

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
POSGRADO EN PEDAGOGÍA
DOCTORADO EN PEDAGOGÍA**

**La política de evaluación externa de los aprendizajes
en educación básica. Una aproximación a la
comprensión de su racionalidad
Periodo 2000-2006**

Tesis que presenta Beatriz Cepeda Hinojosa para obtener el grado
de doctora en Pedagogía

Tutora:

Dra. Sara Rosa Medina Martínez

Comité tutorial:

Dr. Ángel Rogelio Díaz Barriga Casales

Dra. María Concepción Barrón Tirado

Dra. Laura Mercado Marín

Dra. Hilda Berenice Aguayo Rousell



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Contenido

Resumen	/
Introducción	1
Capítulo I. Construcción de una mirada	8
1.1. El objeto de estudio	8
1.2. Marco contextual	19
1.3. Perspectiva de análisis	27
1.4. Fuentes de información y tratamiento	41
Capítulo 2. Educación: una perspectiva ética y política	45
2.1. Educación como derecho social	47
2.2. Educación y políticas públicas	58
Capítulo 3. Hacia el final del siglo XX: reformas educativas y evaluación	71
3.1. Organismos internacionales y educación	71
3.2. Región latinoamericana y reformas educativas	79
Capítulo 4. México frente a los procesos de mundialización. Cambios educativos de profundas consecuencias	102
4.1. Década de 1970	104
4.2. Década de 1980	108
4.3. Década de 1990	115
Capítulo 5. Educación Básica en México al iniciar el siglo XXI	125
5.1. El problema de la pobreza y la desigualdad	127
5.2. Líneas de políticas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	130
5.3. Programa Nacional de Educación 2001-2006	134
5.4. Educación Básica como componente del Sistema Educativo Nacional	141
5.5. La Educación Básica y sus problemas	147
5.6. El aprendizaje en Educación Básica y los entornos escolar, familiar y social	157
Capítulo 6. La evaluación de los aprendizajes en la Educación Básica: 2001-2006	170
6.1. Apoyar los grandes propósitos educativos	172
6.2. Un acercamiento a la historia de la evaluación	176
6.3. Evaluación: tarea que convoca a la participación por el cambio	190

6.4. Los acuerdos y los actores	195
6.5. El INEE como nuevo actor de la evaluación	199
Capítulo 7. Tensiones que atraviesa la evaluación de los aprendizajes en Educación Básica	204
7.1. Sobre la calidad de la educación	205
7.2. La dificultad de evaluar el aprendizaje	212
7.3. Sobre la concepción formativa de la evaluación	217
7.4. Sobre los instrumentos de evaluación	221
7.5. Uso de la información	231
7.6. El papel de los medios	233
Capítulo 8. Discusión del tema frente a los planteamientos weberianos	239
8.1. Principios ordenadores	239
8.2. Aspectos centrales del trabajo que nutrieron el análisis	239
8.3. El objeto y su análisis desde Max Weber	248
8.4. Evaluación de los aprendizajes y racionalidad	260
Conclusiones. ¿Por qué la evaluación quedó atrapada en una jaula de hierro?	270
Bibliografía	294

Resumen

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se propuso impulsar una revolución educativa que aliente el progreso individual y colectivo, en consonancia con el momento histórico proclive a la fuerte interrelación de países y alto desarrollo de las tecnologías, sobre todo en el campo de la información. El Estado aspira a lograr una educación que le permita al país afrontar los desafíos existentes en los grandes temas: crecimiento estable y competitivo para reducir los desequilibrios sociales; así como el respeto a la legalidad, garantías sociales, derechos humanos y medio ambiente. Para estar a la altura de tales desafíos, se requiere proporcionar una educación que cumpla cabalmente en términos de calidad y equidad.

Importó en este trabajo analizar la relación existente entre los fines y los medios que muestra una política de evaluación de los aprendizajes situada temporal y espacialmente –la desarrollada en México a principios del siglo XXI– y los factores que influyeron en la misma. El interés se dirigió a la acción racional que representa un tipo ideal: la *evaluación externa de los aprendizajes en educación básica, durante el sexenio 2000-2006*, y la perspectiva de plantear probables causas sobre su surgimiento, así como las consecuencias de la misma, en un intento de aproximación a la racionalidad que subyace a esta política educativa.

El paradigma para la comprensión de la realidad social que desarrolla Max Weber, compartido para efectos de este trabajo, destaca la noción de racionalidad, como principio que mueve la acción humana que se dirige teleológicamente. Esta acción crea relaciones de medios-fines, y es racionalmente orientada en términos de eficiencia, sobre todo a partir del siglo XIX, cuyas sociedades son gobernadas y organizadas con fuerte influencia de los conocimientos e innovaciones tecnológicas. En el imaginario correspondiente se tiene en alta estima la optimización, a costa de los valores que se puede haber fijado el ser humano. Se desemboca en la “jaula de hierro” de un mundo que busca eficiencia, aun cuando la misma termina siendo no razonable, es decir, produce la irracionalidad de la racionalidad técnica.

La evaluación de los aprendizajes a la que nos hemos referido en este trabajo es particularmente relevante, por tratarse de la educación básica, etapa del sistema educativo donde se conforman el carácter y la personalidad como un todo. Resultan, por tanto, significativos los conocimientos, valores y actitudes a través de los cuales se edifica la persona integral y armoniosa que propugna la educación. Se destacó en el estudio que la evaluación adolece de fuertes contradicciones respecto de los grandes propósitos que ha formulado la educación: no se observan en las escuelas los frutos de una evaluación que retroalimente a los alumnos, por lo cual el contenido transformador de su razón de ser no ha logrado desplegarse.

La evaluación de los aprendizajes tiene sentido en la medida que sirva a los alumnos para probar estrategias de aprendizaje más adecuadas; a la capacitación y práctica docentes; al mejoramiento del diseño curricular y el material didáctico que debe servir de apoyo; a una organización escolar que proporcione el soporte que requieren los procesos educativos; y a los padres para brindar el apoyo que demandan sus hijos. Una evaluación vacía de contenido pero formalmente bien hecha, conduce a paradojas o contradicciones en el campo educativo; en términos de Weber, una irracionalidad de la racionalidad. Así, a lo largo del trabajo, hemos pretendido destacar las contradicciones que a nuestro juicio han colocado esta práctica en una situación conflictiva por un lado, y por otro, de parálisis en su pretensión de mejoramiento de la educación, a saber:

1. La complejidad inherente a los procesos educativos, y por tanto a su calidad, se simplifica al grado de asumirla en su reducción. Se habla de evaluar la calidad de la educación al aplicar pruebas para medir los aprendizajes escolares, dando por sentado que esos conocimientos representan la calidad, cuando se puede hablar solamente de algunos aspectos de la misma. Recuérdese al respecto, que la educación se encuentra mediada por múltiples factores, imposibles de reducir a un conjunto de preguntas, sin matizar o relativizar la aseveración de que se evalúa la calidad de la educación.

2. La parte deviene en todo. Si bien los aprendizajes que se miden a través de las pruebas responden a temas cubiertos durante el curso, éstos no garantizan corresponder a todo el aprendizaje que el estudiante haya interiorizado. Este último rebasa lo que el alumno muestra saber a través de las pruebas, ya sea que lo aprenda en las propias aulas; o lo aprenda y/o refuerce en ámbitos extraescolares, para lo cual no se aplican pruebas de manera regular como sí ocurre para Español, Matemáticas y otras áreas de ciencias. Volvemos al hecho relevante de tomar erróneamente la parte como si fuera un todo.

3. El medio se torna en fin. Renunciar a evaluar lo importante y perder de vista los propósitos más significativos de la educación, conduce a centrarse en lo periférico, es decir, los medios se constituyen en la preocupación y objeto de interés. Todo lo relativo a los instrumentos de evaluación, desde su preparación hasta los operativos de aplicación, calificación, uso de la información, etcétera, se erigen en la razón de ser, el sentido y vida de la evaluación. De acuerdo con lo anterior, los instrumentos de evaluación se han convertido en la evaluación misma, y la evaluación, de ser un medio, un instrumento, ha pasado a ser un fin, restando valor a los procesos que hacen posible la educación. Al mismo tiempo, se toman decisiones sobre docentes y alumnos, de acuerdo con resultados que son fotografías parciales de la realidad.

4. Cuando los medios toman el lugar de los fines, estos últimos se diluyen y los actores se sienten tan presionados que incurrir en simulación. Se trata de uno de los corolarios más desafortunados de la evaluación que se lleva a cabo en la actualidad: la presión que se ejerce sobre alumnos y docentes, conduce a contrarrestarla con salidas tramposas como son alterar notas, permitir la copia, seleccionar alumnos considerados listos, estudiar exclusivamente para enfrentar el examen y preparar los contenidos con ese fin. Se modifican de tal manera las condiciones en las cuales se realizan las pruebas y por tanto, sus resultados, que estos últimos terminan en muchos casos no reflejando en absoluto los atributos que pretenden identificar en los estudiantes.

Por lo planteado, es posible desprender que la evaluación se convierte en una práctica de efectos débiles, al no cumplir la misión de apoyar efectivamente el trabajo docente ni incidir en su capacitación, al no reorientar cabalmente el currículum y al no dotar a los alumnos de las estrategias que permitan mejorar su desempeño. El desencanto que provoca la escasa retroalimentación en las aulas a partir de sus resultados, lleva a considerar siguiendo a Weber, que la evaluación ha quedado presa en una jaula de hierro.

No obstante, los sistemas de evaluación tienen la capacidad de aportar información que permita detectar problemas y ofrecer análisis pertinentes para desarrollar alternativas de cambio, que encontrando un terreno propicio de apoyo político e institucional entre otros factores, pueden propiciar las transformaciones requeridas. Por ello, debe aprovecharse que la coyuntura histórica ofrece posibilidades inéditas en el terreno tecnológico para recabar información y monitorear la educación a nivel de alumno, de escuela y de sistema en su conjunto, para que tales circunstancias sean puestas al servicio de una evaluación que llegue al corazón de los problemas, sirva de espejo, autocrítica y búsqueda real de mejoramiento. Al mismo tiempo, es altamente relevante y necesaria su participación activa en las soluciones a los problemas identificados.

A partir de una construcción de conocimiento fundado, la evaluación externa de los aprendizajes requiere lograr una interlocución fuerte con las autoridades educativas para influir en los cambios necesarios, así como la coordinación suficiente con las áreas vinculadas a los aspectos que demandan intervención para impulsar las acciones convenientes. Sin diálogo, persuasión y voluntad política para implicarse impulsando las soluciones necesarias; y sin coordinación y compromiso por desarrollar un trabajo de equipo con todas las áreas educativas responsables de la educación básica, la evaluación de los aprendizajes carece de fuerza para ejercer plenamente la misión tan relevante que tiene encomendada. Una cooperación de esta naturaleza involucra al sistema en su conjunto, pues todos tienen parte de la solución.

Lo referido nos confirma en la convicción de que la evaluación debe ser apartada de perspectivas tecnocráticas estériles y reforzar plenamente su carácter pedagógico. Sólo así podrá ser cumplido el ideal según el cual puede desempeñarse como un instrumento poderoso para apoyar la calidad y la equidad educativas.

Introducción

Las sociedades de todos los tiempos reconocen la importancia de la educación para transmitir los diferentes saberes acumulados, lo cual ha permitido a cada generación la adaptación a su medio específico, al mismo tiempo que logra un control cada vez mayor sobre la naturaleza a través de herramientas, técnicas y conocimientos diversos cuya sofisticación crece a un ritmo muy acelerado en las últimas décadas.

En la medida que la sociedad gana en complejidad, requiere una organización mayor para alcanzar sus propósitos, así como procesos de planeación y seguimiento que le confieran racionalidad a los objetivos y metas que se propone. Es el caso de todos los sistemas educativos de los países que en la actualidad –en función de su tamaño de población y niveles socioeconómicos y culturales alcanzados– dedican esfuerzos considerables para satisfacer las demandas de educación.

A lo largo del siglo XX –de manera más acentuada durante la segunda mitad– la planeación y la evaluación han sido herramientas que pretenden dotar de mayor capacidad a las organizaciones para lograr sus propósitos de calidad, equidad, eficiencia y eficacia. Concluida la Segunda Guerra, los programas para la reconstrucción y crecimiento ocupan un lugar importante en las agendas de las naciones, impulsando las acciones sociales y económicas no solamente de los países afectados directamente por los estragos de los enfrentamientos, sino de muchos otros que con mayor o menor intensidad, son impelidos a adaptarse al nuevo orden mundial.

Los diferentes programas, incluida la educación, empiezan a ser tratados con propuestas teóricas y metodológicas novedosas provenientes de los cambios de paradigmas que se hacen sentir en los campos del conocimiento. La evaluación aplicada a la educación, experimenta un incremento en su presencia e importancia, pero será a partir de la década de los noventa cuando los sistemas educativos observan una fuerte inclinación a reconocer un espacio

amplio a su discurso y propuestas, por considerarla una herramienta para obtener información cuyo uso adecuado debiera permitir el mejoramiento del proceso educativo.

La evaluación se erige en campo de conocimiento y práctica común en la administración pública, en el entendido de que su función es apoyar al sistema en su conjunto cuando de tomar decisiones bien fundamentadas se trata; así como favorecer el proceso de enseñanza-aprendizaje, identificando problemas e incorporando estrategias de interacción alumnos-docentes-padres, en la búsqueda conjunta por mejorar el logro escolar.

En este marco, el estudio desarrollado para la obtención del grado, se ubica en el centro de un problema central para México, aun cuando no es privativo del país: elevar la calidad de la educación. Para cumplir este propósito, se formulan políticas entre las cuales, las destinadas a la evaluación de los aprendizajes se establecen como primordiales, por considerárseles –como acaba de ser expresado– herramientas de realimentación y mejora para alumnos y docentes.

Durante el sexenio 2000-2006 se fortaleció una tendencia que si bien se empieza a destacar en los años 70s, cuando la Secretaría de Educación Pública efectúa diagnósticos diversos apoyándose en pruebas de conocimiento,¹ es en la década de los noventa cuando define rasgos que la llevarían a fijar políticas públicas concretas para su acción: se trata de la evaluación externa de la educación básica, la cual, centrada especialmente en el aprovechamiento, rendimiento o logro escolar, pretende recabar información para evaluar la calidad de la educación a nivel nacional. La misma es facultad de las autoridades federales y trasciende por sus propósitos y efectos la evaluación que los docentes realizan en sus aulas.²

¹Véase al respecto *La experiencia de la Dirección General de Evaluación en la Educación Básica y Normal. 30 años de medición del logro educativo*. Abril de 2002. Consultado en: http://www.snee.sep.gob.mx/Bases%20Datos%20y%20Archivos/ZDescargasPubGral/Experiencia_DGE.exe

² De acuerdo con la normatividad, es facultad del gobierno federal, a través de la Dirección General de Evaluación de Políticas de la SEP, en coordinación con el Instituto Nacional para la Evaluación de la

El periodo sexenal referido fue denominado *del cambio*, en el sentido de que la sociedad mexicana asumió la oportunidad de acudir a las urnas, votar y elegir a un candidato presidencial diferente del propuesto por el Partido Revolucionario Institucional, clase política hegemónica durante más de setenta años. Tal hecho planteó posibilidades inéditas y creó múltiples expectativas en torno a las reformas necesarias para mejorar las condiciones existentes. La educación formó parte del amplio territorio de temas problemáticos que demandaban intervención por parte del Estado.

