

El INEE: un balance necesario

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

Grupo de redacción de OCE. Colaboraron en este número: Alejandro Canales, Daniel Cortés Vargas, Pedro Flores Crespo, Antonio Gómez Nashiki, Mery Hamui, Pablo Latapí Sarre, Aldo Muñoz Armenta, Carlos Muñoz Izquierdo, Maira Pavón Tadeo y Roberto Rodríguez Gómez.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) fue creado por decreto presidencial el 8 de agosto de 2002. Cumplió poco más de seis años de llevar a cabo un trabajo sistemático, serio y creativo para documentar y difundir los pormenores del funcionamiento, organización y resultados de la enseñanza en el sistema educativo mexicano. Entre sus logros destacan los siguientes: su contribución al mejor conocimiento de los procesos escolares para todo el país a través de un conjunto de investigaciones de alta calidad técnica; su esfuerzo para apuntalar un sistema de rendición de cuentas periódico, claro y confiable de amplia aceptación social; haber agrupado un notable núcleo de expertos en materia de evaluación; su desempeño para elevar el nivel del debate sobre el tema de la evaluación en el espacio nacional y estatal, así como haber logrado reconocimiento internacional por la calidad de sus contribuciones. Felipe Martínez Rizo fue su director general hasta noviembre de 2008, cuyo mérito por los resultados obtenidos debe destacarse por haberlos cubierto conservando la autonomía del instituto, requisito indispensable en la labor de quien evalúa y difícil de preservar en un ambiente político como el que caracteriza a la educación mexicana. La exigencia ahora descansa en aprovechar lo realizado en esta primera época, consolidar su autonomía y carácter técnico, evitando cualquier posible retroceso, y llevar a término sus pendientes.

Relevancia de sus tareas

De acuerdo con su Plan Maestro de Desarrollo, encaminado al año 2014: “El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación contribuirá al

mejoramiento de la educación en México a través de la realización de evaluaciones integrales de la calidad del sistema educativo y de los factores que la determinan, así como de la difusión transparente y oportuna de sus resultados para apoyar la toma de decisiones, la mejora pedagógica en las escuelas y la rendición de cuentas.” En el cumplimiento de estas tareas se han dado avances notables. Por una parte, gracias al carácter de política de Estado que entraña la labor del instituto y al manejo eficiente de sus recursos. Por otra, debido, sobre todo, a que el instituto ha sabido reivindicar una demanda permanente de la mayoría de los sectores y actores de la educación: la necesidad apremiante por establecer estándares de los resultados que arrojan las actividades y funcionamiento del sistema educativo. A través de sus informes, el instituto ha contribuido a esclarecer la importancia de la evaluación de la calidad en educación y de los estándares para identificarla y medirla.

El trabajo del INEE se apoya, sobre todo, en sus resultados técnicos. Desde su creación, el instituto ha conseguido diseñar instrumentos y metodologías para mediciones objetivas, válidas y confiables de los aprendizajes y competencias que, por área curricular, logran los estudiantes que conforman el sistema educativo nacional en sus modalidades de preescolar, primaria y secundaria, y ahora educación media superior. A esto se suman los resultados que ofrece sobre el impacto de los ámbitos de la vida social en la calidad de la educación (por ejemplo, su publicación de 2007 acerca de la educación en contextos vulnerables); sus resultados sobre las condiciones organizacionales de escuelas, o bien sobre los procesos escolares y de aula. El énfasis puesto por el INEE en



estos factores del entorno busca favorecer la contextualización de la problemática educativa y plantear alternativas a la misma. Aún hace falta perfeccionar los métodos de levantamiento de estos estudios. Sería recomendable que el instituto en un futuro realizara una metaevaluación de sus instrumentos y esquemas de evaluación más consolidados con la finalidad de que se hagan recomendaciones más confiables y se evite la autocomplacencia.

A partir del año 2003 el INEE se hizo cargo de las pruebas de estándares, hasta entonces bajo la responsabilidad de la Dirección General de Evaluación de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Estas pruebas buscaban identificar los conocimientos y habilidades que los estudiantes de primaria y secundaria aprendían de lo propuesto en los planes de estudio. Sin embargo, ante las limitaciones técnicas y metodológicas que presentaban, el instituto desarrolló en 2005 los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (Excale). El examen ha sido aplicado a muestras de estudiantes de preescolar, primaria y secundaria para conocer su grado de dominio de los contenidos de casi todo el mapa curricular, pero es necesario lograr que se reconozca plenamente el sentido diagnóstico que tienen los resultados de estos exámenes para que no se les tome como parámetros para realizar *rankings* de escuelas o que su aplicación sirva de sustento a pruebas escolares dirigidas exclusivamente a superar estos exámenes.

