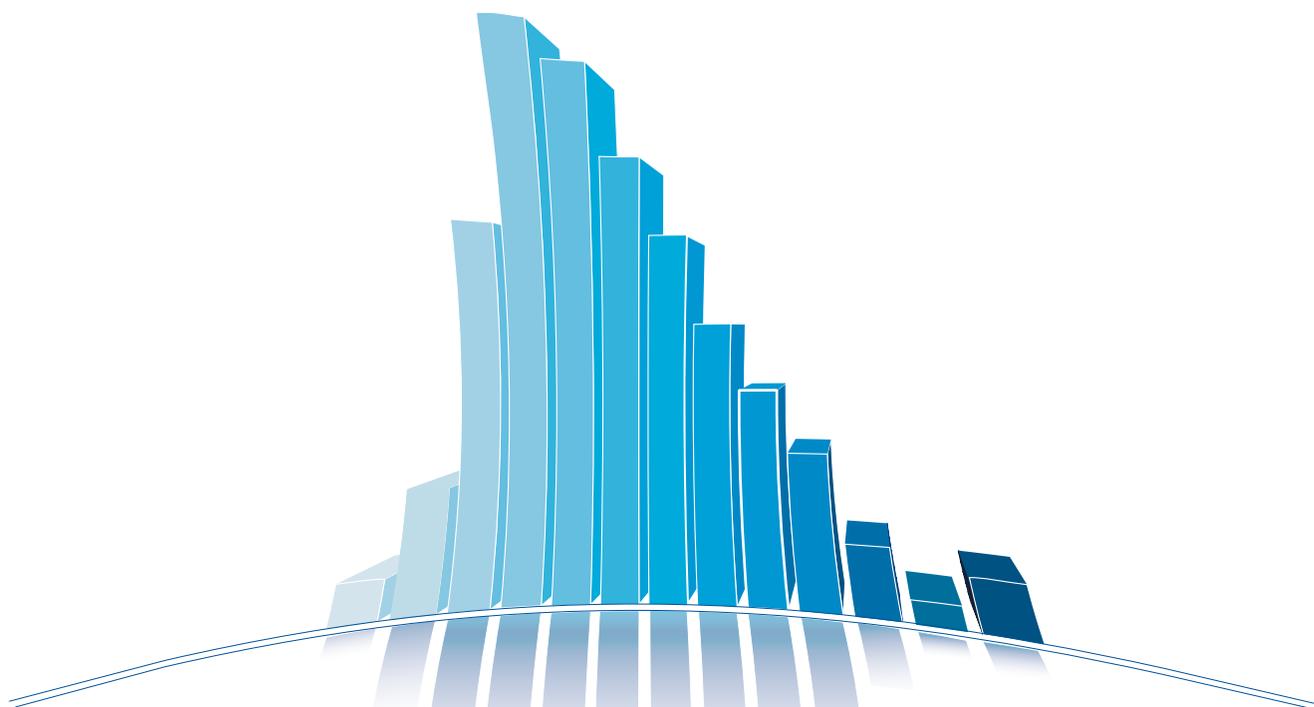


Políticas y sistemas de evaluación educativa en México

Avances, logros y desafíos



Informe para la Reunión Ministerial del Grupo E-9 (UNESCO)



Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación

MÉXICO 13 - 15 de febrero 2006

**POLÍTICAS Y SISTEMAS
DE EVALUACIÓN EDUCATIVA
EN MÉXICO**

AVANCES, LOGROS Y DESAFÍOS

Informe para la Reunión Ministerial del Grupo E-9 (UNESCO)

México, 13-15 de febrero de 2006

POLÍTICAS Y SISTEMAS DE EVALUACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO. AVANCES, LOGROS Y DESAFÍOS

Autores:

Mtro. Israel Banegas González
Mtro. Emilio Blanco Bosco

Coordinación editorial:

Miguel Á. Aguilar R.
Beatriz Cepeda Hinojosa
Omar Torreblanca Navarro
Diana Luz Flores Vázquez

Diseño y formación:

Juan Cristóbal Ramírez Peraza
Luis Enrique Ramírez Juárez

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

José Ma. Velasco 101, Col. San José Insurgentes, Delegación Benito Juárez, C.P.03900,
México, D.F.

Primera Edición 2005

El contenido, la presentación y disposición en conjunto y de cada página de esta obra son propiedad del editor. Queda prohibida su reproducción parcial o total por cualquier sistema mecánico, electrónico u otro, sin autorización escrita.

Impreso en México

ISBN 968-5924-09-0

Índice

Prefacio	5
0. Introducción	7
1. México y su sistema educativo	11
2. Los objetivos del Sistema Educativo Mexicano	17
3. Las principales políticas de evaluación de la educación en México	21
4. Las formas de difusión y uso de la evaluación	47
5. Los desafíos y logros de la evaluación	59
6. Planes y recomendaciones para el futuro	69
Comentario final	77
Bibliografía	79
Anexos	85

Prefacio

Pocas dudas pueden abrigarse en cuanto a la importancia de la educación para todo país, tanto en lo relativo al avance de la economía y la mejora de la competitividad, como en lo que tiene que ver con la cohesión social y la riqueza de la vida cívica y cultural.

En este marco, la evaluación adquiere una importancia cada vez mayor en los sistemas educativos, como elemento fundamental de todo esfuerzo de mejora. Esta tendencia se aprecia también en la creciente presencia de proyectos internacionales de evaluación, como los que lleva a cabo la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo –v. gr. el TIMSS– y el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Por lo anterior, como anfitrión de la VI Reunión Ministerial del Grupo E-9, que reúne a los nueve países más poblados del mundo en desarrollo, México escogió como tema central precisamente el de la evaluación educativa.

Desde hace más de tres décadas, México ha desarrollado diversas iniciativas para la evaluación de su sistema educativo. En el último lustro destacan, en este sentido, la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y los trabajos para integrar las múltiples actividades y programas de evaluación en un auténtico Sistema Nacional. La experiencia de participar en proyectos internacionales en este campo ha dejado también valiosas lecciones.

Estas experiencias han mostrado el beneficio potencial de la evaluación educativa, pero también la necesidad de desarrollarla cuidadosamente y teniendo en cuenta siempre nuestra realidad, que es la de un país con una población numerosa, en parte concentrada en grandes ciudades, pero también dispersa en un extenso territorio, con una gran diversidad étnica e importantes sectores que viven todavía en situación de pobreza.

La tarea de preparar el documento mexicano para la Reunión Ministerial se encomendó al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que ha recogido la rica experiencia de nuestro país en este ámbito, tanto en sus avances como en sus tropiezos.

Con este documento México espera aportar elementos valiosos para la discusión que sostendrá el Grupo E-9 durante la reunión de Monterrey. De esta manera podrán derivarse acuerdos que permitan a los países miembros desarrollar políticas y sistemas de evaluación que contribuyan al propósito común último de mejorar la calidad educativa.

Reyes S. Tamez Guerra

Secretario de Educación Pública de México

0. Introducción

Objetivos, cobertura, y condiciones de elaboración del informe

El presente informe se enmarca en el contexto de los preparativos para la reunión ministerial del Grupo E-9, a celebrarse en México en febrero de 2006. Su objetivo general es exponer las políticas y sistemas de evaluación de la educación en México, de conformidad con los lineamientos acordados en el encuentro de El Cairo en julio de 2005.

Las evaluaciones abordadas comprenden fundamentalmente el nivel de educación básica¹. El período considerado abarca desde la década de 1970 hasta la actualidad, destacándose significativos avances en la calidad técnica, regularidad y difusión de las evaluaciones.

Para la elaboración del informe se ha recurrido principalmente a dos tipos de fuentes. El primero comprende los numerosos documentos elaborados por diferentes organismos relacionados con la evaluación educativa en México. Por otra parte, se han realizado entrevistas y reuniones con funcionarios de algunos de estos organismos, directamente involucrados en las experiencias de evaluación más relevantes a nivel nacional. Una vez elaborada la versión preliminar se presentó a un conjunto de expertos académicos y funcionarios vinculados a la evaluación educativa en México, incorporándose sus aportaciones a la versión final². Posteriormente se recibieron e incorporaron comentarios y sugerencias de la UNESCO.

Una breve definición de evaluación educativa

Se entenderá por evaluación un proceso que comienza por la medición de una cierta

¹ Por educación básica se entiende la educación inicial, preescolar (de 3 a 5 años), primaria (6 años) y la educación media básica (3 primeros años de educación secundaria).

² Los autores de este documento desean agradecer la invaluable colaboración de las siguientes personas: Lic. Felipe Martínez Rizo (Director General del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación – INEE); Mtro. Rafael Santiago Vidal Uribe (Director General Adjunto - INEE); Mtro. Juan C. Palafox Pérez de Salazar (Consultor Internacional de UNESCO); Dr. Eduardo Backhoff Escudero (Director de Pruebas y Medición – INEE); Dra. Guadalupe Ruiz Cuéllar (Directora de Evaluación de Escuelas – INEE); Mtra. Ma Luz Zarazúa (Directora de Relaciones Nacionales y Logística – INEE); Ing. Roberto Peña Reséndiz (Director de Evaluación de Políticas y Sistemas Educativos de la Dirección General de Evaluación – DGEPE, SEP); Dr. Carlos Muñoz Izquierdo (Director del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación - Universidad Iberoamericana); Dra. Teresa Bracho González (Profesora e Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas); Lic. Sergio Martínez Dunstan (Director de Evaluación y Análisis del Proceso Educativo – DGEPE, SEP); Dr. Antonio Gago Huget (Coordinador de Asesores del Secretario de Educación Pública); Dr. Leonel Zúñiga Molina (Titular de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la SEP); Dra. Sylvia Schmelkes del Valle (Coordinadora General de Educación Intercultural Bilingüe); Lic. Ana María Aceves Estrada (Directora General de Evaluación de Políticas de la UPEPE); Dr. José Ángel Pescador Osuna (Miembro del Consejo Técnico del INEE); Mtro. Guillermo Ortíz Vázquez (Director de Evaluación y Estadística - Secretaría de Educación de Coahuila); Mtro. Andrés Magaña Moreno (Subdirector de Evaluación e Información Educativa - Secretaría de Educación de Colima); Montserrat Bataller Sala (Directora General de Política Educativa – Secretaría de Educación de Guanajuato).

variable, seguida de la comparación de esta medida con un estándar determinado, a fin de realizar un juicio sobre el carácter adecuado o inadecuado de la realidad observada. Evaluar, por lo tanto, no es simplemente medir una realidad, sino también juzgarla de acuerdo con criterios relevantes.

Esta breve definición tiene la ventaja de no limitar de antemano qué aspectos de la educación pueden ser evaluados. La evaluación educativa debería partir de un criterio de calidad suficientemente amplio como para abarcar todos los aspectos significativos del sistema: gestión y administración; políticas y programas; recursos y eficiencia; capacitación de los maestros; acceso y permanencia de los alumnos; aprendizajes y habilidades adquiridas; impacto en las vidas de los individuos y en la sociedad en su conjunto; etcétera.

La evaluación, asimismo, no debe recurrir exclusivamente a un solo tipo de metodología, dado que la complejidad de los aspectos a evaluar requiere de múltiples aproximaciones. Una buena evaluación del sistema educativo debería recurrir tanto a enfoques “macro” como “micro”, tanto a estrategias “cuantitativas” como “cualitativas”, tanto a acercamientos censales como muestrales.

Finalmente, la definición propuesta busca abarcar diversos objetivos de la evaluación: formulación de diagnósticos; diseño de políticas y programas; asignación de recursos; rendición de cuentas por parte de las autoridades y los actores educativos; retroalimentación de escuelas, maestros y alumnos; decisiones sobre aprobación o desaprobación; etcétera.

La evaluación educativa en los países del E-9

Los países integrantes del E-9 se caracterizan fundamentalmente por el gran volumen de su población educativa, así como por marcadas desigualdades regionales, socioeconómicas y culturales. Los elevados niveles de pobreza y marginación de estos países, particularmente agudos en las áreas rurales o geográficamente aisladas, presentan el reto más importante para ofrecer una educación equitativa y de calidad para todos. En particular, persisten elevadas tasas de inasistencia, repetición y deserción por causas socioeconómicas. El marcado multiculturalismo que suele existir al interior de algunos de estos países plantea además la necesidad de ofrecer una educación adaptada a las cosmovisiones y necesidades de diversos grupos.

Esto implica que los sistemas educativos de nuestros países enfrenten retos muy diferentes a los de los países desarrollados: universalizar el acceso y la permanencia en el sistema, ampliando la oferta educativa de calidad y evitando la deserción; reducir las desigualdades regionales, socioeconómicas y de género, a través de políticas compensatorias que trasciendan el ámbito educativo; mejorar la gestión y administración del sistema educativo, volviéndolo más eficaz y eficiente; satisfacer las demandas de grupos culturalmente diferentes; y fortalecer las capacidades de los actores locales para demandar servicios educativos de calidad.

Por lo anterior, es necesario pensar en el desarrollo de sistemas de evaluación adecuados a tales características, que brinden información pertinente sobre estos múltiples desafíos. En primer lugar, la complejidad de los sistemas educativos debería promover la participación de múltiples actores de manera descentralizada. En

segundo término, el gran tamaño de estos sistemas supone que no siempre son deseables las evaluaciones censales, sino que en ocasiones es necesario utilizar diseños robustos basados en muestras. En tercer lugar, la evaluación deberá guiarse por criterios amplios, sin limitarse a los aprendizajes de los alumnos; otros aspectos como las trayectorias y procesos escolares, la gestión del sistema, y el impacto de la educación a nivel de la sociedad en general deberían ser considerados. Finalmente, los estándares utilizados deberán contemplar la diversidad socioeconómica y cultural de los contextos educativos; en este sentido, en países con las características del E-9 es fundamental evaluar el funcionamiento y los efectos de los programas educativos orientados a los alumnos más pobres.

La evaluación educativa en México y el presente informe

En el caso de México, construir un buen sistema de evaluación es un proceso complejo de largo plazo. El gran volumen de población en edad escolar y su acelerado crecimiento; su dispersión y movilidad territorial; las profundas desigualdades socioeconómicas, culturales y demográficas entre las regiones y las entidades; todos estos factores han condicionado la construcción de un sistema educativo que opera en condiciones heterogéneas y muchas veces difíciles, a través de múltiples modalidades y programas. Dadas estas características, no es posible pensar en un sistema de evaluación de la educación centralizado, o guiado por criterios restrictivos de calidad. De forma progresiva, la evaluación de la educación en México ha asumido una estructura diferenciada y relativamente descentralizada, aunque aún no totalmente articulada.

Debido a ello, sintetizar el conjunto de evaluaciones en México es una tarea compleja, necesariamente selectiva. En este informe se privilegian aquellas iniciativas específicamente orientadas a obtener un diagnóstico sobre el sistema educativo con vistas a su mejora, no obstante lo cual, también se reportan evaluaciones destinadas a la certificación de conocimientos y competencias. Existen otras experiencias meritorias que no ha sido posible incluir por razones de espacio, particularmente a nivel de las entidades federativas. Debido a su complejidad y diversidad, tampoco ha sido posible presentar una revisión exhaustiva del sistema de evaluación en el nivel de educación superior.

Síntesis de los capítulos

Los primeros dos capítulos del informe resumen las características del sistema educativo mexicano, su desarrollo histórico y los objetivos por los que se rige. El énfasis está puesto en la complejidad operativa del sistema, la multiplicidad de servicios que brinda, y su carácter relativamente descentralizado. Los objetivos formales de la educación mexicana se caracterizan por su amplitud y su carácter humanista, destacándose –además del desarrollo de habilidades cognitivas– la capacidad de crítica y creación, el respeto a la diversidad, el fomento de actitudes democráticas y el desarrollo de capacidades para la vida.

El tercer capítulo desarrolla las características de las principales evaluaciones na-

cionales e internacionales aplicadas en México, en las áreas de aprendizajes, escuelas, y maestros. Debe resaltarse la progresiva construcción de un sistema nacional de indicadores, comparables a través del tiempo, que permite realizar diagnósticos sobre una amplia gama de aspectos; entre ellos, la evaluación de aprendizajes es la que muestra un desarrollo más avanzado. Sin embargo, la evaluación de maestros y escuelas se ha fortalecido progresivamente mediante diversas iniciativas, entre las que se incluyen interesantes experiencias de autoevaluación. El informe privilegia aquellas experiencias que, por su rigurosidad técnica o su carácter innovador, pueden ser útiles para la mejora de la calidad de la evaluación en países con las características del E-9.

En el capítulo cuarto se aborda la situación actual de México en materia de difusión y uso de los resultados de las evaluaciones. Si bien existe un consenso extendido sobre la necesidad de difusión, ésta no siempre se realiza en forma idónea, y no siempre tiene los resultados esperados. En particular, es notoria la falta de mecanismos institucionales de difusión, de forma que ésta resulte de utilidad para la innovación en las escuelas y la rendición de cuentas frente a las familias. No obstante, existe un conjunto de experiencias positivas cuya presentación podría ser de gran utilidad para ejemplificar de qué manera puede optimizarse el uso de los resultados.

El capítulo quinto evalúa el presente de la evaluación educativa mexicana desde una perspectiva crítica. En la primera sección se señalan las carencias que aún muestra el sistema en términos de calidad, cobertura, articulación, difusión y uso de los resultados. Es probable que en la mayor parte de los países integrantes del E-9 se presenten problemas similares, por lo que es necesario asumirlos y compartirlos para buscar soluciones eficaces. Posteriormente, se indican algunas fallas acontecidas en la participación en experiencias internacionales. Por último, se resumen las características positivas y los avances realizados.

Finalmente, en el capítulo sexto se ofrece un conjunto de recomendaciones que pudieran ser útiles para la mejora de los sistemas de evaluación educativa en los países del E-9. Se enfocan aspectos como la ampliación de la cobertura de áreas y temas, la mejora en la calidad de los instrumentos, la coordinación de las iniciativas, la capacitación técnica, y el fomento a la difusión de los resultados.

1. México y su sistema educativo

1.1. Características demográficas y económicas

1.1.1. Demografía

Los Estados Unidos Mexicanos constituyen una federación compuesta por 32 entidades. Su área total es de 1,964,375 Km², de los cuales 1,959,248 Km² con superficie continental y 5,127 Km² corresponden a superficie insular (INEGI³, 2004: 49).

Su población total para el año 2005, según proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), es de 106, 451,679 habitantes. La distribución de la población muestra que, para el año 2000⁴, cerca de la tercera parte se ubicaba en el tramo de cero a 14 años (INEGI 2004: 83), y alrededor del 20% de la población se encontraba en edad de asistir a la educación básica, esto es, en los tramos de cinco a 14 años⁵. No obstante, las cifras indican una tendencia a la estabilización del crecimiento: la pirámide poblacional comienza a ensancharse en su punto medio, lo que deriva en una progresiva estabilización de la demanda en educación básica. Actualmente, el mayor crecimiento de la demanda educativa se concentra en los niveles medio superior y superior (INEE 2003a: 34). Esto representa un primer desafío para el Sistema Educativo Nacional (SEN).

Existe una fuerte heterogeneidad en la distribución de la población entre las 32 entidades federativas, lo que implica condiciones diferentes para la prestación de servicios educativos. La población en edad escolar básica del estado de México, por ejemplo, es de aproximadamente 4, 000,000 de individuos, mientras que en el estado de Baja California Sur esta cifra se acerca a los 130,000 individuos. Estas diferencias poblacionales deben tenerse en cuenta para comprender que cada entidad enfrenta condiciones y necesidades diferentes para la prestación de los servicios educativos.

En cuanto a la distribución según el tipo de localidad, el XII Censo General de Población y Vivienda (2000), indica que un 74.6% de la población vive en localidades urbanas, mientras que un 25.4% habita en localidades rurales⁶ (INEGI 2004: 76). Nuevamente, se observa una gran heterogeneidad entre las entidades a este respecto:

³ INEGI: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática.

⁴ Muchos de los indicadores presentados refieren a este año, ya que es el año en que se realizó el último Censo en México.

⁵ En la tabla 1 del Anexo I se especifica la población correspondiente a cada tramo de edad.

⁶ Definidas éstas como localidades con menos de 2,500 habitantes.

en el Distrito Federal la población urbana prácticamente alcanza el 100%, mientras que en el estado de Oaxaca este porcentaje ronda el 23%. Por otra parte, aunque la proporción de población rural respecto de la urbana va en descenso, el número de pequeñas localidades va en aumento (actualmente existen alrededor de 150,000 localidades con menos de cien habitantes). Esta dispersión implica un segundo e importante desafío para la prestación de servicios educativos (INEE 2003a: 32).

1.1.2. Economía

El Producto Interno Bruto (PIB) total de México ascendía, para el año 2003, a 483,645 millones de dólares a precios constantes de 1995 (CEPAL 2005: 195). Para el mismo año, el PIB *per cápita* ascendía a 4, 682 dólares (precios constantes de 1995). El PIB actual está compuesto mayoritariamente por el sector de servicios (casi un 70% del total)⁷.

La distribución del ingreso en México está caracterizada por una marcada desigualdad. El coeficiente de Gini fue de 0.4541 para el año 2002, mostrando una leve mejoría respecto del año 2000 (INEGI 2002). Estas cifras representan un tercer desafío para el sistema educativo mexicano si se tiene en cuenta la amplia diversidad de situaciones socioeconómicas que debe afrontar.

Un cuarto desafío para el sistema educativo mexicano está representado por la heterogeneidad de las estructuras productivas entre las entidades y regiones. Algunas zonas del país concentran la mayor parte del crecimiento económico, recibiendo elevados niveles de inversión en las ramas industrial y de servicios. En otras regiones predomina una estructura económica estancada, basada en la producción agrícola para autoconsumo. Tales diferencias repercuten en otros aspectos significativos para el funcionamiento del sistema educativo, como el acceso a servicios públicos básicos, que muestra profundas diferencias a lo largo del territorio nacional.

1.1.3. La población y el sistema educativo

Uno de los indicadores básicos para evaluar el desempeño de los sistemas educativos de la región es la tasa de analfabetismo. En México este indicador asciende, para el año 2000, al 9.5% de la población mayor de 15 años (INEGI 2000). Como es de esperarse, su incidencia es mayor entre la población de más edad. Lo destacable es, como sucede con otros indicadores educativos básicos, la existencia de una fuerte heterogeneidad regional. A modo de ejemplo: en la capital del país la tasa de analfabetismo es de sólo 2.9%, mientras que en el estado de Chiapas alcanza un 22.9%.

Para el año 2000, la escolaridad promedio de la población en el tramo de 15 a 64 años era de 7.9 años. En este punto también se observan marcadas diferencias entre las entidades federativas: en la capital del país este indicador alcanza los diez años, mientras que en el estado de Chiapas es de 5.6 años (INEE 2004b: 138).

También es un indicador básico del desarrollo educativo el porcentaje de la población que tiene al menos educación media, respecto de la población de 15 a 64

⁷ En la tabla 2 del Anexo I se indican los porcentajes para cada sector junto a una definición de cada sector.

años. Para el año 2000 este indicador alcanza 21.8%, existiendo importantes diferencias entre las entidades (INEE 2004b: 138). Por su parte, el porcentaje de la población entre 24 a 64 años que tiene al menos educación superior era, para el año 2000, del 15% (INEE 2004b: 139).

Otra de las características poblacionales que históricamente ha representado un desafío para el sistema educativo mexicano es su marcado multiculturalismo. Actualmente, el porcentaje de población indígena se estima superior al 10% del total, con algunas variaciones dependiendo de los criterios utilizados. Esta población se divide en 62 grupos etnolingüísticos diferentes⁸, con sus propias culturas y costumbres. Esto ha llevado al establecimiento de la educación indígena en el nivel primario, diferenciada de la educación primaria general. Para el año 2002, el total de población indígena en edades escolares era de 2, 745,000 personas (INEE 2004b: 59). También en este aspecto se observa una fuerte heterogeneidad entre las entidades. En seis de éstas, el porcentaje de población indígena en edad escolar supera el 25% del total, mientras que en otras cinco entidades este porcentaje no alcanza el 1%.

1.2 El sistema educativo mexicano

1.2.1. Situación actual

El sistema educativo mexicano se caracteriza por su gran tamaño y complejidad⁹. En el presente ciclo escolar, cerca de 32,000,000 de alumnos integran el sistema, de los cuales aproximadamente 25,000,000 se encuentran en el nivel de educación básica. Las características geográficas del país, la dispersión territorial de una parte importante de su población, el multiculturalismo, y los cambios en la inserción económica del país han implicado que el sistema educativo mexicano haya debido diversificar ampliamente su oferta educativa. A esto debe agregarse que, a partir de 1993, la educación básica y obligatoria abarca la educación preescolar, la educación primaria y la educación secundaria (LGE 1993: artículo 37), lo cual supone que deba realizarse un gran esfuerzo para cumplir con este mandato en todo el territorio nacional.

Otro aspecto fundamental a tener en cuenta es la “federalización” del sistema educativo, iniciada en 1992 a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), y consagrada en la Ley General de Educación (LGE) de 1993¹⁰. A grandes rasgos, la federalización del sistema consistió en la transferencia de los servicios educativos del ámbito nacional al ámbito de las entidades federativas. Este proceso implicó la reestructura de la administración educativa tanto a nivel nacional como en cada uno de los estados, y una redefinición de las facultades nacionales y estatales en diversos ámbitos, sin que esto configure una radical

⁸ En la tabla 3 del Anexo I, se ofrece el detalle de la población que habla las lenguas principales de México, así como su distribución porcentual.

⁹ En la tabla 4 del Anexo I se muestran las cantidades totales de escuelas, maestros y alumnos para cada subnivel educativo, en el ciclo escolar 2003 – 2004. Las tablas 5 y 6 presentan la estructura del sistema educativo mexicano, junto a los servicios públicos que se ofrecen.

¹⁰ Los fragmentos más significativos de ambos documentos pueden ser consultados en el Anexo II.

descentralización de los servicios. Si bien las entidades cuentan hoy con un margen de acción considerable en la administración de sus sistemas educativos, la responsabilidad por la unidad del sistema nacional como un todo continúa bajo la órbita del gobierno central. La Secretaría de Educación Pública (SEP) mantiene, a nivel nacional, la autoridad en el diseño de los planes y modalidades de estudio, la elaboración de libros de texto, junto con la responsabilidad de aportar recursos a las entidades y compensar las desigualdades entre éstas.

La estructura actual del sistema educativo mexicano está compuesta por: **a) educación básica**, que comprende: tres grados de educación preescolar, seis grados de educación primaria (1° a 6° grado), y tres grados de educación secundaria (7° a 9° grado); **b) educación media superior** (10° a 12° grado); **c) educación superior**, cuyos grados dependen de la carrera técnica, licenciatura o posgrado de que se trate (INEE 2003a: 29).

A su vez, esta oferta educativa se realiza en dos modalidades: escolarizada y no escolarizada. La *enseñanza escolarizada* se corresponde con la estructura mencionada anteriormente. Dentro de cada uno de los niveles existen diferentes tipos de servicios. En preescolar y primaria se distinguen la educación general, educación indígena, y educación comunitaria. En secundaria los planteles se dividen en generales, técnicos, de trabajadores y las denominadas “telesecundarias”¹¹. En educación media superior se encuentran los bachilleratos y planteles de bachilleratos técnicos, como los del Colegio Nacional de Educación Profesional (Conalep). En educación superior se distinguen los niveles de técnico superior, licenciatura y posgrado. La educación *no escolarizada* incluye educación inicial, especial, semiescolarizada, de adultos y diversas formas de capacitación para el trabajo (INEE 2003a: 27).

A pesar de las dificultades que el tamaño de la población y la diversidad de sus condiciones presentan al sistema educativo, se verifican importantes avances en los indicadores básicos. La tasa de cobertura neta para primaria, en el ciclo escolar 2003 – 2004, alcanza el 98.6%. En secundaria, para el mismo ciclo escolar, dicha tasa alcanza el 72.1%¹² (INEE 2004b: 310). Asimismo, se ha logrado una tasa de supervivencia para el quinto año de primaria del 90.5%, en el año 2000 (UNESCO 2005: 305).

La magnitud del esfuerzo de México por lograr una cobertura universal en educación básica se vuelve evidente cuando se observa la evolución del gasto público en educación, el cual ha crecido a partir del compromiso federal y de las entidades (SEP 1992)¹³.

1.2.2. Breve reseña histórica del sistema educativo mexicano

Las difíciles condiciones geo-demográficas referidas, así como los elevados niveles

¹¹ Esta es una modalidad de educación secundaria implementada desde 1968 para alcanzar a localidades rurales, marginadas, de difícil acceso o con un número muy bajo de egresados de primaria. Su característica es el uso de la tecnología televisiva para impartir las diferentes asignaturas, mientras los alumnos trabajan con un docente orientador por grado. En el ciclo 2004-2005 asistían a esta modalidad más de 1,200,000 alumnos (22% de la población total de la educación secundaria).

¹² En la tabla 7 del Anexo I se encuentran estos indicadores junto a los de deserción y eficiencia terminal para los ciclos escolares 2002 – 2003, y 2003 – 2004.

¹³ En las tablas 8 y 9 del Anexo I puede observarse la variación del gasto público y privado en educación, así como el gasto por alumno, entre los años 1980 y 2004.

de pobreza y segmentación cultural de México han representado desafíos históricos persistentes para el logro de una educación con calidad y equidad. Conforme se han modificado las características de la sociedad mexicana a lo largo del siglo XX, también se han modificado las estrategias que han regido al sistema educativo para la superación de las dificultades antedichas.