En el caso de la evaluación de los aprendizajes, se tomaron decisiones específicas como la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, con la responsabilidad de actuar como entidad con capacidad de autonomía e independencia respecto de la SEP, garantizar evaluaciones imparciales y objetivas, así como imprimir mayor solidez al sistema nacional de evaluación, de manera que en conjunto las instituciones encargadas de la materia a nivel nacional, como son la Dirección General de Evaluación de Políticas y el Instituto mencionado, eleven su capacidad para mejorar instrumentos y procesos de evaluación, propiciando que los resultados se aprovechen para incidir en la calidad de la educación.

Sin negar las ventajas obtenidas por el sector educativo y la sociedad con el desarrollo que experimenta este campo –por ejemplo, se han manifestado y debatido problemas que parecían invisibles al no discutirse– es importante profundizar en la comprensión, tanto de los beneficios reportados por el repunte mencionado en torno a la evaluación, como de los problemas asociados. En este marco, cabe interrogarse sobre el contexto en el cual surge, los propósitos y expectativas que genera, sus alcances y limitaciones, así como la manera como son percibidos sus efectos.

En este caso, se parte de que el fin perseguido por la SEP –actor social que es cabeza del sector educativo, a través de la cual se diseñan y aplican las políticas en la materia– así como los medios empleados para el logro de tal

Educación, la evaluación del sistema nacional de educación, independientemente de otras evaluaciones que puedan desarrollarse impulsadas por los gobiernos estatales.

propósito, y los efectos que en el corto plazo se evidencian, muestren puntos contradictorios sobre los que resulta relevante indagar y llamar la atención, como una aportación que alerte y prevenga el riesgo de frustrar el propósito original y más aún, de provocar distorsiones que desacrediten el papel de la evaluación como instrumento de mejoramiento de los procesos educativos.

Entre los aspectos indeseados que se han observado se tiene –entre otros importantes– el que la información resultante sea utilizada para clasificar alumnos, escuelas y países, sin cumplir cabalmente el propósito más relevante de la evaluación, que consiste en apoyar a los estudiantes y docentes para ubicar los conocimientos y habilidades necesarios de reforzar, así como encontrar los mejores procedimientos para llevarlo a cabo. Tal situación se entiende en la lógica de que toda acción social, aun guiada por las mejores intenciones, conlleva efectos o consecuencias inesperadas que pueden ser inclusive dañinas: no cumplen los propósitos, lo hacen de manera parcial, o generan problemas que superan los originales.

Por lo mismo, el estudio aborda el *campo de conflicto* constituido por los aspectos discordantes en la relación fines–medios–consecuencias de la política de evaluación de los aprendizajes que México adoptó durante el periodo 2000-2006 para la primaria y secundaria de la educación básica; en un afán por identificar las tensiones, paradojas o contradicciones en las cuales se mueve el proyecto de evaluación, las cuales desafían la finalidad explícita de mejorar la calidad y equidad de la educación.

Se tiene la convicción de que a mayor reflexión sobre el tema, que interesa no solamente por la relevancia de la calidad de la educación básica, y las diversas estrategias que el Estado implementa para mejorar la misma, sino por la situación que guardan las políticas públicas creadas en México, donde la experiencia al respecto ha sido que cada nuevo sexenio se muestra *novedoso* respecto al anterior, sin una búsqueda de conocimiento en torno a las lecciones que se desprenden, de manera que al ser desatendidos los resultados precedentes, se desaprovechan para evaluar los mismos y utilizarlos para la mejora.

Lo anterior no abona a favor de la transparencia de la información, y el derecho de la sociedad al análisis de los hechos que le incumben, para apoyar a sus hijos en el mejoramiento de los conocimientos y el desempeño. La escasa reflexión y seguimiento de los proyectos gubernamentales y sus acciones impide saber si los recursos humanos y materiales utilizados son adecuadamente aprovechados. Consecuentemente, los ejercicios de análisis en este campo resultan útiles en su búsqueda por comprender los hechos socioeducativos que subyacen a la manera como una política pública se desarrolla y las percepciones sobre la misma.

La organización del trabajo presenta la siguiente estructura: en el primer capítulo se plantea el problema de conocimiento, un marco contextual sobre el tema de estudio, la perspectiva de análisis o paradigma que permite su abordaje, y el procedimiento utilizado para recabar y tratar la información.

El segundo capítulo considera la perspectiva ética y política que involucra la educación, la cual constituye un derecho social –responsabilidad del Estado garantizar y cumplir– particularmente en lo que se refiere a la educación básica; se plantean los problemas sociales más acuciantes que se relacionan con la misma, así como su espacio dentro de las políticas públicas y el lugar que ocupa la evaluación para apoyar los grandes problemas nacionales que preocupan a la educación.

El tercer capítulo muestra las relaciones existentes entre las ambiciosas reformas educativas que tuvieron lugar al finalizar el siglo XX, y la evaluación. Se considera el papel de los organismos internacionales, las ideas centrales que comparte América Latina sobre la evaluación de aprendizajes, la tendencia a la comparación entre países, y los puntos claves de las críticas hacia estas reformas.

En el capítulo cuarto se aborda el papel desempeñado por México frente a los procesos de cambios globales, y en este contexto, las líneas de política tanto en lo que concierne al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, como al

Programa Nacional de Educación respectivo, destacando los elementos relevantes de las políticas antecedentes a partir de los años setenta.

El capítulo quinto señala los rasgos relevantes de la educación básica en México al iniciar el siglo XXI: su ubicación dentro del Sistema Nacional de Educación, los propósitos que cubre, la importancia de los aprendizajes en este subsistema, así como los entornos que sirven de mediaciones: familiar, escolar y social. Se cierra el apartado con las líneas centrales del subprograma de educación básica.

En el sexto capítulo se reflexiona sobre la evaluación de los aprendizajes en la educación básica: un acercamiento a su historia, ideas precursoras, autores y cuestiones centrales; el desarrollo que se ha dado en México a partir del último tercio del siglo XX; así como las líneas de política, actores y acuerdos durante periodo 2000-2006.

El capítulo séptimo recoge las tensiones en las cuales se debate la evaluación de los aprendizajes en la educación básica, particularmente en lo referente a la noción de calidad que sirve como eje orientador, la posibilidad de evaluación que ésta encierra, su carácter formativo, los instrumentos utilizados, y el aprovechamiento y difusión de los resultados.

En el octavo capítulo se intenta una síntesis que recorre los temas centrales de los apartados precedentes, teniendo como guía la perspectiva weberiana de comprensión-explicación de la acción social a partir del sentido y significado que encierran los fines e intenciones de la misma. Con el apoyo que ofrece la categoría de análisis del tipo ideal que propone Max Weber, en este caso representado por la “evaluación externa de los aprendizajes de educación básica”, se consideran las contradicciones a las que da lugar la evaluación y las paradojas de la racionalidad que representa la búsqueda de eficiencia dentro de la evaluación de los aprendizajes.

El apartado de conclusiones ofrece un conjunto de reflexiones que pretenden sintetizar los elementos más significativos del trabajo, en una búsqueda de integración por un lado, y por otro, de expresión de la postura propia frente a un objeto de conocimiento de esta naturaleza.

1. Construcción de una mirada

1.1. El objeto de estudio

El trabajo tiene como propósito analizar los alcances y limitaciones de la evaluación de los aprendizajes que México adoptó durante el periodo 2000-2006 para los niveles de primaria y secundaria de la educación básica, la cual constituye una política del sector que se expresa en el Programa Nacional de Educación¹ formulado para la etapa correspondiente. En este documento es posible identificar una concepción específica en torno a la educación y su evaluación, así como los objetivos, estrategias y resultados esperados.

En el periodo referido, se intenta consolidar un Sistema Nacional de Evaluación y un Instituto con el encargo específico de realizar evaluación que permita conocer la situación de la educación básica y media, comparar los resultados del país con los de otras naciones respecto a las cuales se mide en proyectos de carácter internacional, y mantener informada a la sociedad sobre los hallazgos obtenidos.²

La intención de utilizar la evaluación para mejorar la calidad de la educación forma parte de un proyecto más amplio en las sociedades modernas para formular políticas dirigidas a una mayor eficiencia y eficacia de sus programas sociales, y en general, del desempeño de la gestión en su conjunto, por lo que la relación entre propósitos a alcanzar y medios utilizados para el logro de los mismos, será fundamental.

El papel progresivamente relevante que cobra la evaluación, se inscribe en una tendencia internacional que plantea la necesidad de mejorar los sistemas educativos a través del conocimiento de sus diferentes componentes, incorporar medidas de control, así como informar a los ciudadanos sobre el comportamiento del sistema, tanto para cumplir con el compromiso asumido

¹ Secretaría de Educación Pública (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. SEP, México.

² El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se crea por decreto presidencial en agosto de 2002.

por la administración pública de rendir cuentas, como para corresponsabilizar a la sociedad (sobre todo a padres de familia y docentes) en la mejora de la educación a través de un apoyo mayor a las acciones de la escuela.

La manera como ha sido abordada la materia de evaluación, conduce a establecer fines necesarios de alcanzar socialmente (pensamiento normativo-prescriptivo), metas específicas que aluden a desarrollos temporalmente alcanzables, y procedimientos dirigidos a su cumplimiento. Sin embargo, como fue expresado, la relación fines–medios–consecuencias crea un *campo de conflicto* que puede también ser referido para su comprensión a las diferencias entre alcances y limitaciones de la propia política de evaluación de los aprendizajes.

Para efectos de este trabajo es crucial la pregunta ¿qué falta a la evaluación externa del logro escolar, la cual es facultad del gobierno federal, para cumplir con el propósito de apoyar la calidad de la educación? En la medida que se logre problematizar de la mejor manera los elementos contenidos en el interrogante, será posible abrir la comprensión e interpretación de la información obtenida al respecto.

En este marco se entiende que la educación –y en su seno la evaluación– es un terreno siempre en busca de reflexión, de indagación de la falta en el sentido de incompletud, al considerar que todo proyecto humano es una obra abierta a la incertidumbre, a un porvenir cuyos factores de intervención transforman permanentemente la acción social, razón por la cual se requiere una vigilancia estrecha respecto a sus resultados, enriqueciendo así el debate sobre su posibilidad de futuro.

Un razonamiento abierto permite dar cuenta de lo incierto, la duda, la sospecha, la ausencia. La realidad histórica como proceso inacabado y en movimiento, necesariamente contradice en algunos aspectos un mundo normativo-descriptivo que tendría como razón de ser guiar más allá de lo contingente y efímero, de la posible lectura de la realidad determinada por el

tiempo y los sujetos sociales específicos, que por lo mismo no podría aportar más allá de una imagen fragmentada de los hechos.

La acción social produce realidades y es en ese sentido que los sujetos sociales construyen la historia. En la relación sujeto-realidad o, planteado de otra manera, subjetividad-construcción social, se constituyen los proyectos sociales que por un lado siempre estarán cargados de ideales, de utopía, en el sentido de alcanzar lo óptimo, aquello constitutivo de lo que en los referentes culturales ha sido planteado como lo mejor posible. Por otro lado, estos deseos de logro, de utopía, presentes en la lucha humana por alcanzar las aspiraciones más altas, marcan también la diferencia entre lo deseable y lo alcanzable; entre el deber ser y la realidad.

1.1.1. Propósito, preguntas de conocimiento y conceptos básicos

Como se planteó, el propósito del estudio es el análisis de los alcances y limitaciones de las políticas de gobierno para identificar los logros en educación básica, durante el periodo 2000-2006. Es decir, las propuestas del Estado mexicano explicitadas en el Programa Nacional de Educación respectivo, lo cual le permite conocer el aprovechamiento de los alumnos desde una perspectiva externa a las escuelas que otorgan los servicios, de manera que a partir de esta información procede a clasificar, comparar y analizar los universos de estudiantes y escuelas en diferentes niveles de agregación, hasta realizar diagnósticos a escalas regional, nacional e internacional.

Al respecto, son pertinentes dos preguntas centrales: A) ¿Responden las políticas de evaluación de los aprendizajes al fin de mejorar la equidad y la calidad educativas del sistema? B) ¿Cuáles son las consecuencias derivadas de tales políticas? Ahora bien, al considerar la acepción con la cual se entienden los conceptos centrales que maneja el estudio, para efectos de simplificación, se tomaron en cuenta aquellos contenidos en el título del trabajo, de manera que conviene delimitar los cuatro elementos planteados en el

nombre del mismo: a) políticas públicas, b) educación básica, c) evaluación de los aprendizajes, d) alcances y limitaciones en el periodo 2000-2006.

Políticas públicas. Las políticas públicas traducen las realidades que se desean modificar en planes y programas de acción. Toman en cuenta los intereses de los actores sociales –algunos de ellos con más poder de influencia que otros– y la pertinencia política, social y económica de operarlas. Al planificar y desarrollar un proyecto, los actores se comprometen con los objetivos que persiguen; sin embargo, no tienen asegurada de antemano la capacidad de controlar plenamente la realidad sobre la cual actúan.

Si bien la elaboración de políticas se proyecta al futuro que pretende modificar, también considera y atiende la coyuntura: situaciones específicas marcadas por las relaciones entre procesos y actores, las cuales requieren juicios estratégicos para que el diseño de escenarios contenga la previsión de eventualidades, pues un programa está abierto a múltiples posibilidades de interpretación y acción que lo tornan vulnerable a consecuencias indeseadas, como se ha venido sosteniendo.³

Educación básica. Subsistema educativo que comprende los niveles de preescolar, primaria y secundaria con carácter obligatorio. Es el más amplio en el sistema por el gran universo de estudiantes y docentes que concurren al mismo: 23'565,787 alumnos y 1'013,647 maestros, laborando en 199,201 escuelas en el ciclo escolar 2000-2001; para el ciclo 2005-2006, ascenderían a 24'979,700 alumnos y 1'107,418 maestros, asistiendo a 214,394 escuelas.⁴

Entre los factores que contribuyen a incrementar su importancia, se encuentran el ser un nivel educativo donde los conocimientos, habilidades, actitudes y valores adquiridos permiten estructurar adecuadamente los niveles posteriores; el rango de edad de los alumnos –cuatro a quince años– configura una etapa de vida particularmente fértil para la asimilación y arraigo de las capacidades

³ Véase al respecto a Ch. Lindblon (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

⁴ Gobierno de la República (2006). *6º. Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*. México.

que se desean desarrollar; su carácter básico y obligatorio aunado a las condiciones de pobreza de amplios sectores de la sociedad mexicana, lo convierten en la única oportunidad educativa con la que cuentan porcentajes importantes de población.

