

El INEE de 2002 a 2008: una autoevaluación

Felipe Martínez Rizo

No. 31

Cuadernos de Investigación



Este texto puede consultarse en: www.inee.edu.mx

OCTUBRE, 2008

CONTENIDO

Introducción	5
Evaluación de la calidad del sistema educativo	9
Difusión de los resultados de la evaluación	25
Investigación y formación de recursos humanos	31
Conclusiones: balance y perspectivas	35

INTRODUCCIÓN

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) fue creado por Decreto Presidencial el 8 de agosto de 2002. Después de las gestiones legales y administrativas para su puesta en marcha, comenzó a operar en forma efectiva a mediados de 2003.

El diagnóstico de la situación en que nacía el instituto se resumía diciendo que el sistema educativo mexicano contaba ya con muchas evaluaciones, pero que éstas adolecían de tres grandes fallas: limitaciones técnicas, ausencia de difusión y desarticulación. Por ello, al nacer el INEE se propuso hacer evaluaciones de excelente calidad técnica, difundir ampliamente sus resultados y contribuir a la articulación de los esfuerzos de evaluación de las diversas instancias que se dedican a este tipo de tareas.

La misión del instituto se fue precisando a lo largo de sus primeros años de existencia de manera que se llegó a la definición oficial vigente, que es la que contiene el Plan Maestro de Desarrollo del INEE, en su versión actualizada al año 2014, que fue aprobada por la Junta Directiva en noviembre de 2006, y establece que:

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 las escuelas y la rendición de cuentas.

El plan maestro precisa varios puntos en relación con esta misión:

- Que el instituto deberá utilizar *instrumentos y metodologías que permitan hacer mediciones válidas y confiables de la calidad del sistema educativo mexicano*, mediciones que se deberán contrastar con *referentes pertinentes para la formulación de juicios de valor medidos y contextualizados*; que las evaluaciones de aspectos

particulares deberán integrarse en diagnósticos objetivos; y que se deberá poder comparar la situación educativa de México con la de otros países, gracias a la participación en proyectos internacionales.

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

Las precisiones de la misión del INEE que hace el plan maestro incluyen el señalamiento de que el trabajo de evaluación a cargo del instituto deberá verse como complementario del que hagan autoridades educativas, y que el INEE deberá promover la articulación de los esfuerzos de evaluación que lleven a cabo las instancias federales y estatales.

El plan maestro visualiza la forma en que deberá desarrollarse el trabajo del INEE en tres líneas:

1. Evaluación de la calidad del sistema educativo, con cuatro sublíneas, que se refieren respectivamente a la evaluación de resultados del sistema educativo; la de sus recursos y procesos; la integración de elementos de contexto y construcción de indicadores; y la recolección y sistematización de datos.

2. Difusión de los resultados de la evaluación, también con cuatro sublíneas, que consideran respectivamente el fomento del uso de la evaluación para la formulación de políticas educativas; para la mejora de la gestión escolar y los procesos de enseñanza y de aprendizaje; para avanzar en el cono-

cimiento sobre la calidad de la educación; y para la promoción de la cultura de la evaluación.

3. Investigación y formación de recursos humanos, con las dos líneas correspondientes.

Una cuarta línea se refiere a la coordinación y la gestión del instituto, así como en general a las actividades de apoyo que requiere el desarrollo de las líneas sustantivas.

Para cada una de las líneas y sublíneas el plan maestro define la situación que deberá tener el INEE en dos momentos: 2010 y 2014. El proyecto del INEE contemplaba un lapso de diez años para alcanzar su consolidación, ya que la tarea que se le encomendó era compleja tanto técnica como prácticamente. Por ello el proyecto consideraba tres grandes metas en otros momentos: 2002, la creación del instituto; 2006, una primera consolidación; 2012, su consolidación plena. La primera versión del plan maestro, de octubre de 2004, mantenía los horizontes 2006 y 2012. Al actualizarse el plan en 2006, además de considerar que se habían cumplido tanto la meta de 2002 como la de 2006, se adoptó un horizonte temporal estructurado en cuatrienios, en vez de sexenios.

Nociones básicas: la calidad educativa y su evaluación

La evaluación ha sido parte de la tarea educativa desde los albores de las instituciones escolares, pero en su variante de gran escala es un fenómeno reciente. En la educación básica mexicana comenzó a manifestarse desde la década de 1970 y adquirió fuerza a partir de la de 1990. Por ello, no sorprende que aún hoy no estén claros algunos conceptos fundamentales de la tarea de evaluar. Todavía en 2008 a muchas personas les resulta difícil distinguir lo específico de las evaluaciones del INEE, en especial en contraste con evaluaciones a cargo de otras instancias. Por ello parece necesario recordar dos nociones clave: la de *calidad del sistema educativo* y la de *evaluación*.

La tarea del INEE es *la evaluación del Sistema Educativo Nacional como tal*, no la de cada alumno, cada escuela o cada maestro en lo individual. Por ello la acepción de calidad educativa que interesa al instituto se refiere precisamente al *Sistema Educativo Nacional*. En este caso, el concepto tiene varias dimensiones que se derivan de las relaciones entre los componentes de su objeto de estudio, el sistema educativo, para cuyo análisis resulta útil emplear los componentes que define la teoría de sistemas: contexto, insumos, procesos y productos:

- El *contexto* del sistema educativo es la sociedad en que se sitúa, que plantea necesidades al sistema educativo y, al mismo tiempo, le ofrece recursos.
- Los *insumos* son los elementos que permiten la operación del sistema educativo: recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.
- Los *procesos* del sistema incluyen el acceso y la trayectoria de los alumnos, las prácticas pedagógicas de los docentes y las de gestión escolar en cada escuela, zona escolar o región.
- Los *productos* o resultados del sistema pueden ser considerados a plazo corto, a lo largo del trayecto escolar, o largo, en la vida adulta de los educandos.
- El sistema educativo tiene además *objetivos*, que orientan la forma en que se organizan los procesos, para utilizar los insumos de manera que se generen ciertos productos.

Aplicada al sistema educativo, la noción de calidad puede expresarse en términos concretos diciendo que un sistema de buena calidad es aquel que:

- Establece un currículo adecuado a las circunstancias individuales de los alumnos y a las necesidades de la sociedad.
- Logra que la más alta proporción posible de destinatarios acceda a la escuela, permanezca en ella y egrese alcanzando los objetivos de aprendizaje.
- Consigue que los aprendizajes se asimilen en forma duradera y den lugar a comportamientos fructíferos para la sociedad y los individuos en la vida adulta de éstos.
- Cuenta con recursos suficientes que aprovecha de la mejor manera.
- Tiene en cuenta la desigual situación de los alumnos y ofrece apoyos especiales a quienes lo requieren para que los objetivos sean alcanzados por el mayor número posible de estudiantes.

Cada uno de los puntos anteriores, que integran la noción de calidad de un sistema educativo, define una o más *dimensiones abstractas* de dicha calidad, a saber:

- La adecuación de la educación respecto a las necesidades de alumnos y sociedad definen las dimensiones de *pertinencia y relevancia*.
- El acceso de los alumnos a la escuela, su permanencia en ella y su egreso con el aprendizaje previsto identifican las dimensiones de *eficacia interna y externa*.
- La asimilación duradera del aprendizaje y su traducción en comportamientos provechosos

en la vida adulta dan lugar a la *eficacia externa de largo plazo o impacto*.

- Contar con recursos y aprovecharlos bien significa *suficiencia y eficiencia*.
- Ofrecer apoyo especial a quien lo requiera para que todos alcancen los objetivos se traduce en *equidad*.

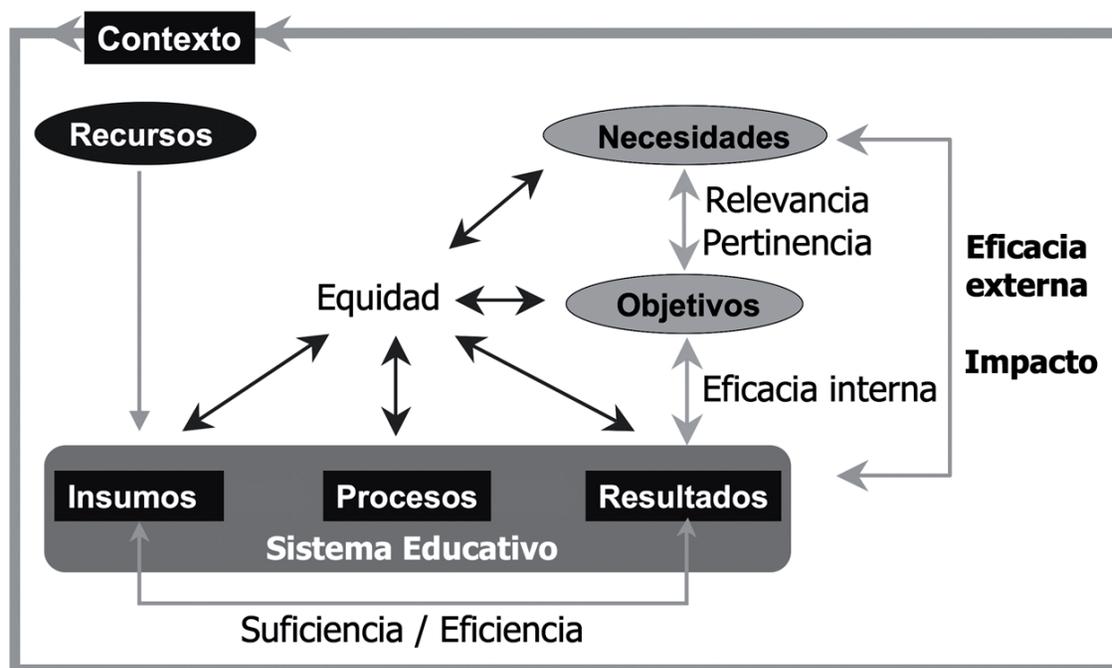
Expresada en términos abstractos, la *calidad de un sistema educativo* no es otra cosa que *la calidad que resulta de la integración de las dimensiones de pertinencia y relevancia, eficacia interna, eficacia externa a corto plazo, impacto, suficiencia, eficiencia y equidad*.

Estas dimensiones de la calidad se derivan, a su vez, de una relación de congruencia entre los

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

El diagrama siguiente presenta gráficamente los elementos del sistema educativo y su entorno, así como las dimensiones de la calidad que se derivan de las relaciones que se pueden establecer entre dichos elementos.

Dimensiones de la calidad de un sistema educativo



Fuente: MARTINEZ RIZO, FELIPE et al., 2007.

Para el INEE, además, el concepto de calidad es *relativo y dinámico*. Relativo, porque el juicio sobre la calidad depende del punto de referencia que se tome. Dinámico, porque la calidad nunca se alcanza totalmente; siempre es posible proponerse metas más elevadas y cuando se alcanza una, hay razón para querer ir adelante.

Un buen sistema de evaluación no deberá considerar sólo unas dimensiones de la calidad, como ocurre si se reduce a la aplicación de pruebas de aprovechamiento. El nivel de aprendizaje de los alumnos no es la única dimensión de la calidad; un buen sistema de evaluación deberá incluir evaluaciones de otras dimensiones, como la cobertura o los procesos escolares. Es necesario, además, no aceptar concepciones limitadas de la evaluación. *Evaluar* es más que *medir*: implica comparar el resultado de la medición con un punto de referencia que establezca lo que debería haber, para llegar a un juicio sobre lo adecuado o inadecuado de la situación prevaleciente.

El INEE define la evaluación como *el juicio de valor que resulta de contrastar el resultado de la medición de una realidad empírica con un parámetro normativo previamente definido*. Una buena evaluación implica, en consecuencia, varias características:

- *Carácter comprensivo de la conceptualización que la sustente*, que deberá atender todas las dimensiones de la calidad y no sólo algunas, como el nivel de aprendizaje.
- *Alto nivel técnico de las mediciones en que se base*, para garantizar su confiabilidad y validez, mediante diseños sólidos; el uso de enfoques diversos y complementarios en modelos e instrumentos; la selección cuidadosa de muestras representativas; rigurosos procesos de recolección de datos; y análisis cuidadosos de los datos obtenidos.
- *Pertinencia de los referentes que se definan como parámetros*, para contrastar con ellos los resultados de la medición, de manera que las comparaciones tengan sentido. Los referentes se definen normativamente, no se derivan de datos empíricos. Pueden ser óptimos, promedios o mínimos. Cada uno arroja cierta luz sobre lo evaluado y ninguno es suficiente.
- *Mesura de los juicios de valor* derivados de contrastar mediciones y parámetros, que evitarán excesos triunfalistas o derrotistas y considerarán el contexto de alumnos y escuelas.

- *Amplitud, oportunidad y transparencia de la difusión de resultados*, que deberá llegar a los sectores involucrados en versiones adecuadas a las características de cada uno.
- *Inclusión de estudios explicativos*, que no sólo describan la situación, sino también detecten los factores que inciden en ella, para ofrecer bases sólidas para sustentar decisiones de mejora. Por ello deberán considerarse variables del contexto de escuelas y familias, así como variables propias de las escuelas, incluyendo recursos y procesos.

En las páginas siguientes se da cuenta de lo que ha hecho el INEE desde su nacimiento hasta fines de 2008. El texto se organiza según las líneas de trabajo del plan maestro antes mencionadas, que son el referente fundamental de este documento, que tiene carácter de autoevaluación. No se presentan resultados de las evaluaciones realizadas; los lectores interesados en ellos podrán consultar las publicaciones respectivas.

Se ha procurado que esta revisión del trabajo del instituto sea precisa y objetiva. La frecuencia de juicios positivos que se encontrará debe atribuirse, a juicio del autor, al hecho de que realmente ha sido posible cumplir la mayor parte de los propósitos del plan maestro. Para permitir que el lector pueda contrastar los logros alcanzados con los propósitos establecidos, sin tener que consultar otros documentos, en el texto se retoman los objetivos que el plan maestro establece para 2010 en cada línea; podrá apreciarse así que, en muchos puntos, los avances alcanzados en 2008 se acercan a los previstos para 2010 y, en algunos casos, incluso para 2014. Se ha tratado también de valorar en forma autocrítica los aspectos en los que el avance es menor. En la conclusión se llama la atención sobre esos puntos y se reflexiona sobre las razones que lo explican, así como sobre lo necesario para superar los obstáculos.

Espero que el lector pueda valorar objetivamente los alcances y las limitaciones del trabajo del instituto, que han sido posibles gracias al esfuerzo de todo su personal, a las orientaciones del Consejo Técnico, al respaldo recibido de la Junta Directiva y a la entusiasta colaboración del Consejo Consultivo. A todos ellos, muchas gracias.