A lo largo de la mayor parte del siglo XX, el principal objetivo orientador del sistema educativo fue la expansión de la alfabetización a toda la sociedad, lo que implicó un esfuerzo de universalización de la educación primaria. Esto requirió la construcción de escuelas y la capacitación de docentes en todo el territorio, tarea que quedó a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP), creada en 1921. Dadas las grandes diferencias en el desarrollo nacional, las dificultades para acceder a las zonas más alejadas, y la relativa debilidad de las capacidades locales para sostener este proyecto educativo, la primera mitad del siglo se caracterizó por una tendencia a la centralización del sistema (Arnaut 1998: 245), misma que se consolidó en la década de 1930. El control de la administración, los recursos, programas y textos por parte de la autoridad central presentaron diversas resistencias, cuya superación implicó un trabajo político de largo plazo, aunado a un gran esfuerzo logístico y económico por parte del gobierno federal.

Esto permitió, al menos en el nivel primario, avanzar significativamente en la reducción del analfabetismo, la cobertura del nivel primario, y la ampliación del acceso a niveles educativos superiores. No obstante, subsistían problemas históricos como la atención a las diversidades culturales y locales, la desigualdad en las oportunidades de acceso y permanencia, y en la calidad de los servicios ofrecidos; estos problemas se hicieron más notorios a medida que avanzaba la segunda mitad del siglo XX. Otros aspectos se fueron problematizando con mayor énfasis, como las cargas burocráticas de un sistema centralizado, la desarticulación entre los diferentes actores educativos, y la ambigüedad en sus atribuciones.

Los primeros proyectos desconcentrados de la SEP fueron desarrollados en 1958, aunque en ese momento no lograron concretarse en una descentralización. Diversas transformaciones sociales habían comenzado a evidenciar la necesidad de avanzar en esa descentralización. En particular, las denominadas “cuatro transiciones” de México –demográfica, económica, política, y social (SEP 2001, INEE 2003a)– hicieron evidente la necesidad de desconcentrar la educación pública, a fin de lograr mayores niveles de calidad, eficiencia y equidad (SEP 2001: 16), así como formas de participación social en la educación acordes al nuevo clima de apertura democrática (SEP 2001: 37 y 38).

A fin de lograr estos objetivos y de consolidar los logros obtenidos, en 1992 se comenzó un proceso de reforma del sistema educativo, particularmente de la educación básica y normal. El mismo está basado en un amplio consenso logrado entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), plasmado en el ANMEB de 1992, y la LGE de 1993. Las principales líneas del ANMEB refieren, como se ha resumido en la sección anterior, a la federalización del sistema.

Este proceso ha supuesto grandes desafíos, ya que la descentralización implica el desarrollo de nuevas habilidades de gestión, administración y evaluación por parte

de las entidades. No todas han resuelto sus problemas de la misma forma, ni con el mismo grado de éxito. En el ámbito de la evaluación, es evidente que no todas las entidades le han otorgado hasta ahora la misma relevancia, lo que ha derivado en un desarrollo heterogéneo de las áreas estatales encargadas de esta actividad. Actualmente, pueden observarse diferencias muy importantes entre las capacidades y las actividades de evaluación desarrolladas en cada entidad.

2. Los objetivos del Sistema Educativo Mexicano

2.1 Objetivos generales

2.1.1. *Objetivos educativos plasmados en la Constitución*

El artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los principios y objetivos generales del sistema educativo¹⁴. El criterio central que orienta a la educación está basado en el progreso científico a la vez que se intentan desarrollar los valores democráticos, los valores nacionales y se fomenta el mejoramiento de la convivencia humana, a través del desarrollo de los ideales de fraternidad e igualdad de los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, sexos o de individuos.

Un primer objetivo es la universalidad de la educación básica, derecho de todos los sujetos que será atendido por el Estado en forma gratuita. Asimismo, se establece la laicidad de la educación. Un segundo objetivo es que se imparta educación superior y se apoye la investigación científica y tecnológica así como la difusión de la cultura nacional. En el plano de la formación, se establecen objetivos generales que refieren al desarrollo armónico de las facultades del ser humano, junto con el fomento de valores nacionales de independencia y justicia.

2.1.2. *La Ley General de Educación*

La Ley de Educación aprobada en 1993 retoma los objetivos constitucionales al tiempo que especifica nuevas metas. Desde entonces, los objetivos en su conjunto se han mantenido como una política de Estado relativamente estable (Martínez Rizo 2001).

Las principales metas establecidas en la Ley consisten en: 1) la adquisición de conocimientos por parte de los educandos, así como su capacidad de observación, análisis y reflexión crítica; 2) el fomento del conocimiento y la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país; 3) la promoción del conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas¹⁵; 4) el fomento de actitudes que estimulen la investigación y la innovación científica y tecnológica; 5) el impulso a la creación artística y a la adquisición, el enriquecimiento y la difusión de los bienes y valores de

¹⁴ En el Anexo II puede consultarse la totalidad del artículo tercero de la Constitución.

¹⁵ A este respecto, la fracción IV, del artículo 7° de la ley establece que “Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español”.

la cultura universal; 5) el estímulo a la educación física y el deporte; 6) el desarrollo de actitudes responsables sobre la preservación de la salud, la paternidad y la planeación familiar; 7) la educación en conceptos y principios básicos de la ciencia ambiental, el desarrollo sustentable, la valoración y protección del medio ambiente; 8) el fomento de actitudes positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general¹⁶ (LGE 1993: artículo 7°).

La Ley establece además la equidad como objetivo central del sistema educativo. Para avanzar en esta dirección se establecen medidas como la atención prioritaria a estados y regiones con mayor rezago educativo y socioeconómico, así como el desarrollo de diversos programas compensatorios. En el plano del funcionamiento del sistema educativo, la Ley oficializa los acuerdos sobre la descentralización de la gestión alcanzados con el ANMEB.

Otro de los objetivos plasmados en la Ley refiere al desarrollo de la participación social en la educación, como forma de fortalecer y elevar la calidad, así como de aumentar la cobertura educativa, en el marco de una estrecha colaboración entre la escuela y la comunidad.

Para los fines de este trabajo, interesa destacar especialmente lo que la Ley establece respecto de la evaluación del sistema educativo (LGE 1993: Capítulo II, Sección 4). Allí se indica que la evaluación corresponde a la Secretaría de Educación Pública, sin perjuicio de las evaluaciones que las Secretarías de cada entidad desarrollen dentro de sus propias competencias. Tanto las evaluaciones de nivel nacional como las de nivel estatal deberán tener un carácter sistemático y permanente, tomándose sus resultados como base para la adopción de medidas a nivel de las autoridades correspondientes.

Se establece, asimismo, que las instituciones educativas deberán colaborar con esta tarea, facilitando oportunamente la información necesaria y apoyando los procesos de evaluación. Finalmente, se señala que las autoridades educativas darán a conocer los resultados de las evaluaciones a los maestros, alumnos, padres de familia, y la sociedad en general, con el objetivo de conocer el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad.

2.2 Objetivos educativos del período de gobierno actual

2.2.1. *El Programa Nacional de Educación 2001 – 2006: objetivos en educación básica*

El Programa Nacional de Educación vigente actualmente retoma y especifica las metas educativas reseñadas anteriormente. En este programa, además, se incorporan ciertos cambios en la visión y objetivos del sistema educativo que imprimen una nueva visión de conjunto, sobre todo en lo que respecta a la gestión, evaluación y transparencia del sistema.

Tres objetivos estratégicos estructuran el programa: 1) justicia educativa y equidad; 2) buena calidad de los procesos y logros educativos; y 3) reforma de la gestión

¹⁶ En el Anexo II pueden consultarse los artículos 7° y 8° de la Ley General de Educación.

del sistema. Tales objetivos son desagregados, para cada nivel educativo, en diversos objetivos particulares, metas, y programas para alcanzarlos. Los objetivos propuestos para el nivel de educación básica son:

1. En el plano de la justicia educativa y la equidad: Garantizar el derecho a la educación brindando igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia y el logro educativo para todos los niños y jóvenes del país (SEP 2001: 130). Esto implica particularmente considerar la situación de los grupos social y culturalmente más vulnerables, canalizando recursos para compensar estas desventajas, y diseñando modalidades educativas flexibles.

2. En el plano de la calidad del logro y el proceso educativos: Garantizar que todos los niños y jóvenes que cursen educación básica adquieran los conocimientos, habilidades, valores y actitudes necesarios para desempeñarse plenamente como miembros de familia, ciudadanos, y trabajadores (SEP 2001: 137). Para esto es necesaria la adecuación curricular y de las prácticas pedagógicas, la transformación de la gestión escolar hacia modalidades más comprometidas y participativas, la mejora en los materiales y recursos educativos, así como el fortalecimiento de la formación y la participación de los docentes.

3. En el plano de la reforma de la gestión institucional: Reformar el funcionamiento del sistema a fin de asegurar su eficacia, la continuidad en su evaluación, así como la eficiencia y la transparencia en el uso de los recursos (SEP 2001: 153). Ello implica fortalecer el carácter federalizado de la educación, ampliar las facultades de decisión de los actores educativos de base así como la participación social, promover la evaluación continua del sistema, y fortalecer la rendición de cuentas hacia la sociedad.

2.2.2. La gestión y evaluación del sistema educativo: nuevos énfasis

El programa educativo asigna una de las tres partes que lo constituyen a la exposición de los objetivos y políticas transversales a todos los niveles educativos, destinados a mejorar la gestión, evaluación y transparencia del sistema. Estas metas se enlazan al logro de la equidad y la calidad del sistema en su conjunto¹⁷. La necesidad de estas mejoras está directamente referida a la segmentación geográfica y social del país.

La reforma de la gestión se compone de cinco objetivos particulares que intentan elevar los aspectos de calidad, transparencia y evaluación. Estos son:

1. Coadyuvar a la consolidación del Sistema Educativo Nacional mediante el fortalecimiento del federalismo y la adecuación de la estructura de la SEP.
2. Incrementar los recursos de que dispone el sistema educativo, mejorar su distribución y establecer mecanismos para hacer más eficiente y transparente su uso.
3. Fortalecer los mecanismos de coordinación entre autoridades educativas, consulta a especialistas en el campo educativo, y participación social.

¹⁷ El documento hace énfasis en la calidad como una dimensión de la equidad educativa (SEP 2001: 42). A este respecto, en el Anexo II puede encontrarse un fragmento del Programa Nacional de Educación.

4. Actualizar el marco jurídico de la educación para que constituya un sustento sólido, completo y funcional para la operación de un Sistema Educativo Nacional equitativo y de calidad.
5. La última de las metas estratégicas está directamente referida a la evaluación del sistema. En líneas generales, el programa se propone fortalecer el funcionamiento del sistema educativo mediante la consolidación del sistema de evaluación, el fomento de la investigación y la innovación educativa, y la renovación de los sistemas de información e indicadores (SEP 2001: 91 a 101). Los pasos establecidos para alcanzar esta meta son:
 - a) **La Consolidación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.** Este objetivo pretende garantizar la sistematicidad, amplitud y coordinación de la actividad de los diferentes actores involucrados en la evaluación (p. 25). Las medidas propuestas por el programa para avanzar en esta dirección son: la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), encargado fundamentalmente de evaluar el nivel básico (ver p. 31); la propuesta de creación de un organismo para la evaluación de la educación media superior; la creación y consolidación de diversos organismos de evaluación de la educación superior; el establecimiento de criterios para asegurar tanto la calidad de las evaluaciones como la adecuación de su difusión.
 - b) **El fomento a la investigación y la innovación educativa.** Se destaca la necesidad de recopilar los productos de la investigación e innovación educativas, fortaleciendo la difusión de sus resultados. También se establece la necesidad de fomentar el diálogo sistemático entre investigadores y tomadores de decisiones.
 - c) **El fortalecimiento de la cultura de la planeación y evaluación de programas y proyectos.** En este punto interesa destacar el énfasis otorgado por el programa a transitar de una concepción de la evaluación como mecanismo de fiscalización, a otra que entienda a la evaluación como un fomento al aprendizaje organizacional e individual.
 - d) **El desarrollo del Sistema Nacional de Indicadores Educativos.** Este objetivo apunta a generar nuevos indicadores educativos para integrarlos a los ya existentes, en vista de las nuevas realidades que enfrenta la educación nacional. El Sistema Nacional de Indicadores se concibe como el elemento articulador e integrador de la información sobre el sistema educativo (aprendizajes de alumnos, gestión de escuelas y subsistemas, etcétera), de manera que ésta sea relevante para la planeación educativa, y para que los actores educativos formulen proyectos destinados a la mejora de la calidad educativa (este sistema se expone en detalle en la Sección 3.4).
 - e) **La consolidación del Sistema Nacional de Información Educativa.** El Sistema de Información tiene una importancia estratégica para el programa, dado que está orientado a que la información necesaria para la toma de decisiones educativas y rendición de cuentas en todos los niveles del sistema esté disponible en forma oportuna, amplia y confiable. Las principales áreas que debería cubrir este sistema son los aprendizajes de los alumnos, así como el desempeño de maestros, escuelas, instituciones y entidades. Esto implica incrementar la coordinación y colaboración de las diferentes instancias encargadas de evaluar al sistema y difundir los resultados.

3. Las principales políticas de evaluación de la educación en México

Panorama General

En la historia del sistema educativo mexicano, las políticas de evaluación tienen un carácter reciente, no mayor a cuatro décadas. La sistematización de los esfuerzos, la mejora de su calidad, y la difusión de los resultados, son rasgos que sólo en la última década se han afianzado. Tres periodos se distinguen en este desarrollo:

1. El primero abarca las décadas de 1970 y 1980. A principios de 1970 la Secretaría de Educación Pública (SEP) mejoró y sistematizó significativamente la recolección de información censal para la construcción de estadísticas referidas a la educación nacional. Es también en este período cuando, en el ámbito de la SEP, se realizaron las primeras evaluaciones de aprendizajes en educación primaria.
2. El segundo periodo comprende la década de 1990. En esta etapa se implementó un amplio conjunto de instrumentos de evaluación de aprendizajes en primaria y secundaria, con diversos objetivos: desde la acreditación de niveles educativos, y asignación de incentivos a maestros, hasta la evaluación de aprendizajes en sentido estricto. El proceso de federalización del sistema educativo marcó fuertemente el periodo, lo que incentivó el desarrollo de un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (SNEE) que integrara y coordinara las diversas iniciativas, incluyendo a las Áreas Estatales de Evaluación (AEE)¹⁸.

Es notoria en esta década la preocupación por mejorar la calidad de los métodos de evaluación, así como por obtener información sobre los contextos culturales y organizacionales donde se desarrollan los aprendizajes. Las iniciativas más destacables son: a) la evaluación de los factores de Aprovechamiento Escolar y Preparación Profesional del Programa de Carrera Magisterial; b) la expansión y consolidación del Instrumento para el Diagnóstico de Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria (IDANIS); c) los exámenes de ingreso a la educación media superior y superior desarrollados por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval); d) las evaluaciones de alumnos y escuelas desarrolladas en el marco de los programas educativos compensatorios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe); e) el programa Evaluación de la Educación Primaria (EVEP); y f) las pruebas de aprendizaje denominadas Estándares Nacionales de Español y Matemáticas.

Asimismo, en esta etapa se aplicaron en México las primeras pruebas de aprendizajes de carácter internacional: a) En 1995: *Third International Mathematics and*

¹⁸ Denominación que reciben las dependencias evaluadoras del sistema educativo de cada entidad federativa.

Sciences Survey (TIMSS, a cargo de la IEA¹⁹); b) En 1997: *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación* (LLECE, a cargo de la OREALC²⁰ - UNESCO); c) En 2000: *Programme for International Student Assessment* (PISA, a cargo de la OECD²¹). Sin duda, esto constituyó el comienzo de una experiencia muy importante para la mejora de las evaluaciones a nivel nacional.

3. El tercer periodo comienza en 2001, a partir de la asunción del actual gobierno. Esta etapa se caracteriza por dos avances de importancia en relación a los periodos anteriores. En el terreno político, se confiere un papel estratégico a la evaluación de la educación, como elemento imprescindible para la planeación y la rendición de cuentas por parte de la autoridad educativa (SEP 2001: 100). En el ámbito institucional, se da un paso fundamental hacia la reestructuración de las instancias encargadas de la evaluación, a través de la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)²².

Otras evaluaciones iniciadas en la década de 1990 se han continuado durante este periodo, mejorando progresivamente sus instrumentos y ampliando su cobertura. La SEP, a través de la Dirección General de Planeación y Programación (DGPyP²³), releva periódicamente las estadísticas básicas del sistema educativo en su conjunto. También se han continuado y mejorado los exámenes de Carrera Magisterial que realiza la DGEP, el IDANIS, las evaluaciones de los programas compensatorios del Conafe, y los exámenes aplicados por el Ceneval. Asimismo, se han instrumentado nuevas evaluaciones para abarcar otras áreas y programas del sistema, destacándose el fomento a la autoevaluación de las escuelas impulsado por la DGEP, la evaluación cualitativa del Programa Escuelas de Calidad (PEC)²⁴, el Instrumento Diagnóstico de Habilidades para la Iniciación a la Lecto-Escritura y a las Matemáticas (IDHILEM) en el nivel preescolar.

El Sistema de Evaluación de la Política Educativa (SEPE) y El Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)

A partir del último período se ha desarrollado progresivamente la idea de consolidar el denominado Sistema de Evaluación de la Política Educativa (SEPE), con el objetivo

¹⁹ *International Association for the Evaluation of Educational Achievement.*

²⁰ *Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.*

²¹ *Organization for Economic Cooperation and Development.*

²² Dicho Instituto ocupa actualmente un lugar central en el Sistema Nacional de Evaluación, desarrollando nuevas pruebas nacionales de aprendizajes en educación básica, y participando en la aplicación las pruebas internacionales. También toma a su cargo el desarrollo de un sistema nacional de indicadores, y la realización de investigaciones a partir de los resultados de las pruebas. Al mismo tiempo, difunde los resultados a través de diversos medios. Esta tarea ha requerido de la colaboración de múltiples instituciones, entre ellas las Áreas Estatales de Evaluación (AEE) y diversas dependencias de la Secretaría de Educación Pública.

²³ Anteriormente, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto (DGPPyP).

²⁴ Este Programa, cuya evaluación se presenta más adelante en este mismo capítulo (ver sección 3.3), constituye una de las principales iniciativas del periodo de gobierno 2001-2006 en materia de educación básica. Tiene como objetivo principal mejorar la calidad de la educación en este nivel a través de la modificación de las condiciones materiales y de gestión de las escuelas. La meta oficial para fines del periodo de gobierno es cubrir 25,000 escuelas con este Programa.

de dar seguimiento al avance y los resultados del Programa Nacional de Educación. La concreción de dicho proyecto está pensada para fortalecer la cultura de la evaluación y avanzar en los procesos de rendición de cuentas de las autoridades educativas a la sociedad. La construcción del SEPE es un proyecto de largo plazo, e implica un complejo proceso de coordinación de esfuerzos, construcción de indicadores, y desarrollo de criterios de evaluación. Actualmente, el SEPE aún no puede considerarse completamente conformado, dado que es necesario realizar importantes avances en diversas áreas.

El marco conceptual del SEPE se funda en la metodología conocida como Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados, promovida por la UNESCO y utilizada en varios países de América Latina en programas de gestión de políticas sociales. Bajo esta metodología, se entiende como “gestión integral” de un programa social el proceso de planificación, ejecución y evaluación de dicho programa, buscando la retroalimentación entre estos momentos. Para ello es necesaria una fuerte articulación y colaboración entre el conjunto de actores involucrados en cada etapa del programa, así como la circulación de información válida y adecuadamente contextualizada.

Con base en esta metodología, el SEPE concibe a la evaluación como un proceso dinámico, que debe abarcar las tres fases de desarrollo de Programa Nacional de Educación: *Planeación*, *Ejecución* y *Finalización*. La evaluación de la *Planeación* comprende básicamente la valoración política e institucional del Programa. Por su parte, la etapa de *Ejecución* implica el monitoreo permanente en el desarrollo de las políticas y el cumplimiento de los compromisos asumidos, como forma de diagnosticar posibles desvíos y tomar medidas correctivas. En último término, la etapa de *Finalización* es evaluada a partir de los resultados finales del período, así como por estudios específicos de impacto de políticas y programas.

Tal como se establece en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, los objetivos del SEPE implican –además de la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (SNEE, el cual se analiza en las páginas siguientes)–, el desarrollo de un sistema nacional de indicadores educativos dinámico, conceptualmente pertinente y técnicamente riguroso²⁵. A esto deben agregarse otros dos aspectos fundamentales: por una parte, la evaluación integral de políticas y programas específicos (lo que supone no evaluar únicamente su impacto, sino todas las fases del proceso: diseño, comunicación e implementación, teniendo en cuenta para ello diversos estándares e instrumentos); y por otra, la sistematización de las pruebas de aprendizajes, habilidades y conocimientos en todos los niveles del sistema.

La información generada en el marco de este sistema debe ser de utilidad tanto para las autoridades educativas nacionales y estatales, los actores de base del sistema educativo, como para la sociedad en general. En el primer ámbito, se espera que el SEPE brinde información actualizada y confiable sobre la marcha de las políticas y programas educativos establecidos en el programa, así como sobre el cumplimiento de los objetivos y sub-objetivos estratégicos (equidad, calidad, reforma de la gestión). En el ámbito de los actores de base, se destaca la función que el SEPE podría

²⁵ Las características de este sistema de indicadores, tal como está desarrollado en la actualidad, son desarrolladas en la Sección 3.4.

tener para el intercambio de opiniones en el seno de la comunidad educativa. Finalmente, con respecto a la sociedad en general, la principal función del sistema se entiende a partir de la rendición de cuentas.

La construcción de un sistema nacional de evaluación de la educación (SNEE) eficiente y articulado, ha constituido otro gran desafío de la evaluación educativa nacional durante la última década. Este proceso puede considerarse aún en un estadio intermedio de concreción. El avance en este sentido requiere de la definición y coordinación, para cada nivel del sistema educativo, de las atribuciones de los organismos vinculados con la evaluación (federales, estatales, e instancias externas), así como el fortalecimiento de sus capacidades. El panorama global que se presenta a continuación representa una propuesta simplificada de estructura para el SNEE, la cual debe interpretarse tomando en cuenta el largo camino que aún queda por recorrer.

Como puede observarse en el cuadro 3.1 (ver final del apartado), el SNEE debe articular tres ámbitos de evaluación: el que corresponde a la autoridad federal, el de las autoridades estatales, y el de las instancias externas de evaluación. En cada uno de estos órdenes deben establecerse las responsabilidades y funciones respecto de la visión estratégica del sistema (es decir, la definición de aspectos a ser evaluados, así como de los indicadores y estándares a utilizar), la evaluación de aprendizajes, y la evaluación de escuelas y maestros²⁶.

En la actualidad, tanto la autoridad federal como las instancias externas tienen un papel decisivo en la visión estratégica de las evaluaciones, así como en la conceptualización de las pruebas, métodos, instrumentos y estándares. Dichos ámbitos son además los que coordinan normativa y operativamente la mayor parte de las evaluaciones que se detallarán en las próximas páginas. Las autoridades estatales, en su mayor parte, han tenido hasta ahora un papel generalmente pasivo, limitándose a ser aplicadores y recolectores de las pruebas diseñadas en los niveles superiores.

Esta afirmación general no debe ocultar la considerable heterogeneidad existente entre la iniciativa de las AEE respecto de la evaluación. Como se ha expresado en los primeros capítulos, las autoridades estatales enfrentan condiciones muy heterogéneas en la provisión de los servicios educativos. Esto, aunado al hecho de que aún no se ha consolidado una cultura de la evaluación en la forma que sería deseable, lleva a que las autoridades estatales otorguen pesos diferentes a la evaluación en los programas educativos. Por lo tanto, pueden observarse notorias diferencias en la forma como los estados se involucran en la evaluación educativa, y en el modo como difunden y utilizan sus resultados.

Por lo anterior, si bien aún es necesario realizar avances en la integración de la actividad de la autoridad federal y de las instancias externas, sin duda el aspecto susceptible de mayores mejoras es el que concierne a la participación de las Áreas Estatales de Evaluación (AEE). Debe promoverse que, en el futuro cercano, todos los estados participen activamente en la elaboración de los instrumentos (tanto conceptuales como técnicos) de evaluación, enriqueciendo los criterios utilizados de forma que reflejen la diversidad de situaciones educativas nacionales. Al mismo tiempo, debe fortalecerse la capacidad

²⁶ Por razones de simplicidad en la presentación no se ha considerado el área de evaluaciones internacionales.

de las AEE para que realicen evaluaciones propias, tanto de los programas y políticas educativas de nivel estatal, de las formas de gestión y administración del sistema educativo, como de las pruebas de aprendizaje aplicadas por las instancias externas o la autoridad federal. Esto contribuiría a que los resultados fuesen aprovechados en forma más sistemática para la toma de decisiones y la rendición de cuentas a nivel estatal. Algunas entidades muestran avances significativos en este sentido, pero es necesario que la totalidad de los estados se integren a este proceso.

En lo que concierne específicamente al nivel de educación básica, la construcción del SNEE supone la articulación de la actividad de los organismos evaluadores dependientes de la autoridad federal (en particular de la nueva Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, UPyEPE), de las subsecretarías para cada nivel educativo (Subsecretaría de Educación Básica, SEB; Subsecretaría de Educación Media Superior, SEMS), las Áreas Estatales de Evaluación, y el INEE.

En el nivel medio superior, se agrega la participación de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Media Superior (CEPEMS) para el área de visión estratégica, del Ceneval en la evaluación de aprendizajes, y se tiene prevista la creación de un nuevo organismo encargado específicamente de la evaluación de este nivel.

En el nivel superior, la actividad de evaluación a nivel de la autoridad federal correspondería a la Subsecretaría de Educación Superior (SES), articulándose con instancias externas como el Ceneval, los CIEES, y el Copaes (ver Sección 3.5). A nivel de las entidades, se integrarían las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) en el área de visión estratégica.

CUADRO 3.1: EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN

Niveles	Autoridad federal	Autoridades estatales	Instancias externas
Educación Básica			
Visión estratégica	UPyEPE (DGEP) SEB	AEEs	INEE
Evaluación de aprendizajes			
Evaluación de escuelas y maestros			
Educación Media Superior			
Visión estratégica	UPyEPE (DGEP) SEMS	CEPEMS	INEE, nuevo organismo
Evaluación de aprendizajes	UPyEPE (DGEP) SEMS	AEEs	INEE, Ceneval, nuevo organismo
Evaluación de escuelas y maestros			INEE, nuevo organismo
Educación Superior			
Visión estratégica	SES	COEPES	
Evaluación de aprendizajes			Ceneval
Evaluación de escuelas y maestros	SES		CIEES, Copaes

Fuente: Adaptado del Plan Maestro de Desarrollo 2004-2012 del INEE (INEE 2004a, Anexo C).

En las secciones siguientes se exponen en detalle las iniciativas de evaluación más importantes desarrolladas en México, como forma de dar a conocer la magnitud, diversidad y calidad de los esfuerzos requeridos para la construcción del sistema nacional de evaluación.

3.1. Evaluaciones de aprendizajes en el ámbito nacional

3.1.1. Primeras experiencias de evaluación: las décadas de 1970 y 1980

En esta etapa se implementan las primeras iniciativas de evaluación del sistema educativo. Debido a este carácter inicial, así como al estado del conocimiento sobre evaluación, las pruebas de aprendizaje de este periodo no poseían la calidad que caracteriza a las actuales. No se disponía, por ejemplo, de técnicas psicométricas y estadísticas que garantizaran la comparabilidad de los resultados y la estabilidad de las escalas (SEP 2002a: 388). Por otra parte, consideraciones de orden político se oponían a la difusión de resultados, y dificultaban su incorporación como insumo sistemático para el diseño de políticas. No existía, en este sentido, una cultura de la evaluación desarrollada. A pesar de estas dificultades, los esfuerzos realizados denotan la inquietud creciente de las autoridades por conocer el estado de la educación como forma de mejorar las decisiones de política.

Destaca particularmente en este periodo, el esfuerzo realizado por la SEP para mejorar la información censal sobre el sistema educativo, con el objeto de desarrollar estadísticas confiables y comparables a través del tiempo. Gracias a estos esfuerzos es posible contar hoy con series extensas que permiten conocer tanto la evolución de aspectos básicos (matrícula, cobertura) como algunos procesos escolares relevantes para la calidad (eficiencia terminal, deserción, rezago).

Las primeras evaluaciones de aprendizajes que tuvieron lugar en esa época estaban más orientadas a la selección para el ingreso a niveles educativos superiores que a la evaluación en sentido estricto. En 1972 se aplican las primeras pruebas en gran escala, como insumo de decisión sobre el ingreso de alumnos a la educación secundaria. En el año 1974 se crea la Subdirección de Evaluación y Acreditación²⁷, dentro de la Secretaría de Educación Pública (SEP), y se continúan aplicando pruebas de selección. La primera evaluación de aprendizajes, en sentido estricto, se realiza durante el sexenio 1976-1982 a través de un proyecto denominado "Evaluación del rendimiento académico de los alumnos de 4º y 5º grado de educación primaria", basado en muestras de alumnos con representatividad nacional.