La calidad y equidad son dos propósitos que cobran mayor presencia conforme se avanza en la cobertura de los servicios,⁵ pues resulta evidente que favorecer el acceso a una educación que no reúne mínimos de calidad y deja fuera a sectores amplios por razones de pobreza y rezago de diferente tipo, impide el desarrollo en los niveles individual y familiar, pero también afecta el avance del país en su conjunto. Por ello, en la perspectiva de crear condiciones que contribuyen a la calidad y atienden problemas asociados como son la reprobación, deserción, etcétera, la SEP como cabeza de sector interviene con políticas y acciones diversas, cuyo propósito es mejorar los diferentes aspectos del proceso.

Evaluación de los aprendizajes. Durante el último tercio del siglo pasado la evaluación fue objeto de análisis y debates en torno al papel que debe desempeñar para apoyar los procesos de calidad en diferentes ámbitos de la realidad educativa. Los organismos internacionales jugaron un rol importante para impulsar cuerpos de evaluación a través de los cuales haya un control más estricto a nivel de la planeación, ejecución y seguimiento de los objetivos y metas que los diferentes países se proponen lograr.⁶

Ante la complejidad y amplitud de los sistemas educativos, se crea una distinción entre la evaluación interna que se realiza al interior del aula, escuela u otros centros o instituciones para conocer, retroalimentar o inclusive decidir la promoción de grado y nivel de los alumnos; y la evaluación externa que realizan las secretarías de estado (ministerios en algunos países), u organismos formados con la finalidad de cumplir con una obligación plasmada en normas jurídicas, de conocer e informar a la sociedad sobre el estado que

⁵ M. Guajardo (1999). *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década.* Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina. Preal (No. 15, septiembre), 50 pp.

⁶ R. Kaufman y J. Nelson (2005). *Políticas de Reforma Educativa. Comparación entre países.* Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina. Preal (No. 33, agosto), 25 pp.

guarda la educación. La evaluación externa, impulsada por los gobiernos de los países, posibilita también diagnosticar sus sistemas educativos y tomar decisiones de cambios de diferente tipo para corregir o crear las condiciones pertinentes.

En el caso de México, es la Secretaría de Educación Pública, a través de la Dirección General de Evaluación de Políticas y el Instituto Nacional de Evaluación para la Educación quienes tienen la responsabilidad de normar y realizar las evaluaciones que permiten conocer el nivel de los aprendizajes de la educación básica, que es el subsistema educativo de interés para el estudio.

La evaluación de los aprendizajes puede orientarse a diferentes etapas y productos del proceso educativo. La que se refiere a los aprendizajes que los alumnos de un nivel y tipo educativo deben mostrar como evidencia de cubrir los mismos, se orienta por procesos masivos donde se aplican pruebas estandarizadas a poblaciones de gran proporción, ya sea a través de muestras representativas o de universos completos de población.⁷

Alcances y limitaciones durante el periodo 2000-2006. Se trata de aquellos aspectos que las políticas públicas en materia de evaluación educativa muestran a favor y en contra ya sea en su formulación, desarrollo o cumplimiento. Durante el periodo considerado se ha afianzado un modelo de economía cuyos rasgos generales son, entre otros, las grandes concentraciones de capital con polos de alto desarrollo, que en contrapartida producen regiones con diferentes grados de rezago al interior de los países o en el ámbito mundial. Por lo mismo, tanto las condiciones de trabajo como de vida se han empobrecido, con un fuerte impacto sobre el mercado de trabajo, seguridad social y otros mínimos de bienestar entre los que se encuentra la

⁷ Véase al respecto: J. G. Ferrer y P. Arregui (2002). *La experiencia latinoamericana con pruebas internacionales de aprendizaje: Impacto sobre los procesos de mejoramiento de la calidad de la educación y criterios para guiar las decisiones sobre nuevas aplicaciones.* Lima, Perú. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina. (Preal), 90 pp.

educación, donde amplios grupos permanecen al margen de recibir los servicios bajo normas mínimas de calidad.⁸

México ha entrado en este proceso desde una posición subordinada respecto a los centros de decisión financiera, y por lo mismo se ve obligado a ceder en áreas estratégicas de la política económica y social, debilitándose la soberanía del país en el contexto internacional; y en el ámbito interno, es presionado a desarrollar líneas de acción que lesionan las posibilidades de seguir teniendo el perfil de Estado benefactor que en algunas etapas de desarrollo mostró.⁹

Conviene subrayar que si bien el centro de análisis es el sexenio 2000-2006, se parte de que en las administraciones previas se crean las circunstancias que configuran el contexto en el cual se definen las políticas específicas del último periodo, por lo cual se considera el lapso referido como etapa de convergencia de tendencias cuya génesis se encuentra en otras previas que resultaron coyunturales para la irrupción de las mismas.¹⁰

1.1.2. Posición frente al objeto de conocimiento

Cuando se analiza un aspecto de la realidad social, toman cuerpo interrogantes que implican un desafío respecto al sentido de la tarea, sus límites, alcances, relaciones, pertinencia. La elección de la realidad problematizada muestra a un sujeto con razones, deseos e intenciones que lo impelen hacia una búsqueda específica. ¿Qué implicaciones tiene en el estudio de lo social este momento que puede ser llamado de “apertura” para la exposición de un problema o tema inicial?

⁸ Una lectura importante sobre el tema es la obra de J. Rivero (1999). *Educación y exclusión en América Latina. Reforma en tiempos de globalización*. Madrid, Ed. Miño y Dávila. 484 pp.

⁹ A. Maldonado (2006). “Organismos internacionales a partir de 1990 en México” en P. Ducoing, *Sujetos, Actores y Procesos de Formación. 1992-2002*. Libro 08, México. COMIE. Pp. 363-405.

¹⁰ Por ello es de gran relevancia la investigación sobre el largo periodo histórico de las tendencias educativas en México, expuesta en cinco tomos –con diferentes grupos de colaboradores–, por E. Meneses (2001, 1998, 1997). *Tendencias Educativas en México*. México, Centro de Estudios Educativos y Universidad Iberoamericana.

Igualmente, ¿qué implicaciones hay cuando se trata de un proceso de construcción del propio problema, en el cual se pone a prueba una lógica de pensamiento cuyo empleo de categorías, conceptos y valores crea mediaciones que dificultan o favorecen la nitidez de la perspectiva? Éstas son preguntas que finalmente permiten preparar un ángulo de mirada en el sujeto, capaz de sensibilizar y aguzar la habilidad para discernir aquello que puede revelar su construcción intencional de la realidad, es decir, el posicionamiento frente al objeto de estudio social.¹¹

La necesidad de utopía permite mirar lo no dado, pues la realidad proyecta horizontes con otras posibilidades, potencia escenarios nuevos que pretenden mejorar, quizá cambiar lo existente, de manera que también se tiene un desafío ético al considerar la relación entre valores y abordaje de lo social, que otorga significado a los procesos de conocimiento. Por ello, el sentido es un concepto importante al permitir tomar en cuenta lo posible, cuando aún no existe.

La idea y deseo recurrentes que subyacen a esta <<necesidad de utopía>>, tienen como base el malestar del presente, al negar formas de vida plenamente humanas para amplios sectores de la población a nivel mundial, y desde luego, nacional. Si bien en Latinoamérica existen preocupaciones específicas alrededor de los problemas sociales que se tienen, la búsqueda de sentido, la necesidad de utopía y de valores que sirvan de referentes, no son privativos de la región.

En todo el mundo se alzan voces a propósito de las cumbres mundiales sobre el desarrollo, donde se hacen sentir las reivindicaciones en torno a la desigualdad, el hambre, los derechos humanos, los efectos desastrosos de la economía y el mercado liberados a sus propias dinámicas, pues como se pregunta Touraine “...¿Cómo reinventar la vida social y en particular la vida

¹¹ Véase sobre el tema a H. Zemelman (1996). *Problemas antropológicos y utópicos del conocimiento*. México. Colmex, 209 pp. Así como el texto “El conocimiento como desafío posible”. Conferencia grabada en el Colegio de México. Lunes 24 de septiembre de 2001. Ciudad de México.

política, cuya descomposición actual en casi todo el mundo es el producto de esa disociación de los instrumentos y el sentido, de los medios y los fines?...”¹²

Por otro lado, la complejidad que representa pensar y construir la realidad en el plano teórico metodológico, obliga a ubicar el momento histórico, la coyuntura, la realidad como articulación abierta y dinámica, pues en la comprensión de la realidad social lo determinado siempre se encuentra inacabado, abierto a lo indeterminado, lo cual exige un rompimiento permanente con los parámetros dados del pensamiento para no negar la posibilidad de nuevas condiciones de cognoscibilidad; situación que convierte en fundamental la relación sujeto-objeto como constituyente del objeto mismo del conocimiento.¹³

El hombre moderno se ha percatado de que el problema del conocimiento le muestra otro dilema insoluble: no es posible acceder a la verdad absoluta, a la verdad definitiva, pues el despliegue de la realidad y la inabarcabilidad de la misma se le escapa como totalidad, de manera que siempre podrá haber un hecho capaz de refutar algún aspecto. Si la realidad debe ser pensada considerando su movimiento, su direccionalidad de acuerdo con las circunstancias del pasado que influyen en el presente y hacen previsibles *opciones de mundos posibles*¹⁴ –tomando en cuenta la articulación de coyunturas y procesos– se requiere reconocer que la construcción de conocimiento entra en el terreno del riesgo, de la incertidumbre, de lo falible.

Por lo mismo, no es posible explicar algo de manera completa o definitiva, pues siempre habrá nuevos problemas emergentes. Así, las búsquedas de conocimiento, de acercamiento a la verdad respecto de algún hecho, son conjeturas sobre la realidad y deben ser tratadas en el marco de provisionalidad que permita descartarlas si sobrevienen explicaciones mejor fundadas.¹⁵

¹² A. Touraine (1994). *Crítica de la modernidad*. México, FCE. P. 13.

¹³ N. Sánchez (1994). “La coyuntura, el campo de objetos y los parámetros de tiempo. Una aproximación metodológica”. En *Círculos de reflexión latinoamericana en ciencias sociales*. Barcelona, Anthropos. Septiembre. Pp. 46-53.

¹⁴ J. Hintikka (1976). “Las intenciones de la intencionalidad”, en J. Manninen y R. Toumela. *Ensayos sobre explicación y comprensión*. Madrid, Alianza Universidad. Pp. 9-41.

¹⁵ K. Popper (1998). *La responsabilidad de vivir*. España, Ed. Altaza, 269 pp.

En este marco, otra premisa orientadora es la consideración del contexto histórico, de acuerdo con el cual, ser latinoamericanos implica comprender los efectos del colonialismo de la región y asumir que en muchos sentidos se ha aprendido a pensar de acuerdo con el proyecto colonizador, interiorizando y asimilando su lógica de poder, que actúa en diferentes planos de la vida colectiva y se afianza y recrea en la subjetividad de los sujetos.¹⁶

En estos momentos –desde una perspectiva histórica– la modalidad de mundialización impuesta por un proyecto capitalista particularmente rapaz y el patrón de acumulación que siguió en la región de América Latina, han creado particularidades en las esferas de la producción, estratificación social, política, ideología y cultura.¹⁷ Por lo mismo, en tales procesos de transición se observan formas de dislocación de los sujetos, incertidumbres tales por el bloqueo de los proyectos personales y sociales, que se tiene la necesidad de utopía y formas distintas de lucha por el reconocimiento.¹⁸ Por lo antes expuesto, es posible decir que el problema de estudio reviste interés por dos razones especiales:

- A. Desde una dimensión social, porque en el desarrollo de políticas públicas que intentan resolver problemas de la población, se comprometen grandes expectativas de cambio y atención de derechos sociales muy importantes; para ello se canalizan amplios recursos del erario público, o de préstamos internacionales que se suman a la gran deuda contraída por México, lo cual sitúa en un plano de vulnerabilidad los intereses del país y afecta el futuro del mismo. De esto se desprende que la planeación y ejecución de los programas sociales resultan muy caros para el país, y no se puede soslayar la relevancia de exigir que tales políticas sean correctamente concebidas, instrumentadas y

¹⁶ Conviene recordar al respecto el texto de H. Cerrutti (2000). “Perspectivas y nuevos horizontes para las ciencias sociales en América Latina”, en: J. Maerk y M. Cabrolié. Coord. *¿Existe una epistemología latinoamericana? Construcción del conocimiento en América Latina y el Caribe*. Colombia. Ed. Plaza y Valdés. P. 38. Igualmente importante para el tema resultó A. Quijano (1993). “América Latina en la economía mundial” en: Problemas del Desarrollo (95). Revista Latinoamericana de Economía. Octubre-Diciembre pp. 43-60. México. UNAM.

¹⁷ E. Dussel (2001). *Colonialidad del saber y filosofía de la liberación*. Conferencia grabada en El Colegio de México. Cd. de México, Lunes 1º de octubre.

¹⁸ A. Honneth (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona, Ed. Crítica, p. 13.

seguidas en sus efectos e impacto social. En este caso, una política de evaluación que cumpla su promesa de propiciar la calidad y equidad educativas.

- B. Desde una dimensión epistémica, el problema permite analizar la relación entre fines y medios, procesos y coyunturas que dan cuenta de una política pública caracterizada por ser discurso, acción y consecuencia en su pretensión de modificar la realidad social hacia determinada dirección. Este proceso enfrenta obstáculos de diversa índole en su despliegue, lo cual concentra gran riqueza de posibilidades de comprensión de significados; en otras palabras, aparece un problema de sentido que ofrece una veta de análisis por la posibilidad de desmitificar o develar un discurso alineado a las tendencias de una modernidad cuya lógica de apego a la razón técnica eficientista es desmentida por algunos de los resultados que se obtienen. Al respecto, Luhmann diría que:

El sentido es un concepto fundamental para la sociología precisamente porque permite la construcción de la complejidad del mundo: permite pasar del postulado de principios últimos e invariables a la posibilidad de observar todo como contingente...La función del sentido en los sistemas sociales...es la indicación y el control de acceso a las posibilidades excedentes con respecto al dato actual. Por una parte, produciendo un exceso de posibilidades, el sentido obliga a actualizar siempre alguna, dejando como trasfondo a las demás. Por otra parte permite referirse a todo lo que no es actual: permite tomar en cuenta a lo posible. Cuando lo posible aún no existe, aún no se ha actualizado, la negación no significa anulación sino potencialización. A través de ésta opera el sentido. El sentido de algo está dado por su potencialización.¹⁹

¹⁹ G. Corsi, *et. al.* (1996). *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México, Anthropos. Pp. 147-148.