Felipe Martínez Rizo

1. EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO

La primera línea de trabajo del Plan Maestro de Desarrollo del INEE, que consiste en *la evaluación de la calidad del sistema educativo*, comprende todo el quehacer sustantivo del INEE, y sus cuatro sublíneas corresponden a la concepción sistémica que orienta los trabajos del Instituto, según la cual deben evaluarse los resultados de la educación, pero también los recursos y los procesos que utiliza, así como los elementos del contexto en el cual tiene lugar.

1.1 EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE APRENDIZAJE

El principal punto de la visión de esta sublínea para 2010, según el plan maestro, establece que *se habrán llevado a cabo todas las evaluaciones nacionales e internacionales previstas, mismas que habrán permitido identificar tendencias en materia del aprovechamiento académico de los estudiantes de los grados terminales de primaria y secundaria, así como los factores asociados con los diferenciales de logro. La información generada será un referente importante para la toma de decisiones de política educativa y para la rendición de cuentas a nivel federal y estatal.*

En 2003, el INEE se hizo cargo de las *Pruebas de Estándares Nacionales*, desarrolladas desde 1998 por la entonces llamada Dirección General de Evaluación (DGE) de la Secretaría de Educación Pública. El propósito de estas pruebas, que se aplicaban a muestras nacionales, coincidía con la misión del instituto, por lo que la transferencia era lógica, en el marco de una división de funciones según la cual la DGE seguiría manejando las pruebas con propósitos relacionados con decisiones sobre individuos, como las del Factor Aprovechamiento Escolar del Programa de Carrera Magisterial, los Instrumentos de Diagnóstico para Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria (IDANIS) y las de las Olimpiadas del Conocimiento.

Al comenzar la actividad del INEE, las *Pruebas de Estándares Nacionales* de fin del ciclo escolar 2002-2003 ya habían sido desarrolladas y su aplicación estaba en curso, por lo que el trabajo del instituto se enfocó al análisis de resultados, para lo cual recibió las hojas de respuesta después de la aplicación, que realizó la SEP. El instituto recibió también las bases de datos derivadas de las aplicaciones de esas mismas pruebas hechas de 1998 a 2002, para su análisis.

En forma simultánea, el INEE comenzó el desarrollo de las *Pruebas de Estándares Nacionales* que se deberían aplicar al final del ciclo 2003-2004, utilizando la metodología empleada hasta entonces por la DGE para el desarrollo de las versiones anteriores.

El análisis de los resultados de 2003, así como de los de 1998 a 2002, puso en evidencia serias limitaciones técnicas de las metodologías utilizadas para preparar las pruebas de estándares, por lo que el INEE decidió emprender el desarrollo de nuevos instrumentos, llamados *Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (Excale)*. Las primeras pruebas de esta nueva generación se aplicaron en 2005; su desarrollo aprovechó la mejor experiencia disponible y han alcanzado un nivel técnico comparable al de las buenas evaluaciones internacionales.

La característica más destacada de las pruebas *Excale* consiste en la planeación a mediano y largo plazos de su desarrollo y aplicación, con la definición de lo que en el INEE se denomina el *Plan General de Evaluación del Aprendizaje*, o ciclo cuatrienal de los *Excale*.

Dado que para evaluar el sistema educativo como tal, y no cada alumno o cada escuela, es suficiente aplicar la pruebas *Excale* en algunos grados, con intervalos de tiempo amplios, el INEE estableció un ciclo de cuatro años, según el cual un año se evalúa el tercer grado de preescolar, otro el tercero

de primaria, uno más el sexto grado de ese nivel, y luego el tercero de secundaria. Las pruebas se aplican a muestras de escuelas y alumnos cuidadosamente diseñadas y seleccionadas para que sean representativas del sistema educativo nacional, de los principales tipos de servicios educativos y de las entidades federativas del país.

El diseño de las pruebas permite comparar los resultados de aplicaciones realizadas en años diferentes, con lo que se pueden analizar las tendencias de los niveles de aprendizaje. Para contar con más puntos para analizar dichas tendencias, además

del ciclo principal de cuatro años se han planeado aplicaciones adicionales a muestras sólo nacionales de alumnos de sexto grado de primaria y tercero de secundaria cada dos años, entre dos aplicaciones mayores.

Otro rasgo distintivo de las pruebas *Excale*, que es posible por su concepción muestral y cíclica, tiene que ver con la extensión de las pruebas y su diseño, que se suele llamar *matricial*; este consiste en que, para tener la mayor cobertura curricular posible, y dado que su propósito no es dar resultados por alumno ni por escuela, las pruebas *Excale* –como las

Tabla 1. Aplicaciones de pruebas nacionales del INEE, 2003-2008

Año	Grad	Áreas	Escuelas	Alumnos	Representatividad	Observaciones
Tercero y sexto grado de Primaria (Excale 03 y Excale 06)						
2003	6°	E-M	3 119	48 087	País, entidad y servicio	Pruebas de estándares
2004	6°	E-M	3 150	53 129	País, entidad y servicio	Pruebas de estándares
2005	6°	E-M	2 770	47 858	País, entidad y servicio	Pruebas Excale
2005	6°	E-M	467	5 198	País y servicio	Pruebas de 2000
2005	6°	EE	1 770	4 848	País y servicio	Excale Resp. abierta
2006	3°	E-EE-M-CN-G-H-EC	3 482	64 518	País, entidad y servicio	Excale
2007	6°	E-M	715	12 018	País y servicio	Excale réplica 2005
Tercer grado de Secundaria (Excale 09)						
2003	3°	E-M	1 175	38 760	País, entidad y servicio	Pruebas de estándares
2004	3°	E-M	1 184	37 973	País, entidad y servicio	Pruebas de estándares
2005	3°	E-M	2 397	52 251	País, entidad y servicio	Pruebas Excale
2005	3°	EE	1 982	5 755	País y servicio	Excale Resp. abierta
2008	3°	E-EE-M-B-EC	3 305	88 112	País, entidad y servicio	Excale
2008	3°	E-M	844	21 162	País, entidad y servicio	Excale, Oportunidades
2008	3°	E-M	131	8 696	Escuelas del piloto	Excale, Piloto RES
2008	3°	E	147	4 101	Muestra	Equiparar PISA-Excale
Tercer grado de Preescolar (Excale 00)						
2007	3°	LC-PM	1 090	10 317	País y servicio	Excale de ejecución

E = Español (lectura-gramática); EE = Expresión escrita; M = Matemáticas; CN = Ciencias Naturales; B = Biología; CS = Ciencias Sociales; G = Geografía; H = Historia; EC = Educación Cívica; LC = Lenguaje y comunicación; PM = Pensamiento matemático.

de PISA y TIMSS-tienen un número grande de preguntas, con una parte que no son de opción múltiple, sino de respuesta construida o abierta. Gracias a este diseño es posible evaluar áreas curriculares que no suelen incluir las pruebas más usuales, generalmente limitadas a la evaluación de Comprensión lectora y Habilidades matemáticas simples. En sus primeras aplicaciones las pruebas *Excale* sólo incluían Matemáticas y Español, pero esta última área no se limitaba a lectura, sino que comprendía la evaluación de la Expresión escrita. Progresivamente se han añadido otras áreas: Ciencias Naturales, Geografía, Historia, Educación Cívica, Biología, Pensamiento matemático y Lenguaje y comunicación.

El carácter muestral y la aplicación cíclica de sólo un grado cada año minimizan la carga sobre las escuelas, a la vez que permiten aplicaciones bien controladas, gracias a las cuales se pueden obtener mediciones muy precisas del rendimiento en los niveles deseados. Contra lo que el sentido común podría pensar, y de manera similar a las mejores evaluaciones de su tipo a nivel internacional, el diseño de *Excale* es el más adecuado para atender el propósito de dar resultados sobre el sistema educativo como tal, y sobre sus grandes subsistemas. Para propósitos diferentes, como el de dar resultados por alumno y escuela son necesarios, desde luego, otros diseños.

La tabla 1 informa sobre las evaluaciones nacionales de aprendizaje hechas por el INEE.

Conviene destacar que en 2008, con la difusión de los resultados de tercer grado de preescolar, terminó el primer ciclo de cuatro años de *Excale* y comenzó el segundo, con una nueva aplicación de pruebas a tercero de secundaria.

Evaluaciones internacionales de aprendizajes

En 1995 México había participado en el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias, de la Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento Educativo (TIMSS e IEA, por las respectivas siglas en inglés) pero las autoridades mexicanas no permitieron 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, de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la UNESCO) cuya aplicación tuvo lugar en 1997, pero no se preparó un informe nacional al respecto.

En el primer ciclo de las pruebas PISA (por las siglas en inglés del *Programme for International Student Assessment*) de la Organización para la Cooperación y

el Desarrollo Económicos (OCDE), que tuvo lugar en 2000, antes del nacimiento del INEE, la participación de México se limitó a la traducción de los instrumentos que se recibieron y su aplicación a la muestra mínima requerida. Tampoco se hizo informe nacional.

En 2003 el INEE asumió la participación de México en proyectos internacionales de evaluación. Por lo que se refiere a PISA, cuya segunda vuelta tuvo lugar precisamente ese año, el instituto hizo una aplicación utilizando una muestra ampliada (la mayor de todos los países participantes), para poder dar resultados por entidad federativa y tipo de servicio, lo que se hizo en un informe nacional que se difundió en diciembre de 2004, el mismo día que se liberó el informe internacional. Posteriormente se publicó un material para maestros (*PISA para docentes*) del que se imprimieron y distribuyeron 250 mil ejemplares, gracias al apoyo de la SEP.

En el ciclo de 2006, el INEE participó activamente en el desarrollo de las pruebas; el director general, que representaba a México en el Consejo Directivo de PISA, fue designado por ello para formar parte del Grupo de Planeación Estratégica de PISA. Además de una muestra similar a la de 2003, se hizo una aplicación a una muestra de estudiantes de primero de bachillerato. El informe nacional se difundió nuevamente al mismo tiempo que el internacional, en diciembre de 2007.

La preparación de la aplicación de PISA 2009 comenzó en 2007, con una participación aún más importante del INEE que, junto con el Instituto de Educación de España, asumió el liderazgo del Grupo Iberoamericano de PISA, formado por los ocho países de la región que participaron en 2006 y decidieron hacerlo nuevamente: España, Portugal, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay, además de México. Para 2009 se han incorporado al grupo Panamá, la República Dominicana y Perú. La intensa colaboración de estos países se ha concretado en la contribución de un número significativo de preguntas para las pruebas de lectura, así como en la preparación de un informe sobre los resultados de 2006 en la región.

De 2003 a 2008 el INEE participó en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) del LLECE. La participación fue relevante desde la decisión de emprender el estudio, que se tomó en noviembre de 2002 en la ciudad de Monterrey. Los resultados del SERCE se difundieron en junio de 2008. EL INEE difundió también, en forma simultánea, un informe nacional al respecto.

Aunque menos conocido que PISA, el SERCE aporta una perspectiva complementaria, al permitir

comparar la situación del sistema educativo mexicano en el nivel de primaria, con el de casi todos los países de América Latina. Las pruebas de la OCDE permiten comparar el nivel alcanzado por los jóvenes mexicanos con el que consiguen los estudiantes de muchos de los países más desarrollados del mundo, y con algunos otros de desarrollo similar o inferior al de México. No es sorprendente que los resultados edu-

tiene alrededor de 17 millones de habitantes, y Costa Rica y Uruguay tres millones y medio cada uno. Además, ninguno de estos tres países tiene una proporción comparable a la de México de población indígena y rural marginada, cuyos niños suelen tener niveles de rendimiento bajos.

La tabla 2 sintetiza la información sobre las evaluaciones internacionales realizadas por el INEE.

Tabla 2. Evaluaciones internacionales, 2003-2008

Año	Población	Áreas	Escuelas	Alumnos	Representatividad
PISA					
2003	15 años	Mayor: Matemáticas Menores: Lectura-Ciencias	1 124	29 983	País, entidad, servicio
PISA CLÁSICO					
2006	15 años	Mayor: Ciencias Menores: Lectura-Matemáticas	994	32 419	País, entidad, servicio
PISA, GRADO MODAL					
2006	1° Media Sup.	Mayor: Ciencias Menores: Lectura-Matemáticas	159	8 318	País y servicio
2° ESTUDIO REGIONAL COMPARATIVO, LLECE					
2006	3° Y 6° Primaria	Español y Matemáticas	156	11 361	País, servicio y tamaño de localidad

cativos, en general, muestren una estrecha relación con el desarrollo general de los países.

Los resultados de PISA y SERCE, pese a sus diferencias, resultan congruentes, considerando los países que participaron en ambas evaluaciones.

Para la población de 15 años, en las pruebas de PISA, los resultados mexicanos son algo inferiores a los de Chile y Uruguay, pero superiores a los de Argentina, Brasil, Colombia y Perú. Los alumnos mexicanos de tercero y sexto grado de primaria, en las pruebas del SERCE, por su parte, obtuvieron también resultados superiores a los de Argentina, Brasil, Colombia y Perú, y similares a los de Uruguay y Chile. Los resultados mexicanos son superiores también a los de los alumnos de los demás países latinoamericanos que participaron en el proyecto SERCE, pero no en PISA, con excepción de Cuba, cuyos resultados fueron muy superiores a todos los países de la región, y Costa Rica, que se situó en el mismo nivel de México, Uruguay y Chile.

Para valorar estos resultados no hay que perder de vista que México tiene una población superior a los cien millones de habitantes, mientras que Chile

La información anterior permite afirmar que, en 2008, con la conclusión del primer ciclo de cuatro años de *Excale*, y las aplicaciones de PISA y SERCE, se cumple el contenido fundamental de la visión del plan maestro para 2010, en lo relativo a esta sublínea, puesto que se han llevado a cabo todas las evaluaciones nacionales e internacionales previstas, que permiten comenzar a identificar tendencias en el aprovechamiento de los alumnos de sexto de primaria y tercero de secundaria, y que incluyen análisis de los factores asociados con los diferenciales de logro. Se puede sostener que la información generada es ya un referente importante para la toma de decisiones de política educativa y para la rendición de cuentas a nivel federal y estatal.