3.1.2. Evaluaciones de aprendizajes desarrolladas en la década de 1990

La década de 1990 representó un avance significativo respecto del período anterior. La federalización del sistema educativo coincidió con un aumento en la preocupación de las autoridades educativas por desarrollar instrumentos de evaluación con-

²⁷ Esta Subdirección sería transformada, en 1984, en la Dirección General de Evaluación (DGE), y en 2005 se denominó Dirección General de Evaluación de Políticas (DGEP).

fiables y sistemáticos, que pudieran ser utilizados para diseñar políticas educativas eficaces. La Ley General de Educación de 1993 establece explícitamente que la evaluación general del sistema corresponde a la SEP; que esta evaluación deberá ser sistemática y permanente; que deberá contribuir a la toma de decisiones por parte de las autoridades educativas; y que deberá ser difundida entre los diferentes actores del sistema, las familias y la sociedad en general (artículos 29, 30 y 31).

En este contexto, la DGEP se convierte en un actor central (Fernández y Mida-glia 2003), encargándose del diseño y la coordinación de múltiples evaluaciones. Sus funciones generales, a cumplir de manera coordinada con las instancias correspondientes, son:

- Evaluar de manera sistemática y permanente el desarrollo del sistema educativo, el cumplimiento de sus objetivos, programas y proyectos, así como su impacto, de acuerdo con lo establecido por el Programa Nacional de Educación.
- Evaluar la asignación de recursos públicos por parte de la Secretaría de Educación Pública, proponiendo medidas correctivas cuando fuera necesario.
- Participar en el desarrollo y coordinación de la política nacional de evaluación educativa, del sistema nacional de evaluación educativa, y de la participación de México en las evaluaciones internacionales.
- Participar en el desarrollo de criterios y parámetros de evaluación.
- Proponer lineamientos generales de evaluación a las autoridades locales.
- Proponer, a partir de la evaluación, prioridades, políticas y programas de carácter estratégico.

Durante la década de 1990, la DGEP continuó con la aplicación del Instrumento para el Diagnóstico de Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria (IDANIS), iniciado sistemáticamente en 1989. A partir de 1994, desarrolló la evaluación del Aprovechamiento Escolar en el marco del Programa de Carrera Magisterial y la evaluación del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE); desde 1996, el programa Evaluación de la Educación Primaria (EVEP); a partir de 1998, las pruebas de Estándares Nacionales. Algunas de estas pruebas continúan aplicándose en la actualidad, mientras que otras han sido sustituidas o sustancialmente modificadas.

Instrumento para el Diagnóstico de Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria (IDANIS)

El IDANIS se aplica sistemáticamente desde 1989 a los alumnos de 6º año de educación primaria con el objetivo de tener un conocimiento individualizado de las habilidades básicas en las áreas verbal, matemática, y de razonamiento, a fin de distribuirlos en las escuelas secundarias. Inicialmente, se aplicó selectivamente en dos entidades, y en 1991 se expandió a 16, con carácter censal. Actualmente la prueba se aplica en veinte de las 32 entidades del país²⁸.

Los resultados de las pruebas aportan información sobre las habilidades de cada alumno, que se ubican en cuatro niveles de logro. Estos resultados también se agrupan por escuela, pero no permiten realizar comparaciones rigurosas entre sus niveles

²⁸ En la tabla 10 del Anexo I pueden consultarse otras características relevantes de esta prueba.

de logro, debido a que, con excepción del Distrito Federal, las pruebas no se acompañan de cuestionarios de contexto. Dichos cuestionarios sí fueron aplicados durante los primeros años de desarrollo de la prueba en todas las entidades participantes, lo que permitió la realización y publicación, a nivel internacional, de los primeros análisis multivariados de base censal orientados a conocer el impacto de los factores de contexto sobre la calidad de la educación en México (Palafox, Prawda y Vélez 1992).

Evaluación del Factor de Aprovechamiento Escolar (Carrera Magisterial)

El programa de Carrera Magisterial se inicia en 1992. Su objetivo principal es establecer una estructura de incentivos económicos y escalafonarios a los maestros y directores, de acuerdo a su desempeño y al de sus alumnos. Se evalúan dos factores básicos: la *preparación profesional* del docente, y el *aprovechamiento* (aprendizaje de los alumnos). Actualmente a través de este último se evalúa a cerca de 7,000, 000 de alumnos de Educación Básica. Esto no constituye, sin embargo, una muestra representativa de la realidad nacional, debido a que el programa es de naturaleza voluntaria: los docentes eligen si desean inscribirse.

La DGEP tiene la responsabilidad principal en la evaluación. Su amplitud ha requerido del establecimiento de estructuras orgánicas donde se involucra tanto al personal centralizado como a las autoridades educativas estatales (Velázquez 2000: 663).

Las pruebas utilizadas son del tipo “basadas en normas”²⁹, lo que ocasiona que no pueda conocerse en sentido estricto lo que los alumnos han aprendido con respecto a los Programas oficiales. A esto debe agregarse que no se recoge información sobre el contexto sociocultural del alumno, lo que no permite hacer estimaciones del valor agregado de las prácticas docentes. Todos estos rasgos derivan en que estas pruebas no puedan ser consideradas como evaluaciones de la calidad de los aprendizajes en sentido estricto. Con excepción de reportes básicamente descriptivos, no se conocen análisis evaluativos de esta información.

La evaluación del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) y el Programa Evaluación de la Educación Primaria (EVEP)

El PARE fue un programa compensatorio a cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), iniciado en el ciclo escolar 1991-1992, orientado a mejorar la calidad de las escuelas en los cuatro estados con mayor nivel de marginación. Uno de los componentes del programa fue la evaluación de los aprendizajes y de los procesos de aula. Se pretendía contar con elementos que permitieran conocer los impactos del programa sobre los aprendizajes, así como mejorar la calidad de los procedimientos de evaluación que utilizan los docentes, y propiciar la autoevaluación de las escuelas (Velázquez 2000: 655).

²⁹ El diseño de estas pruebas supone que tanto los reactivos más sencillos como los más difíciles sean eliminados. Asimismo, los resultados individuales se reportan por referencia a la media poblacional.

La evaluación abarcó de 1991 a 1995, considerándose niveles de aprendizaje y habilidades de los alumnos, características socioeconómicas y antecedentes escolares, así como las condiciones de la oferta educativa (diversas características de los maestros y directores). A partir de estas evaluaciones la SEP presentó informes descriptivos, de gran exhaustividad, desde el año 1992³⁰.

A partir de esta experiencia, se diseñó el Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica (PAREB), en cuyo marco se desarrolló el Programa Evaluación de la Educación Primaria (EVEP). Su objetivo era obtener información que permitiera generar series históricas sobre el nivel de aprendizajes no solamente en los estados que eran objeto de políticas compensatorias, sino también en el resto de las escuelas del país.

Desde el primer levantamiento del EVEP, en 1996, se aplicaron pruebas de aprendizaje de Español y Matemáticas a alumnos de 3º y 6º grado, junto con cuestionarios de contexto a padres, docentes y directores. En los años siguientes se ampliaron las áreas de conocimiento evaluadas, totalizando cinco levantamientos en una muestra *panel* de escuelas hasta el año 2000, y se publicaron los resultados en la página *Web* de la SEP, desagregados de diversas formas. No se conocen análisis más complejos de la información a nivel cuantitativo.

La importancia del EVEP radica en que constituye el primer intento de realizar una evaluación de aprendizajes exhaustiva, del tipo de las que estaban difundándose en la década de 1990 en América Latina. Constituye un valioso antecedente para la evaluación de aprendizajes que actualmente desarrolla el INEE. Por otra parte, el desarrollo de este programa contribuyó a fortalecer a las Áreas Estatales de Evaluación (AAE), dado que se capacitó al personal técnico de las entidades mediante diversos diplomados, seminarios, cursos y talleres.

Olimpiadas del Conocimiento Infantil

El objetivo principal de este instrumento, creado en 1993, es estimular el esfuerzo de los estudiantes a través de un sistema de incentivos y becas. La prueba está destinada a alumnos de 6º grado de primaria, así como de tercer nivel de Cursos Comunitarios, Escuelas Indígenas y Escuelas Particulares. Diversas instituciones son responsables de la implementación de esta prueba, incluyendo a las autoridades educativas estatales, lo que supone una importante coordinación de esfuerzos.

Se cubren seis áreas de conocimiento en las pruebas, vinculadas al currículo vigente: Español, Matemáticas, Geografía, Historia, Ciencias Naturales y Educación Cívica. Cada una de estas áreas es evaluada a través de un conjunto de reactivos de opción múltiple. No obstante, las Olimpiadas no constituyen un instrumento de evaluación de aprendizajes en sentido estricto, debido a que se selecciona para su aplicación a los alumnos que obtienen resultados más destacados en cada entidad (fi-

³⁰ Existen, además, investigaciones cualitativas que enriquecieron significativamente el conocimiento de la situación de las escuelas rurales y de la educación indígena, así como de los desafíos para su mejora (Ezpeleta y Weiss 1996, 2000).

nalmente participan entre diez y treinta alumnos por entidad). De esta forma, en el ciclo 2003-2004, participaron más de 3,200 alumnos en todo el país.

Exámenes del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval)

En educación media y media superior destacan, por la amplitud de su cobertura y la calidad de sus instrumentos, los exámenes que aplica el Ceneval. Dicho centro es una Asociación Civil constituida en 1994, con el objetivo de aplicar exámenes de ingreso a educación media superior y superior, a solicitud de las instituciones interesadas. Los resultados de estos exámenes son utilizados por múltiples instituciones para la admisión de alumnos a los cursos de educación media superior y superior. Interesa destacar aquí los Exámenes Nacionales de Ingreso denominados EXANI-I y EXANI-II³¹.

El EXANI-I se aplica anualmente desde 1994 a los alumnos que desean ingresar a la educación media superior. Las pruebas evalúan la habilidad verbal y matemática, conocimientos disciplinares, e información sociocultural de los estudiantes. Actualmente el número anual de sustentantes es de aproximadamente 600,000.

El EXANI-II también se aplica desde 1994, y evalúa las habilidades de quienes desean ingresar a la educación superior (más de 250,000 sustentantes anualmente). En la definición del contenido de las pruebas ha participado un gran número de instituciones de educación superior, debido a la necesidad de consensar mecanismos de evaluación acordes a sus múltiples necesidades. Las pruebas están divididas en diversos módulos, algunos comunes, y otros optativos según las demandas de las instituciones interesadas.

Es importante destacar que el Ceneval no toma decisiones sobre ingreso y asignación de estudiantes a las instituciones educativas, sino que provee la información necesaria para que las propias instituciones conozcan las características de su demanda y tomen las decisiones sobre admisión de estudiantes.

Estándares Nacionales de Español y Matemáticas

Las pruebas de Estándares Nacionales (EN) representaron una innovación dado que se orientaron a conocer el grado en que los alumnos alcanzaban los estándares mínimos propuestos en los programas oficiales. La DGEP tuvo a cargo la elaboración de las pruebas y el diseño de los mecanismos de evaluación entre los años 1998 y 2003. A partir de ese año, su aplicación se trasladó al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Su diseño buscó elevar la validez y confiabilidad de los instrumentos, para lo cual la SEP convocó a diversos especialistas y funcionarios. No obstante, las pruebas presentaron diversas fallas debido a factores técnicos, administrativos, al gran volumen de las aplicaciones, y al propio carácter novedoso de la iniciativa. La mejora en la concepción y observación de los aprendizajes se refleja en la adopción de un modelo

³¹ En la tabla 11 del Anexo I se encuentra un resumen de las características de ambas pruebas.

de evaluación basado en estándares, así como en la estimación de los resultados mediante el método *Rasch*. Sin embargo, la definición de dominios y estándares no está suficientemente fundada en el currículo nacional; también se han detectado fallas técnicas en las escalas de resultados (INEE 2003a: 45).

Se aplicaron cuestionarios de contexto para los alumnos, así como cuestionarios para revelar las características de los docentes, directores y escuelas. No obstante, hasta el año 2003 no se disponía de un marco conceptual definido para su diseño. En parte debido a esto, se aplicaron cuestionarios diferentes en cada ciclo, lo cual dificultó el uso de los datos para contextualizar los resultados, así como para realizar comparaciones entre ciclos escolares.

Durante los primeros años de la aplicación predominó una lógica que llevaba a recoger información para seis grados escolares cada año, lo cual es poco eficiente dado que la información necesaria para construir buenos diagnósticos puede recogerse a partir de diseños menos costosos, espaciando la evaluación de los grados en el tiempo. La misma aplicación de las pruebas presentaba debilidades: no se realizaban pilotajes, y los levantamientos de datos no se realizaron en los mismos momentos del período escolar en todos los años. Estos factores ocasionaron que no se realizaran estudios intensivos de la información (INEE 2003a: 46).

3.1.3. La evaluación a partir del año 2000

La mayor parte de las evaluaciones implementadas durante la década de 1990 se han continuado y ampliado durante los últimos años, afianzándose como elementos permanentes en la construcción de un sistema nacional de evaluación. En forma progresiva, se han mejorado los instrumentos utilizados para evaluar aprendizajes, y se observa un incremento en la calidad de la participación de algunas entidades, así como en la difusión de sus resultados.

Diversos esfuerzos se han realizado durante los últimos años para avanzar en la consolidación del sistema nacional de evaluación. De entre estos cabe destacar particularmente la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el cual ocupa actualmente un lugar central en la evaluación educativa nacional.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

El INEE se crea en el mes de agosto de 2002 por decreto presidencial³². El decreto de creación establece que al Instituto le corresponde evaluar la educación básica y media superior, a través de las siguientes actividades: el desarrollo de un sistema de indicadores que permita evaluar la calidad del Sistema Educativo Nacional; apoyar la realización de evaluaciones nacionales de aprendizaje; desarrollar modelos de evaluación de escuelas; apoyar la evaluación educativa en las entidades federativas; diseñar instrumentos y sistemas de evaluación adecuados a cada nivel, apoyando en su aplicación y análisis, así como supervisando su implementación; impulsar y forta-

³² Los artículos 1 a 5 de este Decreto pueden consultarse en el Anexo II, Fragmento 6.

lecer la cultura de la evaluación, difundir resultados y capacitar en materia de evaluación; realizar investigaciones en la materia, y coordinar la participación de México en los proyectos de evaluación internacionales.

El INEE cuenta con condiciones institucionales de trabajo que favorecen la calidad de las evaluaciones. Uno de sus principios definitorios es la *autonomía técnica* respecto de las autoridades educativas (INEE 2004a), que garantiza la imparcialidad de los juicios sobre el sistema educativo. De esta manera, el INEE es reconocido como una autoridad confiable y rigurosa en materia de evaluación. Un elemento decisivo de esta autonomía está dado por la composición de su Consejo Técnico, integrado por reconocidos académicos y especialistas en materia de educación, tanto mexicanos como extranjeros.

El segundo principio definitorio del INEE es la *cercanía*, esto es, una relación estrecha tanto con las autoridades educativas nacionales y estatales, como con la sociedad en general y las familias de los alumnos en particular. A través de este principio se busca acercar los resultados de las evaluaciones a los actores mencionados, con el fin de contribuir al desarrollo de políticas educativas eficaces, y fomentar la participación social.

En tercer lugar, el INEE representa un cambio importante en la política de difusión y uso de los resultados, aspecto en el cual se busca explícitamente la mayor transparencia posible, y al que se dirigen múltiples actividades de difusión (ver capítulo 4).

Las pruebas de aprendizaje desarrolladas por el INEE

Actualmente, el INEE evalúa al sistema educativo en diez grandes áreas, las cuales integran el denominado Sistema Nacional de Indicadores (ver Sección 3.4). Entre estas áreas destacan por su relevancia los resultados educativos de los alumnos de nivel básico, en las asignaturas de Español, Matemáticas, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales. En este apartado se presentan las características de las pruebas de aprendizajes desarrolladas por el INEE para generar dicha información, y de los cuestionarios de contexto que acompañan tales pruebas.

A partir de 2003, el INEE está a cargo de las pruebas nacionales de aprendizaje, basadas en muestras con representatividad nacional y estatal, en los niveles primario y secundario de la educación básica. Desde entonces se ha buscado mejorar la calidad de los instrumentos, desarrollándose en 2005 una nueva generación de pruebas denominadas Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale), cuyas características se enumeran a continuación³³.

³³ La tabla 10 del Anexo I resume los rasgos distintivos de estas pruebas, desarrolladas en sustitución de Estándares Nacionales. Constituyen una experiencia inédita en México debido al carácter colegiado, la exhaustividad, y la calidad de sus procesos de planeación y construcción. Se han recogido experiencias de reconocida calidad en el ámbito nacional e internacional, y se ha contado con el asesoramiento de numerosos especialistas, académicos, y actores del sistema educativo. Cada etapa del diseño, construcción, aplicación, análisis y validación de las pruebas Excale está cuidadosamente especificada en manuales técnicos y marcos de referencia (de acceso público en la página Web del INEE www.inee.edu.mx o www.inee.com.mx). Información más detallada sobre el proceso de elaboración puede consultarse en el documento *Plan General de Evaluación de Aprendizaje. Proyectos Nacionales e Internacionales* (INEE 2005).

- Se trata de pruebas de tipo **critierial**. A diferencia de las pruebas de tipo normativo (donde los resultados individuales se interpretan por referencia a las puntuaciones obtenidas por otros individuos), éstas se interpretan de acuerdo con el grado en que los sujetos evaluados dominan un conjunto específico de contenidos.
- Las pruebas están **alineadas al currículo** nacional. Dado que México cuenta con programas unificados, libros de texto gratuitos y una formación docente homogénea, es posible elaborar reactivos de aplicación nacional, los cuales se evalúan de acuerdo con los estándares fijados por estos mismos programas. Esto ha supuesto la realización de un gran esfuerzo de identificación y precisión de contenidos, en el que han participado numerosos especialistas.
- Los reactivos se aplican siguiendo un diseño **matricial**. Esto implica, en términos simplificados, que para evaluar un dominio curricular no es necesario que todos los alumnos respondan la totalidad de los reactivos, sino que éstos pueden muestrearse entre el conjunto de individuos. Esta técnica permite que cada alumno responda un número menor de reactivos (perdiéndose precisión a nivel individual), pero que en la totalidad de la muestra se cubra un espectro muy amplio de contenidos (garantizando su validez a nivel agregado).
- Se ha diseñado un plan de aplicación que comprende la evaluación de **cinco grados** del sistema educativo, desde el nivel preescolar hasta la educación media superior, a través de pruebas específicas. Debido a que los resultados tienden a mostrar escasa variación de un año a otro, no se considera necesario evaluar en cada oportunidad a todos los grados, sino que se ha diseñado un programa cíclico hasta el año 2016 en el cual los grados evaluados se alternan³⁴.
- En cada nivel, las pruebas abarcan diferentes **dominios curriculares y cognitivos**. Los dominios curriculares son considerablemente más amplios en estas pruebas que en la generación anterior, ya que a la evaluación de matemáticas y comprensión lectora agregan –además de una sección de redacción de español– dos nuevos dominios temáticos: Ciencias Naturales y Ciencias Sociales³⁵. Estas pruebas también evalúan las destrezas cognitivas o habilidades de los alumnos en los dominios curriculares relevantes (capacidad de interpretación y recuperación de información; capacidad de razonamiento y resolución de problemas; elaboración de explicaciones, etcétera).
- Los **reactivos** utilizados son fundamentalmente de opción múltiple. Sin embargo, debido a que estos presentan limitaciones cuando se pretende evaluar contenidos complejos o habilidades, se han incluido reactivos de respuesta construida³⁶ en una sub-muestra nacional (como es el caso de la sección de redacción en la prueba de español). En este punto importa destacar la complejidad conceptual de las pruebas, que incluyen en cada área reactivos de diferentes niveles de dificultad, y orientados a diferentes aspectos del aprendizaje. El complejo proceso de

³⁴ La tabla 13 del Anexo I presenta el ciclo de evaluaciones previsto por el INEE hasta 2016.

³⁵ La tabla 14 del Anexo I ofrece una síntesis de los dominios evaluados en cada grado.

³⁶ En este tipo de reactivos, a diferencia de los de opción múltiple, los sujetos evaluados deben elaborar y escribir la respuesta.

construcción, validación y piloteo de estos reactivos puede ser consultado en los Manuales Técnicos disponibles en la página *Web* del INEE.

- Las **muestras** de alumnos y escuelas han sido cuidadosamente diseñadas para garantizar la representatividad de los resultados a nivel nacional y de cada una de las 32 entidades. En 2005 se evaluaron aproximadamente 50,000 alumnos en cada nivel, 2,800 escuelas de nivel primario (6° año), y otros tantos en 2,400 escuelas de nivel secundario (3er año).
- Finalmente, los resultados de las pruebas se presentan mediante **escalas** construidas a través de procedimientos estadísticos basados en la Teoría de Respuesta al Ítem. Los resultados de alumnos, escuelas, entidades y modalidades pueden compararse dentro de cada escala. No obstante, la forma de construcción de cada escala hace que éstas no sean comparables entre sí (es decir, no pueden compararse los resultados en Matemáticas y Español). Estas escalas son divididas en **niveles de logro**, a través de los cuales es posible interpretar los resultados en forma conceptualmente significativa.

Simultáneamente con las pruebas de aprendizaje se aplica un conjunto de cuestionarios denominados “de contexto”, cuya información es fundamental para conocer los procesos implicados en la calidad de los resultados educativos. Dichos cuestionarios son el producto de un proceso de elaboración riguroso conceptual y metodológicamente, en el que participan numerosos especialistas tanto internos como externos al INEE. Concretamente, se aplican los siguientes instrumentos:

- Un cuestionario de alumnos, orientado principalmente a obtener información sobre su contexto familiar y sociocultural, así como aspectos psicológicos y pedagógicos que afectan su rendimiento académico, tales como: trayectorias escolares; expectativas, preferencias y estrategias de aprendizaje; apoyo académico en la familia; uso de recursos informáticos; clima de aula; y percepciones acerca del maestro.
- Un cuestionario de maestros (aproximadamente 26,000 y 14,000 en primaria y secundaria respectivamente), que además de sus características socioeconómicas registra información sobre años de experiencia docente, capacitación y actualización, clima escolar, y currículum implementado.
- Un cuestionario de directores, donde a la información anterior se agrega información sobre la infraestructura y los recursos de la escuela, así como características de la gestión escolar.

Desde 2003, el INEE reporta anualmente los resultados de sus pruebas, a través de la publicación *La Calidad de la Educación Básica en México*. Los resultados incluyen, además de los nacionales globales: comparaciones entre modalidades educativas; comparaciones entre entidades; comparaciones por género; modelos de asociación lineal entre los resultados obtenidos y las características socioeconómicas de las entidades federativas (INEE 2004b, Capítulo 2).

3.2. Evaluaciones internacionales de aprendizajes

Desde 1995 en México se han implementado tres evaluaciones internacionales de calidad de la educación. Siguiendo un orden cronológico, estas evaluaciones han sido: *Trends in Mathematics and Science Study* (TIMSS); *Laboratorio Latinoamericana-*

no de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE); y *Programme for International Student Assessment* (PISA). Dichos estudios no solamente son importantes porque aportan datos para ubicar la calidad de la educación mexicana en el contexto internacional, sino también porque su desarrollo, aplicación y análisis representan una oportunidad inmejorable para desarrollar conocimientos que permitan mejorar los sistemas nacionales de evaluación. En este sentido, cada uno de ellos ha aportado lecciones diferentes.

Trends in Mathematics and Science Study (TIMSS)

El TIMSS es un proyecto patrocinado por la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA). Ha sido aplicado hasta ahora en tres ocasiones (1995, 1999 y 2003), en más de 40 países, con el objetivo de evaluar los conocimientos curriculares en Matemáticas y Ciencias. Conjuntamente con las pruebas, el TIMSS aplica cuestionarios para revelar el contexto sociocultural de los estudiantes y sus actitudes frente al aprendizaje, así como las características de las escuelas y el tipo de enseñanza que reciben (esto último mediante cuestionarios dirigidos al director y a los maestros de las escuelas).

En el año 1995 México participó en la primera aplicación del TIMSS; fueron evaluadas muestras representativas a nivel nacional de alumnos de nueve y 13 años de edad (más de 20,000 y 24,000, respectivamente). Su aplicación en México estuvo a cargo de la Secretaría de Educación Pública.

Antes de la publicación de los resultados, el gobierno mexicano retiró su participación del estudio y decidió no publicar la información obtenida. En el año 2000, la SEP, a través de la Dirección General de Evaluación (DGEP), decidió replicar las pruebas. No obstante, los resultados de este levantamiento tampoco fueron publicados ni analizados.

Hasta hoy, el único análisis de estos resultados fue realizado por el INEE en el año 2003. Sin embargo, las bases de datos presentan carencias de información que limitan su aprovechamiento. Los análisis realizados por el INEE (Backhoff y Solano 2003) son básicamente de tipo comparativo, aunque también se analizan correlaciones entre los indicadores socioculturales de las entidades y los niveles de logro alcanzados en cada una.

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)

Este estudio está patrocinado y diseñado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), perteneciente a la UNESCO. Fue realizado en 1997, y participaron 13 países de la región. Esto convierte al LLECE en una experiencia particularmente interesante dado que se trata de un proyecto de carácter regional, que implicó el trabajo colegiado de numerosos actores, y el desarrollo autónomo de un proceso por demás complejo.

El estudio evaluó los aprendizajes de muestras nacionales de alumnos de 3º y 4º grado de primaria. Además de evaluarse las competencias curriculares en Matemáticas y Lengua, se aplicaron extensos cuestionarios referidos al contexto de los alum-

nos, la gestión escolar y las prácticas pedagógicas de los maestros. La OREALC publicó tres informes de resultados en 1998, 2000 y 2001, que permitieron contar con un panorama general sobre la calidad de la educación en la región, y presentaron interesantes hallazgos respecto de los factores escolares asociados a los aprendizajes.

A pesar de una serie de dificultades experimentadas (ver Capítulo 5, Sección 5.1.2), el LLECE ha representado una experiencia enriquecedora tanto a nivel regional como para el caso mexicano. Ha sido posible extraer valiosas lecciones para mejorar los esfuerzos de evaluación en América Latina. La próxima aplicación del LLECE se realizará en 2006, instancia en la que México ha decidido participar, involucrándose activamente desde las etapas de planeación inicial.

Programme for International Student Assessment (PISA)

El PISA es un programa especial desarrollado por la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE) en el que han participado 49 países. Su objetivo general es evaluar las “habilidades para la vida” (OCDE 2004: 20) de los estudiantes de 15 años inscritos en la educación media. Se enfatiza la necesidad de apoyar con estos resultados las políticas educativas de cada país participante, lo que supone la participación de expertos nacionales en el diseño y adaptación de las pruebas. También se implementan actividades de capacitación de los equipos nacionales encargados de la aplicación y codificación de los resultados. En tanto miembro de la OCDE, México participó en las dos rondas del PISA de los años 2000 y 2003. En ambos levantamientos se evaluaron las áreas de Lenguaje, Matemáticas y Ciencias³⁷.

Los instrumentos aplicados, fundamentados en un sólido marco conceptual acordado por los gobiernos de los países participantes, tienen como objetivo la evaluación de “la capacidad de los estudiantes de aplicar conocimiento y habilidades, y de analizar, razonar y comunicarse efectivamente a medida que plantean, resuelven e interpretan problemas en una variedad de situaciones” (OCDE 2004: 23, traducción de los autores). Por este motivo, también se evalúan habilidades generales (familiaridad con computadoras, estrategias de manejo de los propios aprendizajes, y resolución de problemas).

Se aplican además cuestionarios de contexto a los alumnos, que incluyen información sobre su interés en las áreas de conocimiento enfatizadas, la autopercepción de sus competencias, y sus estrategias de aprendizaje. Los directores de las escuelas contestan, asimismo, un cuestionario donde se revelan las características generales e instruccionales de la escuela, así como aspectos relacionados con la estructura de autoridad y las relaciones entre los miembros.

La gran cantidad de información obtenida habilita un potencial muy amplio de análisis, desde descripciones y comparaciones simples, hasta regresiones jerárquicas para detectar qué factores inciden en los niveles de aprendizaje. No obstante, los análisis realizados hasta el momento en México han sido básicamente de tipo descriptivo y comparativo.

³⁷ En la tabla 12 del Anexo I pueden consultarse otras características específicas de las aplicaciones de todas las pruebas internacionales en México.

La próxima aplicación de PISA está prevista para el año 2006; en esa oportunidad México tendrá una participación más activa que en las anteriores aplicaciones (ver cuadro 5.1 en la Sección 5). Sería deseable que a ese incremento en la participación correspondiera un análisis más elaborado de los datos.

3.3. Evaluaciones de escuelas y maestros

La calidad de la educación implica algo más que evaluar sus resultados; también es necesario conocer la calidad de las condiciones y los procesos en que se desarrollan los aprendizajes. Una buena evaluación del sistema educativo requiere, además de observar el aprendizaje de los alumnos, conocer a las escuelas, sus recursos, sus condiciones de operación y sus procesos organizacionales. También es necesario un conocimiento detallado sobre los maestros y directores, sus condiciones de trabajo y su capacidad pedagógica.

En México la evaluación de escuelas y maestros no tiene aún el grado de desarrollo de las evaluaciones de la calidad de los aprendizajes. Existen, sin embargo, iniciativas que aportan un considerable caudal de información, no obstante lo cual todavía debe avanzarse en el desarrollo de instrumentos e indicadores de evaluación más elaborados.

Evaluación del Factor de Preparación Profesional (Carrera Magisterial)

Este factor, instrumentado desde 1994, constituye la primera experiencia sistemática de evaluación de maestros. Actualmente, más de 700,000 docentes participan cada año en todo el territorio. No obstante, debe recordarse que el Programa tiene como objetivo principal la distribución de incentivos entre los docentes, no la realización de un diagnóstico sobre el sistema educativo. Al igual que en el Factor de Aprovechamiento escolar, los resultados no pueden considerarse representativos debido a la naturaleza voluntaria del programa.

