

11

Unidad de Normatividad
y Política Educativa

Políticas para vincular la evaluación con la mejora educativa en México

La evaluación educativa por sí misma pierde sentido si sus resultados no se utilizan para impulsar cambios orientados a la mejora educativa. La evidencia empírica disponible y diversas experiencias nacionales e internacionales señalan la imperiosa necesidad de definir políticas que vinculen de manera estrecha la evaluación con la mejora educativa.

Este documento de política educativa describe los avances logrados en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) en torno a una política de evaluación para orientar, apoyar y acompañar a los distintos actores del Sistema Educativo Nacional (SEN) en la mejora de la calidad y equidad de la educación, reconociendo la diversidad y necesidades de las distintas poblaciones del país.

A partir de ello se proponen las recomendaciones de política más relevantes para continuar avanzando en la importante tarea de garantizar el derecho a una educación de calidad para todos.

RETOS DE LA EVALUACIÓN PARA LA MEJORA EDUCATIVA

Los problemas del SEN son múltiples y variados. Abarcan temas de cobertura, permanencia y resultados educativos, además de diversas dificultades con la oferta de servicios educativos vinculados con la infraestructura escolar, los materiales y métodos educativos, la organización escolar y con el perfil y disponibilidad de personal docente y directivo. Se suman a ello las importantes brechas de equidad que afectan con mayor intensidad a los grupos más vulnerables.

Aunque durante los últimos años se ha prestado atención a estos problemas, todavía hay un camino por recorrer para que las políticas emprendidas sean lo suficientemente robustas, pertinentes y apropiadas para impulsar cambios, innovaciones e intervenciones orientados a la mejora efectiva de la educación.

La evidencia aportada por diversos ejercicios de evaluación señala debilidades tanto en el diseño como en la implementación de las mismas. En el ámbito nacional, se observan políticas o programas educativos poco adecuados con la naturaleza y dimensión de los problemas, así como acciones definidas poco pertinentes y recursos insuficientes en algunas áreas críticas, como las zonas rurales y marginadas del país. En el ámbito local, las dificultades se muestran en la elaboración de diagnósticos, fallas en la focalización de las poblaciones objetivo, poca pertinencia y oportunidad en la dotación de recursos, así como la ausencia de mecanismos sólidos de monitoreo, seguimiento y evaluación. Además, entre la federación y los estados se identifican problemas de coordinación intra e interinstitucional y un frágil tejido de redes sociales que impulsen la participación efectiva por parte de los involucrados.¹

La complejidad de los desafíos planteados si bien exige contar

¹ Las principales fuentes de información utilizadas para dar cuenta de la evidencia que se comenta, son los diagnósticos de política pública educativa que se incluyen en los siguientes documentos: a) Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica (INEE, 2015a); b) Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes (INEE, 2016); c) Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas (INEE, 2017a); d) Directrices para mejorar la permanencia escolar en la educación media superior (INEE, 2017b); e) Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica (2018). Asimismo, se consultaron los siguientes informes: a) 40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México (CONEVAL 2018) e Informe del diagnóstico de capacidades institucionales para la evaluación en las entidades federativas (INEE, 2014).

con diversos mecanismos institucionales articulados, un grupo importante de ellos tiene que ver con la necesidad de vincular la información y el conocimiento que aporta la evaluación con el desarrollo de políticas educativas, a efecto de mejorar su pertinencia y efectividad, además de acompañar intervenciones de mejora en todos los niveles del sistema educativo, con especial énfasis en las aulas y las escuelas.

Impulsar el uso de los resultados de la evaluación para la mejora en los centros escolares, enfrenta restricciones que no tienen que ver exclusivamente con la calidad y rigurosidad de los procesos evaluativos (Ver Tabla 1). El análisis de la situación actual en la mayoría de las escuelas deja entrever cuatro ámbitos sustantivos de intervención que requieren ser fortalecidos para avanzar en la instalación de un modelo de evaluación y mejora educativa en el centro de sus actividades, estos son:

1) Asegurar que las escuelas cuenten con información pertinente y oportuna sobre las condiciones, procesos y resultados educativos. Se trata, por un lado, de hacerles llegar información que

proviene de las evaluaciones externas; y, por otro lado, acompañarlas en el análisis y explotación de información que la propia escuela produce, con la finalidad de complementar los diagnósticos y contextualizar los factores críticos observados.

2) Dotar de herramientas y recursos a los diversos actores escolares para apoyar el análisis de los resultados de las evaluaciones, así como el diseño e implementación de intervenciones orientadas a la mejora educativa.