Cuestionarios de contexto y muestras

Una buena medición de los niveles de aprendizaje alcanzados por los alumnos de ciertos grados del sistema educativo nacional implica, además de buenos instrumentos, que éstos se apliquen a muestras que sean representativas del conjunto de la pobla-

ción cuyo rendimiento se pretende evaluar. Por ello el INEE ha prestado atención al diseño de muestras que tengan en cuenta, por una parte, los subsistemas de las 32 entidades federativas y, por otra, los principales tipos de servicios educativos que hay en el país.

La escasez de personas especializadas en el campo del muestreo, en especial tratándose de muestras complejas y de la aplicación de instrumentos de tipo matricial, como las pruebas *Excale*, llevó al INEE a hacer importantes esfuerzos por desarrollar la capacidad técnica de su personal en lo relativo al diseño de muestras para los procesos de recolección de información, primeramente para *Excale*, pero también para las evaluaciones de recursos y procesos de las que se tratará más adelante. El área de indicadores ha tenido también una participación importante en este punto, ya que le corresponde la preparación de los marcos muestrales.

Las escuelas en que se aplicaron las pruebas de estándares, desde 1998 hasta 2004, fueron las mismas en todo ese lapso, con base en una muestra calculada para la primera ocasión. Si bien esa muestra fue estimada de manera rigurosa por un consultor extranjero reconocido, el seguirla utilizando varios años más tarde traía como consecuencia una representatividad cada vez menor, dado el crecimiento ocurrido entre tanto en el sistema educativo, además del creciente riesgo de sesgos no derivados del muestreo, por la aplicación reiterada en las mismas escuelas.

Para la aplicación de las pruebas *Excale*, en 2005, el INEE decidió utilizar una nueva muestra, que se encomendó al mismo especialista, con participación de tres expertos mexicanos. Con su apoyo, el personal del INEE se capacitó para el diseño de muestras complejas, de manera que la empleada para la aplicación de 2006 fue calculada ya internamente, con supervisión de especialistas externos. Los márgenes de error alcanzados en pruebas anteriores se mantuvieron, aún 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 permitió que en 2008 se utilizara por primera vez una muestra con un nuevo diseño, a cargo íntegramente del personal del instituto, que permite desagregar el estrato de escuelas urbanas en función de su grado de marginalidad.

Por otra parte, para valorar en su justa medida los logros del aprendizaje deben tenerse en cuenta las

condiciones del entorno personal, familiar y escolar del estudiante. Esta información es indispensable para explicar las diferencias en el logro académico que se observan entre los alumnos. Para obtener esta clase de información, el INEE diseña y aplica, junto con las pruebas, *cuestionarios de contexto*, que responden los mismos alumnos, los maestros, el director de la escuela y, en algunos casos, los padres de familia.

Los cuestionarios utilizados en 2005 fueron variantes ligeramente modificadas de los que se habían aplicado previamente con las *Pruebas de Estándares Nacionales*. A partir de 2006 se han utilizado instrumentos nuevos, desarrollados con base en una amplia revisión de la literatura y las experiencias internacionales atingentes, y estructurados y validados con participación de comités de expertos. En 2008 se ha trabajado en el desarrollo de una novedosa modalidad de cuestionarios de diseño matricial, que se pretende aplicar por primera vez en 2009.

La calidad de las evaluaciones de aprendizaje del INEE

Reconociendo que en 2002 se aplicaban ya muchas pruebas en México, la misión del INEE no se concibió simplemente como la de hacer más evaluaciones, sino como la de hacer unas de muy buena calidad, con propósitos específicos, de los que se derivan sus características. En este sentido el plan maestro establece que, en 2010, la calidad de las evaluaciones de resultados de aprendizaje deberá haber mejorado, y precisa lo anterior con varios puntos:

- *Se habrán desarrollado y consolidado metodologías para el diseño, construcción y validación de instrumentos (...) así como un sistema informático que permita la participación de maestros de las diversas regiones del país en dichos procesos.*
- *Se habrán automatizado las rutinas para el diseño y validación de muestras poblacionales, el análisis de resultados y la elaboración de informes técnicos.*
- *Se contará con un banco de ítems validados y una estrategia eficaz para su renovación.*
- *Se habrán elaborado y difundido extensamente los manuales técnicos y de referencia relacionados con la evaluación del aprendizaje que realiza el INEE.*
- *Se contará con un sistema de bases de datos que permita hacer consultas y gestión de información de los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales.*

- Se habrá comenzado a participar activamente en la planeación de los trabajos de proyectos internacionales, así como en el diseño de reactivos e instrumentos.
- El INEE formará parte de grupos de expertos y participará en organismos internacionales desarrollando actividades de intercambio, vinculación e investigación.
- Se tendrá en operación un proyecto en torno al diseño de reactivos para las pruebas PISA, que habrán comenzado a ser utilizados en las mismas y en los cuestionarios de contexto.
- Se habrán realizado estudios explicativos sobre los factores asociados con los diferenciales de logro educativo, a partir de la información derivada de las evaluaciones internacionales en las que México participe.
- Se habrán integrado los proyectos nacionales de evaluación del aprendizaje con los internacionales, de tal manera que puedan relacionarse sus resultados.

En 2008 el INEE ha avanzado de manera sustancial en todos estos puntos, lo que constituye una aportación de primer orden al desarrollo de la evaluación y, de manera más general, de la investigación educativa en México. Para valorar mejor este punto, debe tenerse en cuenta que en la segunda mitad del siglo XX hubo avances muy importantes en las metodologías y técnicas que tienen que ver con la evaluación de aprendizajes, como las de medición y las de análisis complejos de datos.

En México, como en otros países de América Latina, sin embargo, dichos avances tardaron mucho en llegar a los medios académicos, por lo que al comenzar el siglo XXI había poquísimos especialistas con buena formación en estos campos; en general los conocimientos al respecto en nuestro país se limitaban a los alcanzados a mediados del siglo pasado, con la *Teoría Clásica de las Pruebas*.

Los pasos del INEE para mejorar técnicamente evaluaciones de aprendizaje incluyen:

- Un proceso colegiado, transparente y riguroso, para construir y validar las pruebas, con participación de especialistas en currículo y docentes de todas las entidades federativas, con asesoría de expertos de prestigio internacional. El desarrollo de cada prueba implica la participación de un centenar de personas, sin contar al personal de aplicación.
- Una planeación que permite alinear las pruebas al currículo, y diseños matriciales que permiten una cobertura amplia del mismo, para conocer lo que los estudiantes aprenden y los conteni-

dos que establecen los planes y programas, que dominan o no.

- El uso de preguntas de respuesta abierta, en especial para evaluar la Expresión escrita. Este punto se relaciona con la mayor cobertura curricular de las pruebas, que ahora incluyen Biología, Ciencias Naturales, Geografía, Historia y Educación Cívica, además de Lectura y Matemáticas, así como con el esfuerzo por evaluar niveles cognitivos complejos.
- El desarrollo de pruebas de ejecución, también de diseño matricial, para la evaluación de habilidades de comunicación y numéricas de niños de preescolar.
- El uso de metodologías rigurosas para el establecimiento de niveles de desempeño, para que el análisis de resultados se haga no sólo en términos relativos referidos al promedio estadístico, sino con referencia a criterios curriculares precisos.
- La utilización de la técnica de valores plausibles y de la *Teoría de Respuesta al Ítem*, que mejoran la precisión de las mediciones del aprendizaje y permiten la construcción de mejores escalas e índices a partir de las variables medidas por los cuestionarios de contexto.
- Muestras que aseguran la representatividad de los resultados de los alumnos de todo el sistema educativo, de las entidades federativas y de los principales tipos de servicios.
- Herramientas estadísticas complejas para analizar los resultados, incluyendo modelos lineales jerárquicos y modelos de ecuaciones estructurales, con los cuales es posible tener mejores explicaciones de las diferencias en el aprendizaje que se observan en el sistema educativo.
- La realización de análisis comparativos de los niveles de aprendizaje observados en distintos momentos para la detección de las tendencias prevalentes, en particular del año 2000 al 2005 y al 2007.
- La producción de una amplia documentación a lo largo de todo el proceso de desarrollo de las pruebas, de su aplicación y del análisis de sus resultados, documentación que se difunde públicamente para ofrecer a los interesados, en especial a investigadores y especialistas en evaluación, evidencia suficiente de la solidez de los productos que se generan.

Una limitación importante en el trabajo de evaluación de aprendizajes es la que tiene que ver con la realización de estudios que midan los resultados

individuales de una muestra de alumnos a lo largo de varios ciclos escolares, al tiempo que se controlan los factores escolares y extraescolares asociados al rendimiento.

En ausencia de estudios de carácter estrictamente experimental, con asignación aleatoria de sujetos a los grupos considerados, los diseños que siguen individualmente y en forma longitudinal a los sujetos son necesarios para poder estimar con precisión el grado en que los avances en el aprendizaje son atribuibles a factores del entorno o de la escuela. La complejidad técnica y práctica de este tipo de proyectos, sin embargo, junto con la escasa experiencia del personal del INEE al respecto, ha hecho que hasta la fecha no se haya iniciado el trabajo en esta dirección, lo que será importante considerar en el futuro.

La calidad de la participación en evaluaciones internacionales

Las pruebas PISA aprovechan la experiencia de los mejores sistemas de evaluación del mundo, por lo que tienen altos niveles de calidad. Participar activamente en ellas es una oportunidad de aprendizaje extraordinaria para los equipos técnicos de un país. Menos avanzadas técnicamente, las evaluaciones del LLECE permiten compartir experiencias y colaborar con países de la región.

La participación de México en PISA ha pasado por tres etapas: en 2000 se limitó a la aplicación de las pruebas sin intervención en su diseño, sin análisis propios ni un informe nacional de los resultados; la etapa correspondiente a PISA 2003 se caracterizó por una participación más activa, por la muestra ampliada que se utilizó para poder hacer análisis por entidad federativa y tipo de servicio, por la preparación y difusión de un informe nacional y por la preparación de la obra *PISA para Docentes*; y la de *PISA 2006 en México*, con elaboración de reactivos y una cuidadosa traducción de materiales, con innovaciones aceptadas por el consorcio a cargo del proyecto, además de la muestra ampliada, la opción de grado modal y la difusión del informe nacional.

Una cuarta etapa comenzó con el ciclo de PISA 2009, en el que el INEE interviene con un nivel igual al de los países con mayor tradición en evaluación, junto con los países de Iberoamérica que participan en el proyecto. La colaboración entre estos países en el Grupo Iberoamericano de Pisa ha incluido la preparación de unidades de reactivos y la traducción de instrumentos en forma colaborativa, como se ha dicho ya. En relación con México, en este ciclo

conviene destacar el diseño de una muestra con criterios distintos a los usados en 2003 y 2006, que fueron mejores que la de 2000 pero arrojaron todavía niveles de error considerables en algunas entidades, por el gran número de escuelas muy pequeñas que tienen. La muestra de 2009, preparada en colaboración entre el personal del INEE y el de la agencia encargada de esos aspectos de PISA (WESTAT) corregirá en buena medida esa deficiencia.

1.2 EVALUACIÓN DE RECURSOS Y PROCESOS DE LAS ESCUELAS

La concepción sistémica que orienta el trabajo del INEE descansa en la convicción de que en la evaluación educativa son tan importantes los resultados como los recursos, los procesos y los elementos del contexto en el que se hallan insertos el sistema educativo y las escuelas. Por ello, además de elaborar pruebas de logro, se desarrollan proyectos para evaluar otros componentes del sistema educativo y tener información sobre otras facetas de la calidad educativa, con una profundidad que no es posible alcanzar con los cuestionarios de contexto que suelen aplicarse junto con las pruebas de aprovechamiento.

Esta sublínea de evaluación se enfoca al estudio y evaluación de los recursos humanos, materiales y organizativos con que cuentan las escuelas, así como de los procesos escolares y de aula. Dada su importancia para la organización y funcionamiento de las instituciones escolares, las funciones de supervisión y otras de apoyo técnico-pedagógico son también de interés para esta sublínea. La visión del plan maestro al respecto establece que en 2010:

- *Las evaluaciones previstas de recursos y procesos se habrán llevado a cabo, enriqueciendo la visión de autoridades, maestros y sociedad (...) se habrán hecho evaluaciones en gran escala de recursos humanos y materiales y procesos pedagógicos y de gestión en escuelas y aulas en todos los niveles de la educación básica; estudios de pequeña escala sobre procesos escolares y de aula, que permitirán profundizar en temas específicos relevantes; y se habrá generado un conjunto de herramientas para apoyar la evaluación de planteles de educación básica a cargo de otras instancias de evaluación del país.*
- *Los elementos reunidos permitirán describir las condiciones de la oferta educativa y adelantar explicaciones sobre la distribución diferencial de la calidad de la educación.*
- *Se habrán formulado estándares básicos con referencia a los cuales deberán ser evaluados los*

recursos y procesos de los planteles de educación preescolar, primaria y secundaria, como resultado tanto de las acciones de evaluación en dichos niveles realizadas por el propio instituto, como de la consulta a literatura especializada, normativa y a los expertos.

- Habrá iniciado la participación en proyectos internacionales de evaluación de recursos y/o procesos escolares y de aula.

Los avances alcanzados en 2008 en todos los puntos anteriores que el plan maestro contempla para 2010 son considerables, gracias a un intenso trabajo que comenzó con un proceso de aclaración de la tarea específica del área, que en los inicios del instituto no estaba definida con claridad. Un punto de vista subrayaba la importancia de hacer estudios intensivos, que exploraran en profundidad y en pequeña escala algunos recursos y algunos procesos. En otra perspectiva se destacaba la necesidad de hacer estudios con muestras suficientes de escuelas, para dar resultados que se pudieran extrapolar al conjunto del sistema educativo.

En la actualización de 2006 del plan maestro se había llegado ya a un consenso, en el sentido de que ambos tipos de estudio son necesarios: los de gran escala, con muestras de representatividad al menos nacional, porque las evaluaciones del INEE deben ofrecer descripciones de la situación del sistema educativo en un momento dado; los estudios de pequeña escala, por su parte, son necesarios tanto para diseñar y preparar los de gran escala, como para profundizar en algunos aspectos de los hallazgos a los que se haya llegado con estos últimos.

En los primeros momentos del INEE, además, se asignó al área encargada de los estudios de recursos y procesos la tarea de apoyar a las Áreas Estatales de Evaluación (AEE) para desarrollar su capacidad de entender los resultados de las evaluaciones y las estadísticas previamente existentes y para aprovecharlos para hacer diagnósticos integrales de la situación del sistema educativo en cada una de las entidades federativas del país.