La evaluación se basa en la aplicación de exámenes sobre conocimientos y preparación profesional de tres tipos de agentes: a) docentes que tienen grupo a cargo; b) directores de centros educativos; y c) personal docente de apoyo técnico-pedagógico. Cada una de estas vertientes, además, es evaluada mediante exámenes distintos según las modalidades de educación comprendidas. En términos generales, las pruebas incluyen el conocimiento de contenidos curriculares, normatividad del sistema educativo, así como propósitos y sugerencias didácticas contenidas en los Programas Oficiales. En el caso de los directores se agrega una dimensión referida a la gestión escolar.

Dado que se trata de pruebas que tienen un impacto directo en la situación profesional de los docentes, los reactivos incluidos no sólo deben ser aprobados por la autoridad educativa, sino también por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

La publicación y análisis de los resultados está a cargo de la DGEP. Los resultados individuales se reportan de acuerdo a un índice estandarizado a partir de promedios nacionales, lo que obviamente impide la comparabilidad de los resultados en diferentes años. Los reportes incluyen distintos tipos de agregaciones y ordenamientos,

pero debido a las características antedichas no pueden considerarse evaluaciones de la calidad docente en sentido estricto.

Instrumento de Diagnóstico y Clasificación para el Ingreso a Educación Normal (IDCIEN)

En el año de 1984, los estudios de educación normal se elevaron a categoría de licenciatura. Ese mismo año, la SEP decidió aplicar, por intermedio de la DGEP (en ese entonces con otro nombre), un examen de ingreso en las escuelas normales sostenidas por el gobierno federal, que servía como instrumento de selección de aspirantes. La caída de la demanda de ingreso a las escuelas normales experimentada desde 1987 implicó que el examen fuera resignificado para convertirse en un instrumento de diagnóstico. En 1989, como consecuencia, la prueba pasó a denominarse IDCIEN, utilizándose para obtener un panorama cualitativamente significativo sobre los conocimientos de los estudiantes de educación normal.

A partir de la firma del ANMEB en 1992, con la transferencia de los servicios educativos a las entidades, la aplicación de exámenes en educación normal dejó de ser obligación de la DGEP –con excepción del Distrito Federal–, pasando a constituir una responsabilidad de cada estado. Desde entonces, la DGEP ha apoyado a aquellos estados interesados en aplicar la prueba a sus aspirantes para ingresar a las instituciones formadoras de docentes.

El marco teórico-metodológico y la estructura actuales de la prueba fueron diseñados en 1998, desplazándose el énfasis del dominio de contenidos disciplinares a las habilidades para el aprendizaje. Tres conjuntos de habilidades son evaluadas: verbal, matemática, y de razonamiento formal, distinguiéndose diferentes sub-habilidades en cada uno. La calificación de las pruebas es relativamente sencilla, a partir del porcentaje de aciertos sobre el total de ítems, lo que permite ubicar a los sustentantes en cuatro niveles diferentes de desarrollo de habilidades.

El fomento a la autoevaluación de las escuelas propiciado por la DGEP

Debe destacarse especialmente el gran esfuerzo que, desde la década de 1990, viene desarrollando la Dirección General de Evaluación de Políticas (DGEP – SEP) en torno a la autoevaluación de escuelas. Dado que no siempre era posible utilizar los resultados de las evaluaciones externas para la mejora de las prácticas organizacionales y pedagógicas concretas, la DGEP advirtió la necesidad de fortalecer las capacidades de autoevaluación³⁸ de las propias escuelas, a partir de sus necesidades y condicio-

³⁸ La autoevaluación de las escuelas se define como un proceso de reflexión de la propia organización, a partir de la observación de sus propios procesos y resultados, que puede desarrollarse utilizando diversos instrumentos y estrategias de comunicación. En un sentido general, alguna forma de autoevaluación es un requisito inherente a toda actividad organizacional. No obstante, la autoevaluación como aquí se entiende es un proceso sistemático de diagnóstico, conscientemente dirigido, que utiliza instrumentos relativamente estandarizados, y es compartida por el conjunto de los docentes y directivos que operan en la escuela. Su objetivo es identificar las áreas fuertes y de oportunidad de la práctica escolar (en lo referente a condiciones, procesos y resultados), para proyectar acciones sustantivas de fortalecimiento y mejora.

nes específicas. Con este objetivo, dicha Dirección ha impulsado diversas iniciativas que han implicado, además de la participación activa de las escuelas, el involucramiento de otros actores educativos, las autoridades educativas estatales, las AEE, y el sector intermedio del sistema³⁹.

- De estas iniciativas, la primera consistió en la elaboración de una breve guía de autoevaluación para ser distribuida masivamente entre las escuelas, denominada Las Escuelas Públicas Mexicanas de Educación Básica. *Algunos aspectos a considerar en la autoevaluación escolar* (SEP, 2002). Su objetivo es ofrecer a los supervisores, maestros y directores, una referencia básica sobre la importancia de la autoevaluación, y las etapas que constituyen dicho proceso. El documento incluye, también, una breve descripción de las características que mostraban las escuelas con mejores resultados en las investigaciones realizadas por la propia Dirección.
- La segunda iniciativa posee un carácter más ambicioso en sus objetivos e implementación, y se fundamenta en un exitoso modelo de autoevaluación de escuelas de educación básica desarrollado en Escocia⁴⁰. En 2003 la DGEP tradujo este documento al español y lo adaptó a la realidad del sistema educativo mexicano. El resultado fue un documento denominado *¿Qué tan buena es nuestra escuela? Adaptación de los principales indicadores de desempeño para la Autoevaluación en los Centros Escolares de Educación Básica* (SEP 2002c), del cual se imprimieron 40,000 ejemplares para ser distribuidos entre los supervisores de toda la República. Dicho documento consiste básicamente en una guía de autoevaluación basada en indicadores de desempeño en siete grandes áreas⁴¹.
- La más reciente de las iniciativas, desarrollada a partir de 2002, es aún más ambiciosa y rigurosa en sus objetivos. Consiste en promover una autoevaluación enmarcada en el Modelo Nacional para la Calidad Total, adaptada al contexto de la educación básica. Esta propuesta es un producto consensado entre las autoridades educativas estatales y otros actores del sistema educativo, con la asesoría técnica de un reconocido experto internacional en la materia. El modelo ofrece a las escuelas un programa exhaustivo de autoevaluación, dotándolas de documentos e instrumentos que especifican al detalle los elementos a evaluar y los procedimientos para hacerlo.

La evaluación del Programa Escuelas de Calidad (PEC)

El Programa Escuelas de Calidad es una iniciativa del Gobierno Federal orientada a las escuelas públicas de educación básica. Su operación inició en el ciclo

³⁹ Por sector intermedio se entienden los funcionarios ubicados entre las autoridades educativas y las escuelas: jefes de nivel, jefes de sector, y supervisores.

⁴⁰ *How good is our School? Self-evaluation using performance indicators*. The Scottish Office Education and Industry Department (1998).

⁴¹ Las áreas propuestas para evaluar son: i) aplicación del currículo; ii) enseñanza y aprendizaje; iii) logros de los alumnos; iv) apoyo a los alumnos; v) identidad y clima organizacional; vi) recursos; vii) dirección y liderazgo.

escolar 2001-2002, incorporándose más de 35,000 escuelas en el ciclo 2004-2005⁴².

La evaluación de este ambicioso programa constituye una tarea de grandes proporciones, encabezada por la SEP, que involucra a diversas instituciones. Una primera línea de evaluación destacable es la encargada por la Subsecretaría de Educación Básica (SEB – SEP) al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Hasta el presente se han presentado cuatro extensos informes de evaluación, entre los años 2001 y 2004. Dichos informes no realizan una evaluación directa de las escuelas y sus procesos, sino de la articulación de aspectos más amplios del programa.

A los efectos de evaluar el programa a nivel de las escuelas, el PEC cuenta desde su inicio con una segunda línea de evaluación, de tipo cualitativo⁴³. La misma tiene por objetivo principal identificar los cambios que pueden atribuirse al programa en materia de gestión, participación y prácticas pedagógicas de las escuelas. También se propone retroalimentar las decisiones concernientes al programa, y desarrollar capacidades de evaluación locales, fundamentalmente a nivel estatal (SEP 2003a: 13)⁴⁴.

Desde 2001 se han aplicado múltiples instrumentos de investigación⁴⁵ sobre una muestra de escuelas inscritas al Programa desde el primer año (476 escuelas seleccionadas aleatoriamente al inicio del Programa, en 31 entidades). Esto configura una experiencia inédita de evaluación longitudinal cualitativa, que utiliza mediciones anteriores y posteriores a la instrumentación del Programa. Los informes más significativos publicados hasta ahora son: 1) un extenso reporte descriptivo sobre esta muestra de escuelas, publicado en 2003; dicho informe incluye información exhaustiva sobre el perfil de los maestros y sus prácticas pedagógicas, la gestión organizacional, y la participación social en las escuelas seleccionadas, antes de que el programa comenzara a instrumentarse; 2) un extenso informe publicado en agosto de 2005, que identifica los cambios asociados al programa en la muestra inicial de escuelas, tanto en las dimensiones antedichas como sobre el logro académico de los alumnos⁴⁶ (Loera 2005). En este informe se presta una atención especial a la equidad de los resultados, los factores asociados a los aprendizajes, y el cumplimiento de estándares de proceso y logro educativos.

⁴² Su objetivo general es mejorar la calidad de la educación de las escuelas a través del fortalecimiento y articulación de las áreas federales, estatales y municipales, así como del fomento a nuevos modelos de gestión escolar, práctica docente y participación social orientados a transformar la cultura organizacional y el funcionamiento de las escuelas incorporadas al Programa (Bracho 2004).

⁴³ Dicha evaluación es coordinada por una institución denominada *Heurística Educativa*, por encargo de la SEB.

⁴⁴ La estructura de esta evaluación cualitativa se corresponde con la estructura federalizada de la educación mexicana. Esto significa que en este esfuerzo se ha requerido la participación de las áreas estatales de evaluación y de la DGE, junto con el equipo de *Heurística Educativa*. La DGE aplicó en 2002 las pruebas de Estándares Nacionales para conocer los niveles de logro en esas escuelas. Cada área estatal debe entregar reportes propios. Para asegurar la calidad de estos esfuerzos compartidos se implementó un diplomado dirigido a las áreas estatales, integrado por diversos cursos en métodos y técnicas de evaluación cualitativa.

⁴⁵ En total se han aplicado 20 instrumentos, que incluyen entrevistas, cuestionarios, grupos focales, evaluación de desempeño en áreas de aprendizaje, análisis documental, e incluso videograbaciones.

⁴⁶ Para la evaluación del logro educativo en Matemáticas y Español fueron utilizadas las pruebas nacionales aplicadas por la DGE y el INEE.

Ambos reportes recogen el exhaustivo trabajo de múltiples evaluadores estatales, quienes elaboraron informes para cada entidad y cada una de las escuelas de la muestra⁴⁷.

3.4. El sistema nacional de indicadores educativos

Como se ha visto, una evaluación del sistema educativo con fines diagnósticos requiere de múltiples iniciativas y políticas articuladas en un sistema nacional de evaluación. Idealmente, la información recogida a través de estas instancias debería converger en la construcción de un sistema nacional de indicadores educativos, que permitiera un monitoreo permanente de las múltiples dimensiones del sistema educativo, la calidad de sus insumos, procesos y resultados.

Según ha sido definido en el marco conceptual del Sistema de Evaluación de la Política Educativa (SEPE), la construcción de los indicadores debe estar regida por cuatro criterios generales: i) pertinencia; ii) sensibilidad; iii) relevancia; iv) viabilidad.

La **pertinencia** de un indicador refiere a su “validez de constructo”, es decir, a la capacidad que tiene de medir efectivamente el referente empírico del concepto de interés. La **sensibilidad** hace referencia a su capacidad de registrar variaciones significativas en el fenómeno medido. La **relevancia** de un indicador se relaciona con su capacidad para proveer información sobre los problemas sustantivos –en este caso del sistema educativo–, y por ende, de ser útil para la toma de decisiones. Finalmente, la **viabilidad** hace referencia a la posibilidad de contar con la información necesaria para la construcción del indicador, lo que implica tener en cuenta las dificultades de localización y acceso, así como los costos implicados en su obtención.

En México, el desarrollo del sistema nacional de indicadores corresponde a la SEP, junto con la participación del INEE desde su creación en 2002⁴⁸. Para su construcción se recurre a múltiples fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Consejo Nacional de Población (Conapo), UNESCO, diversas dependencias de la SEP, y las propias pruebas de aprendizaje y cuestionarios de contexto desarrollados por el INEE.

Con la publicación anual del *Panorama Educativo de México* (2003b, 2004c), el INEE ha dado los primeros pasos hacia la consolidación del sistema nacional de indicadores. Esto ha supuesto un gran esfuerzo de definición conceptual, así como de selección, sistematización y procesamiento de la información. En 2004 fueron reportados cerca de un centenar de indicadores, agrupados en diez grandes conceptos (INEE 2004c):

- Contexto sociodemográfico (11 indicadores).
- Contexto socioeconómico (11 indicadores).
- Contexto socioeducativo (diez indicadores).
- Recursos humanos en las escuelas (11 indicadores).

⁴⁷ Sería recomendable que, además de estos reportes, se hicieran públicos los diversos registros de información y las bases de datos construidas, con el objeto de permitir la realización de investigaciones desde múltiples perspectivas e intereses.

⁴⁸ Ver fracción I del Artículo 3º del Decreto de Creación del INEE (Anexo II, fragmento 6).

- Recursos materiales en las escuelas (diez indicadores).
- Recursos financieros del sistema educativo (ocho indicadores).
- Acceso y permanencia en el sistema educativo (cinco indicadores).
- Gestión escolar (cinco indicadores).
- Procesos escolares (17 indicadores).
- Resultados educativos (11 indicadores).

Estos indicadores están desagregados de acuerdo a diversos criterios: entidades federativas, tipo de localidad, niveles educativos, sexo, etcétera. En este apartado, siguiendo los lineamientos establecidos, se focalizará la atención en los indicadores respecto de escuelas y maestros, así como en los indicadores de las trayectorias educativas de los alumnos.

Finalmente, debe destacarse en este ámbito el trabajo conjunto de la SEP y el INEE, que ha llevado en 2005 a la preparación de un primer conjunto común de indicadores básicos.

Indicadores sobre escuelas y maestros

Como se ha expuesto, el sistema construido por el INEE incluye un conjunto de indicadores básicos referidos a los recursos materiales y humanos de las escuelas. La mayor parte están reportados como porcentajes, desglosados por entidad federativa y por modalidad de servicio educativo⁴⁹.

Por otra parte, en la última publicación de *Panorama Educativo de México* (2004c) el INEE ha incluido información sobre la gestión escolar, recogida en las pruebas nacionales de aprendizaje a través de los cuestionarios a maestros y directores. Estos indicadores constituyen un aporte novedoso debido a que se centran tanto en las prácticas como en las percepciones y juicios de los actores escolares. Se destacan especialmente los siguientes índices:

- Satisfacción de los directores con el ambiente escolar (incluye desde juicios acerca de los recursos hasta aquellos referidos a las relaciones interpersonales).
- Trabajo colegiado de los docentes.
- Percepción sobre el logro académico de los alumnos.
- Liderazgo del director (diversos ámbitos).
- Monitoreo que el equipo de la escuela realiza de los avances y resultados escolares (tanto en los aspectos curriculares como en otras áreas de trabajo).

Indicadores sobre el avance educativo de los alumnos

El principal insumo para la construcción de indicadores del avance educativo de los alumnos lo constituyen los datos recogidos por la Dirección General de Planeación y Programación (DGPYP) de la SEP. Esta dirección revela información en forma permanente de la totalidad de los planteles nacionales.

El instrumento utilizado para recoger los datos se conoce como *Forma 911*, integrada por un conjunto de formularios que deben ser completados por el personal

⁴⁹ Dichos indicadores pueden consultarse en la tabla 15 del Anexo I.

directivo de las escuelas. Dichos formularios son repartidos en los centros de trabajo al principio y al fin de cada ciclo escolar, con lo que se tienen dos levantamientos cada año. El espectro de información cubierto por estos formularios es muy amplio: incluye datos relacionados con la cantidad y las características de los alumnos, y con el personal docente y de servicio de las escuelas.

A partir de la información recogida por la *Forma 911*, el INEE construye y reporta diversos indicadores relacionados con las trayectorias de los alumnos en el sistema educativo, tanto en el nivel primario como en el secundario (INEE, 2004c). Para la construcción de estos indicadores también se utilizan datos del Censo General de Población y Vivienda 2000 del INEGI. Los indicadores más significativos son los siguientes:

- Porcentaje de alumnos en edad normativa.
- Tasa de aprobación.
- Tasa de promoción.
- Tasa bruta de transición.
- Tasa de deserción total.
- Tasa neta de deserción intracurricular.
- Eficiencia terminal.
- Porcentaje de jóvenes que concluyeron primaria y/o secundaria.

3.5. Evaluaciones de otros aspectos educativos

3.5.1. Evaluaciones externas en educación superior

La evaluación del nivel superior de educación en México está integrada por múltiples iniciativas en las que participa un amplio espectro de actores institucionales. Dada la complejidad del sistema de educación superior y la gran cantidad de evaluaciones, no es posible presentar en este informe un reporte exhaustivo. Sólo se hará mención, por lo tanto, de las evaluaciones de carácter externo.

- *Exámenes del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval)*. Además de los exámenes mencionados hasta aquí, el Ceneval aplica un numeroso conjunto de exámenes de conocimientos y habilidades en educación superior, ampliamente reconocidos por su calidad. Dichos exámenes tienen por objetivo la evaluación de conocimientos de educación superior, tanto para que los sujetos evaluados continúen con estudios de posgrado (Exani III) como para que acrediten estándares de conocimientos al finalizar la licenciatura (EGEL).

El Examen Nacional de Ingreso III (Exani III), que se aplica desde 1997, es utilizado por las universidades interesadas para tomar decisiones sobre la admisión de los sustentantes a los cursos de posgrado. En su diseño participan numerosos actores provenientes del ámbito académico, representantes de universidades y de órganos educativos nacionales. Se trata de un examen normativo, basado en reactivos de opción múltiple con distintos niveles de dificultad que cubren un amplio espectro de conocimientos, habilidades e información general. El número de sustentantes del Exani III en 2004 superó los 10,400 individuos.

Los Exámenes Generales para el Egreso de Licenciatura (EGEL) tienen por objetivo evaluar conocimientos específicos al término de los estudios de licenciatura. Actualmente el Ceneval aplica diferentes EGEL a un total de 23 carreras, dentro de cada una de las cuales se evalúan sub-áreas de conocimiento.

Además de estas pruebas, el Ceneval aplica una docena más de exámenes de acreditación, entre los que se incluyen la certificación de competencias técnicas y laborales, así como exámenes de licenciaturas en educación preescolar y primaria.

- *Los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES)*⁵⁰. Los CIEES fueron creados en 1991 en forma concertada por la SEP y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Constituyen una excepcional experiencia de evaluación de pares, esto es, evaluación de programas profesionales por parte de colegas reconocidos. Los CIEES son nueve cuerpos colegiados, integrados por académicos, que tienen como objetivo la evaluación interinstitucional de los programas, servicios y proyectos que operan más de 90 de instituciones de educación superior. Esta evaluación es básicamente de tipo diagnóstico, orientada a la mejora de la calidad de los servicios impartidos. No obstante, los CIEES también acreditan programas académicos a través de órganos especializados, y asesoran a instituciones de educación superior.

Las publicaciones de los CIEES son numerosas y de diverso tipo. Actualmente se publican materiales de apoyo a la evaluación, boletines informativos, estudios transversales de tipo diagnóstico sobre el estado de diversas ramas educativas, y marcos de referencia utilizados en la evaluación por cada uno de los Comités.

- *El Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, (Copaes)*. Finalmente, debe destacarse la experiencia del Copaes, asociación civil instituida en el año 2000 a partir de los esfuerzos de la ANUIES, reconocida por la SEP e integrada además por diversas asociaciones profesionales. El Copaes se creó con el objeto de asegurar la calidad de la educación impartida por las instituciones de educación superior, a través de la regulación, evaluación y reconocimiento formal de las actividades de acreditación que desarrollan diversas organizaciones. Para ello, el Consejo elabora criterios de reconocimiento claros, objetivos y públicos. También genera pautas que los organismos acreditadores deben observar en el cumplimiento de sus funciones. Actualmente son 15 los organismos reconocidos por el Consejo, y otros ocho se encuentran en proceso de reconocimiento.

3.5.2. Evaluaciones de otros aspectos de la calidad educativa

Una evaluación de la calidad educativa adecuada a los objetivos nacionales no debería restringirse a medir los conocimientos de los alumnos en algunos dominios de conocimiento. Como se establece en el Capítulo 2, los objetivos de la educación mexicana trascienden la transmisión de conocimientos, incluyendo la formación en valores favorables a la democracia, la tolerancia, el respeto a la diversidad, y el desarrollo de conductas socialmente responsables.

⁵⁰ La información específica sobre los comités, las instituciones evaluadas, y las publicaciones de los CIEES pueden ser consultadas en el sitio Web del organismo: www.ciees.gob.mx.

En México aún no existen evaluaciones sistemáticas sobre la medida en que se alcanzan estos objetivos, por lo que en el futuro cercano deberían desarrollarse iniciativas eficientes para avanzar en este campo. Esto implicará un gran esfuerzo conceptual, donde además de evaluar la calidad de la educación en valores deberá considerarse el desarrollo de habilidades de interacción y participación social, y de la capacidad de control sobre las decisiones vitales. Otro aspecto que debería evaluarse sistemáticamente desde los organismos oficiales es la medida en que la educación incide en las oportunidades económicas y laborales de los individuos⁵¹.

Resulta obvio que la conceptualización y observación de tales efectos es una tarea más compleja que la evaluación de aprendizajes, por lo que el desarrollo de instrumentos adecuados deberá ser el producto de un cuidadoso proceso acordado entre múltiples actores. Asimismo, un espectro tan amplio de problemas no podrá abarcarse exclusivamente desde las instancias públicas oficiales. Éstas deben asegurar información de calidad y proveer elementos suficientes para su adecuado uso e interpretación, pero un aprovechamiento óptimo de la información disponible requiere del concurso de otros actores académicos y educativos.

⁵¹ En este ámbito cabe destacar una incipiente iniciativa del INEE. En su publicación *Panorama Educativo de México 2004* (INEE 2004c: 80) se calculan tasas privadas y sociales de retorno de la educación, desglosada por sexo y estratos geográficos. También se ofrecen datos sobre tasas de desempleo y participación según niveles educativos, desglosadas según diversos criterios (2004c: 89-101).

4. Las formas de difusión y uso de la evaluación

Este capítulo presenta una descripción de las formas de difusión y uso de los resultados de la evaluación en México. Debido a la complejidad del tema, y al reducido espacio con que se cuenta en este reporte, se ofrecerá un panorama general, señalando especialmente algunos aspectos y experiencias destacables.

La difusión de resultados es una dimensión fundamental de la evaluación, dado que confiere sentido a los esfuerzos realizados. Una difusión adecuada a las exigencias y necesidades de los diferentes actores educativos es indispensable para el diseño e implementación de políticas educativas eficaces, así como para la rendición de cuentas frente a la sociedad.

No obstante, no toda forma de difusión es igualmente deseable. No es suficiente con garantizar el acceso a un gran volumen de información, sino que deben ofrecerse las herramientas adecuadas para su interpretación, así como evitar usos inapropiados. Esto implica tener en cuenta la multiplicidad de actores que constituyen los destinatarios y potenciales usuarios de la información, cuyas atribuciones, necesidades y capacidades son diversas. Si se observa el cuadro 4.1, pueden distinguirse al menos seis tipos diferentes de actores educativos, en distintos puntos del sistema.

CUADRO 4.1: ACTORES Y FUNCIONES DE LA EVALUACIÓN

Nivel	Actores	Función de la evaluación
I	Autoridades educativas nacionales y estatales (secretarios; subsecretarios; directores de área).	Formulación de políticas estratégicas y toma de decisiones. Rendición de cuentas frente a la sociedad.
II	Sector intermedio (jefes de región; jefes de zona; supervisores).	Detección de regiones o escuelas particulares con problemas y necesidades específicas.
III	Directores y maestros de escuelas.	Gestión estratégica a nivel de escuelas (orientación pedagógica, proyectos de centro). Rendición de cuentas frente a las familias.
IV	Universidades e institutos de investigación. Escuelas de formación docente.	Decisiones sobre programas de formación docente; elaboración de investigaciones sobre calidad y funcionamiento del sistema.
V	Familias con niños en la escuela.	Insumo para la fundamentación de demandas.
VI	Sociedad en su conjunto. Medios de comunicación.	Mejorar calidad del debate público.

Fuente: Adaptado de Fernández y Midaglia (2003: 62).

Las autoridades educativas nacionales y estatales necesitan evaluaciones diagnósticas generales sobre el sistema educativo en su conjunto o sectores diferenciados del mismo, de forma que esto les permita elaborar políticas y programas de largo y mediano plazo. Al mismo tiempo, este tipo de evaluaciones generales permiten rendir cuentas al conjunto de la sociedad. Las necesidades del sector intermedio del sistema son más específicas, acotadas a la detección de situaciones a resolver en determinadas regiones o escuelas. Los actores escolares, a su vez, requieren de información particular sobre sus centros para diseñar estrategias y proyectos orientados a solucionar problemas específicos; también debe utilizarse esta información para rendir cuentas a las familias de los alumnos. La forma como los resultados de las evaluaciones deben presentarse a cada uno de estos actores son, por lo tanto, diferentes. Asimismo, las familias y la sociedad en su conjunto requieren que los resultados sean reportados con la suficiente claridad, pero evitando interpretaciones de tipo punitivo. De esto depende que la evaluación se perciba como legítima por parte de los evaluados, y constituya un aporte significativo a la mejora de la calidad educativa.

4.1. Avances realizados en materia de difusión

Actualmente, la difusión de las evaluaciones en México ha adquirido una considerable amplitud gracias a los esfuerzos realizados por diversas instituciones. La DGEP, la SEB, y el INEE han tomado la iniciativa en la construcción de una nueva “cultura de la evaluación”, ampliando el acceso a la información, publicando informes, análisis de resultados, y manuales técnicos. Esto representa un avance notorio respecto de las décadas anteriores, donde la difusión de resultados era prácticamente nula.

El cuadro 4.2 muestra en forma sintética las etapas de la difusión y uso de las evaluaciones en México (distinguiendo los destinatarios en forma simplificada respecto del cuadro anterior). La primera llega hasta finales de la década de los 90 y se caracteriza por una virtual ausencia de difusión, asociada a un uso nulo de los resultados. Esta situación estaba determinada, generalmente, por consideraciones de tipo político.

La segunda etapa comprende el período actual, en el cual la difusión se ha convertido progresivamente en una dimensión central de la evaluación, incrementándose significativamente. Las autoridades prestan una atención mayor a los resultados educativos, y la sociedad en general dispone de un volumen de información importante sobre ciertos temas. No obstante, aún restan muchos aspectos por mejorar y corregir. Los resultados no alcanzan de igual forma a todos los actores involucrados. En particular, aún no existen mecanismos sistemáticos de difusión entre los directores, los maestros y las familias de los alumnos. Lógicamente, esto impide que los resultados sean utilizados en forma sistemática para mejorar los procesos educativos de base. A esto se agrega que, cuando los resultados son difundidos hacia la sociedad a través de los medios de comunicación, suelen generarse debates estériles derivados de interpretaciones incorrectas o sesgadas⁵².

⁵² La difusión de los resultados de PISA, por ejemplo, ha dado pie a que se formulen fuertes críticas a la calidad del sistema educativo mexicano, sobre la base de que sus resultados ocupan los últimos lugares entre los países participantes. En el manejo público de estos datos no se han tomado en cuenta los contextos sociales de los procesos de enseñanza, comparándose inadecuadamente los resultados a la manera de un *ranking*.

Por ello, es necesario pensar en una tercera etapa como futuro deseable de la difusión, en la cual los resultados lleguen de manera sistemática y pertinente a todos los actores involucrados. Esto implica que no sólo se deberán difundir de la manera más amplia posible, sino también contextualizar los resultados de forma tal que sean significativos para las diferentes necesidades y demandas en cada nivel del sistema. Será imprescindible, por lo tanto, fortalecer los mecanismos existentes de capacitación para la interpretación y el uso de la información, así como implementar otros nuevos.

CUADRO 4.2: ETAPAS DE LA DIFUSIÓN Y EL USO DE LAS EVALUACIONES EN MÉXICO

Etapas	Autoridades Educativas nacionales y estatales	Supervisores, Directores y Maestros	Familias	Sociedad en general
Etapa I	Difusión limitada. No se utilizan resultados para tomar decisiones de política.	No se difunden resultados.	No se difunden resultados.	No se difunden resultados.
Etapa II	Difusión amplia. Resultados informan decisiones de política en algunos casos.	Difusión limitada. Evaluación no se utiliza sistemáticamente para mejorar las prácticas pedagógicas.	Difusión limitada. Primeras iniciativas a nivel de las entidades.	Difusión amplia. Resultados en ocasiones se interpretan de forma incorrecta o sesgada.
Etapa III (futuro deseable)	Difusión amplia. Resultados son un insumo fundamental para formulación de políticas y toma de decisiones.	Difusión amplia. Evaluación retroalimenta de manera permanente las prácticas pedagógicas.	Difusión amplia. Los resultados permiten rendir cuentas a las familias y participar en los procesos escolares.	Difusión amplia. Resultados generan un debate público informado y responsable.