Otros ejemplos puntuales del trabajo del instituto son la información que a partir de 2005 presenta sobre *flujos escolares*, la cual permite identificar la manera en que aparece y aumenta el problema del rezago escolar; el señalamiento de la persistencia de asimetrías en el aprendizaje por modalidad escolar, sexo, estrato económico, entidad federativa y tipo de comunidad; la identificación de los factores que inciden en la capacidad lectora de los alumnos; o bien el grado de satisfacción alcanzado por los maestros en su trabajo en el aula.

La presentación de resultados

Durante muchos años la información estadística de los resultados educativos se mantuvo fuera de la vista de la sociedad. Actualmente ya no ocurre lo

mismo; el INEE brinda una difusión oportuna y transparente del resultado de su trabajo. Pero el manejo público de esta información exige su debida comprensión técnica para no prestarse a equívocos o a cualquier interpretación incorrecta. Por ello, el instituto emprendió un programa de capacitación a reporteros de la fuente educativa para establecer y compartir un lenguaje común acerca de los problemas de la calidad en la educación. Aunque todavía resta obtener mayores avances, se observa en los medios de información un mejor manejo de los resultados educativos para el espacio nacional y latinoamericano (especialmente con las pruebas Excale y los estudios del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa) y con las pruebas llevadas a cabo por organismos internacionales a los que pertenece México, como las del Programa para la Evaluación Internacional del Estudiante de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. En este último caso, el INEE coordina la aplicación de la prueba a nivel nacional, difunde los resultados y aprovecha la información generada por la prueba para realizar análisis más focalizados y pormenorizados.

En el segundo semestre de 2005, a través del libro *PISA para docentes: la evaluación como oportunidad de aprendizaje*, el INEE tomó la iniciativa de capacitar a maestros en el manejo de resultados, para que pudieran utilizar las pruebas de aprendizaje en la mejora de su práctica educativa, lo que no deja de constituir una experiencia encomiable y, al mismo tiempo, un reto importante. Pero tampoco debe dejar de advertirse que la tarea de traducir los resultados de las evaluaciones a programas de capacitación y la interacción con los diversos actores del sistema educativo es tarea de la SEP y de las secretarías estatales de educación, lo que no se está cumpliendo porque la burocracia educativa carece de las instancias y procedimientos necesarios.

Los resultados del INEE están destinados, primordialmente, a las siguientes instancias: las autoridades educativas (altas autoridades federales y estatales, los integrantes de las áreas estatales de evaluación, las dependencias de la Subsecretaría de Educación Básica y los responsables del nivel básico de educación en los estados); los actores más directamente vinculados con la tarea pedagógica (profesores, directores y supervisores esco-

lares); los académicos y especialistas del área (instituciones de educación superior y los centros de investigación); y los padres de familia y la sociedad en general. Haría falta incluir una etapa de retroalimentación para que el proceso de evaluación sea integral y en donde, a partir de los resultados obtenidos, todos los actores puedan también sugerir alternativas de acción.

En su Panorama Educativo de México 2007, el INEE ofrece la siguiente noción de evaluación: “Evaluar la calidad de la educación es elaborar juicios de valor sobre la situación de ésta, con objeto de apoyar la rendición de cuentas, la planeación y la toma de decisiones para mejorarla. Los indicadores [...] proporcionan elementos para la formulación de dichos juicios.” Si se toma en consideración esta definición en el contexto del uso que se hace de los resultados, se puede observar que si bien para las autoridades educativas la evaluación da pequeños visos de consolidarse como una herramienta para la toma de decisiones oportunas y para apoyar el diseño de políticas, aún prevalece el empleo de los resultados en función de la oportunidad política.

Para los investigadores del área educativa las publicaciones del INEE constituyen un elemento obligatorio en el desarrollo de su trabajo y no pocas investigaciones de los últimos años tienen como fuente de sus análisis los datos aportados por el instituto. Respecto a los profesores, en general se desconoce si el uso de los mismos tiene un impacto en su experiencia cotidiana, lo que debiera estar ocurriendo, sobre todo si se considera que los reportes del instituto detallan el tipo de fallas que suelen presentar los alumnos en su aprendizaje. En cuanto a los padres de familia y otras instancias de la sociedad civil, se sabe poco acerca de cuál ha sido su respuesta ante la información emitida por el instituto y si eso ha cubierto sus expectativas de rendición de cuentas.

Cada año, el instituto publica un informe con el título genérico de “La calidad de la educación básica en México”, así como “El panorama educativo de México”. Hasta finales de 2008, las publicaciones impresas del INEE llegaban a 144, y a 177 si se incluyen las coediciones, entre trabajos específicos, manuales técnicos y reportes finales. Mientras que las publicaciones electrónicas sumaban 67, entre documentos técnicos y libros. A

este resultado se puede sumar la constitución, en coordinación con la SEP, del Sistema Nacional de Indicadores Educativos (Sininde), cuyo objetivo es mejorar las posibilidades de comparación entre resultados pasados y presentes, así como abrir la posibilidad de formular proyecciones para la atención de los problemas del sector. El sitio web del INEE alcanzó, entre septiembre de 2007 y agosto de 2008, poco más de 2 millones de visitas.