Por ello en 2003 y 2004 se llevó a cabo un importante trabajo de capacitación para el personal de las AEE, y paralelamente se elaboraron diez baterías de instrumentos de evaluación para el estudio de diversos recursos y procesos de la educación primaria y secundaria.

A partir de 2005 se llevaron a cabo dos estudios especiales sobre secundaria: uno cualitativo de pro-

fundización en veinte escuelas (secundarias Generales y Técnicas, así como Telesecundarias) de cinco entidades; se utilizaron 26 instrumentos (cuestionarios, cédulas, guías de observación y análisis documental, guías de entrevista individual y grupal) y un manual de aplicación.

El otro estudio consistió en el seguimiento de la Primera Etapa de la *Reforma de la Educación Secundaria*, en siete planteles (generales y técnicos) de tres entidades. Se utilizaron cuatro instrumentos: cuestionario para alumnos y guías para entrevistas en grupo con docentes de primero, equipos directivos y padres.

En 2006 se hicieron tres grandes estudios: uno sobre la infraestructura y el equipamiento de primarias y secundarias; otro sobre la violencia, la disciplina y el consumo de sustancias nocivas, también en primaria y secundaria; y el tercero sobre las prácticas de enseñanza para el desarrollo de la comprensión lectora en primero, cuarto y quinto de primaria.

Se aprovechó parte de los cuestionarios de contexto de *Excale*, además de un inventario de infraestructura y equipamiento, un grupo de instrumentos para la evaluación de Condiciones y Prácticas Docentes en Educación Primaria, y los desarrollados para la evaluación cualitativa de una muestra reducida de escuelas.

En 2006, en el marco de la actualización del Plan Maestro de Desarrollo del INEE, se definió también un ciclo para las evaluaciones sobre recursos y procesos de las escuelas, según el cual se evaluarán progresivamente los niveles de preescolar, primaria y secundaria, siguiendo de manera aproximada el ciclo de las pruebas *Excale*.

El ciclo, como se ha apuntado, combina estudios en escala grande y pequeña. Para designar este tipo de estudios, en una expresión que incluye los aspectos de recursos y los de procesos, se ha decidido designarlos como estudios de las Condiciones de la Oferta Educativa (COE).

La tabla 3 resume la información sobre los estudios de recursos y procesos de las escuelas y/o sobre las condiciones de la oferta escolar, que el INEE ha llevado a cabo, con información sobre las escuelas que se cubrió en cada uno. Como el número de instrumentos es diferente en cada estudio, se da sólo el número de maestros y alumnos que participaron, sin considerar a los directores, cuyo número es igual o menor al de las escuelas.

Tabla 3. Estudios de Condiciones de la Oferta Escolar, 2005-2008

Año	Nivel	Escuelas	Aspectos	Maestros-alumnos	Observaciones
2005-06	Secundaria	20 + 7	Procesos-gestión, cualitativos	---	26 instrumentos
2006	Primaria	2 774	Infraestructura	---	un instrumento
2006	Secundaria	2 368	Infraestructura	---	un instrumento
2006	Primaria	2 770	Violencia-disciplina-adicción	22 369 + 47 858	Módulos de Cuest.
2006	Secundaria	2 397	Violencia-disciplina-adicción	6 171 + 52 251	Contexto, 2
2006	Primaria	905	Prácticas doc. lectoescritura	5 427 + 7 945	ocho Instrumentos
2007	Preescolar	230	Condiciones Oferta Escolar	506 + 4 902	Piloteo*
2008	Preescolar	1 875	Condiciones Oferta Escolar	4 908 + 23 370	nueve Instrumentos**

*Entrevista por la educadora a diez padres de familia de cada grupo.

**Entrevista por la educadora a cinco padres de familia de cada grupo.

En 2008 se han concretado también los avances relativos al diseño de muestras especiales para los estudios de recursos y procesos, o de las Condiciones de la Oferta Educativa. En estos diseños se tienen en cuenta ya las características propias de las poblaciones y las variables que se utilizan en este tipo de estudios, con lo que la precisión de los resultados aumentará, al tiempo que se optimizan los costos.

En 2008 se ha iniciado el diseño de la evaluación de primaria, que centrará la atención en las prácticas de evaluación en el aula que utilizan los docentes. En el segundo semestre el INEE participa por primera vez en un estudio internacional sobre procesos escolares, relativo también a prácticas de evaluación de aprendizajes en escuelas que participaron en el Segundo Estudio del LLECE con resultados notables, por diferir de manera significativa de lo que haría esperar el nivel socioeconómico y cultural de sus alumnos. En el estudio, coordinado por el Instituto de Evaluación Educativa de la Universidad Católica de Uruguay, participan cinco países latinoamericanos, además de México.

Toda esta información soporta la afirmación anterior, en el sentido de que hay avances importantes en todos los puntos que incluye la visión 2010 del Plan Maestro de Desarrollo del INEE en cuanto a evaluaciones de recursos y procesos. Por lo que se refiere a la calidad de los trabajos del INEE en esta sublínea, y al igual que lo que ocurre con la calidad de las pruebas *Excale*, se puede añadir que ya se compara decorosamente con la de los buenos trabajos internacionales.

El grupo responsable de esta sublínea, que contaba desde el principio con una buena formación teórica, se ha fortalecido de manera importante

en los aspectos técnicos, en especial en el manejo de herramientas estadísticas e informáticas para la construcción de escalas e índices robustos, así como para la realización de análisis complejos de los resultados que se obtienen.

Los recursos y procesos de las escuelas y el sistema educativo incluyen una enorme gama de elementos. El INEE ha diseñado y probado, antes de su uso en aplicaciones definitivas, gran número de instrumentos -más de medio centenar- orientados a recabar información en planteles de primaria, secundaria y preescolar, de todos los tipos de servicio del sistema educativo.

Los instrumentos cubren una gran variedad de aspectos, sobre recursos de las escuelas, materiales y humanos: infraestructura y equipamiento escolar, recursos didácticos y perfil de los docentes, etcétera, y sobre procesos pedagógicos y de gestión escolar: organización y funcionamiento escolar, participación de los padres, liderazgo y función directiva, estrategias de enseñanza, entre otros.

Atendiendo a las características organizativas de las escuelas de educación básica del país (escuelas con un docente por grupo o multigrado, Telesecundarias y otros) se desarrollan variantes de los instrumentos que sean sensibles a las diferencias que hay entre dichas modalidades.

La diversidad de los factores abordados y la conveniencia de triangular la información ha hecho que, particularmente en los acercamientos de pequeña escala, se diseñen instrumentos para una gama más amplia de actores educativos, y no sólo para alumnos, docentes y directores. Todo ello destaca la complejidad de la tarea y la calidad con la que está siendo desarrollada.

1.3 INTEGRACIÓN DE ELEMENTOS Y CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES

En páginas anteriores se ha subrayado que el INEE considera que la evaluación educativa no debe limitarse a la medición del aprendizaje de los alumnos. El concepto de calidad del instituto incluye además la relevancia y pertinencia de los planes de estudio; la cobertura y la eficiencia terminal del sistema; la suficiencia de recursos y la eficiencia de su uso; el impacto de la educación en la vida adulta de los educandos; y la equidad de la distribución de recursos y procesos, para aproximarse a la igualdad de oportunidades.

La evaluación de aprendizajes implica la aplicación de pruebas, y otros aspectos suponen la realización de estudios específicos sobre ciertos recursos o procesos, temas a los que se han referido los dos incisos anteriores. Otros elementos pueden evaluarse con indicadores que se construyen con los datos que se recogen en el sector educativo y otras estadísticas sociales. Además, los mismos resultados de la aplicación de pruebas y los de los estudios de recursos y procesos, dan lugar a otros indicadores.

Ese conjunto de los indicadores de todas las dimensiones del concepto de calidad, aplicado al sistema educativo como tal, permitirá una evaluación de tan complejo objeto de análisis más completa de la que puede conseguir por sí solo cualquiera de los acercamientos mencionados. Por ello el INEE cuenta también con un área para el desarrollo y cálculo de indicadores del sistema educativo mexicano, tanto con los resultados de pruebas y estudios de recursos y procesos, como a partir de las estadísticas educativas y sociales existentes. La visión del plan maestro para esta sublínea señala que, en 2010:

- *Se producirán con regularidad los anuarios de Panorama Educativo de México que, además de información derivada de las estadísticas educativas y sociales, incorporará los resultados de evaluaciones de aprendizaje, de recursos, procesos y del contexto. Esta información será referente importante para la toma de decisiones gracias a una calidad creciente, puesto que:*

- *Se habrán diseñado instrumentos de recolección de información para la construcción de indicadores, así como para validar la calidad de las estadísticas educativas...*
- *Se habrán afinado las metodologías para formular indicadores y su integración en sistemas.*
- *Se mantendrá interlocución con las Áreas Estatales de Evaluación (AEE) y con organismos generadores de información, para fortalecer el desarrollo de indicadores y mejorar la calidad de las estadísticas educativas.*
- *Estará en operación un banco de bases de datos que integre los resultados de los trabajos de evaluación del INEE, para la consulta de investigadores y otros públicos interesados.*
- *Se habrá contribuido a la construcción del Sistema Nacional de Indicadores Educativos y de los Sistemas de Indicadores Educativos de las entidades federativas.*
- *Se habrá iniciado la formulación de indicadores sobre el impacto de la educación en el desarrollo social, cultural y económico del país y de los ciudadanos.*
- *Se contará con un núcleo de indicadores que aporten elementos para la comparación internacional del desempeño y calidad del sistema educativo nacional con otros países.*
- *Se participará en comités técnicos y grupos de expertos internacionales relacionados con el desarrollo de indicadores educativos.*
- *Se habrá hecho una tipología de escuelas de educación básica que permita una definición más pertinente de los estratos considerados para la conformación de las muestras.*

Como en las sublíneas anteriores, también en ésta se sostiene que se ha avanzado de manera considerable en la mayoría de los puntos que comprende la visión del plan maestro a 2010.

Desde 2003, los indicadores educativos del INEE se plasman con regularidad en la publicación del anuario *Panorama Educativo de México*. Además, el instituto ha colaborado con la SEP para desarrollar un sistema de indicadores que cubra todos los tipos, niveles y modalidades del sistema educativo nacional.

La tabla 4 sintetiza los datos de los sucesivos anuarios de indicadores:

Tabla 4. Los sistemas de indicadores del INEE y conjuntos SEP-INEE

	PANORAMA EDUCATIVO DE MÉXICO INDICADORES DEL INEE					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Número de indicadores edición impresa	65	104	47	54	36	35
Indicadores en anexo electrónico	---	---	---	---	37	37
Páginas de la edición impresa	303	612	560	605	294	350
Páginas en anexo electrónico	---	---	---	---	770	600
Apartados del sistema	9	10	5	4	4	5

*Estimados.

Los primeros indicadores que se manejaron fueron los tradicionales, como los de cobertura y escolaridad, pero desde el primer anuario se manejaron conceptos más precisos y criterios técnicos más rigurosos, lo que llevó a estimaciones diferentes y más exactas. Cada año se añadieron nuevos indicadores o versiones más precisas de los anteriores, lo que hizo que el número de páginas de las sucesivas 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, incluyendo el resto sólo en soporte magnético, lo que se piensa seguir haciendo en el futuro.

Cualitativamente, se ha avanzado en aspectos técnicos: por una parte, se ha perfeccionado y sistematizado la metodología para el desarrollo de indicadores; por otra, el personal responsable de esta sublínea se ha capacitado en el manejo de paquetes de software especializados y en el de técnicas estadísticas avanzadas, para la construcción de indicadores complejos.

La construcción de indicadores por el INEE sigue pautas para que se cumplan criterios técnicos y prácticos que garanticen su calidad y utilidad. La metodología del instituto permite verificar que cada indicador satisfaga cinco criterios técnicos: confiabilidad, validez, comparabilidad, sensibilidad y estabilidad temporal. Los criterios prácticos que los indicadores deben cumplir también, son utilidad, relevancia, claridad y actualidad. Todos los indicadores del INEE buscan tener estas características; para garantizar que así sea, el instituto utiliza un proceso de revisión por jueces, que involucra a especialistas, técnicos y usuarios que, en rondas sucesivas, revisan detalladamente dichas cualidades hasta alcanzar indicadores sólidamente consensuados.

En 2005 y 2006 el área de indicadores del instituto, en colaboración con la Unidad de Planeación

y Evaluación de Políticas Educativas de la SEP, llevó a cabo un importante trabajo para desarrollar un sistema común de indicadores. El resultado fueron dos publicaciones: la obra *Propuesta y experiencias para Desarrollar un Sistema Nacional de Indicadores Educativos* y el primer volumen de lo que se planeaba fuera una serie anual del *Sistema de Indicadores Educativos de los Estados Unidos Mexicanos. Conjunto básico para el ciclo escolar 2004-2005*.

La metodología del INEE, adoptada en el proyecto con la SEP, se basa en las dimensiones del concepto de calidad y permite ordenar el conjunto de indicadores para que constituyan un verdadero sistema. Además de las publicaciones anteriores, en 2008 se terminó y puso en el portal del instituto el *Manual de Indicadores del INEE*, que presenta sistemáticamente esta metodología e incluye las fichas de cada uno de los indicadores desarrollados hasta ahora. Dada la escasez de trabajos metodológicos rigurosos en este ámbito, el trabajo del instituto constituye una aportación significativa al desarrollo del campo, que 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 la Red B del programa de indicadores de la OCDE (INES), el Instituto de Estadísticas de la UNESCO, el Coneval, el INEGI y la SEP.

En 2007 y 2008 el área avanzó también en el desarrollo de indicadores más finos y complejos, en especial en relación con la medición de la pobreza educativa, la supervisión, la habitabilidad de las escuelas, la equidad y, en general, con el cumplimiento del derecho a la educación. En relación con esto último, se emprendió una reflexión sobre las ideas de la ONU y la UNESCO de estructurar los indicadores educativos con base en la noción del derecho a la educación; se

considera que estas ideas no se contraponen al modelo sistémico, y que pueden enriquecerlo.

Otra dimensión del trabajo del área, contemplada en el Plan Maestro de Desarrollo del INEE y muy importante dadas las dimensiones y el carácter federal del país y del sistema educativo, es la que tiene que ver con el apoyo a las entidades federativas para el desarrollo de sus propios sistemas de indicadores, que tengan en cuenta las peculiaridades locales y puedan desagregar la información a nivel municipal o incluso menor.