4.1.1. La difusión de resultados realizada por el INEE

El Decreto de Creación del INEE (2002), establece que la misión del Instituto es “Impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación en todos los medios relacionados con la educación; difundir los resultados de los análisis y desarrollar actividades de capacitación en materia de evaluación educativa” (Art. 3º; VII). Indica además que el INEE deberá efectuar devoluciones de la información a quienes contribuyan a su generación; indicar los usos aceptables de la evaluación; evitar comparaciones inequitativas entre escuelas o subsistemas; y cuidar que los resultados no se utilicen para tomar decisiones contra individuos, sino para retroalimentar al sistema educativo (Art. 4º; II, III, V y VI). Estas directrices definen la orientación del INEE en materia de difusión: transparencia en el acceso y cuidado en el uso.

El cumplimiento de estas directivas requiere de la implementación de diversas estrategias de difusión de la información. Un elemento fundamental es la continua elaboración de reportes, folletos y cuadernos técnicos donde se sintetizan resultados y se analizan diversos problemas. Entre los reportes se destacan tres tipos: a) las ediciones de *La Calidad de la Educación Básica en México* (2003, 2004 y 2005), donde se analizan extensamente los resultados de las pruebas nacionales de aprendizaje; b) los denominados *Panorama Educativo de México* (2003 y 2004), donde se presenta un sistema multidimensional de indicadores educativos; c) los análisis de resultados de las pruebas PISA 2000 y 2003 (cfr. Capítulo. 3). Estos reportes están disponibles en la página *Web* del Instituto⁵³. Los dos primeros, además, se imprimen anualmente en forma masiva.

Los folletos, por su parte, analizan aspectos particularmente relevantes como el funcionamiento y la calidad de las telesecundarias, la educación indígena, o los informes de la OCDE respecto de la educación mexicana. Finalmente, entre los cuadernos técnicos se cuentan las investigaciones especiales desarrolladas a partir de las pruebas nacionales, que analizan los datos de forma compleja y detallada (ver recuadro 4.1). Todas estas publicaciones están disponibles en la página *Web* del INEE.

Otra estrategia que el Instituto ha privilegiado es la realización permanente de presentaciones públicas, conferencias y seminarios dirigidos hacia diversos actores del sistema educativo (autoridades federales y estatales, funcionarios del sector intermedio, académicos especialistas en evaluación, etcétera.).

Aunado a lo anterior, se destacan las actividades de capacitación que el Instituto desarrolla junto con las Áreas Estatales de Evaluación. Durante los años 2004 y 2005 se han implementado diplomados con los equipos de dichas Áreas, centrados en diversos aspectos de la evaluación. Su objetivo principal es elevar el nivel profesional del trabajo en las AEE, para que éstas trasciendan su papel de aplicadoras de pruebas y se consoliden como agentes con iniciativa propia dentro del sistema nacional de evaluación. Para ello, se ofrece capacitación en técnicas de análisis estadístico e interpretación de resultados, y se fomenta el vínculo entre la difusión y la toma de decisiones educativas a nivel estatal. Las entidades participantes deben presentar, al final del diplomado, un reporte estatal donde aplican los conocimientos adquiridos al análisis de su propia realidad educativa. Actualmente casi todas las AEE del país han recibido capacitación a través de estos diplomados, habiendo participado cada año alrededor de 170 personas, y aunque se detecta cierta heterogeneidad en el nivel de los informes, la evaluación global de la experiencia es muy positiva.

También es importante la presencia que el INEE ha logrado en los medios de comunicación, no sólo a través de los informes de resultados de las evaluaciones de aprendizaje, sino también a través de datos generales sobre la situación de escuelas y maestros, las trayectorias educativas de los estudiantes, y la necesidad de contextualizar la interpretación de los informes. Como estrategia de apoyo a la difusión pública de las evaluaciones, el Instituto implementa desde 2003 cursos para periodistas orientados a apoyar la adecuada interpretación de los resultados.

⁵³ www.inee.edu.mx o www.inee.com.mx

Finalmente, debe destacarse que el INEE también pone a disposición, a través de su página *Web*, los microdatos de las pruebas nacionales de aprendizajes. Dicha iniciativa, además de concretar a cabalidad el principio de transparencia, es particularmente propicia al desarrollo de investigaciones independientes.

Recuadro 4.1

Análisis realizados en el INEE sobre aplicaciones anteriores a 2003

El INEE ha fomentado la participación de académicos expertos en el área de la educación para desarrollar diversos tipos de análisis a partir de los resultados de evaluaciones nacionales realizadas en ciclos anteriores a que la institución tomara a su cargo las pruebas nacionales. Estos análisis se han concretado en reportes de investigación que el INEE ha publicado en su página *Web* (www.inee.edu.mx o www.inee.com.mx).

Los reportes muestran elevados niveles de refinamiento y complejidad, en particular aquellos que tienen por objetivo identificar factores socioculturales y organizacionales asociados a los resultados educativos (Fernández 2003a, Muñoz Izquierdo et al. 2004, Treviño y Treviño 2004). Los informes restantes, de tipo descriptivo, también presentan excelentes análisis, complejos y detallados (Fernández 2003b y 2003c, Treviño y Treviño 2003, Zorrilla y Muro 2004). Todos estos informes constituyen referencias importantes sobre qué tipo de análisis debe hacerse a partir de los resultados de las pruebas, con el fin de incrementar el conocimiento sobre los procesos educativos.

4.1.2. La difusión de resultados realizada por la DGEP

Los resultados de las evaluaciones realizadas por la Dirección General de Evaluación (DGEP) de la SEP también son difundidos a través de diversas vías, dependiendo del objeto de cada evaluación.

En primer lugar, cabe mencionar los informes públicos elaborados a partir de los datos obtenidos en diversos levantamientos de información. Las publicaciones más destacables en esta área han sido las siguientes:

- *Distribución de los planteles públicos de educación primaria y secundaria, según el nivel de aciertos de sus alumnos en los exámenes de Carrera Magisterial (SEP 2000).* Se utilizaron los resultados de las pruebas de Aprovechamiento de Carrera Magisterial realizadas entre 1997 y 1999 para ubicar a todas las escuelas participantes en cinco niveles de acierto. Asimismo, se integraron los datos de una investigación cualitativa en una pequeña muestra de escuelas con resultados elevados, que permitió construir un perfil de escuelas eficaces. Este documento fue difundido en forma muy amplia, tanto entre el conjunto de actores educativos como a re-

presentantes de la sociedad, e instituciones de investigación. También fue puesto en la página Web de la DGE⁵⁴.

- *Reportes estatales de los resultados de Carrera Magisterial.* Anualmente, en el marco del programa de Carrera Magisterial, la DGEP difunde informes de resultados sobre cada entidad federativa. El factor de aprovechamiento escolar (desde 1997) y el de preparación profesional (desde 1997) son objeto de informes separados, que se distribuyen entre las entidades federativas. En ellos se detalla el procedimiento de análisis utilizado, y se realizan numerosas desagregaciones de los resultados.
- *Reportes estatales de los resultados de Olimpiadas del Conocimiento Infantil.* En estos reportes se realiza una breve introducción a las características de la prueba, para luego presentar diversas tablas de resultados. Los resultados se presentan a partir del porcentaje de aciertos, y se compara el promedio de la entidad con la media nacional, así como con los promedios de las entidades que alcanzaron los resultados más altos y más bajos. Asimismo, se comparan los resultados por tipo de modalidad educativa dentro de la entidad.
- *Reportes estatales de los resultados de las pruebas IDCIEN.* También en estos reportes se presenta una introducción sobre las características de la prueba, desplegándose luego tablas de resultados que muestran un gran nivel de desagregación. Estos resultados, presentados como porcentaje de aciertos, comparan los promedios que obtuvo cada escuela participante, los promedios de las diferentes licenciaturas, y los promedios obtenidos en cada una de las áreas evaluadas.
- *Informes de resultados de evaluación del PARE.* En el período 1991-1995 se aplicaron diversos instrumentos en las escuelas de cuatro estados en los que se instrumentaba este programa, orientados a conocer el nivel de aprovechamiento de los alumnos del primer año, así como diversas características de la oferta y la demanda educativa. Esas evaluaciones dieron lugar a exhaustivos reportes descriptivos, que permitieron conocer con mayor detalle la situación de la educación que reciben los estratos sociales más empobrecidos.
- *Resultados de la vertiente de seguimiento del programa Evaluación de la Educación Primaria (EVEP).* Entre los años 1998 y 2000 la DGEP y las AEE de muchas entidades interesadas trabajaron en conjunto para la elaboración de detallados informes de investigación sobre el funcionamiento de los programas compensatorios y las características de escuelas incrementales y decrementales⁵⁵ (SEP 2000b, 2001b). Esta experiencia se enmarcó en un espectro más amplio de actividades destinadas a incrementar la participación y el nivel de capacitación de las AAE (ver recuadro 4.2).

⁵⁴ www.sep.gob.mx/work/appsite/dge/index.htm.

⁵⁵ Una escuela incremental se definió como aquella que elevaba sus resultados promedio entre dos pruebas EVEP; una escuela decremental se definió como la que empeoraba su rendimiento promedio entre dos levantamientos. Para el estudio en cuestión (SEP 2001b) se investigaron las escuelas que mostraron mayor variación entre dos levantamientos EVEP, dentro de cada entidad.

Recuadro 4.2

Una experiencia de análisis y capacitación: la vertiente de seguimiento del EVEP

Con el propósito de fortalecer los recursos humanos de las Áreas Estatales de Evaluación (AEE), la DGEP promovió, en 1998 y 1999, dos Diplomados sobre investigación cualitativa. En el primero participaron 10 entidades y se orientó a conocer el impacto de los programas compensatorios sobre la práctica docente en escuelas rurales; se investigaron los procesos de aula y las características del trabajo en 82 escuelas. En el segundo participaron otras 15 entidades, investigándose en profundidad la situación de 128 escuelas, y se realizó una profusa descripción de los factores que distinguían a las escuelas que incrementaban su nivel de aprendizajes de un ciclo escolar a otro. Los resultados de ambos Diplomados se concretaron en sendas publicaciones (SEP 2000b, SEP 2001b). Del segundo de éstos, particularmente, surgió un resumen ejecutivo que se difundió masivamente entre las escuelas, imprimiéndose 500,000 ejemplares.

Estos estudios no sólo contribuyeron a fortalecer las capacidades de investigación de las AAE, sino que también sistematizaron información sobre los procesos escolares, y promovieron reflexiones útiles para la política educativa.

En segundo lugar, debe destacarse el esfuerzo realizado por la DGEP por difundir con la mayor amplitud posible los resultados de las diversas pruebas que coordina o aplica, recurriendo para ello a la creación de un sitio *Web* denominado Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (SNEE)⁵⁶. En esta página pueden consultarse los resultados de cada una de las entidades en las siguientes pruebas: factores de aprovechamiento escolar y de preparación profesional de Carrera Magisterial, IDANIS, Olimpiadas del Conocimiento Infantil, e IDCIEEN. Asimismo, se han incluido algunos de los documentos y reportes estatales mencionados anteriormente. También debe mencionarse que a través de esta página se pone a disposición de las Áreas Estatales de Evaluación el conjunto necesario de instrumentos para que éstas se encarguen del levantamiento de datos de las diversas pruebas.

Además de estas formas de difusión, la DGEP entrega anualmente desde 1999 los resultados de las pruebas de Carrera Magisterial a las autoridades educativas estatales, con el objeto de que sean distribuidos entre las escuelas y los docentes que participan del programa. En el capítulo anterior se ha establecido que, debido a los objetivos de la prueba, sus resultados no deberían ser utilizados para elaborar diagnósticos generales sobre el estado de la educación. Sin embargo, podrían ser útiles

⁵⁶ www.snee.sep.gob.mx.

para retroalimentar las prácticas docentes. Los resultados se imprimen en forma desagregada para cada docente, y se entregan en sobres individuales, de manera que se mantiene la confidencialidad de la información. Esto permite que cada docente tenga conocimiento de sus resultados y los de sus alumnos.

Idealmente este procedimiento de distribución debería ser un elemento útil a la autoevaluación. Sin embargo, la mera distribución de los resultados no parece suficiente para impulsar procesos de este tipo. En primer lugar, existen obvios problemas logísticos para la distribución individual de resultados a más de 600,000 docentes en toda la República. En segundo lugar, esta difusión no siempre está enmarcada institucionalmente para incentivar un uso con fines de mejora. En algunos estados, las AEE no cuentan aún con los recursos económicos y técnicos necesarios para realizar un aprovechamiento acabado de estos datos.

También se difunden a nivel público, y en cada entidad, los resultados generales de la prueba IDANIS para alumnos de nuevo ingreso a secundaria. En la página Web de la DGEP se presenta una serie histórica de resultados, desagregados para cada entidad participante. Estos resultados se acompañan de documentos para apoyar la realización de informes en las propias escuelas, a partir de una adecuada interpretación de los resultados.

Una experiencia particularmente interesante de uso de los resultados de esta prueba la representa el Sistema de Información para la Mejora Educativa (SIME), que funciona en el Distrito Federal (ver recuadro 4.3).

Recuadro 4.3

El Sistema de Información para la Mejora Educativa (SIME)

A partir de 2004 la Subsecretaría de Servicios Educativos del Distrito Federal (SSEDF – SEP), en colaboración con la DGE y el INEE, instituyó el SIME como mecanismo de información directa sobre el nivel de rendimiento de las escuelas, para el Distrito Federal. Esta información tiene como usuarios principales a los directores escolares, supervisores y jefes de sector, con el objeto de permitirles conocer en qué lugar se ubican sus escuelas respecto de otras de similar entorno socioeconómico. Para esto se utilizan los resultados del IDANIS así como información sobre la escolaridad de los padres de los alumnos.

Los resultados para cada escuela están disponibles en una página Web especialmente construida para este fin. Los resultados de los estudiantes se ubican en tres diferentes niveles de rendimiento, y se presenta la evolución de dichos resultados en los últimos años. Al mismo tiempo, se comparan estos resultados con los obtenidos por las mejores escuelas de contexto socioeconómico similar, como forma de identificar la “oportunidad de mejora” de las escuelas.

4.2. Normatividad relativa a la difusión

Las posibilidades y condiciones de la difusión de resultados están fuertemente ligadas al marco normativo existente. México no cuenta hoy con una normativa única, vinculante para el conjunto de instituciones de evaluación nacionales y estatales, que especifique tipo de resultados, mecanismos o destinatarios de la evaluación. Tampoco existen normativas específicas sobre la difusión a nivel de las entidades, lo que permite un gran margen de discrecionalidad. Lo anterior se debe fundamentalmente a la complejidad del sistema nacional de evaluación, que reúne a iniciativas de distinto tipo, con diversos objetivos y posibilidades de uso.

Aún así, debe destacarse el papel de las innovaciones normativas que comienzan a favorecer una nueva cultura de la difusión. En 2002 se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), donde se establece el carácter público y la obligación de las instituciones de poner a disposición toda información que no sea confidencial (es decir, referida a personas físicas), o que no esté expresamente clasificada como reservada. Dicha normativa constituye un avance sustantivo respecto de las décadas anteriores, en las cuales la difusión era vista con recelo por las autoridades educativas debido al temor a su explotación con fines políticos.

Sin embargo, esta ley tiene carácter general y no detalla formas concretas de difusión de evaluaciones. Por otra parte, no establece obligaciones de difusión de información intra-institucionales, como sería necesario para asegurar una circulación fluida de los resultados de las evaluaciones entre el conjunto de actores del sistema educativo. Un mayor desarrollo en este ámbito es necesario para garantizar que las evaluaciones sean aprovechadas al máximo por el conjunto de actores educativos y sociales.

4.3. El uso de los resultados

Por el momento no existen en México investigaciones que sistematicen las diversas formas de uso de los resultados a lo largo del sistema educativo. No obstante, es posible realizar un diagnóstico general en este ámbito.

El uso de las evaluaciones por parte de los diferentes actores educativos aún no muestra la sistematicidad y el nivel de aprovechamiento que serían deseables. Esto se debe a que la cultura de la evaluación en México todavía necesita afianzarse y normarse, dado que la difusión en sí misma es un fenómeno relativamente nuevo.

No obstante, algunos casos muestran el impacto que las evaluaciones tienen en medidas estratégicas de política educativa nacional. En el año 2003, por ejemplo, a partir de un informe de resultados educativos del INEE, las autoridades educativas y el gobierno federal decidieron incrementar el financiamiento de las Escuelas Telesecundarias. También se ha acordado, como parte de la agenda estratégica de la SEP, utilizar los resultados de las evaluaciones para compararlos sistemáticamente con los objetivos planteados en el Plan Nacional de Educación 2001-2006. Decisiones como éstas demuestran que existe una actitud de creciente atención del ámbito político hacia los resultados de las evaluaciones.

En la mayor parte de las autoridades educativas estatales, en cambio, no parece existir un impacto similar de los informes, aun de los que se elaboran dentro de las propias entidades. Si bien en los últimos años los estados se han preocupado por realizar análisis propios de la información (como se ha mencionado respecto del trabajo conjunto entre las AEE y el INEE, o como puede verse en el recuadro 4.4 respecto del RIES), dichos análisis no necesariamente repercuten en la toma de decisiones. Esta afirmación general, sin embargo, no debe ocultar el hecho de que en algunos estados –particularmente en aquellos que han logrado mayores avances en el desarrollo de sus propias áreas de evaluación– existen casos interesantes que muestran cómo las autoridades educativas han empezado a percibir la importancia de la evaluación como herramienta imprescindible en la toma de decisiones.

Recuadro 4.4

Una destacable experiencia de análisis en secundaria: los informes estatales de la RIES

En el marco del programa denominado Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES) la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN) promovió entre los años 2002-2004 la realización de **diagnósticos estatales** enfocados en diversos aspectos: i) Distribución de oportunidades educativas, incluyendo niveles de aprendizaje; ii) Organización y gestión del sistema y las escuelas; iii) Perfil y expectativas profesionales de los maestros; iv) Perspectivas de los jóvenes respecto del sentido de la educación secundaria; v) Experiencias innovadoras exitosas.

La SEByN realizó un esfuerzo muy importante de apoyo a estas actividades a través de reuniones y talleres con los equipos estatales, así como mediante la elaboración de guías para la redacción de los informes.

Los informes estatales –que actualmente pueden consultarse en la página *Web* del RIES (www.ries.dgme.sep.gob.mx)– utilizan los resultados de diversas pruebas de aprendizaje para realizar evaluaciones descriptivas sobre la calidad de los aprendizajes. Dichos informes han sido, a juicio de los participantes, de gran utilidad no sólo para conocer el estado de la educación en cada entidad, sino también para reflexionar sobre las formas de articulación de la evaluación con la toma de decisiones.

En la relativa ausencia de impacto de los informes en las entidades inciden, además de los factores enunciados anteriormente, la debilidad de recursos con que cuentan muchas AEE, así como características propias de los sistemas educativos de cada entidad. Una investigación realizada en 2003 sobre el uso de la información generada por el Programa Carrera Magisterial mostró que si bien existían diferencias significativas en las formas y los objetivos con que los resultados de Carrera Magisterial eran difundidos entre las escuelas, en general primaba un tipo rutinario de difusión no vinculado con usos estratégicos de mejora (Fernández y Midaglia 2003).

Es muy importante realizar avances en este nivel, ya que se espera que sean las propias entidades las que fomenten el uso de la información por parte de los sectores intermedios y de las escuelas. Para lograr que los resultados de las evaluaciones lleguen debidamente contextualizados a las escuelas, deberá privilegiarse su difusión en la agenda educativa de las entidades. Por otra parte, se necesita continuar con el fortalecimiento técnico e institucional de las AEE, a fin de que se conviertan en actores de evaluación autónomos y con iniciativa propia.

A nivel de las escuelas la difusión de los resultados es considerablemente heterogénea, ya que depende de múltiples factores, desde geográficos hasta políticos. La investigación de Fernández y Midaglia (2003), enfocada en los niveles de lectura de informes de evaluación, muestra diferencias considerables entre las tres entidades seleccionadas, así como entre las formas de uso en las escuelas (2003: 113, 147). No obstante estas diferencias, los hallazgos señalan el carácter decisivo de la iniciativa del director para poner estos informes al alcance de los maestros, así como la importancia de los supervisores para ponerlos al alcance de los directores (2003: 118-119). También se concluye que, de los maestros que acceden a informes de resultados, sólo una minoría procura utilizarlos para modificar sus prácticas de aula (2003: 125).

En conjunto, el diagnóstico referido sobre los usos de la evaluación motiva tres reflexiones básicas. En primer lugar, que las áreas estatales de evaluación son piezas clave en la difusión de los resultados hacia los actores educativos. En segundo término, que el sector intermedio del sistema, y en especial los supervisores, tiene un gran potencial para determinar el fracaso o éxito de las estrategias de difusión y del uso masivo de los datos.

Finalmente, que es necesario fortalecer y ampliar las estrategias orientadas a capacitar a los docentes sobre las formas como estos resultados pueden utilizarse para mejorar sus prácticas cotidianas. El recuadro 4.5 presenta una interesante experiencia de capacitación desarrollada por el INEE.

Recuadro 4.5

La iniciativa del INEE en la capacitación de maestros para el uso de resultados

Durante el segundo semestre de 2005, el INEE implementó una interesante actividad de capacitación de maestros sobre las pruebas de aprendizaje y la forma como pueden ser utilizadas para mejorar las prácticas educativas, utilizando los reactivos liberados por las pruebas PISA.

En primer término se brinda a los docentes un panorama general sobre qué son y cómo se instrumentan estas pruebas. Luego se familiariza a los docentes con los reactivos liberados, se dan ejemplos de respuestas correctas, y se presentan datos básicos como el porcentaje de respuestas correctas para cada reactivo en diferentes niveles educativos y estratos sociales. La siguiente etapa consiste en analizar el tipo de procesos cognitivos implicados en la respuesta de cada reactivo utilizado como ejemplo, es decir, desde una perspectiva psico-pedagógica.

El aspecto más interesante de estos cursos es el énfasis puesto en el uso que el maestro pueda hacer de este conocimiento. Se instruye y estimula a los docentes para que realicen sus propias aplicaciones de los reactivos a sus alumnos, corrigiéndolos luego junto a ellos. De esta forma, se espera contribuir a que el docente conozca los conocimientos y habilidades de su clase a través de otros métodos, y que esto le permita auto-evaluarse y retroalimentar su práctica.

4.4. Síntesis

En este capítulo ha quedado de manifiesto la voluntad del sistema educativo mexicano, a través de sus autoridades e instituciones de evaluación, de ampliar la difusión pública y política de las evaluaciones. Diversas iniciativas y un nuevo marco legal apoyan esta nueva lógica. Sin embargo, aún es necesario desarrollar mecanismos institucionales y normativos que aseguren una comunicación fluida entre todos los actores del sistema, de forma que estén contemplados los diversos intereses y necesidades relacionados con la evaluación. De esta manera, se mejorarán las condiciones para un uso adecuado y productivo de los resultados.

5. Los desafíos y logros de la evaluación

En esta sección se evalúa en qué medida el conjunto de evaluaciones del sistema educativo mexicano contribuye al conocimiento necesario para apoyar la mejora del sistema educativo y el cumplimiento de sus objetivos. Esta visión de conjunto, crítica, sobre el estado actual de la evaluación es fundamental no sólo para corregir errores o carencias, sino también para identificar experiencias exitosas y fortalecer su avance.

5.1. Aspectos de la evaluación que deben mejorarse

Existe un conjunto de aspectos de la evaluación, tanto nacional como internacional, en los que todavía es necesario implementar mejoras para alcanzar un grado de desarrollo satisfactorio.

5.1.1. Mejoras necesarias en las evaluaciones nacionales

El Recuadro 5.1 resume los aspectos que aún no muestran el nivel que sería deseable en la evaluación nacional. Como podrá apreciarse a lo largo de este capítulo, estas dificultades no son insalvables, y podrán solucionarse si se continúa con la actual política de mejora de la calidad técnica y de la transparencia de las evaluaciones.

Recuadro 5.1

La evaluación educativa en México: lo que debe mejorarse

- Los **OBJETIVOS** de la evaluación deben ampliarse. Hasta ahora el espectro de problemas educativos evaluados es relativamente limitado. Tampoco existe un conocimiento suficiente de los factores y procesos que dan cuenta de los resultados, lo que es fundamental para el desarrollo de políticas eficaces.
- Los **INSTRUMENTOS** conceptuales y técnicos para conocer la calidad de escuelas y maestros, así como los procesos escolares, necesitan refinarse. Es necesario desarrollar evaluaciones más complejas y cuestionarios de contexto más eficientes.
- La **COBERTURA** de las evaluaciones aún no alcanza regularmente a todos los niveles educativos, destacándose la necesidad de sistematizar las aplicaciones en educación preescolar y educación media superior.

Recuadro 5.1 (continuación)

- Aún no existe una DELIMITACIÓN consagrada normativamente de las atribuciones de cada uno de los actores de evaluación federales y estatales. Tampoco existe una instancia común de coordinación y colaboración.
 - La CAPACITACIÓN de los cuadros encargados de las evaluaciones aún es insuficiente en aspectos conceptuales y técnicos, particularmente a nivel de algunas entidades.
 - La DIFUSIÓN Y USO de la información es todavía insuficiente, especialmente en lo que se refiere a los actores educativos y las familias. En general, la gran masa de datos está desaprovechada, tanto a nivel de las políticas y las prácticas educativas como a nivel académico (Ver Sección 5.1.3).
-
- En primer lugar, y dado el desarrollo de la evaluación nacional hasta hoy, es razonable ampliar sus objetivos al menos en dos ejes:
 - a) El primero, que podría denominarse “horizontal”, refiere el rango de problemáticas y aspectos evaluados. Hasta ahora, México ha realizado grandes avances en la evaluación de algunos resultados educativos, particularmente en lo referente a los aprendizajes. Sin embargo, es necesario idear evaluaciones de los otros aspectos igualmente importantes: la pertinencia de los programas de estudio; la calidad de los insumos materiales y humanos del sistema; la administración y gestión del sistema; las formas de diseño, comunicación e implementación de políticas y programas; y el impacto de estos mismos programas y de la educación en general, tanto en las vidas de los individuos como en la sociedad en general. Algo similar puede afirmarse respecto del tipo de resultados educativos evaluados: contar con una evaluación de calidad sobre los aprendizajes y habilidades curriculares es imprescindible, pero aún deben desarrollarse instrumentos que evalúen otros resultados como la formación en valores, la adquisición de habilidades para la vida cotidiana y la interacción social, y el impacto social e individual de los conocimientos.
 - b) El segundo, de tipo “vertical”, supone estimar con mayor precisión el efecto de las escuelas sobre las trayectorias educativas de los alumnos, la adquisición de conocimientos y habilidades de los alumnos, así como sobre otros aspectos de su formación. Dentro de la estimación de estos efectos, debería prestarse particular atención a los mecanismos a través de los cuales se producen, esto es, al estudio de los denominados “factores asociados”. Este tipo de conocimiento es imprescindible si se pretende utilizar la evaluación para diseñar políticas que incidan efectivamente sobre las trayectorias y resultados educativos.
 - En relación con lo anterior, es imprescindible mejorar y sistematizar la evaluación de **escuelas y maestros**, ya que actualmente los instrumentos para conocer estos aspectos no están suficientemente desarrollados. No se cuenta aún con un

aparato conceptual y metodológico acordado que permita evaluar con precisión la gestión de las escuelas, el clima escolar y de aula, las expectativas, concepciones y prácticas pedagógicas de los docentes, o las relaciones de la escuela con su comunidad.

- Asimismo, todavía debe mejorarse la calidad de los **instrumentos** utilizados. Además de las pruebas de aprendizaje, debe prestarse especial atención a los cuestionarios de contexto de los alumnos, así como los cuestionarios de directores y maestros. Las pruebas de Estándares Nacionales aplicadas hasta 2003 muestran grandes diferencias entre los cuestionarios de diferentes años, vinculada a la ausencia de marcos teóricos claros al respecto. Las pruebas Excale del INEE han avanzado significativamente en este ámbito, mejorando las perspectivas de contextualización y comparabilidad de los hallazgos. No obstante, aún no existen acuerdos generalizados sobre ciertas escalas, y subsisten problemas en los niveles de respuesta de ítems cruciales.
- Sin embargo, la mejora en las formas de medición no supone directamente una mejora en la evaluación. Como se establece en la introducción de este trabajo, evaluar supone más que la simple medición de ciertas características del sistema (se trate de insumos, procesos o resultados). Evaluar implica comparar el resultado de estas mediciones con **estándares** significativos y pertinentes, adecuados a las realidades nacionales y locales, pero ambiciosos al mismo tiempo. Por ello, a medida que se amplíen las áreas consideradas, mejorar la evaluación nacional implicará definir estos estándares en forma consensuada entre los actores involucrados.
- También es necesario ampliar la **cobertura** de las evaluaciones a todos los niveles educativos. México aún no dispone, en educación media superior y en educación preescolar, de evaluaciones externas sistemáticas del tipo de las que existen en educación básica⁵⁷. La ampliación del espectro de niveles y dominios evaluados supondrá un riguroso trabajo de conceptualización de indicadores, construcción de pruebas y establecimiento de estándares.
- En el nivel institucional, debe mejorarse la **articulación y delimitación de funciones** entre las diversas instancias evaluadoras, de forma que las iniciativas se articulen en un verdadero sistema. Actualmente, las instituciones rigen sus actividades de acuerdo a normativas internas, pero no se cuenta con instituciones o reglamentos que delimiten y precisen sus competencias desde una perspectiva más amplia. Tampoco existe una instancia a través de la cual estos actores puedan coordinarse para operar y potenciar sus resultados.
- Finalmente, es fundamental mejorar la **capacitación y profesionalización** de los cuadros que participan en las diferentes fases del proceso de evaluación, particu-

⁵⁷ El INEE aplicará a partir de 2007 y 2008 las pruebas Excale en educación preescolar y media superior, previéndose ciclos de entre tres y cuatro años para la reiteración de cada aplicación. Existen evaluaciones específicas del nivel preescolar como el Instrumento Diagnóstico de Habilidades para la Iniciación a la Lecto-Escritura y a las Matemáticas (IDHILEM) y el Test de Desarrollo Psicomotor (TEPSI). Sin embargo, hasta el momento no se conocen reportes nacionales basados en estas pruebas. Debe destacarse además que está prevista la creación de un instituto especial para la evaluación de la educación media superior.

larmente en el nivel de las entidades federativas. Actualmente, la mayor parte de las AEE operan como instancias eficaces de aplicación de las pruebas. Sin embargo, no cuentan con las competencias necesarias para desarrollar autónomamente evaluaciones complejas, o para realizar análisis técnicamente elaborados de los resultados de las pruebas. Una parte importante del personal abocado a estas tareas no dispone de la formación suficiente, e incluso existe una considerable inestabilidad en los cargos.