3) Desarrollar conocimientos y habilidades sobre distintos temas relacionados con el diseño de evaluaciones e interpretación de resultados, como condición para la definición de intervenciones pedagógicas y de gestión que busquen resolver los problemas identificados por la evaluación.

4) Definir mecanismos de asistencia técnica y acompañamiento que permitan atender necesidades específicas en los procesos de análisis, difusión y uso de evaluaciones, así como en el desarrollo de los proyectos de mejora educativa, el seguimiento y la retroalimentación de sus resultados.

TABLA 1. RESTRICCIONES DEL USO DE LA EVALUACIÓN PARA LA MEJORA EDUCATIVA

| Temas | Problemas |
|--|--|
| Desarrollo de evaluaciones | <ul style="list-style-type: none"> » Insuficiente solidez técnica de las evaluaciones. » Fragmentación y crecimiento desordenado de la evaluación de componentes y procesos del SEN. » Desarticulación de los resultados de las mediciones y evaluaciones. |
| Normatividad de la evaluación | <ul style="list-style-type: none"> » Insuficiente regulación externa de los procesos de evaluación que garantice robustez técnica y transparencia en su desarrollo y resultados. » Algunas ambigüedades en atribuciones exclusivas y concurrentes que la normativa establece en materia de evaluación para las autoridades educativas y el INEE. » Normativa limitada para la evaluación de otros componentes de la educación obligatoria, diferentes a la evaluación del logro educativo. |
| Desarrollo de sistemas de información | <ul style="list-style-type: none"> » Desarticulación de los sistemas de información y estadísticos del SEN. » Desfasamiento de la estadística oficial publicada con los ciclos escolares en curso. » Inaccesibilidad y poca transparencia de la información del SEN. » Insuficiente retroalimentación a las escuelas con respecto a la información que proporcionan y al uso de los resultados de la evaluación para la mejora. |
| Difusión y uso | <ul style="list-style-type: none"> » Priorización de la producción de datos, y sólo secundariamente el uso y difusión de los resultados. » Limitadas competencias para comprender el contenido y los alcances de los resultados de la evaluación para la mejora en las entidades federativas. » Poca consideración de la difusión como una actividad de rendición de cuentas, y un limitado reconocimiento de la autoridad técnica y profesional de las instancias de evaluación. » Escaso fomento de la cultura de la evaluación. |
| Vinculación entre política educativa y evaluación | <ul style="list-style-type: none"> » Desvinculación de la investigación y de la evaluación educativa especializada de las prioridades del SEN. » Limitada investigación aplicada que use resultados de evaluaciones y de estudios para la toma de decisiones y recomendaciones de política. |
| Cooperación institucional | <ul style="list-style-type: none"> » Limitada cultura de la evaluación en los sistemas educativos locales. » Diferentes niveles de capacidad institucional para el desarrollo de procesos de evaluación en los sistemas educativos de las entidades federativas. » Limitada oferta de evaluación en las entidades federativas. » Insuficientes recursos económicos para incentivar mecanismos de cooperación en materia de evaluación. » Ausencia de una política de evaluación permanente debido a los cambios de gobierno en las entidades federativas. |
| Desarrollo de capacidades de evaluación | <ul style="list-style-type: none"> » Insuficientes recursos humanos especializados en materia de evaluación. » Limitada oferta de formación de alto nivel en materia de evaluación educativa. » Falta de formación de docentes en materia de evaluación (tanto la que aplican a sus estudiantes como la que se les aplica a ellos), y uso de sus resultados para la mejora educativa. |

Fuente: elaboración propia con base en información del SNEE.

AVANCES DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN EDUCATIVA

La generación de información y conocimiento, así como el apoyo y acompañamiento a equipos técnicos estatales para vincular la evaluación con los procesos de mejora educativa, han sido parte fundamental del trabajo que ha coordinado el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE).

En este contexto, y al interior de un proceso participativo, se generó el Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (DR PNEE), que organiza y orienta al SNEE, y se desarrollaron 32 Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME). Estos programas fueron definidos conjuntamente entre el INEE y las Autoridades Educativas Locales (AEL) a través de la identificación de brechas de equidad y calidad educativa en cada uno de sus contextos, que permitieran articular acciones de evaluación y mejora educativa. Los PEEME se encuentran en fase de implementación, y con ellos se ha buscado disminuir las brechas educativas, a través de completar el ciclo de evaluación, con el uso de resultados y las propuestas de intervención educativa, así como articular lo nacional con lo local, lo local con lo nacional, y lo local con lo propiamente escolar.