1.2. Marco contextual

1.2.1. La organización de las sociedades modernas

Los grandes procesos de industrialización y las aceleradas innovaciones tecnológicas que vivió el mundo a partir de los siglos XIX y XX, han permitido que a inicios del siglo XXI, la mayor parte del planeta esté constituida por sociedades de organización compleja, tanto por su tamaño, como por las demandas de sus miembros en torno al trabajo, vivienda, salud y educación, entre otras.

La gobernabilidad de las sociedades globalizadas y la gestión de los asuntos públicos por parte de las instituciones son tareas sofisticadas, sobre todo porque su organización debe ser compatible hoy con las exigencias del sistema económico mundial, liderado por los centros de poder conformados por los países más fuertes en términos económicos, militares, tecnológicos, y lo que se ha dado en denominar la economía del conocimiento.²⁰

A mitad del siglo XX los planteamientos en torno de la racionalización del trabajo, motivan el análisis más fino de lo que son las funciones, los niveles jerárquicos, los registros, la adecuada circulación de la información. La pregunta fundamental venía a ser ¿cómo crear orden y claridad en un conjunto de fenómenos cada vez más complejos?²¹ Si al principio estas propuestas se aplicaban en los grandes talleres y fábricas, la idea de la adecuada gestión se expande hacia todas las organizaciones y las decisiones tanto a nivel microeconómico, como para las decisiones gubernamentales que se dirigen a los ámbitos macros de la vida social.

²⁰ Sobre este tema, J. Carrillo (2005). *¿Qué es la economía del conocimiento?* Consultado en: http://www.sistemasdeconocimiento.org/Materiales_de_Difusion/archivos_pdf/Que_es_la_EC.pdf, refiere que: “Para algunos, la *economía del conocimiento* denota una transición hacia una producción basada en la ciencia y la tecnología, tal como la intensiva en inversión en tecnología avanzada y/o la educación superior, mientras que la EC incluye esos elementos, es mucho más que eso. Además de los elementos “objetivos”, “lógicos” o “racionales” del conocimiento, incluye también los elementos “subjetivos”, “analógicos” o “emocionales” del mismo, como la intuición, la sensibilidad y la expresión artística...”.

²¹ A. Touraine (2000). *¿Podremos vivir juntos?* México, F.C.E, pp. 9-23

Los grandes sistemas requieren ser adecuadamente gestionados a partir de técnicas eficientes en donde la capacidad de previsión con escenarios de riesgo tendrá un papel fundamental, pues la realidad muestra que las organizaciones aptas para crear una correspondencia entre reglas de funcionamiento y comportamiento colectivo, son aquellas preparadas para manejar la complejidad e incertidumbre, frente a la eterna presencia del conflicto y el cambio en el escenario público.

En el nuevo orden mundial se presentan grandes problemas, que comparten con características específicas todos los países: corrientes migratorias, desempleo y otros rasgos de vulnerabilidad social. Existen conflictos presentes con mayor agudeza en los países subdesarrollados, como son la pobreza extrema, inseguridad y violencia, por citar algunos de éstos. Todos los países están adoptando estrategias de apoyo para los grupos en desventaja, como son los inmigrantes y desempleados, aun cuando la trascendencia de esta ayuda tiene connotaciones distintas según se trate de naciones industrializadas u otras de mediano y bajo desarrollo.

Los Estados latinoamericanos sobre todo, por su limitada capacidad para atender las demandas económicas y sociales en los niveles idóneos, tienen frente a sí el reto de organizar adecuadamente los servicios de grandes grupos que se encuentran marginados y requieren amplia infraestructura de diferente tipo. Por esta razón, el criterio de la calidad con equidad alcanza al conjunto de las políticas públicas en los países con mayores desigualdades. Se reconoce que la equidad es la columna vertebral para atender las grandes cuestiones relativas a la pobreza, cuyas repercusiones alcanzan todos los ámbitos de la vida social, arriesgando la democracia y otros asuntos de interés colectivo.

Los esquemas de mundialización de los que estamos siendo testigos, también implican nuevos mecanismos de colonialismo donde los países menos desarrollados carecen de herramientas de defensa de sus intereses nacionales. Las políticas públicas globales –como ya fue expresado– tienen sus centros de gestión en las grandes metrópolis que dominan el ámbito internacional, donde los Estados Unidos de Norteamérica destaca por un fuerte

liderazgo, basado en la autoridad, muchas veces arbitraria, de la fuerza militar y financiera.

Lo anterior se refleja en una superioridad que irradia a todos los demás ámbitos de vida de los países “satelizados”, traducándose en el seguimiento de políticas que se dictan para las otras esferas sociales: educación, agricultura, infraestructura en el nivel macroeconómico, energéticos, etcétera.

De esta manera, la adhesión de los países menos fuertes se explica por la debilidad estructural en términos económicos, e impacta en las decisiones políticas relacionadas con todos los órdenes de la vida nacional. Aun cuando los planes y programas que periódicamente se formulan para racionalizar las acciones a lo largo de un sexenio, se diseñan con una lógica de pensamiento donde resultan congruentes los diagnósticos y las soluciones ofrecidas para los diferentes problemas, resulta clara la existencia de líneas de política hilvanadas en el nivel internacional, donde los gobiernos de los países se ven obligados a abreviar. Siguiendo las palabras de Gina Zabludovsky:

...La idea de un “destino nacional común” se ve amenazada por la naturaleza de las interconexiones globales. En la práctica, las comunidades nacionales ya no tienen la exclusividad sobre las decisiones de “política interna”. Las “influencias externas” de algunas organizaciones internacionales (como el Banco mundial, el FMI, etcétera) son notorias y suelen incidir sobre los propios órganos gubernamentales. Asimismo, es posible que el “gobierno de mayoría” de un país tome decisiones cuyas repercusiones rebasen sus fronteras nacionales.²²

En este marco, la región de América Latina y el Caribe, con sus rasgos específicos, lucha por mejorar las condiciones de sus sociedades a través de programas de bienestar dirigidos a revertir los grandes desequilibrios estructurales, los cuales se reflejan en fuertes rezagos en diferentes ámbitos, uno de ellos –de capital importancia– es la educación. En el caso de México, que sobrepasa los 100 millones de habitantes, se cuenta con uno de los

²² G. Zabludovsky (2002). *Sociología y política, el debate clásico contemporáneo*. México, Ed. Porrúa y F C P y S-UNAM. P. 104.

sistemas educativos más complejos y consumidores de recursos públicos para lograr atender a más de 30 millones de estudiantes, a través de un número mayor al millón y medio de profesores organizados en una complicada estructura que incluye desde preescolar hasta posgrado, con instituciones públicas y privadas.

El sistema educativo, no obstante sus aciertos y méritos tiene grandes problemas como son, entre otros: la baja eficiencia terminal y los efectos de la desigualdad social sobre la educación y de ésta en la propia reproducción de inequidad, dentro de un círculo vicioso difícil de romper. Si bien la educación es palanca de desarrollo social y económico, esto no ocurre al margen de otros ámbitos de la vida social: demografía, mercado de trabajo, etcétera. Se advierte, por tanto, la necesidad de abordar el problema de la inequidad, deficiencias y debilidades de la educación, a través de políticas públicas integrales y articuladas, pues nunca como ahora la educación representa un poderoso desafío y a la vez, una utopía muy importante de alcanzar para los mexicanos.²³

En el conjunto que compone el sistema educativo nacional, la educación básica cobra gran relevancia –como quedó asentado en párrafos precedentes– por diversas razones. Entre ellas, el nivel básico es el más amplio dentro de la pirámide educativa por el gran universo de estudiantes y docentes que concurren al mismo; por la obligatoriedad que tiene de ser cumplido; por las edades o etapas de vida de los educandos y el curriculum que desarrollan, pues de su adecuado manejo depende en mucho la calidad de los subsiguientes niveles educativos.

Por consiguiente, la Secretaría de Educación Pública a través de la Dirección General de Evaluación de Políticas, y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, de manera coordinada, tienen atribuciones para realizar la evaluación correspondiente a este nivel educativo, de manera que la información resultante fundamente las correcciones y cambios necesarios, en

²³ A. Acosta Silva “Educación: La última utopía” en Nexos. México, Septiembre de 2000, pp. 52-53.

la perspectiva de mejorar la calidad y la equidad con la que deben ofrecerse los servicios.

En tanto actor social, la Secretaría de Educación Pública interviene primeramente a través de un programa de educación sexenal, cuyo discurso comprende un marco de significación e intenciones explícitas en algunos casos e implícitas en otros, teniendo como respaldo una plataforma de razonamientos y fundamentos que le permiten actuar con la finalidad de cumplir los preceptos constitucionales de ofrecer educación en condiciones de calidad y equidad.

1.2.2. La evaluación de los aprendizajes

Entender la complejidad de los resultados de aprendizaje, pasa por comprender la actuación interna de una escuela y de una familia que dotan de sentido el quehacer de los alumnos. Cualquier proyecto que intente mejorar la calidad de la educación deberá, por tanto, mejorar sus mecanismos de comprensión de los ámbitos que rodean la vida de los educandos, en el terreno de los factores sociofamiliares y escolares que los influyen, todo ello inmerso en un conjunto de rituales culturales que añaden complejidad al sistema educativo. Empleando los términos de McLaren, se puede decir que:

La cultura es una construcción que se mantiene como una realidad consistente y significativa mediante la multiforme organización de rituales y sistemas de símbolos. Los símbolos pueden ser verbales o no verbales y generalmente están ligados al ethos filosófico de la cultura dominante.²⁴

En México la Educación Básica comprende los niveles obligatorios de Preescolar, Primaria y Secundaria. Las edades de los educandos oscilan entre los 4 y los 14 años, pues quienes cumplen 15 o más años sin haber completado la educación básica, son atendidos por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. El currículum de educación básica es de carácter nacional, y los hechos históricos, geográficos y culturales más relevantes de las

²⁴ P. McLaren (1995). *La escuela como un performance ritual. Hacia una economía política de los símbolos y gestos educativos*. México, S. XXI, p. 23.

entidades aparecen en ellos. Los textos de primaria son gratuitos y se distribuyen en todo el país; para la secundaria hay ya un esfuerzo por dotar a los estudiantes de los textos correspondientes a algunas asignaturas.

Por las edades de esta población y por el tipo e importancia de los aprendizajes que desarrollan –plataforma para acercarse y comprender conocimientos que profundizarán en los bachilleratos de diferente tipo y en las licenciaturas y posgrados– la educación básica se constituye en área estratégica para el sistema educativo nacional, y en consecuencia, la evaluación de los conocimientos que se transmiten.

El niño y el adolescente que asisten a las escuelas primarias y secundarias son seres complejos y en formación, que incorporan al escenario de la escuela el propio de su hogar. A los 6-7 años que ingresan a primer grado de primaria, hasta los 15-16 que egresan de la secundaria, llevan consigo además de sus propias características genético-hereditarias, las absorbidas en su entorno familiar y social a través de las pautas culturales y las condiciones socioeconómicas de sus padres.

Si en los seis años de recorrido por la Primaria y tres por la Secundaria, la familia y la escuela no logran cumplir el papel formativo que se espera de ellas, el estudiante tendrá frente a sí problemas de bajo logro y en situaciones extremas, reprobación de difícil solución futura, por el carácter reiterativo de pautas de comportamiento erróneas frente a la experiencia educativa, repercutiendo esto desfavorablemente en su personalidad y futura actuación en los diferentes ámbitos donde se relacione.²⁵ Cada grupo y cada escuela tendrán una dinámica específica conformada por un conjunto de niños con características heterogéneas, pero también con docentes y directores con personalidades y estilos diversos que formarán equipos de trabajo –o no– en condiciones de infraestructura y gestión administrativa diversas.

²⁵ Dentro de la amplia literatura que aborda los problemas que enfrentan los educandos en estas etapas de vida, son importantes las propuestas de F. Dolto (1992). *La causa de los adolescentes*. España: Seix Barral, 276 pp. Igualmente interesantes resultan los planteamientos de J. A. Hadfield (1973). *Psicología evolutiva de la niñez y la adolescencia*. Buenos Aires. Ed. Paidós. 251 pp.

La manera como cada educando resuelva internamente las propuestas de conocimiento que la escuela ofrezca; y la manera también como cada docente enfrente el complejo proceso de transmitir y dar sentido a los conocimientos, atendiendo las especificidades de los alumnos, serán determinantes para el desempeño de los mismos. Como también lo será el apoyo y cooperación que los padres brinden para que éstos se sientan más confiados y estimulados para desarrollarse en la escuela.²⁶

Ahora bien, la evaluación de la educación es tema fundamental en la agenda internacional. Los procesos de las sociedades actuales, insertas en cambios que apuntan a la desmodernización,²⁷ es decir, tan abiertas que han perdido los anclajes de cohesión que tradicionalmente las integraban a través de instituciones como la familia y la escuela, entre otras, parecieran encontrar una forma de control y administración del caos a través de una fuerte presencia de discursos y acciones entre los que la evaluación forma parte como una manera de imprimir cierto orden al sistema.²⁸

La evaluación asociada a la educación data de tiempos muy antiguos. Sin embargo, es con el desarrollo de la Pedagogía y la Psicología, y en general, con los aportes que realizarían diferentes ciencias sociales a lo largo del siglo XX, que los procesos de evaluación cobran gran auge, hasta adquirir las formas actuales, marcadas por procesos masivos donde se aplican pruebas estandarizadas a poblaciones de gran proporción ya sea a través de muestras representativas o de universos completos de población.

En el caso de la evaluación de los logros educativos, el escenario que ha privado es el de las grandes expectativas sobre las posibilidades y alcances de la misma. En la práctica, sin embargo, poco se ha podido hacer por llevar la evaluación más allá de prácticas certificadoras para la promoción de grados y niveles, y por tanto, asignación de calificaciones que soslaya su promesa y verdadero sentido: mecanismo de autoconocimiento y apoyo para mejorar los

²⁶ J. Gimeno (1984). *Teoría y Práctica de la Enseñanza*. Madrid, Ed. Morata.

²⁷ En términos de A. Touraine (2000), *op .cit.*

²⁸ H. Weiler (1996). “Enfoques comparados en descentralización educativa”, en Miguel A. Pereyra, *et. al. Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. España. Ed. Pomares.

procesos de aprendizaje.