5.1.2. Mejoras necesarias en las evaluaciones internacionales

La participación en evaluaciones internacionales ha representado una gran oportunidad para conocer la calidad del sistema educativo mexicano en relación a otros países, a partir de instrumentos rigurosos. También ha sido útil para mejorar las capacidades nacionales de evaluación. Sin embargo, participar en estas iniciativas no siempre garantiza una evaluación de calidad óptima habiéndose presentado ciertos problemas que es necesario señalar. En términos generales, debe enfatizarse el bajo aprovechamiento de que ha sido objeto la información obtenida en el conjunto de estas pruebas: prácticamente no se han elaborado análisis complejos de los datos para México. También se han presentado fallas en la aplicación de los instrumentos y en la difusión de resultados.

- En relación al TIMSS, la falla más evidente en la experiencia mexicana de 1995 fue la decisión de no difundir los resultados, lo cual impidió aprovechar un esfuerzo tan importante. Esta decisión fue el producto de un ambiente político e institucional que, transcurrida una década, se ha revertido considerablemente en el ámbito federal. No obstante, el sistema de evaluación nacional deberá estar alerta para evitar que los juicios negativos sobre los resultados sean un motivo para entorpecer su difusión. La evaluación debe ser entendida como un recurso para mejorar la calidad, y no para juzgar o castigar a determinados actores.
- Con respecto a la aplicación de las pruebas, es interesante destacar que el INEE realizó en 2003 un estudio de las características de la traducción de los reactivos utilizados en TIMSS (Solano y Backhoff 2003), en el cual se detectó que un 36% presentaban errores serios de traducción. Esto constituye un llamado de atención y un incentivo a la participación activa de los países en la redacción y control de los reactivos, como forma de evitar sesgos.
- El carácter pionero a nivel regional del LLECE derivó, lógicamente, en que la experiencia de 1997 no fuera enteramente satisfactoria. En el caso específico de México, la aplicación del LLECE presentó fallas en el nivel estatal, las cuales limitaron las posibilidades de análisis. Esto tal vez explique la escasez de investigaciones que examinen esos datos en particular⁵⁸.

⁵⁸ Existe una exhaustiva investigación de tipo asociativo, patrocinada por el INEE, realizada con base en los datos obtenidos en México (Cervini, 2003). Dicha investigación presenta diversas comparaciones entre los promedios de resultados estatales, entre estratos rural y urbano, entre los grados evaluados, así como entre servicios privado y público, y entre las escuelas. También se llevó a cabo un análisis jerárquico-lineal con el objetivo de identificar factores individuales, composicionales, escolares y estatales asociados a los resultados de las pruebas.

- Algunas de estas dificultades fueron: la no disponibilidad de los cuestionarios de contexto en algunos estados; la no aplicación de la totalidad de los instrumentos en un porcentaje significativo de escuelas; y errores en la codificación de los datos. En parte, estas fallas pueden deberse a la complejidad en el diseño del estudio, dado que además de la muestra nacional se aplicaron pruebas en 13 muestras estatales, lo cual requirió de un gran esfuerzo de coordinación.

5.1.3. Un aspecto a mejorar en todas las evaluaciones: la difusión y el uso de los resultados

- Si bien es destacable el esfuerzo realizado en los últimos años respecto de la **difusión** de resultados (tanto de las evaluaciones nacionales como de las internacionales) es evidente que debe fomentarse un flujo más regular y adecuado de la información, tanto hacia los actores educativos como al resto de la sociedad. Actualmente esta información está disponible en forma muy heterogénea: las autoridades educativas son informadas por los institutos encargados de la evaluación, a través de instancias de presentación y discusión de resultados, pero a medida que se desciende en la pirámide jerárquica el flujo de la información se vuelve escaso, irregular, fragmentario y posiblemente descontextualizado.
- Esta situación obedece, en parte, a la **ausencia relativa de normas y mecanismos institucionales** para la difusión. No se cuenta, por lo tanto, con criterios claros para capacitar a los actores interesados en formas de interpretación y aprovechamiento. El resultado es la persistencia de un cierto extrañamiento respecto de los resultados, particularmente en los niveles de base. Cuando la información se difunde a nivel nacional o estatal, los datos pueden no ser significativos para las necesidades concretas de las escuelas de un municipio.
- Finalmente, el **aprovechamiento** de la información es aún insuficiente. La toma de decisiones por parte de las autoridades educativas, así como la práctica educativa a nivel de base, podrían aprovechar de múltiples formas los resultados e instrumentos de la evaluación, y esto sucede raramente. Tampoco existe un uso exhaustivo de la información por parte de los actores académicos, lo cual es llamativo si se tiene en cuenta el enorme conjunto de problemas educativos que necesitan ser investigados. Aunque se trata de un insumo imprescindible, para conocer y solucionar estos problemas no es suficiente la elaboración de reportes anuales por parte de los organismos evaluadores.

5.2. Avances y aciertos de la evaluación

Los puntos señalados no deben ocultar el hecho de que, desde comienzos de la década de los 90 son notorios los progresos en el campo de la evaluación educativa mexicana. El recuadro 5.2 resume los aspectos destacables que deben considerarse progresos significativos hacia el desarrollo de una *cultura de la evaluación* caracterizada no solamente por la buena calidad de sus métodos, sino también por amplios niveles de participación, y por la transparencia y amplitud en la difusión de los resultados.

Recuadro 5.2

La consolidación progresiva de una cultura de la evaluación en México:

- ATENCIÓN Y PROMOCIÓN. Las autoridades educativas han comprendido que la evaluación es esencial para el diseño de políticas educativas eficaces, lo que se ha traducido en un creciente apoyo institucional y económico.
- ALCANCE, REGULARIDAD Y PLURALIDAD. La evaluación se ha extendido a todos los niveles y programas del sistema educativo, destacándose la sistematicidad de las aplicaciones y la multiplicidad de actores involucrados.
- CALIDAD Y PROFESIONALISMO. La relativa independencia y el compromiso de las instituciones de evaluación ha fomentado una notable mejora en su calidad, de la mano de incorporación de equipos profesionales para su desarrollo. Esto favorece la confianza en los resultados por parte de los actores educativos y de la sociedad en general.
- AMPLITUD DE LA DIFUSIÓN Y ADECUACIÓN DEL USO. Los resultados acceden en forma más amplia que en décadas anteriores a los actores educativos y a la opinión pública. Se realizan esfuerzos importantes para que estos resultados sean adecuadamente interpretados, mejorándose la rendición de cuentas del sistema. El conocimiento generado contribuye por diversos medios a elevar la calidad de la educación.
- ACTITUD POSITIVA HACIA LA EVALUACIÓN. Los actores educativos han dejado paulatinamente de percibir a la evaluación como una actividad amenazante, cuyos resultados pueden ser utilizados en su contra. Esto permite contar con una mayor aceptación institucional para el desarrollo de todas las fases del proceso.

- En primer lugar, el **alcance** de las evaluaciones se ha extendido significativamente. Actualmente se realizan evaluaciones en todos los niveles educativos, si bien su calidad y sistematicidad son heterogéneas. Son evaluados, además, el funcionamiento y los resultados de programas fundamentales como los del Conafe o el Programa Escuelas de Calidad. Esto ha supuesto un incremento en el conocimiento general del estado de la educación mexicana, así como en la capacidad para tomar decisiones más eficaces respecto de los programas educativos.
- Otro punto positivo es la **diversidad** de aspectos evaluados. No sólo se atiende a los indicadores básicos del funcionamiento del sistema (tasas de repetición, deserción, aprobación, eficiencia terminal), sino que además existe una cobertura creciente de la calidad y la equidad de los aprendizajes en diversos dominios, ciertos procesos educativos, y el contexto en el que éstos tienen lugar.
- También es destacable la **regularidad** con que la información es recabada, particularmente en educación básica. Esto es particularmente en el área de las evaluaciones nacionales de aprendizajes. Debe, asimismo, resaltarse la participación en

las evaluaciones internacionales de aprendizaje, en especial en el PISA, dado que para 2006 se habrán realizado en México tres aplicaciones ininterrumpidas. Todo esto evidencia la considerable estabilidad, sistematización, e independencia que ha alcanzado la evaluación en México, lo que constituye una base sólida sobre la cual apuntar a una mayor eficacia e integración del sistema nacional de evaluación.

- Otro aspecto positivo es el carácter **plural** de la evaluación, debido a que la complejidad de los aspectos evaluados y la diversidad de necesidades vinculadas a esta tarea no hacen factible ni deseable la centralización del proceso en una única instancia. Actualmente, en la evaluación participan organismos de nivel nacional (DGEP, SEB, INEE), instituciones estatales (las AEE); instituciones civiles (como el Ceneval, el Copaes, los CIEES) y universitarias (como la UNAM).
- También se han producido avances importantes en la **profesionalización y capacitación** de los equipos de evaluación en el nivel nacional, destacándose la participación de expertos que realizan aportaciones críticas. Numerosos especialistas nacionales y extranjeros son convocados, además, para realizar investigaciones utilizando los resultados de las pruebas. Si bien a nivel de las entidades este desarrollo es menor, se observa en algunos casos una mejora progresiva en sus competencias, a medida que las autoridades estatales comprenden la necesidad de contar con equipos de evaluación profesionales y estables.
- Consecuencia directa de lo anterior, así como de la recepción de las experiencias internacionales de más alto nivel, es la **mejora de la calidad conceptual y técnica** de las evaluaciones. Si comparamos la situación actual con la que prevalecía hace 15 años, es evidente que la evaluación cuenta hoy con herramientas teóricas, metodológicas y estadísticas más complejas, confiables y válidas⁵⁹. Esto ha incrementado notoriamente la posibilidad de comprender las condiciones en que operan las escuelas, y los procesos a través de los cuales ocurren los aprendizajes.
- Asimismo, el trabajo de las instituciones nacionales encargadas de la evaluación ha permitido avanzar en la construcción de un **sistema de indicadores educativos** que reflejan conceptos sustantivos para evaluar al sistema⁶⁰. El diseño de tales indicadores es un proceso complejo, tanto en los aspectos teóricos como en la depuración de los datos, que nunca puede considerarse finalizado sino que debe ser pensado en forma dinámica, de acuerdo con los retos que la educación enfrenta en cada momento.
- Se han producido, además, avances sensibles en materia de **difusión**. En la última década, los resultados de las evaluaciones han comenzado a conocerse entre los actores educativos y en el conjunto de la sociedad, a través de múltiples pu-

⁵⁹ Un ejemplo de ello es la labor del INEE. La elaboración de las pruebas y los cuestionarios de contexto está a cargo de un amplio equipo multidisciplinario de expertos. Las muestras utilizadas permiten hacer inferencias tanto a nivel nacional como de las entidades federativas, y según diversos estratos y modalidades escolares. Los procedimientos de aplicación son estrictamente controlados para evitar pérdidas o errores en los datos.

⁶⁰ Ver la publicación del INEE (2004c) *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*. Dicha publicación presenta alrededor de quinientas páginas de indicadores desglosados de diversas formas, incluyendo definiciones de cada uno de ellos, y una referencia al método de cálculo.

blicaciones. La posibilidad de colocar información en internet ha supuesto, por otra parte, una ampliación considerable de las formas de difusión. De esta forma, pueden consultarse las tabulaciones básicas de las evaluaciones realizadas por la DGEP, el INEE, el Ceneval o el Conafe.

- Finalmente, son destacables los avances realizados en la participación de México en las evaluaciones internacionales de aprendizajes. En particular, la regularidad en la aplicación del PISA ha permitido a México corregir progresivamente algunas de las carencias de la primera experiencia en 2000. El Cuadro 5.1 muestra el proceso por el cual se ha pasado, en el período de un lustro, de una participación pasiva centrada en la aplicación de las pruebas a una participación más comprometida.

CUADRO 5.1: AVANCES DE LA PARTICIPACIÓN EN PRUEBAS INTERNACIONALES: EL CASO DE PISA

PISA 2000	<p>Participación mínima (restringida a la aplicación de pruebas):</p> <p>No se participó en la redacción de ítems Traducción de ítems no controlada Aplicación se limitó a una muestra nacional Difusión de resultados escasa, e inadecuadamente interpretada No se realizaron análisis de la información</p>
PISA 2003	<p>Ampliación en la participación:</p> <p>No se participó en la redacción de ítems Traducción de ítems no controlada Aplicación incluyó, además de la muestra nacional, muestras representativas de cada una de las entidades federativas Difusión buscó contextualizar los resultados para una mejor interpretación Se utilizaron en forma limitada los resultados para tomar decisiones de política educativa Se realizaron análisis básicos de la información, difundidos simultáneamente con los resultados internacionales.</p>
PISA 2006	<p>Participación plena:</p> <p>Se incluirán nuevamente muestras representativas de las entidades Se participa en la redacción de ítems Traducción completa de ítems a cargo del INEE Se participa en el pilotaje y corrección de los instrumentos Difusión de resultados buscará tener la máxima amplitud, e incidir en la toma de decisiones en todos los niveles del sistema educativo Se realizará un complejo análisis de resultados, aprovechando al máximo los datos disponibles</p>

5.3. Conclusión

En vista de lo anterior, puede esperarse que la evaluación en México se consolide en el futuro como una actividad de calidad, participativa, aceptada y demandada para la toma de decisiones educativas, tanto en los niveles superiores del sistema como en los intermedios y al interior de las propias escuelas.

Los desafíos pendientes no son insuperables. Debe entenderse que los problemas anotados son previsible cuando se trata de articular un proceso tan complejo como la evaluación educativa en un país de gran tamaño, que ofrece múltiples servicios y que cuenta con múltiples actores encargados de recoger información. En segundo lugar, es necesario considerar lo reciente del intento por desarrollar un verdadero sistema de evaluación, eficiente y de alta calidad, que explica en parte la subsistencia de problemas heredados de décadas anteriores.

CUADRO 5.2: TRES ETAPAS EN LA EVALUACIÓN NACIONAL

	Articulación del Sistema	Calidad Pruebas	Análisis	Difusión y Uso	Capacitación
ETAPA I	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluaciones asistemáticas, o ineficientes - No existe un sistema nacional de indicadores - Poca colaboración entre actores 	<ul style="list-style-type: none"> - Marco teórico débil o inexistente - Ámbito de evaluación restringido - Escasa atención a factores contextuales - Escalas simples - Resultados no comparables 	<ul style="list-style-type: none"> - Básicamente descriptivos, utilizan técnicas estadísticas primarias 	<ul style="list-style-type: none"> - Difusión prácticamente nula (motivos políticos) - No se utilizan los resultados para diseñar políticas o mejorar prácticas pedagógicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa competencia tanto a nivel federal como de las entidades
ETAPA II	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluaciones regulares, mayor eficiencia - Desarrollo de un sistema nacional de indicadores - Colaboración frecuente entre actores 	<ul style="list-style-type: none"> - Marcos teóricos sólidos - Ampliación de ámbitos evaluados - Atención sistemática al contexto - Escalas complejas 	<ul style="list-style-type: none"> - Descriptivos y asociativos - Se identifican factores y procesos asociados al logro 	<ul style="list-style-type: none"> - Difusión amplia en diversos medios - Interpretaciones públicas no siempre acertadas - Uso ocasional, pero no sistemático en diseño políticas - Uso limitado a nivel de escuelas 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de capacidades a nivel federal y en algunas entidades - Evaluaciones a cargo de equipos profesionales - Actividades de capacitación en entidades
ETAPA III (futuro deseable)	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de evaluación integrado y eficiente - Sistema nacional de indicadores complejo y dinámico - Colaboración permanente 	<ul style="list-style-type: none"> - Marcos teóricos sólidos y explícitos - Cobertura amplia, trasciende aprendizajes - Resultados comparables en el tiempo 	<ul style="list-style-type: none"> - Complejos y diversos - Adecuados a la naturaleza del objeto (multinivel, longitudinal) - A cargo de múltiples actores según diferentes necesidades 	<ul style="list-style-type: none"> - Difusión amplia y adecuada a las necesidades de todos los actores - Uso en todos los niveles para mejorar la calidad de la educación 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluaciones a cargo de equipos profesionales idóneos a todos los niveles - Capacitación sistemática de directores y maestros para autoevaluaciones

El Cuadro 5.2 muestra, a modo de síntesis, la evolución de las principales dimensiones del sistema de evaluación nacional, a lo largo de más de dos décadas. La primera comprende básicamente las décadas de 1980 y 1990, donde el propio carácter inicial de las evaluaciones puede explicar gran parte de sus fallas. La segunda etapa marca los avances del período actual. La tercera presenta aquellos rasgos deseables del sistema de evaluación en un futuro cercano: intensa articulación y colaboración

entre los actores; buena calidad y sistematicidad de las pruebas; complejidad de los análisis; amplitud en la difusión; aprovechamiento óptimo de los hallazgos; y nivel de excelencia en las competencias de los cuadros evaluadores.

6. Planes y recomendaciones para el futuro⁶¹

La última sección de este reporte tiene por objeto formular recomendaciones orientadas a la mejora de los sistemas de evaluación de la educación. Se pretende que estas sugerencias sean de utilidad tanto para México como para el resto de los países integrantes del E-9.

Resulta evidente que la calidad de la educación debe constituir el objeto principal de las evaluaciones. Por lo tanto, es necesario exponer qué se entiende por calidad educativa. Este concepto no es susceptible de una definición puramente objetiva, existiendo múltiples perspectivas desde las cuales puede definirse (Edwards 1991). No obstante, puede partirse de una definición multidimensional que recoja la complejidad del problema. Un sistema educativo de calidad debería poseer los siguientes atributos:

- **Relevancia:** El currículo establecido debe adecuarse a las necesidades de la sociedad, tanto desde parámetros socioeconómicos como culturales y filosóficos.
- **Eficacia interna:** El sistema educativo logra niveles máximos de acceso, permanencia, y egreso en los tiempos previstos.
- **Eficacia externa:** El sistema educativo logra que sus egresados adquieran efectivamente los conocimientos y habilidades establecidos en el currículo.
- **Pertinencia:** Los contenidos educativos y los procesos de enseñanza deben contemplar las circunstancias culturales, sociales y económicas de los alumnos.
- **Impacto:** Los conocimientos adquiridos por los sujetos son asimilados en forma duradera y tienen un impacto significativo en sus vidas y en el conjunto de la sociedad.
- **Equidad:** El sistema educativo contempla las diferencias socioeconómicas y desarrolla estrategias y políticas destinadas a compensar las desventajas sociales, equiparando las oportunidades educativas.
- **Eficiencia:** El uso de los recursos humanos y materiales es óptimo, y suficiente para el logro de los objetivos educativos.

Este concepto de calidad pone en evidencia que una buena evaluación no puede limitarse a la medición de resultados (técnicamente válida y confiable). Evaluar implica comparar los resultados de las mediciones con determinados estándares o pará-

⁶¹ Este capítulo incorpora diversos conceptos y propuestas desarrolladas por el Lic. Felipe Martínez Rizo (Director General del INEE) en los siguientes escritos: *La Calidad de la Educación Básica en México, 2003* (INEE 2003); "Sobre la difusión de resultados por escuela" (*Cuadernos de Investigación*, N° 18, INEE); "La evaluación educativa: ¿oportunidad o peligro? A propósito del trabajo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación" (Presentado en el VIII Congreso Nacional de Evaluación Educativa. Hermosillo, México. Noviembre de 2005).

metros normativos, a fin de elaborar juicios referidos a un cierto valor deseable. Una buena evaluación, por lo tanto, debería cumplir con las siguientes características:

- **Atención a las diversas dimensiones del concepto de calidad educativa.** Como se ha sostenido a lo largo de este capítulo, la evaluación del sistema educativo implica abordar otras dimensiones además de los aprendizajes (eficacia externa). Para esto, es necesario contar con un sistema de indicadores exhaustivo, articulado, y conceptualmente sólido. Los indicadores desarrollados por el INEE (ver págs. 42-43) constituyen un importante avance hacia el objetivo de cubrir el conjunto de dimensiones de la calidad educativa. No obstante, aún es necesario idear indicadores para evaluar áreas como los procesos administrativos a nivel del sistema, procesos de gestión a nivel de las escuelas, y procesos pedagógicos a nivel de aula. Otro conjunto de indicadores que requiere ser mejorado es el referido a los impactos de mediano y largo plazo de los resultados educativos, especialmente en las áreas económica y sociocultural.
- **Pertinencia de los estándares.** La pertinencia de los estándares utilizados es imprescindible para que la evaluación sea una herramienta útil a la mejora de la calidad de la educación, apoyando la toma de decisiones a través de todo el sistema educativo. Esto supone evitar tanto el triunfalismo como el pesimismo injustificado que pueden resultar de realizar comparaciones inadecuadas. En particular, debe tenerse en cuenta que la realidad sociocultural de los países integrantes del E-9 hace que su comparación con los países más desarrollados deba contextualizarse adecuadamente. Una sugerencia que convendría atender es recurrir a diferentes tipos de estándares: i) referentes óptimos, o ideales (*benchmarking*, identificación de “mejores prácticas”); ii) referentes promedio (media de resultados de países de la OCDE; media de resultados de países con similar nivel socioeconómico); y iii) referentes mínimos (comparación con los menores valores aceptables).
- **Validez y confiabilidad de métodos e instrumentos.** La evaluación debe guiarse por estándares elevados de calidad metodológica y técnica, de forma que los aspectos y dimensiones de interés sean relevados en forma completa y adecuada. Con este fin, los procedimientos, métodos e instrumentos deben estar diseñados y supervisados por expertos; también deberían ser públicos, para permitir el escrutinio abierto por parte de la sociedad.
- **Eficiencia de los procedimientos.** Es necesario un uso eficiente de los recursos destinados a la evaluación. Esto es especialmente relevante en países con las características de los integrantes del E-9, en los cuales sería excesivamente costoso realizar evaluaciones anuales de tipo censal. Los diagnósticos regulares y generales sobre el sistema educativo pueden desarrollarse eficientemente utilizando muestras representativas a nivel nacional y estatal. También deberá evitarse la duplicación de los esfuerzos, delimitándose las funciones de cada organismo para maximizar el aprovechamiento de los recursos disponibles.
- **Objetividad, medida y contextualización de los juicios.** Tanto el derrotismo como el triunfalismo sobre el estado de la educación son disposiciones que no pueden contribuir a la mejora de la calidad. Los juicios resultantes de las evaluaciones deben tener en cuenta las diversas condicionantes (históricas, materiales, culturales) de la situación diagnosticada, así como equilibrar el señalamiento de

puntos fuertes y débiles en el sistema. Es recomendable, por tanto, disponer de resultados para varios ciclos escolares, como forma de valorar su tendencia, así como para juzgar la consistencia de los resultados más recientes. Esto permitirá el establecimiento de metas educativas razonables y adecuadamente distribuidas en el tiempo.

- **Amplitud, oportunidad y transparencia de la difusión.** Los resultados de las evaluaciones deberán difundirse de manera oportuna, amplia y adecuada. El análisis de la información debería ser eficiente, equilibrando calidad y celeridad de forma que las conclusiones sean oportunas para la toma de decisiones. La difusión no deberá limitarse a las autoridades y demás actores del sistema educativo, siendo deseable que alcance también a las familias y a la sociedad en general, y se convierta en un instrumento para la rendición de cuentas del sistema. De esto depende gran parte de la credibilidad y legitimidad de la evaluación.
- **Legitimidad.** Finalmente, las evaluaciones deberán contar con la aceptación y la confianza de los actores evaluados. Esto es necesario para garantizar una colaboración activa de los mismos durante el proceso. Para ello, la información sobre las características de las evaluaciones deberá ser de dominio público, y la difusión de los resultados deberá realizarse enfatizando el propósito de mejora de la calidad. Es muy importante evitar un uso incorrecto de los resultados, por ejemplo comparaciones injustas, o decisiones apresuradas de alto impacto sobre escuelas y docentes. Debe enfatizarse la necesidad de que los juicios relativos a la calidad de la educación sean medidos, evitando tanto el triunfalismo como el derrotismo, y contextualizando adecuadamente los resultados.

En el caso específico de México, el logro de estos objetivos requiere mejorar diversos aspectos. Se espera que las recomendaciones formuladas aquí sean pertinentes también para el resto de países integrantes del E-9, caracterizados por su gran tamaño poblacional y la complejidad de sus sistemas educativos. Los aspectos que deberían fortalecerse son: a) la amplitud y articulación de las instancias de evaluación en un *sistema*; b) la delimitación de los ámbitos de evaluación correspondiente a las diversas instituciones; c) la calidad de las pruebas e indicadores; y d) la difusión y el uso de los resultados.

a) Construcción de un sistema de evaluación. El gran tamaño del sistema educativo mexicano, junto con la diversidad y complejidad en la prestación de los servicios, vuelven recomendable un sistema de evaluación que conjugue cuatro rasgos básicos: *complejidad, descentralización, articulación y colaboración*. Si dichos rasgos no se desarrollan, no se contará con un sistema de evaluación propiamente dicho, sino con un conjunto de iniciativas relativamente desarticulado e ineficiente.

- La **complejidad** deriva de los numerosos niveles a ser evaluados, así como de los múltiples objetivos de las evaluaciones. La evaluación en cada nivel y modalidad debería hacerse a través de diferentes métodos y estándares, adecuados a las características y objetivos específicos.
- Asimismo, dado que existen diferentes objetivos relacionados con la evaluación, es recomendable recurrir a una amplia variedad de estrategias. Las evaluaciones destinadas a seleccionar alumnos para su ingreso a licenciatura, por

ejemplo, deberán ser de tipo normativo y referirse a habilidades generales en las áreas relevantes. Por su parte, las evaluaciones orientadas a valorar la medida en que los alumnos alcanzan los objetivos establecidos en el plan de estudio requieren pruebas alineadas a currículo, criterios, y matriciales.

- Para desarrollar una evaluación con estas características es imprescindible su **descentralización**, a través de la participación de múltiples actores. En países con grandes volúmenes de población y sistemas educativos complejos debería involucrarse tanto a las autoridades educativas nacionales y estatales como a instituciones públicas y privadas; tanto al sector intermedio del sistema como a los directores y maestros. También debería fomentarse la participación de especialistas para abordar temas específicos.
- La descentralización debe complementarse con una adecuada **articulación** de las actividades, de forma que estas se retroalimenten mutuamente. Para ello es necesario idear mecanismos institucionales que aseguren la complementariedad de objetivos y resultados. En este sentido, es recomendable avanzar en el establecimiento de un *consejo nacional de evaluación educativa*, con funciones de coordinación, integrado por representantes de todos los actores involucrados en la actividad educativa y su evaluación.
- Debería incrementarse, además, la **colaboración** directa entre las instancias evaluadoras. El libre acceso a la información y a los instrumentos generados en cada organismo, por parte de los restantes, debería asegurarse institucionalmente. La DGEP, como instancia evaluadora dependiente de las autoridades nacionales, debería continuar fomentando las capacidades de auto-evaluación de las escuelas, ampliando el esfuerzo hecho hasta ahora a través de publicaciones especializadas y de cursos de capacitación para supervisores y directores. También se recomienda especialmente que los institutos evaluadores de nivel federal más capacitados continúen apoyando, mediante actividades de capacitación técnica y teórica, a las Áreas Estatales de Evaluación.

b) Delimitación de ámbitos de evaluación para garantizar la eficiencia. Otro punto crítico en la construcción de un sistema nacional de evaluación es la delimitación de las funciones de los organismos, a fin de evitar la superposición de esfuerzos y el uso inadecuado de los resultados. Dado que las actividades de evaluación tienen diferentes objetivos, conviene identificar claramente los ámbitos de competencia de cada institución y los tipos de evaluación correspondientes a cada uno, recurriendo para ello a marcos normativos específicos. Esta delimitación de funciones está directamente relacionada con los métodos de recolección de información, los criterios de evaluación y las formas de difusión utilizadas por cada institución.