Por ello, se lleva a cabo un trabajo de capacitación en tal sentido para el personal de las entidades federativas del país. Este esfuerzo incluye el desarrollo de herramientas para el cálculo de indicadores mediante el lenguaje informático R que, por ser gratuito, es accesible para las Áreas Estatales de Evaluación que no cuentan con recursos para la adquisición de programas comerciales de alta calidad, de costo igualmente elevado.

El área de indicadores trata de mejorar la difusión de los resultados de su trabajo, mediante un sistema de consulta en línea de tablas estadísticas sobre temas específicos,

1.4 RECOLECCIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE DATOS

Toda evaluación de calidad requiere de procedimientos estandarizados para la recolección de la información, y así asegurar que los levantamientos de datos guarden la máxima calidad técnica y evitar la existencia de sesgos atribuibles a las condiciones de aplicación de los instrumentos. La magnitud del sistema educativo y la heterogeneidad de sus escuelas y de las instancias a cargo de la administración de la educación en las entidades federativas, hacen que esta tarea adquiera mayor relevancia. Por ello la última sublínea de la línea de evaluaciones del sistema educativo del plan maestro se refiere a la recolección y sistematización de la información que requieren distintas evaluaciones del INEE. La visión al respecto establece que en 2010:

- *Se habrán realizado todos los operativos de recolección y sistematización de datos planeados, con creciente calidad ya que:*
 - *Habrán procedimientos estandarizados para aplicar instrumentos y construir bases de datos.*
 - *Se habrán fortalecido los mecanismos operativos y las actividades de capacitación para el levantamiento de datos, incluyendo diversas modalidades y recursos tecnológicos...*
 - *Se habrán establecido enlaces con las instituciones responsables de la educación básica y*

media superior, logrando su participación activa en los levantamientos de datos.

- *Se habrán desarrollado estrategias de apoyo a las AEE que optimicen el desempeño de estos grupos en la coordinación estatal de los procesos de levantamiento de datos.*
- *Las bases de datos tendrán las especificaciones requeridas para los análisis estadísticos.*
- *Se habrán documentado los procedimientos de sistematización y procesamiento de datos.*
- *Se contará con un programa de acreditación y certificación para representantes del INEE en los procesos de levantamiento de datos.*
- *Se habrán informatizado la preparación, implementación y control de las aplicaciones, para mejorar la calidad del trabajo de campo que realizan las AEE.*
- *Habrán sistemas automatizados de validación y depuración que garanticen la confiabilidad de la lectura de la información y optimicen el procesamiento y la generación de bases de datos.*
- *Los procesos de aplicación serán aprovechados para dar a conocer a directores y maestros los resultados de las evaluaciones, y recabar información sobre su utilidad.*

Desde 2003 y hasta la fecha, el INEE ha llevado a cabo todos los operativos que han requerido las evaluaciones realizadas. En todos los casos las cifras de cobertura efectiva de las escuelas y alumnos incluidos en las muestras respectivas han alcanzado holgadamente los parámetros que se establecen para los operativos de PISA, una de las evaluaciones internacionales más reconocidas. En las aplicaciones de PISA se consideran como mínimos aceptables de cobertura efectiva 85% por ciento de las escuelas y 80% de los alumnos. En las aplicaciones del INEE la cobertura de escuelas se ha situado siempre por encima del 95%, y la de alumnos cerca del 90%.

Los esfuerzos del INEE por hacer buenas aplicaciones tienen presentes los retos cualitativos que implica mantener estándares de calidad iguales en cada entidad federativa, cada región, escuela y grupo, para que todos los participantes tengan condiciones iguales de aplicación. Lograr la homogeneidad de condiciones es difícil en un extenso territorio que tiene miles de comunidades dispersas. El proceso es complejo, pues incluye la impresión de los materiales; la elaboración de manuales y formatos de control; la capacitación de equipos estatales; la selección, reclutamiento y entrenamiento de aplicadores; la entrega oportuna e íntegra del material; la aplicación y monitoreo de la aplicación misma; la recolección del material, su clasificación y organiza-

ción; la lectura y captura de datos; la depuración de la información y la generación de la base de datos.

El proceso se guía por los principios de respeto a la escuela y la comunidad escolar; cuidado de la confidencialidad de los datos; información a los evaluados antes y después de la aplicación; seguridad del material; apego a las características de cada prueba; trabajo con los responsables de las entidades y eficiencia en el proceso. Se debe certificar que el instrumento se aplique en las mismas condiciones en todos los planteles y se garantice la seguridad que se pondría en riesgo si se perdiera una sola de las miles de pruebas que se aplican. La calidad de tan complejo proceso ha mejorado a medida que se ha adquirido experiencia, pudiendo distinguirse también varias etapas.

En 2003 los procesos de aplicación se caracterizaron por una presencia débil del INEE, que todavía no tenía los elementos para hacerse cargo de los complejos operativos de campo que implican las evaluaciones que, como ya se indicó, estuvieron todavía a cargo de la SEP.

En 2004 y 2005 tuvieron lugar las primeras experiencias de manejo de operativos por el INEE, todavía sin pleno dominio de los procedimientos, sino más bien en un proceso de aprendizaje; en esta etapa se ubican los estudios de PISA 2006 en su fase piloto, el estudio comparativo 2000-2005 y el piloteo de *Excale*. En 2005 los levantamientos de datos mejoraron en la capacitación del personal de la estructura operativa, la entrega y revisión de materiales y los apoyos a los coordinadores de los estados. A partir de 2006 el interés se concentró en documentar y mejorar cada procedimiento. Se revisaron manuales (de aplicadores, coordinadores, capacitadores y representantes) y se explicitaron estándares de calidad para cada paso del proceso.

En 2007 la aplicación de las pruebas de tercero de preescolar planteaba retos especiales, por la edad de los alumnos evaluados, que exigía el uso de preguntas de ejecución y una aplicación a cargo de educadoras profesionales. Estas características hicieron necesaria la utilización de una muestra menor a la que se emplea en grados superiores, aunque los resultados no se puedan desglosar por entidad federativa. Cada educadora participante llevó a cabo la aplicación trabajando sólo con tres niños a la vez, por lo que fue necesario que este trabajo llevara más de un día. La circunstancia anterior se aprovechó para aplicar también cuestionarios a los padres y madres de los alumnos, que no pueden responder preguntas sobre muchos aspectos del contexto familiar. Para elevar la tasa de respuesta por parte de

los padres, que suele ser baja en estudios de este tipo, los cuestionarios respectivos se implementaron a lo largo de los días de aplicación.

Con base en la experiencia de 2007 en preescolar, para las aplicaciones que tendrían lugar en 2008 (tercero de secundaria) se diseñó un nuevo modelo, con dos visitas a las escuelas grandes, para que el primer día se preparara la aplicación de las pruebas mismas, pero además se entrevistara al director y se distribuyeran los instrumentos a ser respondidos por los maestros, y el segundo día se aplicarían las pruebas y se recogerían los cuestionarios de maestros. De esta manera se esperaba mejorar la calidad de la información recogida; en particular se esperaba reducir en forma significativa la proporción de no respuestas por parte de los docentes, que en las aplicaciones de secundaria había sido elevada. Para los estudios de las Condiciones de la Oferta Educativa de 2008, de nuevo en el nivel de preescolar, se decidió utilizar también una estrategia con dos visitas a cada escuela por parte de los aplicadores.

La planeación de los nuevos modelos de aplicación se hizo con las AEE, que forman el Consejo Consultivo del INEE, a cuyo cargo está el desarrollo de las aplicaciones mismas, lo que representa un trabajo de gran intensidad, dado que no sólo deben aplicar los instrumentos del INEE, sino también los que desarrolla la Dirección General de Evaluación de Políticas de la SEP, en especial las pruebas ENLACE que, desde 2006, se aplican censalmente en cuatro grados de primaria y uno de secundaria, con el enorme esfuerzo que ello implica.

El aumento del costo de las aplicaciones que implicaría la adopción de los nuevos modelos se justificó por la mejora en la calidad de la información que se obtendría. La aprobación de un presupuesto mayor al de años anteriores permitió poner en práctica lo planeado, y se ha podido corroborar que las expectativas se cumplieron.

Pese a la especial complejidad de las aplicaciones que el INEE hizo en 2008, y la concurrencia de las de la SEP, incluyendo no sólo las pruebas ENLACE de primaria y secundaria, sino también las de bachillerato, que se aplicaron por primera vez en este año, los porcentajes de respuesta alcanzados fueron superiores a los que se habían obtenido en años anteriores. Especialmente notable, como se esperaba, es la mejora de la tasa de respuesta de los instrumentos aplicados a maestros de secundaria.

Las cifras al respecto han sido tradicionalmente bajas (en el orden de 35%), muy inferiores a las que se alcanzan en primaria, lo que se explica por el he-

cho de que los docentes de secundaria muchas veces son contratados sólo para impartir una materia y muchas veces imparten cursos en distintas escuelas y horarios, por lo que no siempre están presentes en una escuela concreta en el momento en que tiene lugar la aplicación. Con la nueva estrategia la tasa de respuesta casi se duplicó, alcanzando cifras de dos tercios, ligeramente por arriba del 66%.

Por otra parte, en 2008 se utilizó 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, mediante la contratación de una empresa privada. Aunque se detectaron fallas significativas en esta primera ocasión, parece importante mantener el criterio de una evaluación externa. La experiencia obtenida deberá permitir mejoras importantes en las ocasiones siguientes.

Se pidió también asesoría a la agencia Westat, que tiene a su cargo la aplicación de las pruebas del programa conocido como NAEP (*National Assessment of Educational Progress*), el más importante de su tipo del sistema educativo de los Estados Unidos. La retroalimentación recibida después de que dicho organismo llevó a cabo una primera revisión de los manuales del INEE es positiva, y en 2009 se tiene prevista la realización de un taller para profundizar en el tema.

1.5 UN NUEVO PROYECTO: LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

De gran relevancia, dentro de la primera línea de trabajo del Plan Maestro de Desarrollo del INEE, y de manera que involucra a todas las áreas sustantivas del INEE y a las cuatro sublíneas de trabajo desarrolladas en los incisos anteriores, es el Proyecto de Evaluación de la Educación Media Superior. Este proyecto comenzó a desarrollarse en julio de 2008, a partir del planteamiento que hizo la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), proponiendo al INEE la posibilidad de hacerse cargo de algunos elementos de un proyecto para la evaluación de ese tipo educativo, que se comenzó a desarrollar en febrero de ese año, con base en una idea del propio instituto.

El Decreto de Creación de 2002 incluye en el campo de acción del INEE, además de la educación básica, la media superior. En sus primeros años de actividad, sin embargo, y con el acuerdo del Consejo Técnico y la Junta Directiva, el instituto se concentró en la evaluación de la educación básica, por considerar que sus dimensiones y complejidad eran

suficientes para justificar que se concentrara en ella la atención del nuevo organismo.

Al recibir la invitación de la SEMS, sin embargo, se analizó la posibilidad de atenderla y, de nuevo con acuerdo del Consejo Técnico y la Junta Directiva, se decidió responder positivamente, por considerar que el instituto contaba ya con la experiencia necesaria para atender en forma simultánea los dos tipos educativos. Se precisó que el trabajo comenzaría en 2008, según una planeación aprobada por las dos instancias mencionadas, y a condición de que en el presupuesto de este año se incluyeran los recursos necesarios para desarrollar un proyecto tan importante.

Al cumplirse la condición mencionada comenzaron a darse los pasos para poner en marcha el proyecto; como los recursos adicionales recibidos, sin embargo, no comprendían plazas de estructura, se exploraron otras opciones, y se emprendió el proyecto en colaboración con el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval).

El INEE tiene claro que la evaluación no tiene sentido por sí misma; lo adquiere en la medida en que sirve para mejorar la educación. Para ello es necesario que los resultados sean conocidos en forma tal que se entiendan correctamente, en su contexto y con sus matices; se necesita luego que los resultados sustenten decisiones que lleven a la mejora deseada. Por ello la misión del INEE no es sólo hacer evaluaciones confiables; incluye la difusión de resultados en varias formas, según el destinatario. A esto se refiere la segunda línea del Plan Maestro de Desarrollo del INEE, cuyo propósito es promover el conocimiento y el uso de los resultados de la evaluación, y se concreta en cuatro sublíneas:

- Una destinada a las autoridades educativas federales y estatales; tiene como propósito fomentar el uso de los resultados de evaluación para apoyar el diseño de políticas.
- Otra dirigida a los actores más directamente vinculados con la tarea pedagógica, con el fin de promover el desarrollo de mejores prácticas de enseñanza.
- Una tercera destinada a los académicos y especialistas en el campo educativo para avanzar en el conocimiento sobre la calidad de la educación.
- Una más dirigida a padres de familia y a la sociedad en general, que tiene como propósito brindar elementos para apoyar sus demandas de rendición de cuentas.

En el caso de la primera sublínea, además de las más altas autoridades federales y estatales, los inte-

grantes de las Áreas Estatales de Evaluación, de las dependencias de la Subsecretaría de Educación Básica y de las instancias responsables del nivel básico de educación en los estados, se constituyen en destinatarios de especial importancia. Para la segunda, el énfasis está en los profesores, directores y supervisores escolares aunque se incluyen también a otras figuras

de apoyo técnico-pedagógico. En el caso de la tercera sublínea, las instituciones de educación superior y los centros de investigación son interlocutores clave. Por último, los medios de comunicación masiva son igualmente un destinatario de importancia estratégica para la cuarta sublínea, dado su papel en la formación de la opinión pública.

2. DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Si se compara la situación de la difusión de resultados de las evaluaciones educativas que existe en 2008 con la que prevalecía en el país hace diez años, o incluso menos, los avances son indiscutibles: a fines del siglo pasado los resultados de las numerosas evaluaciones ya existentes eran conocidos sólo por un pequeño grupo de autoridades educativas, y se ocultaban a la sociedad. Hoy tales prácticas resultarían impensables. Puede sostenerse, además, que ese avance se debió en buena parte al impulso que el INEE dio desde sus inicios a la difusión.

No puede ignorarse, por otra parte, que falta mucho por hacer para que los resultados sean interpretados correctamente y, sobre todo, para que sean aprovechados sistemáticamente para sustentar decisiones que conduzcan a la mejora educativa. Prevalecen todavía lecturas simplistas, y frecuentemente erróneas, de los resultados, y el uso que se hace de ellos es también superficial, y en no pocos casos desacertado.

A diferencia de lo que ocurre en los aspectos técnicos, en lo relativo a difusión no se cuenta con metodologías probadas, y los avances deben darse en un proceso de ensayo-error más lento. En lo que sigue se presentan de manera puntual la visión de las actividades de difusión de resultados que el Plan Maestro de Desarrollo del INEE establece para el año 2010, para cada una de las cuatro sublíneas antes mencionadas.