En los últimos años se han realizado estudios de evaluación a nivel nacional e internacional, cuyo propósito es medir el aprendizaje de los alumnos de educación básica, vinculando algunas características individuales y familiares – así como de las escuelas– que permitirían establecer relaciones entre niveles de aprendizaje y determinados factores asociados al mismo.²⁹

En este caso, la importancia atribuida a la evaluación es su capacidad para identificar el nivel de cumplimiento de los objetivos curriculares, pues teniendo como referentes los logros que los alumnos debieran alcanzar en cada grado escolar y nivel educativo, se definen los contenidos de las pruebas, es decir, las preguntas y respuestas de las mismas. Mucho se ha señalado la limitación conceptual y operativa que esta perspectiva de calidad entraña.

No solamente porque los instrumentos para medir los niveles de aprendizaje son imperfectos en su construcción y se enfocan a las esferas más superficiales y elementales del conocimiento: recordar, repetir, comprender y aplicar elementos poco complejos; sino también porque resultan cuestionables los procedimientos y escalas de medición, donde los porcentajes ocultan las individualidades y dificultan la comprensión de los dramas personales encerrados en los bajos logros, la reprobación, la deserción, la exclusión del sistema educativo de seres humanos concretos que se enfrentan al fracaso escolar y la disminución o cancelación de las oportunidades de desarrollo personal en el conjunto social.³⁰

La evaluación del logro educativo abre un sin fin de controversias desde que se ha orientado a sistematizar un conjunto de enfoques, prácticas, procedimientos e instrumentos de su campo. Se problematiza –como se ha venido señalando– desde la capacidad de medir con las escalas conocidas los procesos y

²⁹ UNESCO (1994). *Medición de la Calidad de la educación. ¿Por qué, cómo y para qué?* Vol. 1, OREALC-Chile.

³⁰ El fracaso escolar vivido como tragedia por gran número de estudiantes y las implicaciones de esta realidad, se encuentra ampliamente desarrollado en M. Fernández (2005). *Evaluación y cambio educativo: El fracaso escolar*. España. Ed. Morata, 320 pp.

productos del conocimiento, por su carácter complejo y esquivo a una cabal interpretación y juicio sobre el mismo; hasta la relevancia de transmitir y evaluar determinados conocimientos sobre otros, lo cual se vincula al tema de la calidad.

Nos estamos refiriendo a las grandes preguntas que la constituyen: ¿A qué se refiere la calidad, noción histórica y culturalmente construida? ¿Cuáles son los contenidos de información que se consideran importantes en cada época y circunstancias culturales? ¿Cuáles son los temas básicos que los estudiantes deben cubrir? ¿Qué debe evaluarse de un currículum? ¿Cómo construir una medición confiable de los aprendizajes?

Es así como la evaluación enfrenta serios retos asociados a los indicadores de calidad que se van a construir y privilegiar; a la estrategia de medición que se utilice para derivar juicios de evaluación que trasciendan los productos del conocimiento más evidentes y memorísticos; el asegurar que los resultados de evaluación sean útiles para retroalimentar a los alumnos y maestros, apoyando el mejoramiento de los procesos; el favorecer que la autoevaluación se convierta en rutina natural y útil para que los propios sujetos regulen sus procesos de conocimiento, etcétera.

1.3. Perspectiva de análisis

La realidad social que representa la evaluación de los aprendizajes en el sexenio 2000-2006, exige plantear desde dónde y cómo interesa ser “leída”. La postura analítica que se pretende adoptar tiene la intención epistemológica de dar cuenta de un pensamiento abierto, cuya aproximación al problema logre mostrar tanto los elementos concordantes, como aquellos discordantes, de manera que el pensamiento sea más productivo y enriquecedor en sus alcances.

Así, el estudio se inscribe en el método histórico-sociológico de Max Weber, el cual postula la comprensión–explicación de la acción social a partir del sentido

y significado que le atribuyen quienes participan en la misma. Este método es hermenéutico–teleológico–comprensivo por su intención de captar la articulación interna de los fenómenos y no quedarse en el mero registro y clasificación de hechos.

Por su importancia, conviene seguir el planteamiento de Aguilar Villanueva, en el sentido de que:

Weber afirma que el objeto de conocimiento histórico-social son ciertos sucesos “significativos”, que deben ser explicados. Pero es una premisa que tales hechos son consecuencia de acciones y que las acciones son la realización de ciertos fines mediante el empleo de ciertos medios. Por consiguiente, la explicación causal de la aparición de determinados hechos se basa finalmente en la “comprensión del sentido de la acción”, es decir, en la interpretación de la relación que el actor estableció entre su fin y su acción, de manera que esta relación fuera considerada como el proceso idóneo y eficaz de la realización de la acción...Weber considera que para que el conocimiento histórico y sociológico se cumpla no hay que comprender los fines (esto llevaría al psicologismo motivacional), sino comprender los factores que influyeron en la determinación subjetiva (personal o colectiva) de que, aspirados ciertos fines, ésta y no otra era la acción idónea y eficaz para su realización...Para tener un conocimiento de esos factores, sin caer en el psicologismo, Weber construye el tipo ideal de la acción racional. Este es el concepto que formula, dados ciertos fines y dadas ciertas circunstancias, la acción, que por los medios que emplea, es idónea y eficaz para la realización del fin...Weber añade a esto que la invención de los factores que intervinieron en la determinación subjetiva de que una cierta acción era la eficaz para la obtención de ciertos fines se lleva a cabo a través de la operación de contrastación entre la acción real y la acción racional, esbozada por el concepto típico ideal. Esta deducción de lo real a partir de lo racional posibilita tanto la formación del concepto de la acción real como la comprobación de los enunciados causales que se pronuncien sobre su surgimiento y sus consecuencias.³¹

³¹ L. Aguilar “El itinerario de Max Weber hacia la ciencia social. Una sinopsis”. En L. Pérez Díaz de León (2001). *La teoría sociológica de Max Weber. Ensayos y textos*. México, UNAM. Pp. 22-23.

La teoría del conocimiento de la cual se nutre Weber proviene, especialmente, del debate que en ese momento histórico se producía sobre la validez de las ciencias sociales, en el cual participa al lado de Wilhelm Dilthey, quien destaca la necesidad de estudiar las acciones e ideas de los hombres por medio de la comprensión; y Heinrich Rickert, del cual retoma elementos para su reflexión sobre causalidad, significación, normas, valores, hechos, entre otras cuestiones importantes para el método.³²

Conviene recordar que la discusión teórica referida, finalmente tiene un fuerte componente reactivo contra el positivismo en las ciencias sociales, y contra el materialismo histórico en el marco de lo que se consideran enfoques dogmáticos y endebles del mismo, por lo cual le interesaba develar lo que a su juicio no presentaba la suficiente solidez.

Por ejemplo, si bien Weber comparte con Marx ciertos planteamientos sobre los procesos sociales, se aparta totalmente respecto de lo que considera un determinismo de la economía en la vida cultural, convicción que le lleva a dar un giro total, llegando inclusive a invertir en algunos casos el peso de las ideas sobre la realidad concreta, atribuyendo a éstas un poder explicativo mayor, como sería el papel jugado por la religión –protestante– en el desarrollo del capitalismo y las condiciones que están en la base del mismo: racionalidad, técnica, organización eficiente, etcétera. Al respecto, Payá Porres considera:

No cabe duda que en la actualidad el discurso de la modernidad sigue siendo seductor para un gran número de personas. La “verdadera” ciencia avanza por este camino y las políticas públicas siguen creyendo que los procesos de optimización y racionalización de las relaciones sociales es el camino para avanzar hacia la felicidad...Max Weber fue uno de los pensadores más acertados en señalar este movimiento contrastante de dominio de la naturaleza y sumisión a los procesos de eficientización, a costa de los valores profundos que arraigan al hombre con su entorno, en este movimiento es que, paradójicamente, los hombres se ven envueltos en esta incesante búsqueda por valores como la igualdad o la libertad, a costa de su alienación. El cálculo

³² Véase al respecto a M. Gallo *et. al. Introducción a las Ciencias Sociales 2*. México, Textos Universitarios. Ed. Quinto Sol, pp. 38-46 y 90-100.

abstracto con respecto a fines se abrirá paso desbaratando un mundo pastoral y bucólico para encaminarse irremediabilmente hacia la jaula de hierro.³³

Además de estas fuentes que nutrieron el pensamiento weberiano, la filosofía kantiana tuvo fuerte influencia en su reflexión sobre los valores. De la cosmovisión kantiana, Weber hace suyos elementos como son, la separación entre el mundo de los fenómenos materiales a los cuales corresponden leyes, es decir, enunciados que describen sus uniformidades; y el del “espíritu” que se manifiesta en los valores.

Este “espíritu” sólo puede ser aprehendido por la mente mediante un proceso de interpretación, que le permite describir y valorar los acontecimientos en sus manifestaciones irrepetibles. Sobre estos fenómenos no es posible formular leyes. Por su postura, a Weber se le considera también un representante de la sociología subjetivista, aun cuando plantea los elementos racionales del pensamiento humano.

1.3.1. Líneas conductoras en el pensamiento weberiano

De manera sintética se pueden apreciar los siguientes elementos centrales en sus planteamientos:

- a) la realidad social se constituye por relaciones, cambios y conflictos cuya diversidad es inagotable. Por ello, hablamos de proyectos sociales conformados por acciones que están abiertos al cambio y a nuevas posibilidades de resignificación;
- b) los procesos históricos están marcados por su singularidad, no se repiten, o nunca lo hacen de la misma manera por lo cual se dificulta establecer leyes generales;

³³ Víctor A. Payá (2001). “Algunas reflexiones desde la sociología de Max Weber sobre el control social y la disciplina en la sociedad actual”. En Pérez Díaz de León, L. *La teoría sociológica de Max Weber*. México, UNAM. p. 85.

- c) dado que el hombre no es sólo naturaleza; si bien su cerebro tiene una base anatómica, fisiológica, claramente perteneciente al mundo de los elementos físico-naturales, hay en él una subjetividad compuesta de valores, deseos, fines, etcétera, que demanda un método que de cuenta de los pensamientos que guían la acción social;
- d) todo hecho social es objeto de conocimiento sólo a través de un proceso de comprensión, pues la sociedad se constituye con seres humanos guiados, como ya se expresó, por motivos (fines, intenciones) así como por valores cuyo sentido y significado es posible comprender.

Véase, por su importancia, la explicación que desarrolla Weber sobre este aspecto:

Cualquier reflexión conceptual acerca de los elementos últimos de la acción humana provista de sentido se liga, ante todo, a las categorías de <<fin>> y <<medio>>. Queremos algo en concreto <<en virtud de su valor propio>> o como medio al servicio de aquello a lo cual se aspira en definitiva. A la consideración científica es asequible ante todo, incondicionalmente, la cuestión de si los medios son apropiados para los fines dados. En cuanto podemos (dentro de los límites de nuestro saber en cada caso) establecer válidamente *cuáles* medios son apropiados o ineptos para un fin propuesto, podemos también, siguiendo este camino, ponderar las chances de alcanzar un fin determinado en general con determinados medios disponibles, y, a partir de ello, criticar indirectamente la propuesta de los fines mismos, sobre la base de la situación histórica correspondiente, como prácticamente provista de sentido, o, por lo contrario, como sin sentido de acuerdo con las circunstancias dadas. Podemos, también, *si* la posibilidad de alcanzar un fin propuesto aparece como dada, comprobar las *consecuencias* que tendría la aplicación del medio requerido, *además* del eventual logro del fin que se busca, a causa de la interdependencia de todo acaecer. Ofrecemos de este modo a los actores la posibilidad de ponderar estas consecuencias no queridas con las buscadas, y con ello de responder a la pregunta: ¿cuánto << cuesta >> el logro del fin deseado en los términos de la pérdida previsible respecto de *otros* valores...³⁴

³⁴ M. Weber (2006). *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires, Amorrortu, p. 42.

La posición weberiana según la cual todo sistema de valores cambia en el tiempo y el espacio, aun el concepto de cultura –pues refiere a un valor– le lleva a afirmar que sólo es posible aspirar a la comprensión de los hechos sociales en tanto que esta comprensión es causalmente adecuada y adecuada en el plano de la significación.³⁵

A) Causalmente adecuada, con observaciones que permitan generalizaciones o con la comparación de procesos históricos, de manera que sea posible afirmar que favorece de forma recurrente un evento; b) comprensión significativa, pues la acción social es conducta que implica un sentido, donde el observador no requiere compartir opiniones, fines ni valores de los actores para comprender intelectualmente las situaciones y conductas involucradas, a través de un ejercicio de reconstrucción mental; y c) relación entre ambas.

Weber se nutre de una concepción de búsqueda del sentido de la acción social, mediante la comprensión de la articulación interna de sus procesos. El historicismo utiliza el método hermenéutico-comprensivo por el interés de interpretar y descubrir los fines sociales a través de la comprensión de su significado, contrariamente al papel que se le atribuye al método hipotético-determinista del que se sirve la concepción según la cual los fenómenos están determinados. Así, la significación cobra un papel central y no la causalidad. En esta línea, Ricoeur afirmaría que:

...el individuo es el portador de sentido. Esta proposición define el individualismo metodológico de la sociología comprensiva. Se pueda o se deba decir lo que fuere sobre el Estado, sobre el poder, sobre la autoridad, no hay otro fundamento para ello que las singularidades. Este individualismo metodológico constituye la decisión antihegeliana más primitiva de la sociología comprensiva. Si una institución no es percibida por los miembros de la comunidad como surgida de las motivaciones que dan sentido a la acción, deja de ser objeto propio de la sociología comprensiva, es asimilable a un cataclismo natural...³⁶

³⁵ N. Timasheff (2003). *La teoría sociológica*. México, FCE. Pp. 213-237.

³⁶ P. Ricoeur (2001). *Del texto a la acción. Ensayos de hermenéutica II*. Argentina, FCE. Pp. 273-274.

En la concepción weberiana, el análisis de la acción social debe considerar el método del tipo ideal o puro, construcción mental que como idea o modelo recoge las características deseadas para una situación a la que se aspira llegar; o que de existir en la realidad se considera que debiera contener todos los atributos que se especificaron en la representación mental de dicho tipo ideal. De manera que sirve como referente para el estudio de momentos históricos específicos. Las desviaciones derivadas de la acción, que pueden ser irracionales o no racionales, indeseadas, quedan resaltadas mediante la contrastación con el tipo ideal.

En este marco el modelo weberiano constituye un seguimiento de los fines–medios racionalmente elegidos que genera un tipo de acción social. Así, el tipo ideal es una construcción conceptual para caracterizar elementos y conexiones significativas en su singularidad. Es una categoría de análisis que sirve de referente para encontrar correlaciones y elementos singulares. Por ejemplo, “espíritu del capitalismo”, “burocracia”, “formas de dominación”. Las desviaciones derivadas de la acción, quedan resaltadas mediante la contrastación con el tipo ideal.