- **Evaluaciones diagnósticas basadas en muestras.** Al INEE corresponden las evaluaciones **externas** sobre la calidad de la educación, referidas al sistema educativo en su conjunto, o a un área significativa del mismo. La realización de estos diagnósticos generales no requiere recoger información de manera censal en todos los grados del sistema todos los años. Es preferible, como actualmente se hace en México, utilizar diseños robustos basados en muestras representativas, seleccionando grados clave y alternando en el tiempo su eva-

luación⁶². Si bien este tipo de evaluaciones no permite conocer la realidad de cada escuela del sistema, sus resultados pueden constituir diagnósticos eficaces sobre la calidad global del sistema educativo, así como herramientas para la identificación de áreas problemáticas a nivel nacional o en entidades específicas.

- **Aspectos donde es necesaria información de tipo censal.** Existen diversos aspectos donde es fundamental mantener y ampliar la recolección de información en forma censal. Las estadísticas básicas de la SEP son imprescindibles para conocer no sólo aspectos generales del sistema, sino también necesidades focalizadas a nivel de las escuelas. La SEP, por intermedio de la DGEP y con la colaboración de cada entidad federativa, podría realizar pruebas de aprendizajes de aplicación masiva para disponer de resultados para cada escuela, grupo y alumno. Con base en esta información podrán realizarse certificaciones individuales y escolares, además de disponer de un conocimiento detallado sobre las propias escuelas y docentes con el fin de retroalimentar los procesos educativos de base y apoyar la rendición de cuentas frente a las familias.
- **La colaboración de las Áreas Estatales de Evaluación.** Las AEE deberían tener un papel más activo durante todo el proceso de evaluación, participando en el diseño y la aplicación de las pruebas masivas y muestrales, y calificando los resultados de las pruebas masivas para realizar sus propios análisis e informar las decisiones de política estatal. También deberían participar en el diseño y aplicación de las evaluaciones de maestros y escuelas, retroalimentando la gestión escolar y difundiendo los resultados a nivel estatal. Para ello es necesario mejorar sus competencias profesionales y operativas, a través de instancias de capacitación permanente. Al mismo tiempo, es recomendable que las autoridades estatales educativas fortalezcan la estabilidad del personal abocado a estas tareas, como forma de incentivar su profesionalización y garantizar la continuidad de los esfuerzos.
- La conjunción de los esfuerzos coordinados por parte de los diversos actores nacionales y estatales debería contribuir a la consolidación del **sistema nacional de indicadores**, como eje principal de los diagnósticos educativos. Dos características esenciales debería tener este sistema de indicadores: a) abarcar todas las dimensiones de interés (estadísticas básicas, niveles de aprendizaje, recursos materiales y humanos de las escuelas, costos de operación, etc.); b) ser el producto de una elaboración conceptual rigurosa, orientada por los estándares con que se pretende evaluar a la educación.

⁶² Diversas razones justifican el uso de muestras y no de censos para realizar diagnósticos generales sobre el sistema educativo. En primer lugar, las evaluaciones censales tienen costos enormemente mayores a los que implica una evaluación por muestras. En segundo lugar, las aplicaciones censales tienden a aumentar los errores no derivados del muestreo (contingencias en la aplicación, exclusión sistemática de casos, fraude por ausencia de controles adecuados). Esto hace que, utilizando muestras diseñadas adecuadamente, los resultados obtenidos puedan ser iguales o mejores a los que surgen de las pruebas censales.

c) Mejorar y difundir la calidad de las evaluaciones. Realizar evaluaciones válidas y confiables implica mantenerse al tanto de los desarrollos teóricos y metodológicos más recientes en materia de evaluación para asegurar la mejora continua de su calidad. En este sentido, debe incrementarse la colaboración con el campo académico y con equipos de expertos que supervisen los procedimientos y la construcción de los instrumentos. Otro aspecto estratégico es la promoción de una participación más activa en las pruebas internacionales, con el objeto de intercambiar conocimientos y experiencias útiles para mejorar los procedimientos nacionales.

- Con respecto a las evaluaciones externas de aprendizaje, sería interesante e innovador diseñar pruebas para evaluar resultados más amplios que los observados habitualmente. Un diagnóstico integral sobre la calidad de la educación debería considerar aspectos como las capacidades relacionadas con la vida cotidiana (salud, planificación familiar, alternativas económicas), así como con la interacción social y la participación ciudadana (defensa de los derechos, resolución de conflictos, participación). Este tipo de evaluación no sólo necesitará un adecuado diseño metodológico, sino también un consenso amplio para determinar conceptos y estándares mínimos. En el caso de México, un punto de partida adecuado podrían ser los objetivos educativos incluidos en la *Ley General de Educación* y en el *Programa Nacional de Educación 2001-2006*.
- No obstante lo anterior, debe recordarse que evaluar la calidad de la educación impartida en las escuelas supone complementar la evaluación de resultados con información respecto del **contexto**, los **insumos**, y los **procesos escolares**, enfatizando las prácticas docentes y los procesos de aula por ser los más directamente vinculados al aprendizaje⁶³. Deberá otorgarse especial incentivo a la realización de estudios abocados a conocer con mayor precisión los factores escolares asociados a los aprendizajes, en tanto elementos que pueden ser modificados a través de políticas educativas. Para ello se deberían desarrollar, además de las evaluaciones extensivas, investigaciones cualitativas que mejoren nuestro conocimiento sobre estos procesos y su vínculo con el contexto social.
- Estos datos son imprescindibles para estimar con precisión el **valor agregado de los procesos escolares**, tanto en lo referido a los aprendizajes como al resto de los objetivos educativos. Un avance sustantivo en esta dirección sería el diseño de pruebas longitudinales a nivel de alumnos, lo que permitiría profundizar en el conocimiento tanto de los procesos de adquisición de aprendizajes como de los mecanismos asociados a la reprobación y la deserción.
- Debería continuarse con la política de difusión pública de los marcos conceptuales y los criterios metodológicos utilizados, mediante **reportes técnicos**. Todas las fases que componen el proceso de evaluación deberían estar suje-

⁶³ Por “procesos de aula” se entienden, básicamente, los siguientes conceptos: oportunidades de aprendizaje; expectativas de los docentes sobre el rendimiento; concepciones y prácticas pedagógicas de los docentes; clima de aula.

tas a inspección por parte de autoridades y agentes educativos, equipos de expertos, así como por parte de la sociedad en general.

- Finalmente, debe tenerse presente un punto muy importante. La construcción de un sistema de evaluación de calidad, en particular de un sistema que evalúe con precisión los aprendizajes y los procesos escolares, no es una tarea que puede realizarse en el corto plazo. Las condiciones demográficas, geográficas y sociales de los países integrantes del E-9, lo acotado de los recursos públicos, y las inercias políticas y organizacionales heredadas, no siempre facilitan este proceso. No obstante puede construirse, con un menor costo financiero y en un plazo menor, un **sistema de indicadores básicos**⁶⁴ que brinde un panorama general sobre el estado del sistema. Esta tarea puede ser de gran utilidad para diseñar políticas educativas informadas en países que aún no disponen de una estructura adecuada para desarrollar evaluaciones más complejas.

d) Adecuación de la difusión y el uso. Otra área donde es imprescindible ampliar los esfuerzos realizados es la difusión de los resultados. En este ámbito las autoridades educativas tienen un papel fundamental, ya que deben erigirse en agentes demandantes de información de calidad para utilizarla efectivamente en el diseño de políticas. También los actores educativos de base, maestros y directores, deben demandar el acceso a información adecuada para sus necesidades de auto-evaluación e innovación pedagógica. Lo anterior requiere del fortalecimiento de una cultura institucional donde la evaluación no sea percibida como la posibilidad de un castigo, sino como una oportunidad para mejorar la calidad del sistema.

- Por su parte, las instituciones evaluadoras deberían dar la difusión más amplia posible a sus resultados, poniéndolos a disposición tanto de las autoridades como de todos los actores del sistema educativo y de la sociedad en general. Incluso deberían difundirse los microdatos de todas las pruebas aplicadas para posibilitar la realización de análisis independientes (siempre y cuando no se comprometa la confidencialidad de los individuos evaluados).
- También es importante diseñar mecanismos institucionales para que la información alcance a todos los niveles del sistema y sea utilizada adecuadamente. Los organismos de evaluación nacionales y estatales deberían instrumentar programas de capacitación en interpretación y aprovechamiento de resultados, dirigidos a supervisores, directores y maestros. La evaluación debe constituirse en un lenguaje común para todos los actores, garantizando así la fluidez en la comunicación y la colaboración.
- Es necesario, por lo tanto, que la difusión esté acompañada de elementos conceptuales e indicaciones que faciliten una adecuada interpretación por parte de los diversos usuarios. Tanto si se considera el diseño de políticas como la rendición de cuentas frente a la sociedad, los resultados deben ser signifi-

⁶⁴ Entre otros, este sistema de indicadores deberá incluir como mínimo: índice de analfabetismo; promedio de años de escolaridad; tasas bruta y neta de cobertura; tasas de reprobación, deserción y rezago; tasa de eficiencia terminal; tasa de transición a secundaria; tamaño de las escuelas; tasa de alumnos por maestro, etcétera. Sería recomendable que estos datos estuvieran disponibles para cada nivel y modalidad educativa, y que se desagregaran por regiones, estados, edad, y sexo, por ejemplo.

cativos para los actores, evitándose interpretaciones simplistas como la mera construcción de *rankings* descontextualizados.

- Finalmente, es necesario consolidar y ampliar las acciones de los organismos evaluadores dirigidas al personal de los medios de comunicación, con el objetivo de mejorar la calidad de la interpretación y el tratamiento de la información originada en las evaluaciones.

Comentario final

La evaluación de la educación en México ha experimentado notables avances en su cobertura, calidad, articulación y difusión. No sólo se cuenta hoy con instrumentos que permiten obtener información válida y confiable, sino que, progresivamente, los resultados han comenzado a difundirse entre los actores educativos y la sociedad en general. Esto ha fomentado un interés creciente en la evaluación como instrumento de mejora de la calidad educativa y como mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad. Al mismo tiempo, México se ha integrado con éxito a evaluaciones internacionales que permiten vincularse con experiencias y formas de trabajo de gran prestigio. Numerosas instituciones públicas y privadas han contribuido a esta significativa mejora en la articulación de un verdadero sistema nacional de evaluación.

Los avances realizados no deben, sin embargo, ofrecer la impresión de que el camino en materia de evaluación se ha completado. Aún subsisten niveles y modalidades del sistema que deben evaluarse con mayor exhaustividad. Es necesario además ampliar el campo de áreas evaluadas, tanto en relación a los alumnos como en lo referente a escuelas y maestros. Debe fortalecerse la participación de distintos actores, en particular de las AAE, garantizando la articulación de los esfuerzos y la colaboración continua de todas las partes. Deben continuarse mejorando los instrumentos para obtener datos válidos, confiables y comparables.

No obstante, debemos permanecer alertas frente al peligro de la proliferación masiva de evaluaciones de dudosa utilidad, como consecuencia de una interpretación errónea de los conceptos de evaluación, calidad, y rendición de cuentas. En particular, debe evitarse que las evaluaciones externas sean ajenas a los actores educativos: sus resultados deben apoyar las decisiones estratégicas y cotidianas de supervisores, directores y maestros, como parte de un proceso de retroalimentación y profesionalización. Para esto, la confiabilidad y calidad de los resultados deberá ser inobjetable, y se deberá contar con mecanismos institucionales de difusión que favorezcan el uso inteligente de la información generada.

El camino recorrido por México hasta hoy proporciona lecciones valiosas sobre cómo es posible superar los numerosos desafíos que la evaluación educativa representa para países grandes y con recursos económicos limitados. El logro de las metas que todavía quedan por alcanzar dependerá del afianzamiento de las líneas de acción trazadas hasta ahora, así como del fortalecimiento del compromiso de todos los actores con una evaluación de calidad.

Bibliografía

ANTONIO, R. y E. García.

(2003) *Acciones de Evaluación en las Instituciones de Educación Media Superior*. INEE, México.

ARNAUT, Alberto

(1998) *La federalización educativa en México 1889 – 1994*. SEP – Biblioteca para la actualización del maestro. DF, México.

BACKHOFF, E. y G. Solano

(2003) *Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias Naturales (TIMSS): Resultados de México en 1995 y 2000*. INEE, México.

BRACHO, T. (coord.), con la colaboración de G. Mendieta y A. Camacho.

(2004) *Cuarta Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC)*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, D.F.

CABRERO MENDOZA, Enrique; C. Santizo y C. Nájera

(2003) "Improving Accountability and Transparency in Schools: The Mexican Program os Schools of Quality." Documento de Trabajo Número 140. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, DF.

CERVINI, R.

(2003) *Factores asociados al aprendizaje del lenguaje y las matemáticas en 13 estados de México. 3º y 4º grados de Educación Básica*. INEE, México.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

(2005) *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2004*. Santiago de Chile, Chile.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(2002) *Última reforma aplicada el mes de noviembre de 2002*. Diario Oficial de la Federación. México, D.F.

EDWARDS, V.

(1991) *El concepto de calidad de la educación*. UNESCO / OREALC. Santiago de Chile.

- EZPELETA, J. y E. Weiss
(1996) "Las escuelas rurales en zonas de pobreza y sus maestros: tramas preexistentes y políticas innovadoras". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 1, N°1 (enero-junio): 53-69.
- EZPELETA, J. y E. Weiss
(2000) *Cambiar la escuela rural. Evaluación Cualitativa del Programa para Abatir el Rezago Educativo*. Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Cinvestav. México.
- FERNÁNDEZ, T.
(2003a), *Determinantes sociales y organizacionales del aprendizaje en la Educación Primaria de México: un análisis de tres niveles*. Informe de Investigación para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). INEE, México.
- FERNÁNDEZ, T.
(2003b) *Perfiles de las escuelas primarias eficaces en México (2001)*. Informe de Investigación para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). INEE, México.
- FERNÁNDEZ, T.
(2003c), *Perfiles de las Escuelas Primarias Eficaces de México (2001)*. Informe de Investigación para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). INEE, México.
- FERNÁNDEZ, T. & C. Midaglia
(2003) *Quiénes y cómo usan los informes generados por los sistemas de evaluación de aprendizajes en la educación primaria. Los casos de México y Uruguay*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina PREAL.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE)
(2003a) *La Calidad de la Educación Básica en México. Primer Informe Anual, 2003*. (INEE). SEP, México.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE)
(2003b) *Panorama Educativo de México 2003. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*. INEE, México.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE)
(2004a) *Plan Maestro de Desarrollo 2004-2012*. INEE, México.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE)
(2004b) *La Calidad de la Educación Básica en México 2004*. INEE, México.

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE)
(2004c) *Panorama Educativo de México 2004. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*. INEE, México.

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE)
(2005) *Plan General de Evaluación del Aprendizaje. Proyectos Nacionales e Internacionales*. INEE, México.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI)
(2000) *XII Censo General de Población y Vivienda. Tabulados Básicos*. Aguascalientes, México. Algunos tabulados disponibles en Internet. Consultado el 5 de julio de 2005 en: www.inegi.gob.mx.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI)
(2002) *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares*. Aguascalientes, México.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI)
(2004) *Anuario estadístico de los estados mexicanos*. Aguascalientes, México.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI)
(2005) *La diversidad religiosa en México*. Aguascalientes, México.

LATAPÍ, Pablo
(2004) *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992 – 2004)*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

LATAPÍ, Pablo
(2004b) La política educativa del Estado mexicano desde 1992. En: *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. Vol. 6, N° 2, 2004. Disponible al 7 de abril de 2005 en: <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.htm>.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN (LGE)
(1993) Decretada por el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos el 13 de Julio de 1993.

LOERA, A.
(2005) *Cambios en las escuelas que participan en el PEC. 2001-2004*. Evaluación Cualitativa del Programa Escuelas de Calidad. Heurística Educativa.

MARTÍNEZ RIZO, Felipe
(2001) Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. En: *Revista Iberoamericana de Educación*. Número 27. Septiembre – Diciembre de 2001. Organización de los Estados Iberoamericanos.

- MUÑOZ-IZQUIERDO, C.; A. Márquez; A. Sandoval; H. Sánchez
(2004) *Factores Externos e Internos a las Escuelas que Influyen en el Logro Académico de los Estudiantes de Nivel Primaria en México, 1998-2002. Análisis Comparativo Entre Entidades con Diferente Nivel de Desarrollo*. Informe de Investigación para el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE). INEE, México.
- MUÑOZ-IZQUIERDO, C. [Núñez Gornés, María de los Ángeles y Sánchez Pérez, Hídalía (Colabs.)].
(2004b) *Educación y desarrollo socioeconómico en América Latina y el Caribe. Desarrollo de una propuesta para la construcción de indicadores de los efectos de la educación formal en la economía y la sociedad*. México. Universidad Iberoamericana.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)
(2004a) *Education at a Glance. OECD Indicators 2004*. (OECD), Francia.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)
(2004b) *Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003*. OECD.
- PALAFIX, J. C.; J. Prawda y E. Vélez
(1992) *Primary School Quality in Mexico*. Banco Mundial. Serie: *A view from LATHR*, N° 33.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP)
(1992) *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México, D.F. 18 de mayo de 1992.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) / OEI (ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS)
(1994) *Sistema Educativo Nacional de México*. Informe realizado por Germán Álvarez Mendiola. México, D.F.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP)
(1999) *Las escuelas Públicas Mexicanas de Educación Básica. Algunos aspectos a considerar en la autoevaluación escolar*. SEP, México.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP)
(2000) *Distribución de los planteles públicos de educación primaria y secundaria, según el nivel de aciertos de sus alumnos en los exámenes de Carrera Magisterial*. SEP, México.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP)
(2000b) *Las escuelas primarias rurales y los apoyos de los programas compensatorios*. Reporte final del primer Estudio/Diplomado sobre bases metodológicas de investigación cualitativa. SEP, México.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP)

(2001) *Programa Nacional de Educación. 2001-2006*. SEP, México.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP)

(2001b) *¿Cómo transformar las escuelas? Lecciones desde la gestión escolar y la práctica pedagógica*. Segundo estudio/diplomado. Reporte final. SEP, México.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP)

(2002a) *La calidad de la educación en México. Perspectivas, análisis y evaluación*. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP)

(2002b) *“¿Cómo conocer nuestra escuela? Elementos para la evaluación interna de los centros escolares”*. Documento de trabajo. México, D.F.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP)

(2002c) *¿Qué tan buena es nuestra escuela? Adaptación de los principales indicadores de desempeño para la autoevaluación en los Centros Escolares de Educación Básica*. SEP, México.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP)

(2003a) *Reporte descriptivo de la línea de base de la Evaluación Cualitativa del Programa Escuelas de Calidad*. Heurística Educativa. Chihuahua, México.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP)

(2003b) *“El plan de mejoramiento. Una estrategia para transformar nuestra escuela”*. Documento de trabajo. México, D.F.

SOLANA, F.; Cardiel Reyes, R.; Bolaños Martínez, R. (Coords.)

(1998) *Historia de la Educación Pública en México*. Fondo de Cultura Económica / SEP. DF, México.

SOLANO, G. y E. Backhoff

(2003) *Aspectos lingüísticos de la traducción de reactivos TIMSS*. INEE, México.

TREVIÑO, E. & G. Treviño

(2003) *Factores socioculturales asociados al rendimiento de los alumnos al término de la educación primaria: Un estudio de las desigualdades educativas en México. Análisis descriptivo*. Informe de Investigación para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. INEE, México.

TREVIÑO, E. & G. Treviño *en México: la Incidencia de la Escuela en el Desempeño Académico de los Alumnos y el rol de los docentes*. Informe de Investigación para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), Secretaría de Educación Pública, México.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO)
2005 *Global Monitoring Report. Education For All – The Quality Imperative.*

VELÁZQUEZ, V.

(2000) "Hacia una cultura de la evaluación. 1994-2000". En: *Memoria del Quehacer Educativo. 1995-2000* (2). SEP, México.

VIDAL, R.; M. Díaz; J. Noyola

(2003) *El Proyecto PISA: su aplicación en México.* Cuaderno N° 9, Colección Cuadernos de Investigación. INEE, México.

ZORRILLA, M. & F. J. Muro.

(2004) *La Enseñanza Secundaria en México 2002. Una Exploración de Modelos Explicativos de Resultados de Aprendizaje y Características del Alumno, del Entorno Familiar y Escolar. (Habilidades de comprensión lectora y resolución de problemas matemáticos).* Informe de Investigación para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. INEE, México.

Lista de siglas de instituciones, programas y términos

AEE	Áreas Estatales de Evaluación
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica [También: Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal]
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
Ceneval	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior
CEPAL	Comisión Económica Para América Latina y el Caribe
CEPEMS	Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Media Superior
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIEES	Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior
COEPES	Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior
Conafe	Consejo Nacional de Fomento Educativo
Conalep	Colegio Nacional de Educación Profesional
Conapo	Consejo Nacional de Población
Copaes	Consejo Para la Acreditación de la Educación Superior
DGE	Dirección General de Evaluación
DGEP	Dirección General de Evaluación de Políticas
DGPYP	Dirección General de Planeación y Programación
EGEL	Examen General para el Egreso de Licenciatura
EN	Estándares Nacionales
EVEP	Programa Evaluación de la Educación Primaria
Exani	Examen Nacional de Ingreso
Excale	Examen de la Calidad y el Logro Educativos
IDANIS	Instrumento para el Diagnóstico de Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria
IDCIEN	Instrumento de Diagnóstico de y Clasificación para el Ingreso a la Educación Normal
IDHILEM	Instrumento Diagnóstico de Habilidades para la Iniciación a la Lecto-Escritura y a las Matemáticas
IEA	<i>International Association for the Evaluation of Educational Achievement</i>
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LGE	Ley General de Educación

LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OECD	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PARE	Programa para Abatir el Rezago Educativo
PAREB	Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica
PEC	Programa Escuelas de Calidad
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>
PNE	Programa Nacional de Educación
RIES	Reforma Integral de la Educación Secundaria
SEB	Subsecretaría de Educación Básica
SEByN	Subsecretaría de Educación Básica y Normal
SEMS	Subsecretaría de Educación Media Superior
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEPE	Sistema de Evaluación de la Política Educativa
SES	Subsecretaría de Educación Superior
SIME	Sistema de Información para la Mejora Educativa
SNEE	Sistema Nacional de Evaluación de la Educación
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SSEDF	Subsecretaría de Servicios Educativos del Distrito Federal
TEPSI	Test de Desarrollo Psicomotor
TIMSS	<i>Trends in International Mathematics and Science Study</i> [También: <i>Third International Mathematics and Science Study</i>]
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UPyEPE	Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas

Anexo I. Tablas y cuadros

TABLA 1: POBLACIÓN SEGÚN TRAMOS DE EDAD MÉXICO, AÑO 2000

Grupos de edad	Población (número de habitantes)
0 – 4 años	10,635,157
5 – 9 años	11,215,323
10 – 14 años	10,736,493
15 – 19 años	9,992,135
20 – 24 años	9,071,134
25 – 29 años	8,157,743
30 – 34 años	7,136,523
35 – 39 años	6,352,538
40 – 44 años	5,194,833
45 – 49 años	4,072,091
50 – 54 años	3,357,953
55 – 59 años	2,559,231
60 – 64 años	2,198,146
65 - 69 años	1,660,785
70 – 74 años	1,245,674
75 – 79 años	865,270
80 – 84 años	483,876
85 y más años	494,706
No especificado	2,053,801
Total	97,483,412

Fuente: **INEGI**. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, México, D. F., 2004.

**TABLA 2: PORCENTAJE DE PIB DE ACUERDO AL SECTOR ECONÓMICO
EN MILLONES DE DÓLARES CONSTANTES A PRECIOS DE 1995
MÉXICO, AÑO 2003**

Sector Económico	Participación en el PIB (%)
Agricultura ⁶⁵	4,6
Minería	1,5
Industria Manufacturera	20,1
Construcción	3,9
Servicios Básicos ⁶⁶	12,7
Otros Servicios ⁶⁷	57,2

Fuente: Elaboración propia en base a **CEPAL**. Anuario estadístico para América Latina y el Caribe, 2004. Santiago de Chile, 2005, páginas: 198 a 203.

⁶⁵ Comprende: agricultura, caza, silvicultura y pesca.

⁶⁶ Comprende: Electricidad, gas y agua y transporte, almacenamiento y comunicaciones.

⁶⁷ Comprende: comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles, establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas y servicios comunales, sociales y personales.

**TABLA 3: PRINCIPALES LENGUAS Y POBLACIÓN
QUE LAS HABLA MÉXICO, AÑO 2000**

Principales lenguas	Población que las habla (número de habitantes)	Porcentaje de la población total
Español	91,478,865	(93,80)
Náhuatl	1,448,936	(1,49)
Maya	800,291	(0,82)
Zapoteco	452,887	(0,46)
Mixteco	446,236	(0,46)
Tzotzil	297,561	(0,31)
Otomí	291,722	(0,30)
Tzeltal	284,826	(0,29)
Totonaca	240,034	(0,25)
Mazateco	214,477	(0,22)
Chol	161,766	(0,17)
Huasteco	150,257	(0,15)
Mazahua	133,430	(0,14)
Chinanteco	133,374	(0,14)
Purépecha	121,409	(0,12)
Mixe	118,924	(0,12)
Tlapaneco	99,389	(0,10)
Tarahumara	75,545	(0,08)
Zoque	51,464	(0,05)
Amuzgo	41,455	(0,04)
Chatino	40,722	(0,04)
Tojolabal	37,986	(0,04)
Mayo	31,513	(0,03)
Huichol	30,686	(0,03)
Tepehuán	25,544	(0,03)
Cora	16,410	(0,02)
Huave	14,224	(0,01)
Cuicateco	13,425	(0,01)
Yaqui	13,317	(0,01)
Otras lenguas indígenas de México	256,737	(0,26)
TOTAL LENGUAS INDÍGENAS	6,044,547	(6, 20)

Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos, Aguascalientes, México.

TABLA 4: ESTUDIANTES, ESCUELAS Y PROFESORES DE ACUERDO A CADA NIVEL EDUCATIVO (INICIO DEL CICLO ESCOLAR 2003 – 2004)

Tipo Educativo	Nivel	Alumnos	Maestros	Escuelas
Educación Básica	Preescolar	3,742,600	169,081	76,108
	Primaria	14,781,300	559,499	99,034
	Secundaria	5,780,400	331,563	30,337
	Subtotal	24,304,400	1,060,143	205,479
Educación Media Superior	Profesional Técnico	359,900	31,557	1,626
	Bachillerato General	2,078,800	146,829	8,045
	Bachillerato Técnico	1,005,000	63,756	2,267
	Subtotal	3,443,700	242,142	11,938
Educación Superior	Técnico Superior			
	Lic. Normal	155,500	17,368	525
	Lic. Universitaria	2,023,600	199,062	2,079
	Posgrado	143,600	23,457	1,334
	Subtotal	2,322,800	239,887	4,568
Total Escolarizado		30,070,900	1,542,172	221,985
No Escolarizada		1,297,000	36,514	5,489
Total		31,367,900	1,578,686	227,474

Fuente: **INEE**. *La Calidad de la Educación Básica en México*, 2004. México, D. F.

TABLA 5: ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO EN MÉXICO

Tipo Educativo	Nivel	Grados	Servicios
Educación Básica	Preescolar	5 años	General, Indígena, Comunitaria
	Primaria	1° a 6°	General, Indígena, Comunitaria
	Secundaria	7° a 9°	General, Técnica, Trabajadores, Telesecundaria
Educación Media Superior	Profesional Técnico	10° a 12°	Conalep, otros,
	Bachillerato	10° a 12°	General, Técnico
Educación Superior	Técnico Superior	Dependiendo de la carrera técnica	Universidades tecnológicas, otras,
	Licenciatura	Dependiendo de la licenciatura	Universitaria, Tecnológica, Normal
	Posgrado	Dependiendo del Posgrado	Especialidad, Maestría, Doctorado

Fuente: **INEE**. *La Calidad de la Educación Básica en México*. Primer informe anual, 2003. México, D. F.

**TABLA 6: ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO
(NO ESCOLARIZADO) EN MÉXICO**

Servicios Educativos		Modalidad de Servicio	
Educación Extraescolar o Abierta no Escolarizada y Semiescolarizada	Educación Inicial	Lactantes	
		Maternales	
		Vía padres capacitados	
	Educación para Adultos	Alfabetización	
		Educación Básica	
		Capacitación no formal para el trabajo	
	Educación Especial	Con discapacidad	
		Sin discapacidad	
			Capacitación para el trabajo
	Sistema Abierto Semiescolarizado	Bachillerato	
Superior y Posgrado			
		Educación Extraescolar Indígena	

Fuente: **INEE**. *Panorama Educativo de México* 2004. Indicadores del Sistema Educativo Nacional, 2004. México, D. F.