Una entidad de investigación

Su carácter de entidad pública, le impone condiciones que limitan el reconocimiento del INEE como centro de investigación. No obstante, el instituto ha logrado configurarse como una entidad con este atributo. Además de lo que puede considerarse como investigación aplicada, el instituto desarrolla investigación de índole metodológica, a través de la producción y perfeccionamiento de instrumentos, técnicas y procedimientos de evaluación, e investigación de tipo básico que incluye estudios explicativos y trabajos con sólidos fundamentos teóricos. Este tipo de investigación los desarrolla y promueve en el interior de su estructura organizacional (en sus áreas de indicadores educativos, pruebas y medición, evaluación de escuelas, y proyectos internacionales y especiales), y a través de las redes y el amplio trabajo de colaboración que ha logrado gracias a la organización y realización de talleres, seminarios, presentaciones de publicaciones, mesas de análisis, invitación de especialistas y participación en foros nacionales e internacionales.

El instituto también ha logrado fomentar la formación de recursos humanos en alianza con instituciones nacionales e internacionales, y ha concretado convenios con instituciones de educación superior para ser reconocido como estancia de investigación para estudiantes de posgrado; mantiene, por ejemplo, un acuerdo con el programa de maestría y doctorado de la Facultad de Psicología de la UNAM.

Comentarios finales

El INEE ha sido un verdadero parteaguas en la historia de la evaluación educativa del país. Ahora se cuenta con una instancia evaluadora de la



educación con facultades ampliadas, aunque todavía limitada en algunas de sus competencias y ámbitos de ejercicio (el instituto no tiene facultades jurisdiccionales para evaluar maestros), que ha funcionado como organismo de coordinación y rendición de cuentas más allá del trabajo burocratizado y sin matices realizado en el pasado por algunas instancias gubernamentales. La solidez que presentan sus datos, sus mediciones de alto nivel técnico y sus análisis finos permiten confiar en que es posible llegar a interpretaciones y conclusiones objetivas acerca de la calidad educativa en México.

Se ha avanzado hacia una cultura de la evaluación gracias al INEE. No obstante, también es justo señalar que esto es sólo el comienzo, al tratarse de una institución muy joven, y que hace falta todavía superar las limitaciones que presenta el modelo de evaluación que ha consolidado el instituto. Por ejemplo, la inexistencia hasta el momento de estudios de tipo longitudinal (seguimiento de estudiantes en el ciclo escolar) para conocer con mayor objetividad el proceso de aprendizaje en la trayectoria, así como los factores que influyen en el éxito o fracaso escolar, la irregularidad o la deserción. También hacen falta evaluaciones de "valor agregado", es decir, evaluaciones que permitan ponderar la efectividad de las escuelas en distintos contextos, entre otras.

El INEE cuenta con un código de ética y conducta que no es insustancial para preservar su autonomía en el medio político donde tiene que desenvolverse, y donde muchos de sus resultados podrían prestarse a usos que rebasan su sentido diagnóstico para solventar banderas políticas de los partidos, las fracciones parlamentarias, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación o la propia SEP.

El reto inmediato y mayor del INEE es dejar bien clara su función eminentemente técnica y su autonomía frente a intereses de otro orden. Tanto la SEP como el INEE coinciden en que la evaluación

proporciona información sobre el estado de la educación para el diseño y toma de decisiones de política educativa. Sin embargo, la SEP tendría que apoyar al INEE fomentando una lectura veraz y equilibrada de los resultados de las pruebas aplicadas a estudiantes, y evitar que pudieran prevalecer lecturas superficiales y desacertadas.

Entre sus pendientes inmediatos, el instituto debe continuar el proyecto de evaluación de la educación media superior que comenzó a desarrollar en julio de 2008. Los nuevos datos que pudiera aportar sobre este nivel son de enorme importancia para comprender mejor las problemáticas hacia las que debe orientarse su atención. Resta dar impulso a la creación de un Sistema Nacional de Evaluación, tarea en la cual el INEE ha venido trabajado mediante el fortalecimiento de su papel como instancia de coordinación y capacitación en los estados. Las áreas estatales de evaluación han servido como un primer filtro para reconocer e identificar las problemáticas en los centros escolares, además de que poseen información importante que debería analizarse sistemáticamente, y que podría funcionar como insumo para formular propuestas regionales o estatales de evaluación. Si se logra una interlocución efectiva, se podría fortalecer el desarrollo de indicadores y mejorar la calidad de las estadísticas educativas para consolidar un auténtico sistema nacional de evaluación de la educación.

El nombramiento del siguiente director general del INEE aún no se había dado a conocer al momento de presentar esta colaboración para su publicación. Esperamos que la SEP no se equivoque y que de cara a los desafíos pendientes y futuros del instituto, y en beneficio del legado a la educación nacional que deja Felipe Martínez Rizo, designe a alguien que integre en su perfil las credenciales profesionales, experiencia y méritos necesarios, así como una independencia personal acorde con la autonomía de la institución.