Hay autores, como George Ritzer,³⁷ que consideran la obra de Weber enfocada a los efectos que tuvieron las ideas sobre los grupos, como una manera de complementar la perspectiva marxista sobre la evolución de la sociedad moderna, orientada en un modo de producción capitalista, planteando que la creciente racionalización producida había dado lugar en el mundo occidental a un gran desarrollo de las instituciones, a la vez que lo hacía con las técnicas e instrumentos diversos puestos al servicio del mundo del trabajo y la producción en todos sus ámbitos. El desarrollo del capitalismo como proceso de modernización, implica que el desarrollo de la racionalización (lo previsible, lo controlable, el mundo de la eficiencia) crea una contradicción, donde a pesar del progreso técnico y la razón, el mundo y la vida se cargan de irracionalidad.

³⁷ G. Ritzer (2005). *Teoría sociológica moderna*. 5ª. Ed. México, McGrawHill, pp. 32-40.

Al respecto, interesa destacar la racionalidad formal como la consideración de las posibles elecciones entre medios y fines; es decir, normas, regulaciones aplicadas y factores que obstaculizan o contribuyen al desarrollo de la racionalización. El mundo contemporáneo ofrece muestras de organizaciones de todo tipo: educativas, financieras, transportes, cuyas reglas establecidas legal y racionalmente pretenden imprimir eficiencia y eficacia en los servicios que ofrecen, sin que esto necesariamente ocurra.

Consecuentemente, la acción racional intencional, la adecuación de los medios más efectivos a cualquier propósito que los hombres establecen, habría sido el motor capaz de desarrollar las fuerzas productivas que darían lugar a la sofisticación de la vida social. Decir desarrollo de las fuerzas productivas, es decir, también, control tecnológico sobre las diferentes esferas del mundo de vida, logrando que paralelamente a las ventajas que ello representa, constituya el problema fundamental del mundo moderno.

Problema, en tanto el fortalecimiento de la racionalización refuerza también lo irracional, reflejado este carácter irracional en la obtención de consecuencias inesperadas, contrarias; inclusive porque siendo técnicamente eficientes, habiendo aplicado rigurosamente los medios y las herramientas, se hizo en consideración de la razón instrumental o práctica simplemente, en ausencia de fines razonables en términos de la equidad, el respeto y el bienestar del conjunto social. Ello conduce a un antagonismo de valores o paradoja de las consecuencias. Siguiendo el pensamiento de Serrano:

Cuando Weber habla de racionalización, no implica la tesis de que la humanidad avanza de combate en combate hasta llegar a una reciprocidad universal basada en leyes racionales. Por el contrario Weber busca diferenciar el concepto de <<racionalización>> de la noción de <<progreso>>, entendido como una versión secularizada de la noción cristiana de <<perfeccionamiento>>. Cuando se sostiene que en el Estado moderno se da una racionalización de las normas jurídicas y de su cuadro administrativo, no se sostiene que éste sea <<mejor>> moralmente o más cercano a esa supuesta reciprocidad universal entre los hombres, sólo se reconoce que existe el

desarrollo de una racionalidad con arreglo a fines dados, que le permite ser más <<eficiente>>.

Por otra parte, cuando Weber habla de la racionalización, considera que esta capacidad técnica de las instituciones sociales permite a los individuos superar su dependencia de las formas de dominación tradicionales; pero, al mismo tiempo, esa misma capacidad técnica representa un peligro inédito en su magnitud para la libertad de los individuos, esto es, aparece la amenaza de esa <<jaula de hierro>> de la que existen muy pocas probabilidades de escapar. Es a esto a lo que se ha llamado la <<paradoja de la racionalidad>>; en ella se hace patente cuál es el criterio normativo con el que Weber desarrolla su teoría de la racionalización, a saber: la defensa de la libertad individual. En esto, Weber coincide con el proyecto que Foucault esboza en sus últimos trabajos.³⁸

Cuando lo que priva es la adecuación de los medios más efectivos, o aparentemente más efectivos (no importa cuáles) a un propósito específico, se corre el riesgo de que éstos ya no sean razonables y lejos de apoyar el bienestar colectivo, afecten sus intereses. Autores críticos de las consecuencias indeseadas que han mostrado las formas de pensamiento tecnocrático, plantean que esta forma de adecuar medios a fines se opone a la razón misma, puesto que ésta implica considerar los valores humanos de justicia, paz, tolerancia, etcétera.

Es posible ver, por tanto, que el desarrollo de la racionalidad en cuanto a la adecuación de los medios más efectivos a cualquier propósito determinado, es uno de los hechos más destacables de la historia del mundo moderno, pues la acción racional intencional provoca un desarrollo acelerado de las fuerzas productivas y el respectivo control tecnológico sobre la vida, lo cual se convierte a su vez en el problema central del mundo moderno.

El conflicto entre racionalización formal y razón ha creado monstruos como la compleja tecnología e insumos que destruyen la vida y en general, las nuevas guerras altamente sofisticadas. Así, algo puede ser racional pero no razonable.

³⁸ E. Serrano (1994). *Legitimación y racionalización. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*. Barcelona, Anthropos-UAM, pp. 63-64.

Por lo mismo, el mundo moderno se debate entre los efectos de esta irracionalidad de la racionalidad.

Herbert Marcuse³⁹ señaló que la sociedad es irracional en su conjunto por la imposibilidad de que las potencialidades humanas se desarrollen, así como la amenaza constante de guerra, pobreza, explotación. La tecnología moderna con sus métodos nuevos de control, es eficaz pero afecta aspectos individuales y colectivos del ser humano, crea otros motivos de infelicidad.

Weber, junto a Marx y Durkheim se constituyeron en tres referentes indispensables para la reflexión social sobre los problemas constitutivos de la sociedad moderna, en ese sentido crean sociologías de la modernidad. A Marx el sistema económico le representa el punto de partida para comprender la explotación y la alienación, entre otros fenómenos.

A Weber, quien realiza un giro de mirada respecto a Marx, es la racionalidad formal el observatorio desde el cual comprenderá muchos de los rasgos del mundo moderno, pues esta racionalidad formal se traduce en una jaula de hierro –expresión ya destacada anteriormente– donde los sujetos quedan aprisionados, atrapados en una camisa de fuerza que impide la expresión de sus características más humanas.

Émile Durkheim, buscará comprender los síntomas de enfermedad social de la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, que le sugerían una profunda crisis moral de la sociedad moderna, a través de trabajos como *El suicidio*⁴⁰ o la propia defensa que realiza del caso de Alfred Dreyfus, que le lleva a plantear que:

Cuando una sociedad sufre, siente la necesidad de encontrar a alguien a quien pueda hacer responsable de sus males, en quien poder vengar sus desgracias: y aquellos a los que la opinión pública discrimina ya están naturalmente designados para ese papel. Son los parias que sirven de chivo expiatorio. Lo

³⁹ H. Marcuse (1972). *El hombre unidimensional*. Barcelona, Ed. Seix Barral.

⁴⁰ E. Durkheim (1998). *El suicidio*. Madrid. Ed. Akal.

que me confirma en esta idea es la forma en que fue acogido el resultado del juicio de Dreyfus en 1894. Hubo una explosión de alegría en los bulevares. La gente celebró como un triunfo lo que debió haber sido motivo de duelo nacional. Al fin sabían a quién culpar de las penurias económicas y la miseria moral que sufrían. Todo era culpa de los judíos. La acusación había sido oficialmente demostrada. Por este solo hecho las cosas parecían ya ir mejor y la gente se sentía consolada.⁴¹

Para 1920 estos teóricos del pensamiento social habían muerto y los años siguientes a lo largo del siglo XX crean cambios tan vertiginosos y sustanciales en las formas de vida, que hacen pensar en un después denominado “posmodernidad” por algunos autores, para referirse a las transformaciones que profundizan y exacerban los problemas recientes, en un sentido histórico.

Sin embargo, la teoría de la racionalidad expuesta por Weber, con sus implicaciones de irracionalidad dentro de la racionalidad, explica muchos de los procesos sociales actuales en sus consecuencias negativas: el desarrollo de procesos progresivamente programados y mecanizados, cuya búsqueda por lo óptimo dan la espalda a muchas de las necesidades del hombre, que aun poseen una escala humana, y el hecho de que los medios se convierten en fines, sin consideraciones morales, de acuerdo con ciertos procesos burocráticos y prácticas desapegadas de los propósitos de mejoramiento de las potencialidades humanas.

La idea de modernidad se asocia con la de racionalización en los diferentes órdenes de la vida colectiva, incluyendo su gobierno y administración, con el fin de lograr el bien común. Para los estados modernos, los sistemas de control se convierten en elementos necesarios para integrar y regular los diferentes aspectos de la vida, por lo que la administración como proceso racional de organización cobra auge. Sin embargo, esto no equivale necesariamente – como se ha venido planteando– a un avance cualitativo en términos de bienestar humano. Touraine nos recuerda al respecto, y refiriéndose al pensamiento weberiano, que:

⁴¹ Citado por G. Ritzer (2005). *Teoría sociológica moderna*. 5ª. Ed. México. McGraw-Hill, p. 21.

...El capitalismo que analiza tan profundamente Weber no es pues la forma económica de la modernidad en general, sino que es la forma de una concepción particular de la modernidad basada en la ruptura de la razón con la creencia y las filiaciones sociales y culturales, todos fenómenos analizables y calculables desde el punto de vista del Ser y de la Historia. De ahí la violencia – inspirada en el principio de la tabula rasa– con la que se puso en obra la modernización capitalista, que aseguró su dominio, pero provocó también desgarramientos dramáticos que no pueden aceptarse como condición necesaria de la modernización.⁴²

Por todo ello, Weber habla del desencanto del mundo y del hombre, con el desplazamiento de los aspectos mágicos del pensamiento y su respectivo vaciamiento de significado en un mundo que habla con códigos diferentes: la racionalidad del sistema se refuerza a costa del empobrecimiento de la vida. Consecuentemente, la solución sería una asociación entre ambos que complete el proyecto de la modernidad, pues en realidad, este proyecto no ha logrado cumplir las grandes expectativas contenidas en los ambiciosos ideales de corte humanista y bienestar social que perfilaba.⁴³

1.3.2. Articulación entre objeto de conocimiento y perspectiva analítica

Como se expresó en párrafos precedentes, la perspectiva de análisis que orienta el trabajo es el método histórico-sociológico de Max Weber, que pretende la comprensión-explicación de la acción social a partir del sentido y significado que le atribuyen quienes participan en la misma, siendo posible desentrañar dicho significado. La evaluación: acción significativa que es posible analizar a partir de su discurso y productos, para comprender la orientación de la acción (causas y motivos). Finalmente, el modelo weberiano adopta la explicación causal no como razonamiento que se realiza a través de leyes generales, como es el caso de las ciencias naturales, sino la explicación causal singular para comprender hechos históricos específicos.

⁴² A. Touraine (2000). *Crítica de la Modernidad*. México, F.C.E. p. 33

⁴³ Véase al respecto a G. Ritzer (2005). *Teoría sociológica moderna*. 5ª. Ed. México, McGrawHill, pp. 32-40.

La racionalización dio lugar en el mundo occidental a un gran avance de las instituciones. En este marco, nos resulta importante la racionalidad formal en términos de las elecciones entre medios y fines, es decir, reglas, regulaciones aplicadas y factores que obstaculizan o contribuyen a su desarrollo, en un contexto de institución moderna como es la educación, con la sofisticación y complejidad que presenta en su vertiente organizativa actual.

Como también se destacó, todo empeño humano, aun aquel guiado por las mejores intenciones, conlleva efectos o consecuencias inesperadas que pueden ser inclusive indeseadas: no cumplen los propósitos, lo hacen de manera parcial, o generan problemas aun mayores respecto a los que se pretendían resolver. Así, este trabajo persigue identificar las tensiones, paradojas o contradicciones en las cuales se mueve el proyecto de evaluación externa, las cuales, de ser profundas pueden tener el poder de desafiar la finalidad explícita de mejorar la calidad y equidad de la educación.

De esta manera, lo que importa colocar en una mirada reflexiva y discutir es el proceso de racionalidad que actualmente observa la evaluación; si este proceso ha sido atravesado en el terreno de los fines, de los ideales con los que originalmente impregnó el proyecto de evaluación, por una suerte de antagonismo de valores y consecuencias indeseadas e imprevisibles.

De ser así, como se desprende de un comprensible *campo de conflicto* de la evaluación –identificable también en cualquier otra área de intervención humana, o acción social, por el hecho mismo de estar siempre tocada por márgenes de incertidumbre y contingencia– se hace necesario ajustar el sentido de la propia evaluación, donde la pretensión de calidad y equidad puede estar convirtiéndose en un fin inalcanzable a través de su uso como medio-instrumento, tal como se encuentra actualmente definido, dado el contexto en el cual se ve obligada a operar la evaluación.

Al respecto, es importante reconocer que la educación, con todos los aspectos que incluye, tal vez sea el campo de acción social en el cual un país deposita las expectativas más altas; en el imaginario colectivo se ha decantado un fuerte

depósito de sueños, deseos y promesas de futuro, compensaciones y bienestar posibles a partir de la apropiación de conocimientos y habilidades, que dan lugar a las certificaciones y reconocimientos formales que confiere tener educación.

Con todas las ventajas asociadas al hecho de que la institución educativa participe de tan alta confianza colectiva, la contrapartida es no poder siempre estar al nivel de tales exigencias, y en muchos casos no por razones atribuibles a su propio desempeño, sino por el medio en el cual se desenvuelve la educación, adverso en muchas circunstancias, capaz no solamente de neutralizar las tareas realizadas, sino de actuar en sentido contrario y afectar las intenciones de mejoramiento humano–social que persigue. La situación descrita muestra una de las múltiples maneras como la educación, y para el caso que nos ocupa, su evaluación, puede ser desviada de sus propósitos o dificultarse el cumplimiento de objetivos y metas, tal como fueron planteadas en un programa específico.

Consecuentemente, la discusión que tiene pertinencia es la relacionada con los fines–medios, y la opción ética que debe prevalecer por encima de la de carácter técnico. La definición y práctica de la evaluación externa que domina el sistema educativo requiere ser pensada a la luz de estos aspectos fundamentales, a través de autores que reflexionan en una perspectiva profunda y amplia sobre las contradicciones y tareas pendientes que subyacen a las políticas educativas, en este caso, la correspondiente a la evaluación.

Los aspectos anteriores llevan a identificar la posibilidad objetiva de la acción, es decir, las condiciones necesarias para lograr los fines deseados, en este caso, la calidad y equidad educativas. En la línea de pensamiento de Weber, la educación correspondería a una categoría de interacción humana, acción social susceptible de ser analizada desde el observatorio propuesto.