TABLA 6.A: OTROS TIPOS Y MODALIDADES DE EDUCACIÓN

Modalidad Educativa	Descripción General
Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe)	<p>Conafe es un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública, creado en 1971. Entre sus atribuciones el Conafe: a) investiga, desarrolla, implanta, opera y evalúa nuevos modelos educativos; y b) presta servicios a programas y proyectos prioritarios de educación y cultura.</p> <p>Dentro de sus tareas educativas, el Conafe ha puesto en marcha programas educativos dirigidos a niños de comunidades rurales de difícil acceso, para que éstos puedan finalizar su educación preescolar y primaria dentro de su comunidad.</p> <p>El servicio de Conafe es supletorio y se retira cuando en una comunidad se instala una escuela regular. Para la prestación del servicio se suscribe un acuerdo entre los padres de la comunidad rural y el Conafe. Los padres se encargan de proporcionar aula, hospedaje y alimento al instructor comunitario; y de vigilar el cumplimiento del servicio. Por su parte, Conafe, se responsabiliza de enviar al instructor y proporcionar el mobiliario escolar y los materiales didácticos necesarios.</p> <p>Los instructores comunitarios son jóvenes egresados de secundaria que provienen, principalmente, del medio rural, a quienes Conafe ofrece una beca para que continúen sus estudios a cambio de la instrucción que éstos brindan en las comunidades. Las delegaciones estatales del Conafe convocan, capacitan y asesoran a los instructores.</p>
Educación Indígena	<p>Teniendo en cuenta que, para el año 2000, el 6,2% de la población habla alguna lengua indígena, la Secretaría de Educación Pública imparte cursos de Educación Indígena. De esta forma, se imparten cursos de Educación Preescolar Indígena, entre niños de cinco a siete años de edad, cuyo principal objetivo es que aprendan español antes de ingresar a educación primaria. La Educación Primaria la imparten maestros y promotores bilingües, tanto en lengua materna como en español, atendiendo a niños de seis a catorce años. Un apoyo central de la Secretaría de Educación Pública hacia estos cursos consiste en la elaboración y distribución de libros de texto en las veinte lenguas indígenas y sus seis variantes dialectales, así como libros de texto para apoyar el aprendizaje del español como segunda lengua.</p>

Fuente: Secretaría de Educación Pública y Organización de Estados Americanos. Sistema educativo Nacional de México, 1994. México, D. F.

TABLA 7: COMPARACIÓN DE TASAS DE COBERTURA Y EFICIENCIA TERMINAL (CICLOS ESCOLARES 2002-2003 Y 2003-2004)

Nivel e Indicador	Ciclo Escolar	
	2002 – 2003	2003 - 2004
Primaria		
Cobertura Bruta	93,1%	91,6%
Cobertura Neta	98,5%	98,6%
Deserción	1,7%	1,3%
Eficiencia Terminal	88,2%	89,0%
Secundaria		
Cobertura Bruta	85,6%	85,9%
Cobertura Neta	70,1%	72,1%
Deserción	7,4%	6,8%
Eficiencia Terminal	78,4%	79,7%

Fuente: **INEE**. *La Calidad de la Educación Básica en México*, 2004. México, D. F.

TABLA 8: GASTO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB SEGÚN PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS (PERÍODO 1980 – 2004)

Año	Gasto Público				Gasto Privado	Total
	Federal	Estatal	Municipal	Subtotal		
1980	3,72	0,78	0,067	4,57	0,34	4,90
1985	3,20	0,59	0,024	3,81	0,32	4,12
1990	3,02	0,66	0,013	3,70	0,32	4,02
1994	4,58	0,57	0,013	5,16	0,28	5,45
1995	4,22	0,46	0,011	4,70	0,23	4,93
2000	4,07	0,88	0,008	4,95	1,20	6,15
2001	4,32	0,95	0,009	5,28	1,25	6,53
2002	4,42	0,98	0,009	5,41	1,40	6,81
2003	4,55	0,98	0,011	5,54	1,43	6,97
2004	4,46	1,00	0,011	5,46	1,49	6,95

Fuente: **INEE**. *La Calidad de la Educación Básica en México*, 2004. México, D. F.

**TABLA 9: GASTO POR ALUMNO COMO PORCENTAJE DEL
PIB PER CÁPITA, POR NIVEL EDUCATIVO
(PERÍODO 1995 – 2004)**

Año	Gasto por alumno por nivel educativo						Gasto público por alumno	Gasto total por alumno
	Preescolar	Primaria	Secundaria	Técnico	Bachillerato	Superior		
1990	6,93	5,78	11,55	19,64	25,42	53,15	13,87	13,87
1995	11,21	11,72	17,83	22,42	33,63	79,49	17,83	17,32
2000	13,92	12,64	19,41	19,60	28,02	62,46	18,68	20,33
2001	14,72	13,49	20,50	20,68	29,61	66,06	20,43	22,08
2002	14,66	13,34	20,42	20,75	29,65	66,37	20,42	22,07
2003	14,49	13,18	20,18	20,28	28,96	64,85	20,18	21,75
2004	14,48	13,18	20,17	20,03	28,62	64,07	20,17	21,80

Fuente: **INEE**. *La Calidad de la Educación Básica en México*, 2004. México, D. F.

TABLA 10: CARACTERÍSTICAS DE LAS PRINCIPALES EVALUACIONES DE ALUMNOS EN EDUCACIÓN BÁSICA

	Pruebas Nacionales Excale (antes Estándares Nacionales)	IDANIS	Aprovechamiento Escolar (Carrera Magisterial)
Propósito	Evaluación general del sistema educativo	Ingreso a secundaria Diagnóstico general	Distribución de incentivos económicos y escalafonarios a maestros
Impacto	Bajo sobre individuos y escuelas	Medio sobre individuos	Alto sobre maestros y escuelas
Niveles y grados evaluados	3er grado preescolar; 3er y 6º grado de primaria; 3er grado de educación media y 3er de educación superior (por ciclos)	Alumnos que egresan de 6º de primaria	Primaria: 3º y 6º / secundaria: 1º, 2º, 3º
Materias	Matemáticas; Español; Ciencias Naturales; Ciencias Sociales	Habilidad verbal, habilidad matemática, razonamiento abstracto	Múltiples materias (curriculares)
Organizaciones a cargo	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	DGEP	DGEP y entidades estatales
Alcance de la evaluación	Nacional Representatividad nacional y estatal, todas las modalidades y servicios de los niveles primario y secundario	Mayoría de las entidades de México (20 en 2004)	Nacional (sin representatividad por ser voluntaria). No cubre educación indígena, Cursos Comunitarios, o Telesecundarias
Evaluación ocasional o institucionalizada	Institucionalizada	Institucionalizada	Institucionalizada
Opcional u obligatoria	Obligatoria	Opcional	Voluntaria
Frecuencia y regularidad de las mediciones	Anual desde 1998	Anual desde 1989	Anual desde 1993
Tamaño de muestras	2005: 2,800 escuelas en Primaria, y 2,400 en Secundaria. Aproximadamente 110,000 alumnos en cada nivel 26,000 docentes de primaria. 14,000 docentes de secundaria. 4,900 directores	940,000 exámenes en 2004 Carácter censal (en las entidades donde se lleva a cabo)	Aproximadamente 7,000,000 de alumnos anualmente (no constituyen muestras)
Características técnicas y cualitativas de los instrumentos	Muestreo matricial de contenidos Puntajes contruidos de acuerdo a TRI Establecimiento de niveles de logro No se controla logro previo Cuestionarios de contexto a alumnos Cuestionarios a directores y maestros	Puntajes contruidos de acuerdo a TRI No se controla logro previo No se aplican cuestionarios de contexto en todas las entidades	Puntajes no utilizan TRI No se controla logro previo No se aplican cuestionarios de contexto
Tipo de análisis desarrollado	Informes anuales comparativos a cargo del INEE Múltiples informes más complejos sobre factores asociados al aprendizaje		No se realizan análisis en sentido estricto. Reportes descriptivos: comparación de resultados promedio entre diversos grupos

**TABLA 11: CARACTERÍSTICAS DE LAS PRINCIPALES
EVALUACIONES DE ALUMNOS EN EDUCACIÓN MEDIA,
Y MEDIA SUPERIOR**

	Exani-I	Exani-II
Propósito	Selección de alumnos de nuevo ingreso Proporciona información a las instituciones educativas sobre el nivel de logro de sus sustentantes	
Impacto	Alto sobre individuos	
Niveles y grados evaluados	3er año de educación secundaria	6º año de educación secundaria Todas las modalidades de bachillerato
Materias	Habilidad verbal y matemática Conocimientos disciplinares en ocho materias	
Organizaciones a cargo	Ceneval	Ceneval
Alcance de la evaluación	Cobertura en todas las entidades del país	Cobertura en todas las entidades del país.
Evaluación ocasional o institucionalizada	Institucionalizada	Institucionalizada
Opcional u obligatoria	Opcional	Opcional
Frecuencia y regularidad de las mediciones	Anual, desde 1994	Anual, desde 1994
Tamaño de muestras	Aproximadamente 600,000 alumnos anualmente (no constituyen muestras)	Aproximadamente 250, 000 alumnos anualmente (no constituyen muestras)
Características técnicas y cualitativas de los instrumentos	Se incluye un cuestionario con datos socioculturales para contextualizar los resultados	Se han conjugado una gran cantidad de actores universitarios para definir los estándares de evaluación
Tipo de análisis desarrollado	No se desarrollan análisis en sentido estricto Se realizan reportes descriptivos y comparativos	No se desarrollan análisis en sentido estricto Se realizan reportes descriptivos y comparativos

**TABLA 12: EVALUACIONES INTERNACIONALES
DE APRENDIZAJES APLICADAS EN MÉXICO**

	PISA	TIMSS	LLECE
Niveles y grados evaluados	Alumnos de 15 años de edad (secundaria y bachillerato)	Alumnos de nueve años de edad (3º y 4º grado de Primaria). Alumnos de 13 años de edad (1º y 2º grado Secundaria)	Alumnos de 3º y 4º grado de Primaria (Cambiará a 3º y 6º)
Materias	Matemáticas, Lengua y Ciencias Habilidades de razonamiento, interpretación y resolución de problemas	Matemáticas y Ciencias Contenidos curriculares	Matemáticas y Lengua (incluirá Ciencias) Contenidos curriculares
Organizaciones a cargo	Programme for International Student Assessment (PISA-OCDE) Subsecretaría de Planeación y Coordinación – Secretaría de Educación Pública (SEP – México) Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE – México)	Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA – USA) Dirección General de Evaluación y Planeación (DGEP-SEP – México)	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC) Dirección General de Evaluación (DGE-SEP – México)
Alcance de la evaluación	2000: Nacional 2003: Nacional con representatividad estatal	Nacional	Muestra nacional y Muestra de escuelas del sector público en 13 Estados
Institucionalización	Institucionalizada	Ocasional	Ocasional
Opcional u obligatoria	Opcional	Opcional	Opcional
Frecuencia y regularidad	Aplicaciones en 2000 y 2003 Se planea otra aplicación en 2006	Primera aplicación en 1995 Segunda aplicación en 2000	Primera aplicación en 1997 Se planea otra aplicación en 2006
Tamaño de muestras	2000 5, 276 estudiantes en 183 escuelas	1995 Población de nueve años: 10, 316 alumnos Población de 13 años: 24, 652 alumnos	Muestra nacional: 4913 alumnos en 130 escuelas (LEN) 4932 alumnos en 131 escuelas (MAT)
	2003 29, 983 estudiantes en 1,124 escuelas	2000 Población de nueve años: 9,676 alumnos Población de 13 años: 10,384 alumnos	Muestra de entidades: 16, 207 alumnos en 456 escuelas LEN/MAT
Características técnicas y cualitativas de los instrumentos	Teoría de Respuesta al Item Reactivos opción múltiple y respuesta construida Muestreo matricial de reactivos Cuestionarios de contexto a alumnos y directores	Teoría de Respuesta al Item Reactivos opción múltiple y respuesta construida Muestreo matricial de reactivos Cuestionarios de contexto a alumnos, maestros y directores	Teoría de Respuesta al Item Reactivos opción múltiple y respuesta construida Muestreo simple de reactivos (cambiará a matricial) Cuestionarios a alumnos, padres, directores y maestros
Tipo de análisis desarrollado en México	Descriptivo Comparación de resultados 2000 y 2003 Comparación con resultados internacionales Comparaciones entre entidades, entre públicas y privadas	Predominantemente Descriptivo Comparación de resultados 1995-2005 Comparación de resultados entre México y resultados internacionales. Asociación de logro con variables de contexto (nivel entidad)	Descriptivo y Asociativo Comparación de promedios Descomposición de varianzas Análisis de regresión jerárquica: identificación de factores individuales, composicionales, escolares y estatales asociados a las diferencias en el logro Cervini (2003)

TABLA 13: PROGRAMA DE EVALUACIÓN DEL INEE: GRADOS Y ÁREAS EVALUADAS EN CADA AÑO ESCOLAR

Grados	Años escolares											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
3° PREESCOLAR			E, M				E, M				E, M	
3° PRIMARIA		E, M, N, S				E, M, N, S				E, M, N, S		
6° PRIMARIA	E, M		E, M, N, S		E, M							
3° SECUNDARIA	E, M			E, M, N, S		E, M, N, S		E, M, N, S		E, M,		E, M, N, S
3° BACHILLERATO				E, M			E, M, N, S				E, M, N, S	

Nota: E = Prueba Nacional de Español; M = Prueba Nacional de Matemáticas; N = Prueba Nacional de Ciencias Naturales; S = Prueba Nacional de Ciencias Sociales.
Fuente: **INEE** (2005).

TABLA 14: CONTENIDOS CURRICULARES EVALUADOS EN CADA NIVEL POR LAS PRUEBAS EXCALE

Preescolar	3°	Razonamiento Numérico Razonamiento Verbal
Primaria	3° y 6°	Matemáticas Español Ciencias Naturales Ciencias Sociales
Secundaria	3°	Matemáticas Español Ciencias Naturales Ciencias Sociales
Bachillerato	3°	Matemáticas Español Ciencias Humanidades

Fuente: **INEE** (2005).

**TABLA 15: INDICADORES DE RECURSOS ESCOLARES
INCLUIDOS EN LOS INDICADORES DEL INEE**

Recursos materiales	Recursos humanos
Porcentaje de escuelas primarias <i>multigrado</i> ⁶⁸	Edad promedio de los docentes
Porcentaje de aulas <i>habilitadas</i> ⁶⁹	Porcentaje de docentes que cumplen los estándares de escolaridad
Porcentaje de escuelas con al menos un aula habilitada	Porcentaje de docentes que han acreditado cursos de capacitación
Número de alumnos por computadora	Porcentaje de docentes inscritos en el Programa de Carrera Magisterial
Porcentaje de escuelas con acceso a internet	Porcentaje de docentes con más de una plaza
Porcentaje de escuelas en buenas condiciones	Porcentaje de directivos que cumplen funciones docentes
Índice de infraestructura, mobiliario, y equipo básico en las escuelas	Promedio de años de experiencia de los docentes
Índice de material didáctico en las escuelas	Nivel de escolaridad de los directores
Índice de material curricular en las escuelas	Porcentaje de docentes con otro trabajo remunerado
	Porcentaje de docentes que recibieron capacitación adicional el último año

Fuente: INEE (2004c).

⁶⁸ Una escuela multigrado es aquella donde un mismo docente atiende en forma simultánea, dentro del mismo espacio, a alumnos de diferentes grados escolares.

⁶⁹ Un aula habilitada es un espacio no diseñado originalmente para fines educativos, el cual mediante modificaciones pasa a ser utilizado como salón de clases.

Anexo II. Documentos

Fragmento 1: Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica

Sobre la Federalización de la Educación Básica y Normal

A fin de corregir el centralismo y burocratismo del sistema educativo, con fundamento en lo dispuesto por la Constitución General de la República y por la Ley Federal de Educación, el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas de la República celebran en esta misma fecha convenios para concretar sus respectivas responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y de educación normal. De conformidad con dichos convenios y a partir de ahora, corresponderá a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido prestando, en cada estado y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial.

En consecuencia, el Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo gobierno estatal recibe, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando, en el estado respectivo, hasta esta fecha, los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación. La transferencia referida no implica de modo alguno la desatención de la educación pública por parte del Gobierno Federal. El Ejecutivo Federal vigilará en toda la República el cumplimiento del Artículo Tercero Constitucional, así como de la Ley Federal de Educación y sus disposiciones reglamentarias; asegurará el carácter nacional de la educación y, en general, ejercerá las demás atribuciones que le confieren los ordenamientos aplicables. Es importante destacar que el carácter nacional de la educación se asegura principalmente a través de una normatividad que sea observada y aplicada de manera efectiva en todo el territorio del país.

En tal virtud, el Ejecutivo Federal promoverá y programará la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional, formulará para toda la República los planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, autorizará el uso de material educativo para los niveles de educación citados, mantendrá actualizados y elaborará los libros de texto gratuitos para la educación primaria, propiciará el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas, concertará con éstas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades y dará atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos, establecerá procedimientos de evaluación del Sistema Educativo Nacional, promoverá los servi-

cios educativos que faciliten a los educadores su formación y constante perfeccionamiento, y fomentará permanentemente la investigación que permita la innovación educativa.

La autoridad educativa nacional se fortalecerá ejerciendo la función compensatoria entre estados y regiones que nuestros ordenamientos y tradiciones asignan al Gobierno Federal. Así, dicha autoridad velará porque se destinen recursos relativamente mayores a aquellas entidades con limitaciones y carencias más acusadas. De igual modo, la autoridad nacional seguirá diseñando y ejecutando programas especiales que permitan elevar los niveles educativos en las zonas desfavorecidas o en aquéllas cuya situación educativa es crítica. Se hará un esfuerzo significativo en programas que mejoren la eficiencia terminal de la educación primaria y reduzcan el analfabetismo en las zonas y entre los grupos de mayor atraso educativo. A fin de ejercer mejor su función compensatoria, el Gobierno Federal conservará la dirección y operación de los programas más estrechamente vinculados a ella.

El Ejecutivo Federal se compromete a transferir recursos suficientes para que cada gobierno estatal se encuentre en condiciones de elevar la calidad y cobertura del servicio de educación a su cargo, de hacerse cargo de la dirección de los planteles que recibe, de fortalecer el sistema educativo de la entidad federativa, y cumplir con los compromisos que adquiere en este Acuerdo Nacional. Asimismo, convendrá con aquellos gobiernos estatales que hasta ahora han aportado recursos modestos a la educación, en que incrementen su gasto educativo a fin de que guarden una situación más equitativa respecto a los estados que, teniendo un nivel similar de desarrollo, ya dedican una proporción más significativa de sus presupuestos a la educación.

Fuente: **SEP** Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Diario Oficial de la Federación. 19 de mayo de 1992. México, D. F.

Fragmento 2: Ley General de Educación

Sobre las atribuciones de las diversas autoridades educativas

ARTÍCULO 12.- Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

- I.- Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos del artículo 48;
- II.- Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

- III.- Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;
- IV.- Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria;
- V.- Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria;
- VI.- Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;
- VII.- Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares;
- VIII.- Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro;
- IX.- Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional;
- X.- Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta Ley;
- XI.- Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar;
- XII.- Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte, y
- XIII.- Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 13.- Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

- I.- Prestar los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;
- II.- Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;
- III.- Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respecto al calendario fijado por la Secretaría;
- IV.- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine;
- V.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;

- VI.-** Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, y
- VII.-** Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 14.- Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a que se refieren los artículos 12 y 13, corresponden a las autoridades educativas federal y locales, de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

- I.-** Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;
- II.-** Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12;
- III.-** Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;
- IV.-** Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares;
- V.-** Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del artículo 12;
- VI.-** Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística;
- VII.-** Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa;
- VIII.-** Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica;
- IX.-** Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas, en todas sus manifestaciones;
- X.-** Vigilar el cumplimiento de esta Ley, de sus disposiciones reglamentarias, y
- XI.-** Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta Ley, con excepción de aquéllas que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13.

ARTÍCULO 15.- El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del artículo 14.

El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas pú-

blicas estatales y municipales.

El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo.

Fuente: Ley General de Educación. Decretada por el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos el 13 de Julio de 1993.

Fragmento 3: Artículo Tercero de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de

los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

- IV.** Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;
- V.** Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;
- VI.** Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:
 - a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y
 - b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;
- VII.** Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. (...)
- VIII.** El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de Febrero de 1917. Última Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Noviembre de 2002. México, D. F.

Fragmento 4: Artículos 7 y 8 de la Ley General de Educación

Artículo 7°

La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

- I.- Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas;
- II.- Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos;
- III.- Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;
- IV.- Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.
Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español.
- V.- Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones al mejoramiento de la sociedad;
- VI.- Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como propiciar el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos;
- VII.- Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas y tecnológicas;
- VIII.- Impulsar la creación artística y propiciar la adquisición, el enriquecimiento y la difusión de los bienes y valores de la cultura universal, en especial de aquellos que constituyen el patrimonio cultural de la Nación;
- IX.- Estimular la educación física y la práctica del deporte;
- X.- Desarrollar actitudes solidarias en los individuos, para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y del respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios;
- XI.- Inculcar los conceptos y principios fundamentales de la ciencia ambiental, el desarrollo sustentable así como de la valoración de la protección y conservación del medio ambiente como elementos esenciales para el desenvolvimiento armónico e integral del individuo y la sociedad.
- XII.- Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general.

Artículo 8°

El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan -así como toda la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan- se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos; las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos y la discriminación, especialmente la ejercida en contra de las mujeres. Además,

I.- Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

II.- Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

III.- Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

Fuente: Ley General de Educación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993. Última Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 04 de enero de 2005. México, D. F.

Fragmento 5: Programa Nacional de Educación 2001 – 2006

La calidad como dimensión de la equidad

Tener acceso a escuelas de calidad desigual no es equitativo. La equidad implica necesariamente la calidad y exige mejorar los resultados, con atención especial a los grupos en situación de pobreza. El derecho a la educación no significa sólo asistir a la escuela, sino aprender realmente. Mientras el sistema no ofrezca a los pobres el acceso a una educación de buena calidad, actuará como mecanismo de marginación. Debe superarse el elitismo, que por una parte implica dar ventajas en el acceso a las mejores oportunidades educativas a quienes disponen de más recursos, y por otra fomenta la exclusión de quienes, contando con capacidad, carecen de medios económicos para acudir a ellas. La solución de los rezagos, a través de la apertura de oportunidades de acceso a una educación de buena calidad para todos, es imperativo moral, condición de desarrollo y factor determinante de la estabilidad social.

La necesidad de atención preferencial a los grupos sociales más vulnerables se pone de relieve por el hecho de que los datos existentes muestran que, en propor-

ción a sus respectivos niveles de ingreso, los grupos más pobres de la población gastan más del doble en educación que los que se ubican en los niveles más altos de ingreso y que, aún en términos absolutos, la contribución al sostenimiento de la escuela que hacen las comunidades más pobres –frecuentemente en trabajo y en especie– es superior a la que hacen los grupos más favorecidos en el medio urbano. Los recursos públicos por alumno, en cambio, suelen ser menores en los lugares más necesitados, con los cual reproducen la desigualdad en vez de compensarla.

Por todo ello, el principio de la equidad hace imprescindible adoptar y reforzar medidas destinadas al mejoramiento de la calidad de las instituciones educativas, brindando una atención preferencial a las que se ubican en zonas rurales y urbano-marginales. Esto sólo podrá lograrse si los recursos destinados a las instituciones que sirven a los sectores más pobres de la población no sólo son equivalentes, sino superiores, en volumen y calidad, a los que se otorgan a las del medio urbano, en tipos, niveles y modalidades equiparables. Los alumnos de menores recursos requerirán también de apoyos complementarios tales como becas u otros estímulos, para ayudar a cubrir los costos indirectos de la educación y para compensar el costo de oportunidad que supone la prolongación de los estudios.

Fuente: Programa Nacional de Educación 2001 - 2006. Secretaría de Educación Pública, 2001. México, D. F., p. 42.

Fragmento 6: Decreto de Creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

ARTÍCULO 1o.- Se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como un organismo público descentralizado, de carácter técnico, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la ciudad de México, que podrá establecer oficinas en cualquier lugar de la República.

ARTÍCULO 2o.- El Instituto tendrá por objeto ofrecer a las autoridades educativas de naturaleza federal y locales así como al sector privado, las herramientas idóneas para hacer la evaluación de los diferentes elementos que integran sus correspondientes sistemas educativos. Será objeto de los programas, servicios y acciones del Instituto la educación de tipo básico, en sus niveles de preescolar, primaria y secundaria y la de tipo medio superior de bachillerato o profesional, tanto en modalidad escolar, en escuelas públicas y privadas, urbanas y rurales, como en las modalidades no escolarizada y mixta, incluyendo la educación para adultos, la educación especial, la indígena y la comunitaria. La educación superior no será objeto de la actividad del Instituto.

ARTÍCULO 3o.- Para el cumplimiento de sus objetivos, el Instituto colaborará con la Secretaría de Educación Pública en las evaluaciones que ésta deba realizar respec-

to del sistema educativo nacional, así como para la fijación de los lineamientos generales conforme a los cuales, las autoridades educativas locales deban evaluar sus respectivos sistemas educativos. Corresponderá al Instituto:

- I.-** Desarrollar y mantener en operación un sistema de indicadores que permita valorar en forma objetiva la calidad del sistema educativo nacional, en los niveles que le corresponden;
- II.-** Apoyar la realización de evaluaciones nacionales de los aprendizajes alcanzados por los alumnos, cubriendo por muestreo o en forma censal y en ciclos anuales o multianuales, todos los grados, ciclos y áreas curriculares de los tipos, niveles y modalidades educativos correspondientes;
- III.-** Desarrollar modelos para la evaluación de las escuelas de los tipos, niveles y modalidades educativos de su competencia, y apoyar su utilización en el sistema educativo nacional;
- IV.-** Apoyar, a solicitud de las autoridades estatales correspondientes, la extensión de la evaluación educativa a que se refieren las tres fracciones anteriores en las entidades de la República;
- V.-** Apoyar, a solicitud de las autoridades educativas federales o estatales, la evaluación de programas y proyectos prioritarios;
- VI.-** Diseñar instrumentos y sistemas de evaluación educativa adecuados a los diferentes tipos, niveles, grados y áreas de los currículos; apoyar en su aplicación o, en su caso, supervisar la aplicación así como coadyuvar en el análisis e interpretación de la información que arrojen, actuando siempre con respeto al principio de equidad;
- VII.-** Impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación en todos los medios relacionados con la educación, difundir los resultados de los análisis y desarrollar actividades de capacitación en materia de evaluación educativa, y
- VIII.-** Realizar estudios e investigaciones en la materia, representar a México ante los organismos internacionales de evaluación educativa y coordinar la participación del país en los proyectos internacionales al respecto, con la participación que conforme a las disposiciones legales corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

ARTÍCULO 4o.- En el desarrollo de sus funciones, el Instituto buscará contribuir al mejoramiento de la educación, en el marco de los principios que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación. En particular, se regirá por las siguientes orientaciones generales:

- I.-** Buscará alcanzar la mayor calidad en el desarrollo de modelos e instrumentos de evaluación, atendiendo la confiabilidad y validez, en todas sus dimensiones;
- II.-** Señalará con claridad los usos aceptables y deseados de cada evaluación;
- III.-** Devolverá la información procesada, a quienes contribuyeron a su generación;
- IV.-** Reconocerá la importancia de la función de evaluación de centros escolares, zonas de supervisión y autoridades educativas locales, orientando su trabajo a complementar, apoyar y alimentar la realización de esta función;

- V.- Cuidará que los resultados de las evaluaciones que se realicen no sean utilizados por sí solos para tomar decisiones sobre individuos, y menos de carácter punitivo, entendiendo que su propósito es el de retroalimentar al sistema educativo nacional y a los subsistemas estatales en cuanto tales, para que mejoren su operación y resultados, como elemento de estímulo y apoyo;
- VI.- Tendrá en cuenta las diferentes circunstancias que puedan afectar a personas, escuelas o subsistemas y evitará comparaciones que no consideren tales posibles diferencias teniendo siempre presente el principio de búsqueda de la equidad en el análisis de resultados de la evaluación;
- VII.- Procurará que en todas sus líneas de actividad exista un componente de innovación que genere nuevos instrumentos y nuevas formas de enfrentar la evaluación, en función de las necesidades del sistema educativo;
- VIII.- Tratará siempre de realizar sus funciones con la mayor eficiencia posible, evitando el desperdicio de tiempo y recursos;
- IX.- Procurará que los resultados de las evaluaciones permitan comparar en el tiempo, y
- X.- Se esforzará por participar en todos los eventos pertinentes de evaluación internacional.

ARTÍCULO 5o.- Para el cumplimiento de sus propósitos el Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Definir e instrumentar, de manera conjunta con la Secretaría de Educación Pública, una política nacional de evaluación, que contribuya a la elevación de la calidad de la educación. La política nacional de evaluación educativa deberá precisar:
 - a) Los puntos de referencia con los que se deberán comparar los resultados obtenidos para llegar a juicios de valor sobre la calidad educativa, tanto en una perspectiva transversal como en una longitudinal;
 - b) Las consecuencias de la evaluación, en términos de apoyos compensatorios, estímulos, medidas preventivas o correctivas y financiamiento;
 - c) Lo relativo a la difusión pública de los resultados de la evaluación, cuidando tanto el justo derecho de las personas a la privacidad, como el de la sociedad a que se le rindan cuentas sobre el uso de los recursos públicos y el funcionamiento de servicios de interés general, y
 - d) La distinción entre la evaluación de personas, la de instituciones y subsistemas, y la del Sistema Educativo Nacional en su conjunto;
- II.- Asesorar al Ejecutivo Federal en la planeación de políticas y acciones relacionadas con la calidad educativa, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo;
- III.- Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, municipales, y de los sectores social y privado cuando así lo requieran;
- IV.- Promover, coordinadamente con la Secretaría de Educación Pública y otras entidades de la Administración Pública Federal, así como con entidades privadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, acciones destinadas a mejorar la calidad educativa;

- V.-** Concertar acuerdos y convenios con la autoridad educativa de estados y municipios y, en su caso, con entidades privadas, para promover políticas y programas tendientes a la elevación de la calidad educativa, y
- VI.-** Las demás que le otorgan este Decreto y otros ordenamientos legales y reglamentarios.

Fuente: Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Secretaría de Educación Pública. Diario Oficial, 8 de agosto de 2002.