En el marco de los proyectos establecidos, se construyó el Programa de Mediano Plazo del SNEE 2016-2020 (INEE, 2017c) en el que se plasman acciones y metas puntuales para cada uno de los proyectos que lo conforman. Se ha dado cobijo en este Programa tanto a las evaluaciones nacionales e internacionales como a las que se desarrollan en el ámbito local con la finalidad de disponer de un mapa integral de proyectos y acciones de evaluación que enriquezca el potencial de información y conocimiento sobre los distintos componentes del SEN y sustenten las decisiones orientadas a la mejora educativa.

Para apoyar el desarrollo de los proyectos estatales se han impulsado diversos programas de formación de recursos humanos en el ámbito local sobre principios básicos de la evaluación educativa, evaluación de la gestión escolar, evaluación de aprendizajes y evaluación de la política y la gestión de la evaluación.

Destaca también la importante producción de materiales de apoyo para elaborar los marcos de referencia de las evaluaciones, las estrategias de difusión y uso de los resultados de las evaluaciones, así como para la construcción de instrumentos de evaluación, el análisis de datos y la elaboración de informes de resultados.

Además del apoyo al trabajo técnico, la política de evaluación ha capitalizado el espacio de decisión política a través de reuniones regionales con las autoridades educativas y el impulso de espacios colegiados de intercambio de opiniones y buenas prácticas en el marco de la Conferencia del SNEE, misma que está constituida por la autoridad educativa federal, las autoridades educativas locales y la junta de gobierno del INEE. Con ello se ha avanzado, no solo en la instalación de un modelo de autoridad coordinada menos vertical y jerárquico, sino en la definición de un modelo de evaluación más descentralizado y contextualizado.

En el marco del SNEE también se han emitido diversos lineamientos para normar procesos de evaluación y su supervisión a partir de criterios técnicos para regular la calidad técnica de las evaluaciones realizadas por diversas autoridades educativas en el país.

Asimismo, se han emitido cinco grupos de directrices orientadas a mejorar las políticas educativas, a efecto de lograr congruencia entre éstas con los programas y acciones que llevan a cabo las Autoridades Educativas.

LECCIONES APRENDIDAS

Con base en la experiencia internacional (Ver Tabla 2) y en el marco del contexto y diversidad propia del país, se desprenden algunas lecciones sobre el desarrollo de mecanismos y esquemas articulados para apoyar y acompañar el impulso de políticas, innovaciones e intervenciones de mejoramiento que se concreten en los centros escolares.

Estas lecciones pueden agruparse en tres grupos principales:

Primero, si bien es importante que, desde el diseño de la evaluación, se incorpore una estrategia de uso, para garantizar su éxito, será necesario resarcir los déficits en las capacidades institucionales locales y de las escuelas, que restringen el uso de las evaluaciones como medio adecuado para impulsar innovaciones e intervenciones de mejora.

Segundo, el desarrollo de mecanismos de acompañamiento directo a los centros escolares es fundamental

tanto para generar habilidades para el diseño de evaluaciones y uso de sus resultados, como para impulsar estrategias que atiendan las problemáticas detectadas. Sin embargo, no debe olvidarse el fortalecimiento necesario de las autoridades educativas locales y del cuerpo de dirección escolar, por lo que dicho acompañamiento, deberá hacerse con estricto apego a la ley y siempre en estrecha coordinación con las autoridades educativas en el ámbito federal, local y escolar.

Tercero, será fundamental el desarrollo de mecanismos institucionales lo suficientemente sólidos que privilegien lógicas horizontales de colaboración, así como la generación de redes de coordinación entre los centros escolares y la creación de mecanismos para la sistematización de prácticas de innovación y experiencias exitosas. En ello, se deberán tener en cuenta los contextos heterogéneos de las escuelas para evitar sesgos y exclusiones; asimismo, será fundamental la participación de los servicios de asistencia técnica a las escuelas y de las áreas estatales de evaluación.