2.1 FOMENTO DEL USO DE LA EVALUACIÓN PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

Para que los resultados de las evaluaciones del INEE sirvan para orientar la toma de decisiones de política educativa, se desarrollará esta sublínea cuya visión en el plan maestro dice que, en 2010:

- *Los procesos anuales de difusión orientados a propiciar el uso de los resultados de las evaluaciones para la formulación de políticas se habrán mantenido y enriquecido. En particular, el INEE entregará regularmente los resultados de sus evaluaciones a las autoridades federales y estatales y se habrá reforzado el trabajo con las AEE respecto a la discusión y análisis de los resultados de las evaluaciones, con miras a su uso para la formulación de diagnósticos de carácter integral en las entidades federativas.*
- *Se habrá conformado un grupo de analistas de políticas que apoye la revisión regular de los resultados de las evaluaciones para identificar sus implicaciones para las políticas educativas y colaborar en la producción de materiales destinados a tomadores de decisiones.*
- *Se habrán establecido mecanismos de interlocución permanente para el análisis y la discusión de los resultados de las evaluaciones con las áreas de la SEP encargadas del desarrollo curricular, la elaboración de materiales educativos y la formación y actualización de los maestros, a fin de retroalimentar las políticas nacionales al respecto.*

Desde 2003, el INEE presenta o hace llegar los resultados de todas las evaluaciones que realiza a las más altas autoridades del país: el Presidente de la República; las comisiones de educación del Senado y la Cámara de Diputados; el o la titular de la Secretaría de Educación, que preside la Junta Directiva, y a todos los miembros de ésta; los funcionarios de la Subsecretaría de Educación Básica, la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal, el Consejo Nacional de Fomento Educativo y otras autoridades federales.

Pese a los esfuerzos realizados hasta ahora, se echa de menos la existencia de un mecanismo sistemático de interlocución con las autoridades federales, en especial las que tienen tareas que se relacionan particularmente con los resultados, como es el caso de las direcciones generales de la Subsecretaría de Educación Básica. A fines de 2008 se está experimentando un esquema de presentación de resultados del que podrá derivarse un mecanismo como el que se requiere.

Por lo que se refiere a las autoridades educativas de las entidades federativas del país, los resultados de las evaluaciones del INEE se presentan regularmente al Consejo Consultivo del Instituto, formado por los titulares de las 32 Áreas Estatales de Evaluación. Hasta 2006 se presentaron también regularmente al Consejo Nacional de Autoridades Educativas (Conaedu). En forma menos regular, y a partir de las invitaciones que se reciben para ello, los resultados se presentan en el Distrito Federal y los estados a autoridades educativas, supervisores, directores de escuela, dirigentes de secciones sindicales, representantes de padres de familia, legisladores, líderes empresariales y medios de comunicación.

Inicialmente los resultados se presentaban sólo anualmente; desde 2006 se hacen presentaciones a mediados y a fines de cada año, según el momento en que está listo para su difusión un informe, atendiendo al criterio del Estatuto del INEE de que los resultados se deberán difundir *en los tiempos más cortos que sea técnicamente posible*. Para precisar este criterio, el Consejo Técnico del INEE establece los momentos en que se difundirá cada informe, y el calendario correspondiente se publica y se mantiene a disposición de toda persona interesada en la página Web del instituto.

Es posible identificar acciones de mejora que se emprendieron o reforzaron, al menos en parte, gracias a que los resultados del INEE despertaron o agudizaron la conciencia sobre problemas a los que no se prestaba suficiente atención. Ejemplos del impacto de la difusión de resultados de las evaluaciones del INEE, en el nivel federal, son acciones sobre la Reforma de la Educación Secundaria, las telesecundarias y las primarias comunitarias del Conafe.

Con todo, los avances de esta sublínea de difusión de resultados no se pueden considerar satisfactorios. La producción de materiales expresamente concebidos para autoridades, que se concretó en la serie de brevarios *Desafíos Educativos*, sólo llegó a nueve números, y se detuvo a fines de 2006. La experiencia ha permitido que se tome conciencia de que las habilidades que se requieren

para sintetizar información abundante y técnica en forma accesible para no especialistas son muy distintas a las que se necesitan para producir tal información, y no se cuenta con metodologías probadas al respecto.

Los esfuerzos de la Dirección General Adjunta del INEE durante los dos últimos años prestaron especial atención a este punto débil y, al terminar 2008, se han emprendido acciones específicas al respecto, en especial en relación con la Subsecretaría de Educación Básica, y con apoyo de la Fundación Este País.

2.2 FOMENTO DEL USO DE LA EVALUACIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN ESCOLAR Y LOS PROCESOS DE ENSEÑANZA Y DE APRENDIZAJE

Los maestros son destinatarios de especial importancia de las evaluaciones del INEE, ya que son ellos quienes tienen a su cargo la tarea decisiva para la mejora educativa: el trabajo directo con los niños y jóvenes en cada aula del país. La difusión de resultados en beneficio de los docentes es también especialmente difícil, dado su número y la necesidad de traducir a recomendaciones aplicables en la práctica cotidiana los resultados generales de evaluaciones en gran escala.

Con el fin de que los resultados de las evaluaciones sean utilizados por los equipos directivos y docentes para mejorar la gestión escolar y las prácticas pedagógicas, el instituto desarrollará esta sublínea de trabajo, en relación con la cual el plan maestro estipula que, en 2010:

- *Se habrá incrementado y diversificado la producción de materiales de difusión que pongan al alcance de maestros, directivos escolares y personal de apoyo técnico pedagógico, los resultados de evaluaciones nacionales e internacionales, de manera que puedan ser utilizados para la mejora de su práctica educativa. En particular:*
 - a) *Se elaborarán materiales para docentes derivados de los Excale.*
 - b) *Se realizarán reuniones con maestros, directivos escolares y equipos técnicos vinculados con la tarea pedagógica, para analizar los resultados de las evaluaciones y promover que éstos sean aprovechados en el mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje.*
- *Con el apoyo del Consejo Consultivo y las áreas sustantivas de las dependencias responsables de la educación en los estados, se habrá promovido la creación de redes extensas de discusión y análisis de los resultados de las evaluaciones para el*

mejoramiento del trabajo docente y directivo en las escuelas.

- Se promoverá el aprovechamiento de los resultados para la elaboración de materiales dirigidos a docentes por parte de editores de material didáctico del sector privado.

En 2005 el INEE emprendió un esfuerzo especial de difusión dirigido a los maestros, con la obra ya mencionada de *PISA para docentes: la evaluación como oportunidad de aprendizaje*. Además de la distribución de 250 mil ejemplares de la obra, se organizaron talleres para capacitar a personal de las entidades para su uso en el aula.

El paso siguiente consistió en el desarrollo de una herramienta informática, denominada *Explorador de Excale*, que consiste en una página especial, dentro del portal que tiene el instituto en la Internet, en la que se presentan a cualquier persona interesada, especialmente maestras y maestros, todos los contenidos cubiertos por las pruebas *Excale*, 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 sobre cada pregunta por los alumnos del país, 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.

En 2007, junto con la Subsecretaría de Educación Básica, la Universidad Pedagógica Nacional y la Fundación para la Cultura del Maestro, el INEE lanzó una convocatoria invitando a los docentes del país a presentar trabajos sobre experiencias de trabajo en aula en las que hubieran utilizado el *Explorador de Excale*. En junio de 2008 tuvo lugar la premiación de los trabajos seleccionados, con los cuales se preparan cuatro antologías temáticas que se difundirán por medio de la página Web del instituto.

En 2008, además de ampliar el contenido del *Explorador de Excale* con la información de tercero de primaria, se publicarán cinco textos que buscan apoyar el trabajo de los maestros en temas particulares, a partir de los resultados de las evaluaciones. Estos materiales fueron elaborados por especialistas reconocidos, que recibieron retroalimentación de maestros de seis entidades federativas que aceptaron utilizar dichos materiales, en forma experimental, antes de su difusión.

Se difundirán también tres textos más para maestros, derivados de PISA 2006, que se designarán con el título genérico de *PISA en el aula*. Se organizaron nuevamente talleres para apoyar al personal de las

entidades de la República en el uso de este tipo de materiales.

2.3 FOMENTO DEL USO DE LA EVALUACIÓN PARA AVANZAR EN EL CONOCIMIENTO SOBRE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Los investigadores que se dedican al estudio de la educación son también destinatarios de los trabajos del INEE. Además de que sus observaciones críticas pueden ayudar a corregir deficiencias de las evaluaciones, los estudiosos que trabajan en universidades y centros de investigación pueden complementar el trabajo, importante pero siempre insuficiente ante la vastedad de la tarea, de las instancias especializadas como el instituto.

Por ello la tercera sublínea de difusión del plan maestro dice que el INEE pondrá al alcance de académicos e investigadores la información generada por sus evaluaciones, para promover el desarrollo de nuevos estudios, ulteriores análisis e interpretaciones de los resultados, y recibir retroalimentación. La visión particular de esta sublínea señala que, en 2010:

- Continuará con regularidad la publicación de cuadernos de investigación y la organización de mesas redondas con especialistas para analizar los resultados de las evaluaciones.
- Se habrán establecido convenios de colaboración e intercambio con universidades y centros de investigación nacionales y extranjeros, para promover el uso de las bases de datos.
- Se habrán difundido los manuales técnicos, marcos de referencia y metodologías evaluativas producidas por el INEE.
- Se habrá integrado una red de difusión de resultados entre la comunidad académica, a través de las asociaciones y colegios profesionales.
- El INEE difundirá los resultados de sus estudios en publicaciones especializadas y su personal académico se habrá incorporado a los debates correspondientes a su campo de especialidad en foros nacionales e internacionales.
- Se habrá iniciado la realización periódica de un congreso nacional sobre evaluación de la educación básica.
- El INEE habrá iniciado la publicación de una revista académica para difundir los avances en el campo de la evaluación educativa.
- Se habrá avanzado en la conformación de un sistema de bases de datos que permita hacer consultas, cruces, filtros y gestión de información de los resultados de las evaluaciones.

La difusión para especialistas presenta menos dificultades que la dirigida a otras audiencias, por-

que se trata de números menores, relativamente accesibles, y que no requieren de esfuerzos especiales de traducción de los resultados. De hecho los investigadores valoran el trabajo de recopilación, integración y difusión de datos existentes, que ha vuelto fácilmente accesible información que antes era difícil de encontrar.

Además de publicar sus informes y materiales para otras audiencias, el INEE mantiene la serie de *Cuadernos de Investigación*, que acumula ya más de treinta números, con contenidos especializados que tocan puntos particulares del trabajo del Instituto. Se mantienen también las mesas de análisis de los informes que difunde; al terminar 2008 se habrán llevado a cabo ya 34 de ellas, a las que asisten regularmente varios centenares de personas, incluyendo a investigadores, maestros y también funcionarios de la SEP y de los sistemas educativos del Distrito Federal y estados de la República, especialmente los más cercanos a la ciudad de México. En agosto de 2008 se comenzó a manejar experimentalmente la difusión de estas mesas vía internet, lo que las haría accesibles a un número mayor de personas interesadas de todo el país.

El INEE pone en su portal las bases con los microdatos de sus evaluaciones para que cualquier interesado tenga acceso a ellas. En 2008 se liberará una importante base digital que contiene más de 40 mil textos producidos por cerca de 14 mil alumnos de tercero y sexto de primaria, así como de tercero de secundaria, en respuesta a las preguntas abiertas de las pruebas *Excale* con las que se mide la competencia de Expresión escrita. La base tendrá información de algunas de las variables de cada alumno que se recogen mediante los cuestionarios de contexto, con lo que será una herramienta muy valiosa para que los estudiosos interesados la aprovechen para sus propias investigaciones.

El personal del INEE responsable de cada evaluación participa en eventos especializados sobre investigación educativa que se realizan en México y en otros países. Desde 2004 se colabora con el Ceneval en la organización de los Foros de Evaluación, cada dos años.

2.4 PROMOCIÓN DE LA CULTURA DE LA EVALUACIÓN

Para que la sociedad pueda exigir una educación de calidad es indispensable que cuente con información oportuna y confiable sobre los resultados de las evaluaciones educativas. Además, requiere desarrollar la capacidad para entender dichos resultados y valorarlos objetiva y mesuradamente, con-

siderando el contexto social de las escuelas. Dicha capacidad es elemento constitutivo de la cultura de la evaluación. La visión del plan maestro establece que, en 2010:

- *El INEE se habrá posicionado ante la opinión pública como una institución confiable cuyos aportes a la mejora de la calidad de la educación son importantes porque:*
 - *Será práctica regular la producción de materiales diversos para informar a padres de familia y público en general sobre los resultados de las evaluaciones y promover su adecuada comprensión e interpretación.*
 - *La evaluación educativa será tema de amplio dominio por los representantes de los medios nacionales de comunicación relacionados con el sector educativo.*
- *Se habrán ampliado a diversas regiones del país los programas dirigidos a los profesionales de los medios de comunicación, buscando su apoyo para que la sociedad tenga un conocimiento objetivo de los resultados de las evaluaciones educativas.*
- *Se promoverá que las áreas responsables de comunicación social de los estados, específicamente de las dependencias relacionadas con la educación, realicen acciones de difusión dirigidas a los padres de familia y a la sociedad.*
- *El INEE publicará una revista de divulgación dirigida a la sociedad en general para facilitar su comprensión de los resultados de la evaluación educativa.*

La tarea a que se refiere esta sublínea es la más difícil de las que comprende la línea de 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. Por ello los esfuerzos en este campo, aunque importantes, no pueden considerarse suficientes y deberán redoblar.

Se han hecho presentaciones especiales a la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia y la Unión Nacional de Padres de Familia, así como a la Comisión de Educación del Sector Empresarial, al Consejo del Compromiso Social por la Calidad de la Educación, Mexicanos Primero 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, que le ha prestado atención específica desde 2003. Se organizan ruedas de prensa para difundir los principales informes, se envían

boletines a todos los medios de comunicación y se conceden entrevistas. De especial interés han sido las actividades de capacitación, en forma de talleres, dirigidas a los periodistas que tienen a su cargo la fuente de educación en diversos medios. Estas actividades han despertado un interés considerable y puede esperarse que estén contribuyendo a elevar la calidad profesional de la cobertura periodística de los temas de evaluación. Pese a algunos intentos, sin embargo, no ha sido posible extender el trabajo en las entidades federativas.

