mexicano del Petróleo

DR. EMILIO ZEBADÚA GONZÁLEZ
Presidente de la Fundación para la Cultura del Maestro, A. C.

EDUARDO BOHÓRQUEZ LÓPEZ
Director General de Transparencia Mexicana

PROFR. JUAN DÍAZ DE LA TORRE
Secretario General del Comité Ejecutivo
Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

RAMÓN LEOPOLDO GARCÍA LÓPEZ
Presidente de la Federación Nacional de Asociaciones
de Padres de Familia, A.C.

CONSUELO MENDOZA GARCÍA
Presidenta de la Unión Nacional de Padres de Familia, A. C.

LIC. ALBERTO ESPINOSA DESIGAUD
Presidente de la Comisión de Educación del Sector Empresarial

DRA. YEGNY MARISOL SILVA LAYA
Presidente de Observatorio Ciudadano de la Educación A. C.

SECRETARIADO

MTR. RAFAEL FREYRE MARTÍNEZ
Coordinador de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal
Secretaría de Educación Pública

COMISARIO

ING. RAFAEL MUÑOZ DE COTE SISNIEGA
Comisario Público Propietario de la Comisión de Educación y Cultura
Secretaría de la Función Pública

CONSEJO TÉCNICO

DR. PEDRO ALEJANDRO FLORES CRESPO
Investigador del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo
de la Educación. Universidad Iberoamericana

DR. ALEJANDRO MÁRQUEZ JIMÉNEZ
Investigador del Instituto de Investigación sobre la Universidad
y la Educación, UNAM

MTR. DANIEL ÓSCAR TACCARI
Estadístico. División de Estadística y Proyecciones Económicas.
Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal), Naciones Unidas

DR. MANUEL JORGE GONZÁLEZ MONTESINOS MARTÍNEZ
Profesor Investigador titular. Departamento de Ciencias Sociales.
Universidad de Sonora. Unidad Regional Norte

DR. EUGENIO J. GONZÁLEZ NAGEL
Director del Instituto de Investigaciones de la IEA-ETS

DR. JESÚS MIGUEL JORNET MELIÁ
Catedrático del Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en
Educación. Facultad de Filosofía y cc. de la Educación. Universitat de València

DR. FELIPE TIRADO SEGURA
Profesor titular. Programa de Investigación Psicoeducativa
FES-Iztacala-UNAM

DRA. AURORA ELIZONDO HUERTA
Secretaria académica. Universidad Pedagógica Nacional

DRA. LEONOR CARIOLA HUERTA
Coordinadora técnica. Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE)

DR. ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ GUERRA
Investigador titular. Instituto de Investigaciones Sociales.
Universidad Nacional Autónoma de México

DR. JOSÉ FRANCISCO SOARES
Profesor del Departamento de Ciencias Aplicadas a la Educación.
Universidad Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.
Coordinador GAME (Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais)

DRA. MA. DEL PILAR BAPTISTA LUCIO
Directora del Centro Anáhuac de Investigación y Servicios Educativos
de la Facultad de Educación. Universidad Anáhuac

DR. FERNANDO REIMERS
International Education Policy Program. Harvard Graduate School
of Education. Director

DR. SANTIAGO CUETO CABALLERO
Investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade)
Lima, Perú

MTRA. SYLVIA SCHMELKES DEL VALLE
Directora del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación.
Universidad Iberoamericana

DRA. MARÍA DE IBAROLA NICOLÍN
Profesora-investigadora del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE).
Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN.