TABLA 2. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE VINCULACIÓN DE LA EVALUACIÓN CON LA MEJORA EDUCATIVA

| Experiencia | Características |
|--|--|
| Agencia de la calidad de la Educación de Chile | Incorpora y desarrolla tres tipos de evaluaciones: una progresiva, una formativa y la propia del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). Aunado a estas evaluaciones, se cuenta con un sistema de visitas a las escuelas que articula diversos dispositivos presenciales y virtuales, que busca fortalecer las capacidades institucionales y de autoevaluación de las mismas, orientar sus planes de mejoramiento educativo y promover la mejora continua de la calidad de la educación que ofrecen. Incorpora una estrategia de uso de resultados que se denomina "Hacernos cargo", cuyo foco es la modificación de prácticas pedagógicas y directivas. |
| Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa (CNIIE) de España | Su misión es contribuir a la promoción de la calidad educativa a través de la adquisición de las Competencias Básicas, prestando especial atención a los ámbitos no curriculares. Cuenta con líneas de actuación orientadas a contribuir a que los centros educativos puedan implementar proyectos y actuaciones para la mejora. Se contempla la implementación de modelos de coordinación interadministrativa entre los ministerios y administraciones locales, así como con el tejido asociativo y empresarial, agentes sociales, voluntariado y sociedad civil, medios de comunicación social, universidades, centros de formación del profesorado, equipos de orientación, los propios centros educativos, e incluso, se tiene en cuenta la colaboración con las familias. |
| National Dropout Prevention Center (NDPC), de Estados Unidos de América | Su propósito es el intercambio de información sobre cuestiones relacionadas con la prevención del abandono escolar. A partir de investigaciones y evaluaciones que aportan evidencia sólida, se han identificado 15 estrategias que tienen el mayor impacto en la prevención de la deserción escolar. El NDPC conforma un sistema que involucra actores de carácter público y privado, y a partir de este entramado de coordinación elabora y gestiona dispositivos de desarrollo del conocimiento y asistencia técnica basada en evidencia de alta calidad para escuelas, distritos, agencias regionales y estados. |

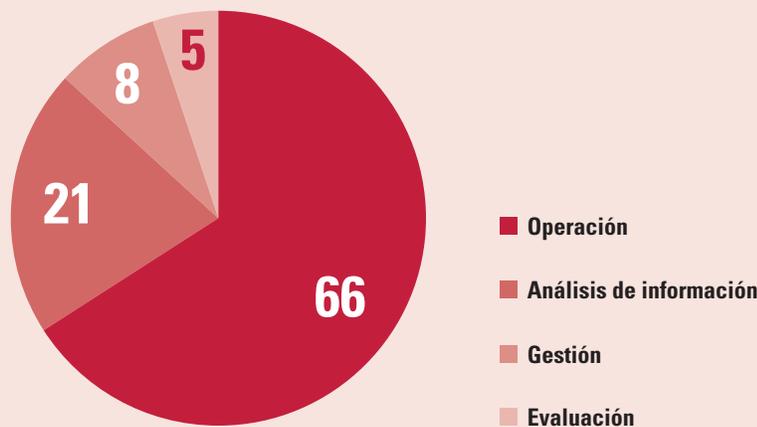
Fuente: elaboración propia.

Unidad de Normatividad y Política Educativa

Si bien en el marco del SNEE, el INEE ha emitido recomendaciones para la mejora educativa, la repercusión e incidencia que éstos han tenido en la agenda federal y local, puede ser considerada todavía limitada, pues, aunque las acciones que se han derivado de ello, son un avance promisorio, éstas no han llegado a las escuelas y a las aulas.

Por su parte, el énfasis en el desarrollo de actividades más centradas en la operación y la gestión, y menos en el desarrollo de capacidades técnicas para la evaluación, a nivel local y en las escuelas seguirán perpetuando diseños, esquemas de implementación, monitoreo y seguimiento de políticas e intervenciones insuficientes. (Ver Gráfico 1).

GRÁFICO 1. ACTIVIDADES QUE DESARROLLAN LAS ÁREAS ESTATALES DE EVALUACIÓN (2015)



Fuente: INEE, 2015b.

En el balance de las acciones realizadas en el marco de la política de evaluación, se identifican algunas prioridades:

- El poder asegurar condiciones para la viabilidad de los proyectos, en el ámbito técnico, financiero y político.
- El desarrollo de capacidades locales para darle sostenibilidad a los proyectos de evaluación y mejora educativa en el ámbito local y escolar.
- La articulación de los modelos de evaluación vigente: por ejemplo, las evaluaciones de aprendizaje y de los docentes a nivel nacional, con las evaluaciones locales que se desarrollan en la materia.
- La búsqueda del impacto efectivo en la mejora educativa, que apunte a la generación de una nueva cultura de evaluación.
- La continuidad y perspectiva de Estado que supone el fortalecimiento del INEE para estabilizar las agendas de la política educativa en el marco de las transiciones gubernamentales en el ámbito federal y local.