Algunas actividades del INEE se dirigen a todos los públicos mencionados. En este sentido pueden mencionarse el portal institucional en Internet en el que, entre otros contenidos, se puede consultar e imprimir cada uno de los productos del instituto. El número de visitas al portal, que en 2004 fue de aproximadamente 25 mil y en 2005 llegó a cerca de 100 mil, se incrementó tras el rediseño de la página y las mejoras técnicas que se le hicieron en agosto de 2006. De septiembre de 2006 a agosto de 2007 el número de visitas llegó a un millón, y de septiembre

de 2007 a agosto de 2008 se alcanzó la cifra de 2 millones 200 mil visitas más.

Dirigidas a públicos diversos, y con el fin de invitar a que se consulten en Internet los informes de las evaluaciones, se han realizado a partir de 2003 campañas anuales de comunicación a través de periódicos y revistas de la ciudad de México, de los dos principales diarios de las capitales de los estados y mediante promocionales de treinta segundos en alguna cadena radiofónica nacional, utilizando también los tiempos oficiales que administra la Secretaría de Gobernación. La efectividad de estas campañas ha sido evaluada por empresas externas especializadas y sus reportes indican que se han alcanzado los objetivos previstos de impacto en la población.

Las publicaciones impresas del INEE llegarán, a fines de 2008, a 144, y a 177 incluyendo las coediciones. Otros textos se han difundido sólo en el portal del instituto, incluyendo un buen número de manuales, instrumentos y otros documentos técnicos de las áreas sustantivas.

Tabla 5. Publicaciones del INEE, resumen por serie

SERIES Y SUBSERIES	SOPORTE		
	IMPRESO	ELECTRÓNICO	TOTAL
DOCUMENTOS OFICIALES	4	0	4
INFORMES INSTITUCIONALES	31	2	33
RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN	42	11	53
TEXTOS DE DIVULGACIÓN	52	4	56
OTROS TEXTOS DE EVALUACIÓN	10	0	10
DOCUMENTOS TÉCNICOS	0	50	50
TOTAL	139	67	206
COEDICIONES	19	0	19

Publicaciones del INEE, resumen por tipo

TIPO DE PUBLICACIÓN, SERIE Y SUBSERIE	SOPORTE		
	IMPRESO	ELECTRÓNICO	TOTAL
LIBROS	55	17	72
RESÚMENES EJECUTIVOS	7	0	7
CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN	32	0	32
FOLLETOS	45	0	45
DOCUMENTOS TÉCNICOS	0	50	50
TOTAL	139	67	206

La tabla anterior sustenta la afirmación de que la producción editorial del instituto es ya importante, por lo que era clara la necesidad de normar expresamente la manera de tomar decisiones al respecto.

Por ello, en 2008 el Consejo Técnico del INEE aprobó unos lineamientos para regular la actividad

editorial del instituto; se creó una Comisión de Publicaciones, que satisface los criterios de externalidad e internacionalidad y se precisó la forma en que se reconocerá la participación del personal del instituto en la autoría de los trabajos que se difundan. A partir de lo anterior se hizo una reorganización de las series y subseries de publicaciones del Instituto.

3. INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Una tercera línea sustantiva de trabajo del INEE consiste en la investigación y formación de recursos humanos para la evaluación. Aunque se han hecho ya algunas actividades en estos ámbitos, las dos sublíneas constituyen una de las principales áreas de desarrollo del INEE en los dos horizontes que contempla el Plan Maestro de Desarrollo del INEE

3.1 INVESTIGACIÓN

De acuerdo con el plan maestro de Desarrollo del INEE, además de la evaluación que, en sí misma, es investigación de tipo aplicado, el INEE desarrollará 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 trabajos teóricos. Para lograr la mayor riqueza de trabajos y perspectivas sobre la evaluación de la calidad educativa, el INEE desarrollará proyectos de investigación y buscará que otras instituciones y académicos los realicen. La investigación será una tarea de todas las áreas del instituto, cada una en su ámbito y en estrecha colaboración entre ellas. La visión del plan maestro al respecto señala que, en 2010:

- *Estarán operando mecanismos institucionales para asegurar la calidad de los productos de investigación generados por el INEE, los cuales constituirán una aportación relevante al conocimiento de la situación de la educación mexicana.*
- *Con la colaboración de instituciones nacionales e internacionales, se habrá puesto en marcha un programa para el desarrollo y fomento de la investigación, que contemple la realización de estudios independientes, tesis de posgrado y estancias sabáticas.*

- *Se habrán realizado estudios explicativos complejos sobre los determinantes del logro escolar e iniciado estudios de valor agregado y el impacto social de la educación.*
- *Se habrán elaborado estudios para la validación de instrumentos, así como para la construcción de tipologías de escuelas más pertinentes.*
- *Se habrán iniciado estudios para valorar el uso de los resultados de la evaluación por parte de distintos actores y para dar cuenta de su impacto.*
- *Se habrá incursionado en la evaluación de programas, en colaboración con instituciones y especialistas que tengan un dominio de las metodologías adecuadas para tal fin.*
- *El INEE será reconocido como centro de investigación de calidad y habrá hecho importantes contribuciones al desarrollo de la metodología evaluativa en los países de la región.*
- *Operará un fideicomiso para apoyar la realización de actividades de investigación.*

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, y que comienza a hacer contribuciones significativas al respecto.

Es claro, sin embargo, que en este campo falta mucho por hacer. Puede mencionarse en particular que, pese a reconocer su importancia, no se han podido iniciar estudios de valor agregado ni de evaluación de programas. Tampoco se ha podido poner en marcha el programa de desarrollo y fomento de la investigación que menciona el plan maestro.

Además de las limitaciones propias del INEE, explicables por su juventud, debe mencionarse en este sentido el fuerte obstáculo que representa

para el desarrollo de la investigación la normatividad vigente en las entidades paraestatales que no tienen el estatus de centro público de investigación. Un ejemplo de ello es lo relativo al fideicomiso al que se refiere el último punto de las metas de esta sublínea; la meta se estableció por considerar que un fideicomiso sería el mecanismo idóneo para permitir el desarrollo de proyectos multianuales como los que implica la investigación, pero los obstáculos para su constitución han mostrado hasta ahora ser insuperables. Independientemente de que se utilice esa figura jurídica u otra más apropiada, lo que es claro es que, si no se superan los obstáculos que trae consigo la aplicación de las rígidas normas hasta ahora aplicables, el florecimiento de la investigación no será posible.

3.2 FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA LA EVALUACIÓN

La formación del personal es indispensable para garantizar la calidad técnica de las evaluaciones y para mejorar la capacidad de analizar, interpretar y comunicar los resultados. Asimismo, el fortalecimiento de las competencias técnicas de las Áreas Estatales de Evaluación es fundamental para mejorar las acciones de evaluación que se realizan en el país. Por ello, el INEE desarrollará actividades sistemáticas para promover la formación de recursos humanos calificados en evaluación. La perspectiva de esta sublínea de acción se expresa diciendo que, en 2010:

- *Se habrá puesto en marcha un programa para el desarrollo profesional del personal del instituto, con colaboración de instituciones y especialistas nacionales y extranjeros.*
- *Se habrá diversificado y mejorado la oferta de capacitación que ofrece el INEE al personal de las AEE, incorporando recursos pertinentes de innovación tecnológica.*
- *El INEE, con apoyo del Consejo Consultivo, impulsará la profesionalización de las AEE.*
- *Se habrá diseñado un programa interinstitucional de posgrado de alto nivel en evaluación.*

Las áreas del INEE, coordinadas por la Dirección General Adjunta, han organizado numerosas actividades formativas para su personal, sobre una amplia gama de temas especializados, con participación de especialistas de México y otros países, incluyendo a algunos de los más destacados del mundo en sus especialidades. Se ha aprovechado la oferta de cursos y talleres ofrecidos en el marco de programas de evaluación como PISA, para que el personal del instituto adquiera los conocimientos especializados que necesita para el desarrollo de sus funciones.

Este esfuerzo ha permitido conseguir los avances referidos en los puntos anteriores de este documento y, por ello, son de gran valor, pero hasta ahora no ha sido posible poner en marcha un posgrado formal, que permitiría que la formación alcanzada fuera reconocida académicamente. A fines de 2008, sin embargo, han comenzado gestiones para iniciar una colaboración con el Programa de Maestría y Doctorado que coordina la Facultad de Psicología de la UNAM.

Este programa tiene el nivel más alto en el registro de posgrados de calidad del Conacyt, incluye una línea de evaluación educativa, y contempla la asociación de instituciones en las que los estudiantes lleven a cabo las residencias que contempla el Plan de Estudios. La participación del INEE, en una primera etapa, consistiría en que sea aceptado como sede para residentes de dicha línea de trabajo. Este puede ser un primer paso que lleve a una colaboración más amplia entre el INEE y la Facultad de Psicología de la UNAM, con el propósito de contar con una opción adecuada para la formación de especialistas de alto nivel en evaluación educativa.

Dos aspectos más de la actividad del instituto tienen estrecha relación con la línea de trabajo de investigación y formación de recursos humanos.

1.- *La aceptación de personal del INEE en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI).* Desde sus inicios, el instituto fue incluido en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (Reniecyt). Tratándose de un organismo público, ello implica la posibilidad de que personal del INEE forme parte del SNI y que la beca correspondiente sea cubierta por el Conacyt. De esta manera, desde 2003 varios miembros del personal del instituto tienen la calidad de investigadores nacionales, pero en todos los casos se trataba de personas que habían adquirido tal reconocimiento previamente, por su trabajo en otras instituciones. En septiembre de 2008, dos miembros más del personal del INEE fueron aceptados en el SNI, en este caso por primera vez, con base en el trabajo desarrollado en el instituto. Este hecho es un indicador más de la calidad académica del trabajo de evaluación que se lleva a cabo en el INEE.

2.- *La calidad del Centro de Documentación del INEE.* Una buena biblioteca es una herramienta de importancia capital en toda institución de investigación. Por ello el instituto ha dado importancia a la constitución de un acervo que apoye el trabajo de su personal. En 2008 el Centro de Documentación del instituto es ya el más rico de su tipo en el país, por su carácter altamente especializado y pese

a sus modestas dimensiones. Cuenta con 4 mil 318 volúmenes y mil 389 números de publicaciones periódicas. Los libros incluyen varias de las obras de referencia más importantes relacionadas con la

evaluación educativa, y las colecciones de revistas comprenden 47 títulos que se reciben por suscripción y 17 más por donación, igualmente con las más relevantes del campo.

CONCLUSIONES: BALANCE Y PERSPECTIVAS

LO QUE SE HA CONSEGUIDO EN LO SUSTANTIVO

Como se dijo en la introducción, el proyecto en que se basó la creación del INEE contemplaba tres horizontes temporales: 2002 para la creación del instituto; 2006 para su consolidación inicial; y 2012 para su consolidación plena. En la publicación que conmemoró el cuarto aniversario del instituto, en agosto de 2006, se decía que era posible afirmar que, además de la meta inicial sobre su creación, se había alcanzado también la segunda meta, relativa a su consolidación inicial. En 2008 considero que hay fundamento también para sostener que, en los dos últimos años, el instituto ha continuado su marcha, fundamentalmente positiva, en la misma dirección.

En 2006 se apuntaba que el INEE estaba haciendo ya contribuciones valiosas al sistema educativo nacional por la calidad técnica del trabajo de evaluación que realiza y por la difusión transparente y oportuna de resultados. Se apuntaba también que se había impulsado la articulación del trabajo de evaluación de la SEP y las entidades federativas, y que se había ganado el reconocimiento de amplios sectores interesados en la educación, como instancia técnica seria y confiable.

En 2007 y 2008 se avanzó en todas las áreas del instituto:

- En pruebas nacionales, con el final del primer ciclo de cuatro años de *Excale* y el inicio del segundo, con las pruebas de preescolar, los análisis multinivel y los de tendencias.
- En proyectos internacionales, con los avances cualitativos en PISA, el liderazgo del GIP y la terminación del SERCE.
- En indicadores, con la maduración mostrada en las últimas entregas de *Panorama Educativo*, el desarrollo de indicadores complejos y el de un sistema conjunto con la SEP, el apoyo a las

entidades y la relación con instancias nacionales e internacionales.

- En evaluación de recursos y procesos, con el establecimiento del ciclo correspondiente, la terminación de los estudios difundidos en 2007 y 2008, los avances técnicos en los informes y la planeación de las evaluaciones futuras con el nuevo enfoque.
- Involucrando a las cuatro sublíneas a que se refieren las viñetas anteriores, reviste gran importancia el nuevo Proyecto de Evaluación de la Educación Media Superior, que se ha puesto en marcha en colaboración con el Ceneval.
- En cuanto a la línea de difusión, los esfuerzos del INEE han continuado, en lo relativo a publicaciones, mesas de análisis y presentaciones a audiencias específicas. El portal del instituto en la Internet recibe un número creciente de visitas, y la difusión para maestros ha dado pasos cualitativos con el *Explorador de Excale*, *PISA en el aula*, y los trabajos en curso de la Dirección General Adjunta dirigidos a autoridades educativas.
- En lo que se refiere a investigación y formación de recursos humanos los avances son menores, pero reales también, como evidencian los productos obtenidos y la consistente mejora del nivel técnico del personal de todas las áreas del INEE.

ASPECTOS SUSTANTIVOS AÚN NO BIEN CUBIERTOS

Aunque se ha avanzado en la mayor parte de las metas de las líneas de trabajo que establece el Plan Maestro de Desarrollo del INEE para 2010, en varias de ellas no es así. El momento es propicio para analizar los pasos que deberán darse para alcanzarlas en los dos años que faltan para esa fecha o, en su caso, replantearlas. Hay avances limitados en las siguientes metas:

Línea de Evaluación del Sistema Educativo

Evaluación de resultados: desarrollo de pruebas en lenguas indígenas; estudios longitudinales que evalúen el valor agregado por las escuelas; estudios sobre resultados de la educación en el empleo, los ingresos y la calidad de vida de los ciudadanos.

Evaluación de recursos y procesos: formulación de estándares para la evaluación de recursos y procesos de los planteles de educación preescolar, primaria y secundaria.

Integración y desarrollo de indicadores: validación de la calidad de las estadísticas educativas; operación de un banco de bases de datos que integre los resultados de los trabajos del INEE; formulación de indicadores del impacto de la educación en el desarrollo social, cultural y económico del país y de los ciudadanos.