La política de evaluación externa del logro de los aprendizajes –representación según la cual es posible generar calidad y equidad educativas– conforma para efectos de este trabajo una acción social, que paralelamente empleamos como

categoría de análisis, como *tipo ideal* en el modelo weberiano, que sirve de referente para guiar el análisis.

1.4. Fuentes de información y tratamiento

El estudio tiene como sustento la investigación documental en artículos, ensayos, programas e informes oficiales, así como otros textos considerados pertinentes por haber desarrollado reflexión sobre la materia.

En el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)⁴⁴ se realizaron búsquedas en la Biblioteca Digital. A partir de las subclasificaciones Preal Informa; Insertos de Política; Informes de Progreso Educativo; Informes Regionales; Series Mejores Prácticas; Serie Políticas; Preal Documentos y Libros; de un total de 118 textos vinculados con políticas educativas en la región, se consideraron 33 documentos en forma de resúmenes, capítulos o libros completos sobre la materia. Tales textos permitieron nutrir tres grandes campos: políticas o reformas educativas, calidad educativa y evaluación.

La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), a través de su biblioteca digital, permitió realizar un amplio recorrido de materias y seleccionar aquellas más cercanas al campo de interés: enseñanza secundaria, enseñanza primaria, evaluación del alumno, evaluación de la educación, políticas educativas, calidad de la educación. También en la Sala de lectura Desarrollo Escolar y Administración Educativa de la OEI, fue posible hacer una búsqueda con los descriptores: Gobierno y gestión del sistema educativo; Cambio, reforma e innovaciones; educación y política. En este caso, fueron particularmente útiles 54 textos.

En el caso de la Red de Educación (Reduc), de un total de 963 resúmenes ejecutivos con el tema de la evaluación, se seleccionaron 143 por su relación

⁴⁴ PREAL es creado en 1995 por el Banco Interamericano de Desarrollo, con la idea de elaborar diagnósticos educativos, promover debates, impulsar consensos, sensibilizar y mover a la opinión pública a favor de las reformas.

directa con el tema, de los cuales por su relevancia con la materia tratada se ubicaron los textos completos –cuando estuvieron disponibles en la propia red utilizando esta fuente y cuando ello no fue posible, en otras bibliotecas o librerías.

La UNAM fue importante fuente de información a través del IISUE y su Biblioteca Central, así como la correspondiente a la Facultad de Filosofía y Letras. Igualmente se hicieron acopios en centros de documentación y/o portales en Internet de diferentes instituciones, como son la Dirección General de Evaluación de Políticas Educativas, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Centro de Estudios Educativos: todos ellos se constituyeron en portadores de textos en forma de ensayos, artículos, tesis, documentos oficiales, etcétera, de gran relevancia para llevar a cabo la tarea propuesta.

Una vez reunidos los documentos, se categorizó la información obtenida a través de fichas al estilo de REDUC, cuando prepara sus RAE (resúmenes analíticos de educación), considerando categorías como: organismos internacionales y evaluación; evaluación y reformas educativas; evaluación para mejorar la calidad de la educación; los instrumentos de evaluación; evaluación y comparación; aprendizajes y contextos sociales; evaluación interna y externa; uso de la información; desafíos para una buena evaluación. Las categorías permitieron aglutinar la información en grandes núcleos o ejes temáticos que nutrieron los diferentes capítulos que conforman la obra.

Importa tomar en cuenta que si bien el tema referido es *política de evaluación de los aprendizajes en educación básica*, el sentido otorgado a la expresión, y aun los conceptos utilizados no son unívocos tanto en la literatura nacional como internacional, pues en las mismas se habla indistintamente de medición o evaluación del conocimiento; de los aprendizajes; de los logros educativos; del aprovechamiento escolar; del rendimiento escolar; de la calidad educativa, por mencionar las categorías más comunes.

De esta manera, cuando se realizan las búsquedas de información en las bases de datos, es necesario explorar diferentes senderos para no correr el riesgo de excluir material valioso por encontrarse clasificado en descriptores considerados más alejados del tema. Por ejemplo, en documentos situados en descriptores como son “reformas educativas”, “políticas educativas”, “sistemas educativos”, fue posible encontrar material muy pertinente al trabajo, al estar vinculado a la evaluación de los aprendizajes.

Es importante aclarar que ante la falta de delimitación práctica de lo que sería política pública de evaluación, se consideraron aquellos estudios que aludían a los sistemas de evaluación creados por los países y los trabajos de diferente índole sobre los mismos. En este sentido, se trata de un estado del conocimiento no restrictivo, que surge de la reflexión y análisis de textos diversos sobre evaluación.

En esa misma línea, debe agregarse que si las ciencias sociales y humanidades, por tratar de individuos siempre en interrelación, no pueden segmentar de manera tajante los objetos de estudio sin distorsionar la explicación e interpretación de que se trate, el estudio de la educación hace esto más evidente, por confluir en su campo aspectos múltiples que al soslayarse se incurriría en un grave error cuyo costo directo sería una mirada superficial, sesgada y pobre del problema analizado, en el mejor de los casos.

En el extremo opuesto, se trataría de un abordaje equivocado de dicha realidad. Si la educación es campo de conocimiento cruzado por otros saberes y prácticas, la evaluación está marcada por la misma circunstancia, y ello se observa en la manera como se plantea la política de su atención y, desde luego, el estudio de la misma.

Así, en estado puro no se encuentra la política de evaluación de los aprendizajes en educación básica. Se puede entender la misma –y es el caso de cualquier otra política pública– como una construcción de escenarios posibles a partir de realidades que se desean modificar, reflejadas en planes y programas de acción. Sin embargo, un programa está abierto a múltiples

posibilidades de interpretación y acción que lo hacen vulnerable a consecuencias indeseadas o simplemente diferentes a las esperadas.

Por lo mismo, los estudios que iluminan el tema que nos interesa, ya de manera directa o indirecta, lo refieren e interpretan desde perspectivas múltiples: como concepto, devenir histórico, relación fines-medios, etcétera. Compréndase, por tanto, que haciendo justicia a la complejidad y multidimensionalidad que plantea el campo, la variedad de obras consultadas sea un reflejo de dicha realidad.

2. Educación: una perspectiva ética y política

Con características específicas, la educación ha tenido un lugar central en la vida de toda sociedad, en consideración a la función que se le atribuye para mejorar la vida individual y colectiva de los grupos humanos. Sin embargo, es con los grandes movimientos sociales que inspira la revolución francesa, cuando se abre a la posibilidad de ser un derecho universal ya no restringido a grupos privilegiados en la escala social, sino abierto a un campo más amplio de propósitos, actores y saberes.

Durante la segunda mitad del siglo XX y los primeros años del XXI, hablar de desarrollo económico y social, pasa por el debate del estado de la educación en todos los países, particularmente porque los cambios radicales que experimenta el mundo, que van desde los aspectos científico-tecnológicos, hasta los de concepción y organización de diferentes ámbitos culturales y sociales, obligan a replantear estructuras y contenidos de pensamiento para hacer frente a los mismos.

Así, es necesario repensar el papel de la educación como integradora del individuo a la sociedad, sea cual sea la etapa de avance regional respecto del conjunto mundial, para favorecer que tanto actores individuales como colectivos logren el mayor número de oportunidades como producto de su formación.¹

El desarrollo de la socialización permite que los individuos se cohesionen como grupo, tanto en un proceso espontáneo por el simple hecho de crecer en el mismo, como de manera planeada y organizada, cuando las relaciones pedagógicas específicas lo propician. La escuela ha sido en los estados modernos la instancia cuya función es socializar formando valores,

¹ N. Luhmann y K. Schorr (1993). *El sistema educativo (Problemas de reflexión)*. México, U. de Guadalajara, U. Iberoamericana, ITESO. Col. Laberinto de cristal. P. 31.

cosmovisiones, así como conocimientos y habilidades para actuar conforme a la división del trabajo sobre la cual se sostiene una sociedad.²

La educación constituye un poderoso mecanismo para construir identidad, a partir de introyectar el pacto social sobre el cual se asienta la colectividad. En este sentido, la escuela forma parte de –y refleja– un imaginario construido a través del tiempo, reforzado en unos aspectos y diluido en otros que no logran sobrevivir a la actualización de las demandas que se le formulan. En este despliegue histórico, la educación crea tensiones y cuestionamientos al intentar cubrir los objetivos tanto de integración como de autonomía de los sujetos.

A la institución educativa se le plantean desafíos específicos en las condiciones actuales de cambios tecnológicos profundos, los cuales son acompañados de exclusión social y desigualdad económica, que marcan nuevas formas de conflicto en las sociedades, y generan una subjetividad colectiva atravesada por la incertidumbre y necesidad de adaptación a formas nuevas de riesgo.

Por citar una característica de la sociedad contemporánea respecto a épocas pasadas, se tiene que los individuos de hoy deberán cambiar en el espacio de una generación, ya no de padres a hijos como solían marcar los ritmos del pasado inmediato. Ello implica modificar estructuras mentales y conocimientos para desarrollar trabajos diferentes y formas de ser, estar y convivir en el mundo que exigen readaptaciones veloces y radicales.³

Los múltiples conflictos sociales en los que se encuentra inmersa la escuela, la sitúan en condiciones de escasez de sentido y significaciones en algunos de sus contenidos, lo cual se agrava por su poder disminuido para competir con instancias poderosas como son los medios masivos de comunicación y los nuevos consumos culturales. El poder ejercido por los medios masivos de comunicación, neutraliza en parte o hace retroceder algunos de los principios y procesos que intenta favorecer el trabajo educativo.

² O. Fullat (1976). *Educación: Desconcierto y esperanza*. Barcelona, CEAC. Pp. 115-117.

³ D. Keiner (2005). “Educación humana en la era de la globalización. Notas provisionales”, en Keiner, Dieter *et. al.* *Lo humano en riesgo. La educación frente a la globalización*. México, ITESO, U. Iberoamericana, Goethe-Institut. Guadalajara, pp. 164-196.

Siendo la escuela una mediación indispensable para desarrollar aprendizajes básicos e instrumentales en un plano de equidad y calidad, cumple su función si al lograrlo favorece también valores dirigidos a la vida democrática, la ciudadanía activa, la apertura hacia nuevos saberes e innovaciones –como son los relacionados con la ciencia y la tecnología– necesarios para afrontar los procesos de socialización que exigen las formas de organización contemporáneas.

La necesidad de mirar tanto al pasado como al futuro es una de las razones de ser de la educación; en esa medida integra y transforma, transmite la tradición e incorpora innovaciones.⁴ Todo ello queda sedimentado en la cultura que refleja formas de percibir e interpretar la realidad a través de una identidad compartida por grupos sociales, siendo un producto histórico de la vida en común, organizada geográficamente, pero también por género, raza, adscripción a grupos diferentes y, sobre todo, pertenencia a clases socioeconómicas específicas.

2.1. Educación como derecho social

En México –como en otras partes del planeta– persisten desigualdades extremas:⁵ brechas en el acceso a la salud, la educación, el trabajo, y otros derechos sociales. Los desequilibrios provienen de una inequidad de oportunidades a lo largo de la historia que priva a grandes sectores de la población de los medios necesarios para una vida digna. A nivel de la estructura de gobierno lo anterior se combina con insuficientes recursos fiscales, uso indebido de los existentes, descoordinación entre la esfera económica y social, y otros rasgos de ineficacia.

⁴ J. M. Villalpando (1981). *Sociología de la Educación*. México, Porrúa. Pp. 65-66.

⁵ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2008, plantea que: “Unos 1200 millones de personas de todo el mundo viven con menos de un dólar por día, mientras que casi 850 millones de personas pasan hambre. La pobreza no trata sólo del dinero: la falta de acceso a los recursos esenciales trasciende la penuria financiera y afecta la salud, la educación, la seguridad y las oportunidades de participación política de las personas. Así pues, las soluciones deben abordar muchas dimensiones, mantenerse selectivas y medibles...Aunque el crecimiento económico es fundamental para sacar a las personas de la pobreza, ello sólo no basta...” Consultado el 04/01/2009 en: <http://www.undp.org/spanish/publicaciones/annualreport2008/poverty.shtml>

Poner en práctica las medidas adecuadas para lograr los objetivos, siempre implica mayor esfuerzo que la planeación en sí misma. El reto fundamental es contar con los instrumentos para desarrollar aquello que se logró plasmar en el diseño y aplicar las medidas adecuadas: transitar hacia la concreción de las ideas. En muchos casos no se trata de diferencias entre los fines que se plantean en diferentes momentos, se trata de descoordinación y de medios equivocados; por ejemplo, políticas que han sido progresistas, terminan siendo regresivas al ser gestionadas de manera inadecuada, dando como resultado que los beneficios pretendidos se trunquen. Las grandes expectativas que marcó la Constitución en garantías sociales han quedado limitadas por causas diversas, entre ellas se encuentran los aspectos referidos.

Consecuentemente, en el país se tienen derechos –la educación figura entre éstos– sin leyes secundarias suficientemente sólidas y fuertes en su capacidad de obligar, que permitan hacer realidad en toda su extensión la atribución de derechos, o con graves problemas socioeconómicos que impiden la cobertura por parte del Estado. Es el caso de asegurar una educación de calidad al conjunto de la población, de manera que la equidad, el acceso y la calidad, resultan inalcanzables.

¿Cómo se construye socialmente el derecho a la educación? es un interrogante importante, porque la respuesta no puede ser otra, que este derecho se erige como deseo, como utopía social para crear mejores condiciones humanas para todos. El debate en torno a este tema encierra, además de las características mencionadas, un factor político-ideológico, en la medida en que la educación y por ende, su evaluación, convocan la intervención del Estado con sus actores y políticas, por ser el espacio donde se acuerdan los sentidos, líneas y acciones que permiten concretar los ideales de la sociedad al respecto. Esto explica que se trate de un derecho referido en las Constituciones Políticas de prácticamente todos los países que conforman la comunidad internacional.

La evaluación puede ser un arma poderosa para visibilizar ciertos aspectos problemáticos en el ejercicio del derecho a la educación en un plano de equidad y calidad. Al llamar la atención sobre tales temas se crea un

aprendizaje al interior de la sociedad, susceptible de ampliar la capacidad ciudadana de sus integrantes; de manera que la evaluación deviene un factor de reconocimiento de las tensiones que se destacan en el campo de la educación.