NUEVE RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA MEJORAR LA VINCULACIÓN DE LA EVALUACIÓN CON LA MEJORA EDUCATIVA

Para aspirar a mejorar la calidad y la equidad de la educación obligatoria en el país, la evaluación es un mecanismo necesario, pero no suficiente. Por ello, es fundamental afianzar lo que ya existe y desarrollar distintas líneas de política institucional que refuercen los vínculos entre la evaluación, el uso de sus resultados y las intervenciones de mejora educativa, entre las que destacan las siguientes:

1 Impulsar proyectos y acciones de evaluación que respondan a la diversidad de contextos. Adecuar las evaluaciones a los contextos y necesidades educativas de las distintas poblaciones del país que permitan dar cuenta tanto de las brechas educativas, como de las áreas o factores claves de fortalecimiento para impulsar procesos de mejora educativa efectiva.

2 Desarrollar un sistema integral de evaluación. Se requiere un diseño conceptual y metodológico que permita reconocer y, sobre todo, analizar los problemas fundamentales de calidad y equidad educativa del SEN, además de desarrollar proyectos de evaluación y mejora en áreas clave de la oferta educativa: los materiales y métodos educativos, la infraestructura escolar, los procesos de enseñanza y aprendizaje, la organización escolar y por supuesto, los resultados educativos de los estudiantes.

3 Diversificar procesos de evaluación. Impulsar y articular los procesos de evaluación con carácter centralizado con aquellos de carácter descentralizado, las evaluaciones estandarizadas con las contextualizadas y las evaluaciones con carácter obligatorio con aquellas de carácter voluntario.

4 Generar estrategias de difusión y uso de resultados de evaluación. Definir diversos formatos de difusión para las distintas audiencias y usuarios desde los que toman decisiones de política educativa hasta aquellos que intervienen en la gestión escolar y pedagógica, así como padres de familia y estudiantes.

5 Impulsar acciones de generación de recursos y herramientas de apoyo para la evaluación. Fortalecer las iniciativas y proyectos para desarrollar herramientas y recursos tecnológicos, metodológicos y didácticos para apoyar el análisis e interpretación de los resultados de evaluación externa e interna, así como el desarrollo de intervenciones específicas de mejora educativa.

6 Impulsar programas de desarrollo de capacidades. Desarrollar programas y estrategias de desarrollo de capacidades locales, e incluso regionales y nacionales, así como apoyar y orientar procesos de formación y desarrollo profesional de las distintas figuras educativas en materia de evaluación educativa.

7 Fortalecer la coordinación interinstitucional. Fortalecer espacios y redes

de interlocución, diálogo y trabajo con las diferentes autoridades educativas del país, instituciones de educación superior, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales para mejorar la comunicación entre los distintos niveles y actores del sistema educativo a efecto de fortalecer las evaluaciones, investigaciones, capacitaciones y otras intervenciones orientadas a la mejora del SEN, así como diseñar modelos de coordinación y colaboración que involucren a actores de naturaleza pública y privada.

8

Impulsar mecanismos de asistencia técnica y acompañamiento. Establecer mecanismos de acompañamiento en las zonas escolares y en las propias escuelas para definir e instalar intervenciones e innovaciones informadas, objetivas, eficientes, eficaces y sobre todo sostenibles, orientados a la mejora. En particular se requiere monitorear sistemáticamente la comprensión y el uso de la información de las evaluaciones que es reportada, para realizar los ajustes que sean necesarios.

9

Vincular la evaluación con las prioridades de gasto público. Redefinir la asignación y distribución del gasto en

educación bajo una perspectiva subsidiaria que responda a la garantía del derecho a la educación y que tome en cuenta la heterogeneidad prevaleciente en el SEN.

REFERENCIAS

INEE (2014), *Informe del diagnóstico de capacidades institucionales para la evaluación en las entidades federativas*, INEE, Ciudad de México.

INEE (2015a), *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*, INEE, Ciudad de México.

INEE (2015b), *Política Nacional de Evaluación de la Educación*, INEE, Ciudad de México.

INEE, (2016), *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes*, INEE, Ciudad de México.

INEE, (2017a), *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas*, INEE, Ciudad de México.

INEE, (2017b), *Directrices para mejorar la permanencia escolar en la educación media superior*, INEE, Ciudad de México.

INEE, (2017c), *Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa 2016-2020*, INEE, Ciudad de México.

INEE, (2018), *Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica*, INEE, Ciudad de México.

CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*. CONEVAL, Ciudad de México.

CONEVAL (2018). *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*. México: autor.



Av. Barranca del Muerto 341, Col. San José Insurgentes, Del. Benito Juárez
C.P. 03900, Ciudad de México, México | 5482 0900 | www.inee.edu.mx