Recolección y sistematización de datos: relación con las instituciones responsables de la educación básica y media superior; acreditación y certificación de los participantes en los procesos de levantamiento de datos; informatización de los procesos de las aplicaciones; aprovechamiento de éstas para informar a directores y maestros sobre los resultados.

Línea de Difusión de Resultados de la Evaluación

Fomento del uso de la evaluación para la formulación de políticas: conformación de un grupo de funcionarios que apoye la revisión de resultados para identificar implicaciones para las políticas y colaborar en la producción de materiales para tomadores de decisiones.

Fomento del uso de la evaluación para mejorar la gestión escolar y los procesos de enseñanza y aprendizaje: promoción en las entidades de redes de discusión de los resultados de las evaluaciones para mejorar el trabajo docente y directivo en las escuelas; aprovechamiento de resultados para la elaboración de materiales para docentes por editores privados.

Fomento del uso de la evaluación para el conocimiento de la calidad de la educación: integración de una red de difusión de resultados entre la comunidad académica, a través de las asociaciones y colegios profesionales; publicación de una revista académica.

Promoción de una cultura de la evaluación: dominio de temas de evaluación por periodistas de los medios nacionales; extensión a los estados de los cursos para periodistas; promoción, con las áreas

de comunicación social de las secretarías estatales de educación, de acciones de difusión para padres de familia y la sociedad; publicación de revista de divulgación.

Línea de Investigación y Formación de Recursos Humanos

Investigación: puesta en marcha de programa para el desarrollo de la investigación; inicio de estudios sobre el valor agregado y el impacto social de la educación; evaluación de programas; operación de un fideicomiso para apoyar la investigación.

Formación de recursos humanos para la evaluación: impulsar la profesionalización de la Áreas Estatales de Evaluación y el posgrado de alto nivel en evaluación educativa.

LO QUE MÁS HA FALLADO

De los tres retos que enfrentaba el INEE en 2002, uno ha sido atendido muy bien: el de la mejora de la calidad técnica; otro tiene avances menores, pero sostenidos: el de la difusión. Se ha avanzado menos, en cambio, en cuanto al tercer reto: el relativo a la articulación de los esfuerzos de evaluación a cargo de instancias federales y estatales en un auténtico sistema nacional.

En 2005 y 2006 se avanzó algo en este último sentido, con una serie de reuniones promovidas por la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la SEP y el INEE, en las que participaron las áreas de planeación y evaluación de todas las entidades federativas, y cuyo resultado fue un proyecto para establecer un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, que no llegó a ponerse en marcha.

El desarrollo de las pruebas ENLACE por parte de la SEP, en el marco de ese proyecto, se concebía como una herramienta que permitiría reducir el número de evaluaciones, ya que se dejarían de hacer algunas de las que previamente se habían desarrollado. Era claro también que esas pruebas censales tenían alcances y limitaciones que las hacían adecuadas para atender algunos propósitos, pero no otros.

Pese a lo anterior, la evolución real del campo de la evaluación educativa de 2002 a 2008, se ha caracterizado más bien por una multiplicación de las evaluaciones, en forma no articulada, así como por usos inapropiados que, en este momento, comienzan a tener ya las consecuencias no deseables que se habían advertido en otros sistemas educativos.

Además de las pruebas *Excale* y ENLACE, en efecto, se siguen aplicando otros instrumentos de evaluación por parte de la SEP y, en forma creciente, por varias entidades federativas; los resultados de ENLACE se utilizan para hacer ordenamientos de escuelas supuestamente basados en su calidad, lo que no tiene sustento sólido, no pocas escuelas usan esos ordenamientos para propósitos mercadotécnicos indefendibles; y los docentes tienden a descuidar la enseñanza de los aspectos de los planes y programas que no son cubiertos por las pruebas, para privilegiar los que ellas miden, que muchas veces son de los más simples.

Es importante que la creación del Sistema Nacional de Evaluación contemplado tanto en el Programa Sectorial 2007-2012 como en la Alianza por la Calidad Educativa se haga realidad, y que sus instancias revisen cuidadosamente la situación prevaleciente para corregir los aspectos preocupantes que presenta. En este sentido el papel del INEE deberá precisarse, y la interacción del propio instituto con la SEP deberá sistematizarse y mejorar.

LOGROS Y DESAFÍOS ADMINISTRATIVOS

Además de los avances en las tareas sustantivas del INEE, de las que se ha tratado hasta ahora, también se han registrado logros importantes en los aspectos administrativos y jurídicos y, en general, en las actividades de apoyo que las tareas sustantivas requieren para poder desarrollarse.

Con excepciones importantes de las que se tratará en seguida, el funcionamiento del INEE se ha caracterizado por ser ordenado y razonablemente eficiente. Pese a la complejidad de la normatividad a la que están sujetas las entidades paraestatales mexicanas, entre 2002 y 2005 el instituto consiguió desarrollar en todo lo fundamental su estructura jurídica y administrativa, incluyendo el Estatuto Orgánico, el Manual de Organización, el General de Procedimientos y diversos instrumentos de Políticas y Lineamientos, que se han actualizado oportunamente, en un esfuerzo por desarrollar fórmulas propias para atender las necesidades del INEE.

De especial trascendencia y dificultad fueron las complicadas gestiones que llevaron al registro de la estructura básica de plazas del instituto, en agosto de 2005, lo que incluyó el acceso del personal a los beneficios de la seguridad social. Sin embargo, no se ha logrado actualizar dicha estructura para que el INEE esté en condiciones de llevar a cabo todas las tareas que debe atender, en espe-

cial en lo relativo al nuevo proyecto de evaluación de la educación media superior.

Se desarrollaron también los sistemas de ejercicio y control presupuestal y otros para el manejo de los procesos administrativos del instituto. La mayoría de esos sistemas se han informatizado, y se cuenta también con los servicios de correo electrónico, directorio, portal, intranet y similares.

El desarrollo de herramientas computacionales ha sido importante también en apoyo a las actividades de evaluación, por ejemplo los sistemas de administración de especificaciones y de reactivos, y los que se han desarrollado para la lectura y captura de resultados; las tareas de difusión, con el soporte del portal del instituto y el *Explorador de Excale*; y las actividades del Consejo Consultivo.

Los tres cuerpos colegiados del instituto han funcionado con regularidad y eficiencia. Debe reiterarse su importancia respectiva, con base en las características de cada uno: la composición plural de la Junta Directiva, que asegura la autonomía del instituto; la solidez académica del Consejo Técnico, que es la mejor garantía de la calidad de su trabajo; y la participación de todas las entidades federativas en el Consejo Consultivo, que constituye el punto de contacto del instituto con el sistema educativo nacional.

Por otra parte, no se ha puesto en funcionamiento un servicio profesional de carrera propio del instituto. Como se ha señalado ya, tampoco ha sido posible poner en operación los instrumentos jurídicos y financieros que le permitan integrar a su patrimonio posibles recursos autogenerados y proyectar el trabajo de investigación con perspectiva multianual.

LAS PRINCIPALES AMENAZAS

Para terminar, conviene referirse a dos problemas que son otras tantas amenazas para el instituto: el primero ha sido reportado regularmente a la Junta Directiva desde que se originó; al segundo se ha hecho alusión hasta ahora de manera menos precisa.

El problema más antiguo: las demandas laborales

Una consecuencia inesperada de la obtención del registro de la estructura de plazas del instituto fue que los perfiles de las plazas autorizadas y los requisitos para ocuparlas no correspondieron a las características de algunas de las personas que habían estado desarrollando actividades para el INEE al amparo de contratos de honorarios y que, en consecuencia, no

podieron incorporarse como personal de base. Algunas de esas personas presentaron demandas en contra del instituto, las que fueron admitidas por las instancias laborales.

Pese a que los antecedentes de este tipo de problemas hacen previsible que, en la mayor parte de los casos, el INEE perderá esas demandas, la postura de la cabeza del sector educativo al que pertenece el instituto, así como la de las instancias globalizadoras -las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública- ha sido vaga y, en el fondo, coincidente en el sentido de no considerar aceptable que el INEE negocie con los demandantes liquidaciones razonables, lo que implica que la única solución legalmente procedente sería la que consiste en esperar los laudos que en su momento dicte la autoridad laboral, a sabiendas de que ello implicará el pago de cantidades mucho más elevadas a las que habrían sido necesarias en caso de que se hubieran llevado a cabo negociaciones individuales, en un momento temprano de los litigios.

Debe subrayarse que el origen del problema es, de manera precisa e injustificada, que desde la creación del INEE en agosto de 2002, hasta la aprobación inicial de su estructura de plazas, tres años más tarde, el desarrollo de las actividades encomendadas al instituto debió hacerse con personal contratado por honorarios, lo que fue aceptado por todas las instancias involucradas, pero no es reconocido formalmente en el momento de enfrentar las demandas mencionadas.

Un elemento adicional que complica la situación es la decisión de que las relaciones laborales del instituto se regulen por el Apartado B contemplado por el Artículo 123 de la Constitución, y no por el Apartado A, en contra del criterio jurídico de la Suprema Corte de Justicia.

El pago de las liquidaciones que probablemente establecerán los laudos de la autoridad laboral representará una carga muy fuerte sobre las finanzas del instituto. A pesar de que el propio INEE ha hecho previsiones cada año a partir del presupuesto que se le ha autorizado, de no recibir en su momento el apoyo correspondiente, el Instituto podrá verse en la necesidad de dejar de cumplir con algunas de sus tareas fundamentales.

El problema más reciente y creciente: la rigidez administrativa

En forma no excepcional en el sector público, el INEE enfrenta a diario problemas considerables para

ejercer recursos de los que ya dispone, para realizar actividades cuyas características no tiene en cuenta la normatividad vigente. Esto hace que, en no pocos casos, los funcionarios deban enfrentar un dilema inaceptable: dejar de hacer actividades importantes para cumplir la misión del instituto, o infringir algunas disposiciones, al menos según la interpretación prevaleciente en las instancias fiscalizadoras, que suele ser estrecha.

En los últimos ejercicios, la complejidad de las evaluaciones ordinarias a cargo del INEE ha aumentado, han comenzado a manejarse algunas investigaciones, y se ha incrementado el número de estudios especiales y acciones de difusión con una dimensión colegial importante. Todo ello implica frecuentemente la realización de acciones muy especializadas, cuyos tiempos y características no son iguales a las de la mayor parte de las acciones usuales en las dependencias gubernamentales. En forma paralela, además, han aumentado los controles administrativos y las exigencias -por lo demás muy justificadas- de la transparencia y el combate a la corrupción.

El resultado de lo anterior es un serio riesgo de parálisis institucional o, al menos, de limitación a las tareas más rutinarias, junto con un fuerte desaliento por parte del personal de la institución, en especial del implicado directamente en los aspectos sustantivos de la misión del INEE.

En ese desaliento influye también la ausencia de prestaciones y estímulos para el personal, en especial posibilidades de ascenso dentro del mismo instituto a medida que se alcanzan niveles de competencia superiores gracias a las acciones de capacitación, esto a consecuencia de la inexistencia de un servicio profesional de carrera propio y, desde luego, de la asignación de los recursos necesarios. Todo esto es un riesgo cuya importancia no debe minimizarse.

Una posible solución común: el cambio del estatus jurídico

Desde que se publicó el Decreto Presidencial que creó al INEE, en agosto de 2002, algunas personas opinaron que esa figura jurídica no era la mejor para el nuevo organismo, ya que no podía darle una plena autonomía respecto del poder ejecutivo.

La exposición de motivos del Decreto de 2002 señala que se optó por esa vía por la necesidad de poner en marcha el INEE en los plazos más cortos posibles, sin que eso se opusiera a que más tarde el decreto fuera sustituido por una ley que diera autonomía al instituto. Desde entonces se han presentado varias iniciativas de ley al respecto, tanto

en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados, con planteamientos diversos, pero hasta ahora ninguna ha sido aprobada.

Una ley puede, desde luego, dar más autonomía al INEE, aunque no cualquier fórmula para ello será adecuada; la experiencia de los seis años transcurridos refuerza la opinión de que es esencial que se respete el carácter técnico del organismo, por lo que parece más adecuada una figura similar a la del nuevo Instituto de Estadística y Geografía, que la de organismos autónomos constitucionales, como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Banco de México.

La combinación de una Junta Directiva plural y un Consejo Técnico integrado por especialistas reconocidos, que distingue actualmente al instituto parece buena en este sentido y ha conseguido, de hecho, que se mantenga por encima de las disputas partidistas, fiel a su misión eminentemente técnica. Pero además de mayor autonomía, una ley que modificara el estatus legal del INEE podría ayudar a resolver los dos problemas mencionados, que constituyen las amenazas más serias para su futuro desarrollo, así:

Una ley podría dar al INEE un estatus que lo asimilara a un centro público de investigación, con lo que podrían facilitarse en forma importante algunos aspectos administrativos, en especial los relacionados con investigaciones y otros proyectos multianuales.

Podría también definirse de manera clara la ubicación del instituto en el marco jurídico del Apartado A, en lo relativo a relaciones laborales.

Un artículo transitorio podría también considerar la asignación, por única vez, de los recursos suficientes para la solución de las demandas laborales que enfrenta el instituto.

CONSIDERACIONES FINALES

La evaluación es una herramienta que, si se hace y usa bien, puede contribuir en forma importante a sustentar decisiones que lleven a mejorar la situación de lo evaluado; si se hace o usa mal, sin embargo, puede tener consecuencias contraproducentes.

A lo largo de sus primeros seis años de existencia, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se ha esforzado por hacer buenas evaluaciones de diversas dimensiones de la calidad del sistema educativo mexicano, y ha tratado también de que los resultados se utilicen de manera adecuada, para que sean positivos. La postura del INEE no ha sido siempre comprendida y, en los últimos tiempos, sus puntos de vista sobre la evaluación y su utilización no coinciden con los que prevalecen en la política educativa.

Una revisión cuidadosa de los trabajos del instituto descritos en este documento, y una discusión sería sobre las concepciones que los sustentan, que se confronten en forma argumentada con posturas alternativas y se analicen por personas calificadas, podrá permitir a las autoridades tomar las mejores decisiones para el futuro de la evaluación educativa en México.

Si se atienden los problemas detectados y se valora el papel que puede jugar en un sólido Sistema Nacional de Evaluación, el INEE podrá continuar su desarrollo, con aportaciones cada vez más valiosas a la calidad del sistema educativo. Con los ajustes que sean necesarios, lo conseguido hasta ahora será, estoy seguro de ello, el mejor punto de partida para emprender una etapa aún más fructífera que la primera. Ojalá que el INEE tenga las condiciones necesarias para ello.