CONSEJO CONSULTIVO

LIC. ANA MARÍA ACEVES ESTRADA
Secretaría Técnica

MTRA. MÓNICA OFELIA RUIZ CORONADO
Subdirectora de Evaluación Académica
Aguascalientes

LIC. JUAN GÁLVEZ LUGO
Director de Evaluación Educativa
Baja California

LIC. LUZ AMÉRICA GUZMÁN RODRÍGUEZ
Jefa del Departamento de Evaluación y Seguimiento
Baja California Sur

PSIC. MIRIAM CECILIA LIRA VALENCIA
Coordinadora Estatal de Evaluación Educativa
Campeche

PROFRA. MARÍA ELISA GÓMEZ GARCÍA
Directora del Área de Evaluación
Coahuila

MTRO. ANDRÉS MAGAÑA MORENO
Subdirector de Evaluación y Estadística
Colima

MTRO. DAVID ARTURO AGUILAR RUIZ
Director General del Instituto de Evaluación
Chiapas

PROFR. JESÚS JURADO LERMA
Director General de la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte
Chihuahua

ACT. MARÍA DE LOURDES ATILANO MIRELES
Directora de Planeación Educativa
Distrito Federal

PROFR. SERGIO ADAME CALDERÓN
Jefe del Departamento de Evaluación Educativa
Durango

DR. RAFAEL DÍAZ GARCÍA
Director de Evaluación
Guanajuato

LIC. SALVADOR VEGA AGUIRRE
Director de Evaluación
Guerrero

DRA. YAZMÍN TÉLLEZ NOEGGERATH
Directora de Evaluación de Procesos Educativos
Hidalgo

MTRA. MARÍA GUADALUPE BELTRÁN MEDINA
Directora General de Evaluación Educativa
Jalisco

LIC. JOSÉ LUIS ALBARRÁN
Encargado de la Oficina del Instituto de Evaluación Educativa
México

MTRA. NORMA ISELA ARREOLA
Directora de Evaluación Educativa
Michoacán

MTRA. OLGA YOLANDA VALDÉZ ZERMEÑO
Jefa del Departamento de Evaluación Educativa e Institucional
Morelos

MTRO. MANUEL OVALLE ORTÍZ
Jefe del Depto. de Evaluación Educativa e Institucional
Nayarit

LIC. ROLANDO GUZMÁN FLORES
Director General de Evaluación Educativa
Nuevo León

MTRO. DANIEL PÉREZ MONTES
Coordinador General de Planeación Educativa
Oaxaca

MTRO. JOSÉ ARTURO RAMÍREZ Y LÓPEZ
Director de Evaluación Educativa
Puebla

LIC. CÉSAR FELIPE OLVERA MONTAÑO
Director de Evaluación de la Política Educativa
Querétaro

ING. JUAN CARLOS GAYTÁN GOAS
Director de Evaluación Educativa
Quintana Roo

MTRA. SILVIA SOCORRO CORTÉS TORRES
Coordinadora General de Evaluación y Seguimiento
San Luis Potosí

LIC. TRINIDAD PEÑUELAS CASTRO
Coordinador Estatal de Evaluación, Director de CEIDES
Sinaloa

ING. EDGAR HIRAM SALLARD
Director General
Sonora

PROFRA. MA. ENCARNACIÓN GUADALUPE TAMÉS CUETO
Directora de Seguimiento y Evaluación
Tabasco

LIC. NOHEMÍ GONZÁLEZ BARRAGÁN
Directora de Evaluación
Tamaulipas

PROFR. PRISCILIANO MOLINA ATONAL
Director de Evaluación
Tlaxcala

LIC. ARTURO FRANCISCO GUTIÉRREZ GÓNGORA
Titular de la Unidad de Planeación, Evaluación y Control Educativo
Veracruz

ING. GASPAR MIGUEL ÁNGEL SALAZAR CATZIN
Director del Centro de Evaluación Educativa
Yucatán

PROFRA. ROCÍO GUADALUPE MANCHA LUNA
Jefa del Departamento de Evaluación Académica
Zacatecas



INEE: UNA DÉCADA DE EVALUACIÓN
Se terminó de imprimir en julio de 2012
en los talleres de IEPISA. En su formación se utilizaron
las familias tipográficas: Avenir LT, Gill Sans,
Helvética LT, Serlio LT, Trajan Pro
Edición especial: 1 000 ejemplares