Tal aspecto es de importancia central, por el papel que cobra la educación como cohesionadora del tejido social alrededor de los propósitos de democracia, respeto, pluralidad y justicia que alberga la comunidad humana. Así, el problema de la falta de equidad, calidad y pertinencia de la educación, acompañados de pobreza e injusticia social, se encuentran en mayores proporciones en América Latina y otras regiones del tercer mundo, lo cual se vincula estrechamente para profundizar los graves problemas que enfrentan estas sociedades.⁶

La evaluación de la educación posee un componente ético, moral, legal, político y económico, al estar vinculada a los grandes temas que interesan al ser humano en relación consigo y los otros. Por ello, atender los problemas descritos de carácter nacional, se convierte en un desafío que compromete a fondo y reviste una importancia capital, no sólo como problema epistémico, sino, como se refirió antes, asunto profundamente ético y moral.

La reducción de la desigualdad en México, es el aspecto que demanda atención por parte de la evaluación educativa, pues carece de sentido hablar de ella para algo que no sea mejorar las condiciones del hombre, y favorecer su crecimiento personal y social. Potenciar el esfuerzo por disminuir la desigualdad social es un imperativo que incumbe a la educación de manera absoluta. ¿Para qué podría servir la evaluación si no es para mejorar la educación, y a través de ella disminuir la desigualdad social?

⁶ A. Merani (1980). *Educación y relaciones de poder*. México, Grijalbo. Colección Pedagógica. Pp. 9-12. Conviene advertir que aun cuando los datos que expone el autor corresponden a una realidad latinoamericana de la cual nos separa más de un cuarto de siglo, las condiciones lejos de mejorar se han agravado profundamente, de manera que se trata de un texto cuyo interés es completamente vigente.

2.1.1. Responsabilidad por la educación

El Estado juega un papel central que requiere una ética de la responsabilidad, al entender que la educación incide en la calidad de vida. De manera que tiene gran importancia el buen planteamiento de las preguntas fundamentales sobre todo aquello que mejora y apuntala. Ante la complejidad y dificultad para transformar un principio o proyecto ideal en política pública, al implicar creación de consensos, cambios culturales, deliberación social, toma de conciencia, etcétera, revisten gran cuidado las decisiones que se tomen, sobre todo, porque siempre aparecerán resistencias a una política o programa en los diferentes grupos sociales relacionados como son el sindicato, la burocracia educativa, los docentes y los padres, entre otros.

La Segunda Guerra Mundial fue una debacle ante la cual surgió la Declaración Universal de los Derechos que plantea la necesidad de una existencia digna. Se trata de un marco orientado al resguardo de la vida, la libertad, la subsistencia, la no discriminación, entre otros. Derechos inalienables que conforman un todo, es decir, no es posible desatender unos para promover otros, y cuando se hace, el individuo y la sociedad en su conjunto pierden integridad; por lo mismo, estos derechos obligan a su cumplimiento.⁷

Si bien el Estado debe resguardar y honrar los derechos, pues le corresponde asegurar la supervivencia y funcionalidad del pacto social ante cambios económicos, políticos, o de cualquier otra naturaleza, el problema fundamental radica en los métodos, mecanismos o dispositivos que sirven para asegurar la efectividad de un derecho, en este caso la educación. Al plantear y formular criterios para operar asuntos públicos, se requiere una adecuación a las

⁷ De acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, los países miembros se comprometen a reconocer y respetar el derecho a: un trabajo libremente escogido y aceptado; al goce de condiciones de trabajo justas, equitativas y satisfactorias; la educación; la vivienda; la alimentación; la cultura y acceso a la tecnología; la protección y asistencia a la familia; la no discriminación; la libre determinación de los pueblos; la protección de la infancia, de las personas con discapacidad y de los adultos mayores, entre otros. Véase al respecto a C. Jusidman (2007). “Derechos Humanos Fundamentales y Garantías Sociales. Un camino hacia la Reforma del Estado en materia de garantías sociales”. Seminario Internacional sobre Garantías Sociales. Agosto 24, México. Disponible en: http://209.85.165.104/search?q=cache:wrtbNK5sWgJ:www.senado.gob.mx/comisiones/LX/desarrollosocial/content/reuniones_eventos/seminario_internacional/pres_clara_jusidman.pdf+clara+jusidman&hl=es&ct=clnk&cd=10&gl=mx

demandas de la sociedad, independientemente de la coyuntura por la que atravesase el país; esto destaca la importancia de alejar el afán de lucro o mercantilización de los espacios que circundan tales derechos. De acuerdo con Julián J. Luengo:

Desde la postura de la equidad, la gobernación, entendida como acción de gobernar, establece la importancia del rol del Estado como actor principal capaz de generar expectativas colectivas con sus acciones racionales, de señalar el tiempo de controlar la distribución de los recursos que animan la participación de los sujetos. En este sentido, se puede afirmar que a partir de 1945 el Estado, en algunos países, asumió a través de los sistemas educativos un protagonismo central en el funcionamiento de las sociedades industrializadas avanzadas, como instrumento de crecimiento y de promoción de la justicia social...⁸

Partiendo de que las normas no prefiguran la realidad concreta, sino un ideal de la misma, subsiste el problema de cómo hacer efectivo lo que se encuentra explicitado en la norma por representar aquello que la sociedad declara como lo más importante para su desarrollo; por ello la importancia de reconocer –o buscar– el corazón de la pregunta. En este caso, el núcleo de la pregunta se encuentra en los derechos humanos fundamentales y garantías sociales; y cuando se habla de derechos sociales, la cuestión central es qué importa y urge hacer en este país en materia de educación, salud, trabajo, y otros grandes temas nacionales para favorecer el bienestar colectivo.

La situación se agrava ante los mecanismos vulnerados de exigibilidad de los derechos, aun en casos donde la especificación del contenido en la legislación es clara y suficiente. Por razones diversas el Estado limita su acción –o la sobrepasa– cuando despliega y opera las políticas públicas. Pocas son las garantías y leyes establecidas en la Constitución que siguen vigentes ante los cambios estructurales en la economía.

⁸ J. Luengo (2005). “Introducción”, en *Paradigmas de gobernación de exclusión social en la educación*. México, Ediciones Pomares. P. 13.

Por ejemplo, el derecho al trabajo frente a la escasez del mismo; derecho a un salario que asegure mínimos de bienestar que, sin embargo, no permite la sobrevivencia; derecho a la salud sin que ello aplique a todos con criterios mínimos de calidad. Se podría seguir considerando un amplio conjunto de derechos garantizados que no están siendo cubiertos cabalmente. Todo ello afecta el sentido de pertenencia y cohesión social, pues se vive el fenómeno de grupos sociales progresivamente mayores, que al ser excluidos de los beneficios no perciben la preocupación del Estado por su suerte.

2.1.2. La educación frente a otros problemas sociales

De acuerdo con lo expresado, se requiere replantear la obligación pública del Estado frente a sus ciudadanos, en ese sentido se habla de mejorar la capacidad de exigibilidad del derecho. Es importante armonizar la legislación en materia social y realizar una reestructuración de la institucionalidad social pública, que permita que la educación, así como la calidad y equidad de la misma, junto con otros derechos ciudadanos, reduzcan sus márgenes de discrecionalidad en las políticas sociales que pretenden concretar las garantías consagradas. Cuando esto no ocurre, se corre el riesgo de atravesar por una desafiliación social, como plantea Castel:

...en estos momentos hay una constante para todos los países occidentales – dominados por la mundialización– que es su respuesta, en una triple vertiente: A. Degradación de las garantías del empleo. Antes la existencia de diferencias sociales no implicaba precarización alguna. Esas diferencias se podían regular mediante acuerdos, por ejemplo, la negociación colectiva. Ahora esas diferencias están desreguladas. B. Por otro lado, la precarización hace que la solidaridad y los acuerdos intergrupos sean más difíciles por la heterogeneidad de los mismos. Eso implica un individualismo negativo. C. Finalmente se produce un nuevo descubrimiento para la sociedad: los inútiles-normales, esos sujetos que ya no son integrables.

Hay que pensar que la exclusión no es un estado. Uno no es excluido, se convierte en excluido por un proceso que va precedido de la vulnerabilidad a la que están sometidos muchos colectivos, especialmente los jóvenes...⁹

Así pues, una sociedad marcadamente desigual padece injusticia, pobreza, exclusión, hambre. Es claro que los países mejor situados son más homogéneos, menos desiguales. No es suficiente que la mayoría de los países del orbe hayan firmado protocolos internacionales de garantías sociales; cuando los compromisos contraídos quedan rebasados por problemas estructurales que se encuentran irresueltos, y las medidas que se toman son superficiales.

En el campo de la educación, por ejemplo, los problemas profundos que aquejan al país demandan medidas que rebasan las mediciones, las cuantificaciones que muchas veces no consideran lo humano ante la centralidad conferida a las medidas materiales, y representan un bloqueo que impide leer de manera más amplia la realidad.

Si bien el derecho a la educación, como otros respaldados en la doctrina de derechos humanos, tratados y pactos internacionales diversos, implica compromisos por parte del Estado, éste termina incumpliendo su parte, y dando razones para ello (acción sindical, distribución del presupuesto, precios, etcétera), porque se producen límites que no puede trascender y debe justificarse por la falta de resultados.

Por lo anterior, se requiere evaluar en función de lo que se promete y cumple, la manera como se hacen efectivos los derechos. Establecerlos normativamente no garantiza su concreción, pues para empezar, cumplir con los derechos tiene un costo económico. Pasar de la formulación del derecho a la obligación de su cobertura representa una gran dificultad, cuando no se tiene

⁹ R. Castel (1997). "La metamorfosis de la cuestión social". Entrevista realizada por José R. Ubierto para la Revista de l'Associació promotora del treball social. Núm. 9 de septiembre. Disponible en: http://209.85.165.104/search?q=cache:LFxriCSqhB0J:www.arrakis.es/~rambla12/articles/entrev.pdf+robert+castel%2Bentrevistas&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=mx&lr=lang_es (12/IV/2008).

estabilidad económica y el presupuesto federal se ha convertido en un elemento decisivo. Hay una obligación del Estado para atender un derecho ciudadano, pero si no existe presupuesto para ello, se tocan otros aspectos de la realidad socioeconómica.

No se pueden disociar los componentes de un problema, y ante la concentración de riqueza que caracteriza al país, los grandes desequilibrios que provocan diferentes tipos de rezagos, la dificultad para gravar con justicia y eficiencia la riqueza que se genera – entre otros problemas– se tiene en la sociedad una fuerte percepción de estar representados por gobiernos ineficaces y corruptos.

Existe una relación estrecha entre los temas-problemas, por ejemplo, educación y su relación con el trabajo, la salud, la vivienda digna, entre otros, de manera que las soluciones aisladas no resuelven aspectos que son multifactoriales. De nada sirven los recursos cuantiosos que se destinan a cada ramo de la atención pública, si se gasta mal y lo que se gana en transparencia no mejora las cosas.

Veamos un caso: se ha apostado mucho a la descentralización de la gestión administrativa en los diferentes campos, la cual no ha rendido los frutos deseados y el gobierno federal se ha debilitado a la par con otros efectos perniciosos ocasionados a partir de la descentralización. Por lo mismo, si bien hay consensos sobre la necesidad de reformar al Estado, no lo existe sobre la forma de hacerlo, y ello afecta la vida nacional en su conjunto.

El Estado debe ser garante del bien común. La economía de mercado genera problemas serios entre oferta y demanda que requieren ser arbitrados a favor del pacto social de equilibrios. Hasta la década de los setenta hubo una visión del poder y del Estado acordes con un principio de interés colectivo más claro. Había una concepción y preocupación más fuerte sobre los riesgos sociales y aquello que debía ser solucionado y ello se reflejaba también en las políticas sociales, que representan una herramienta de gobierno para aminorar los

efectos negativos de las fuerzas del mercado. En este sentido Littlewood, et. al., expresan:

La nueva calidad de exclusión y segregación de partes <<superfluas>> y <<sobrantes>> de la población en el capitalismo moderno no es una consecuencia directa de la producción capitalista y de la correspondiente distribución principal de la riqueza entre las clases, sino que aparece mediatizada por la política social. Diferentes tipos de sociedades del bienestar (...) mostrarán formas típicas de redistribución de riqueza y, en consecuencia, producirán diferentes grados de desigualdad. La política fiscal y social no sólo puede tener efectos niveladores, sino que también puede acelerar las tendencias de polarización y segregación, al discriminar a los grupos sociales que tienen poco poder.¹⁰

A partir de los ochenta –como veremos en capítulos posteriores– el modelo conocido como *Estado de bienestar* entró en crisis y se impulsó una estrategia según la cual, éste renuncia a parte de su función protectora del bien común para apoyar las actividades económicas, particularmente del capital externo. En este contexto se han diagnosticado rezagos en educación, salud, seguridad social, empleo, etcétera. A la desigualdad social se suman otras problemáticas sociofamiliares de alto impacto.

México, por ejemplo, es considerado uno de los países que más maltrata a los niños¹¹; las mujeres viven violencia cotidiana y arraigados procesos de discriminación; los jóvenes enfrentan cada vez mayores riesgos. El país se ha convertido en un lugar de origen, tránsito y destino de trata de personas. Así, se cuenta con agendas globales que intentan enfrentar los riesgos sociales, y tienen expresión local, y estrategias particulares, dado que el entramado

¹⁰ P. Littlewood et. al. (2005). “El discurso de la exclusión social: un análisis crítico sobre conceptos y modelos de interpretación” en J. Luengo, *Paradigmas de gobernanación de exclusión social en la educación*. México, Ediciones Pomares. P. 38.

¹¹ América Latina y el Caribe conforman la región más violenta para los menores, comparada con África y Europa; solamente en México dos menores de 14 años mueren cada día como consecuencia de agresiones sufridas. Véase al respecto el Estudio del Secretario General de Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños/Informe Nacional sobre Violencia y Salud. Consultado el 24/03/08 en: http://www.unescomexico.org/derechos%20humanos/pdf/pr_violencia_informe.pdf

institucional de lo social es responsable de normar, proveer y garantizar bienestar.

Sin embargo, si se analiza el “riesgo”, se observa que éste no afecta a todos por igual, y resultan los grupos más pobres quienes lo enfrentan mucho más. La familia y la comunidad funcionaron por mucho tiempo como seguros contra los riesgos, pero la pobreza erosiona la capacidad social para enfrentar los mismos. Por ello, el acceso y calidad de la escuela tiene una importancia capital para iluminar horizontes a las nuevas generaciones, aun cuando la escuela reproduce en diferentes planos la desigualdad social, como plantea Dubet:

...la exclusión social es tan sólo una concentración extrema de estas dificultades y estos impedimentos (handicaps). En todo caso, se considera que la exclusión escolar es consecuencia directa de la exclusión social. Si existe desigualdad social, la escuela es también desigual, si el sistema de elitismo democrático no actúa plenamente, es porque las desigualdades sociales adulteran la competitividad escolar. En esta situación, la escuela no es responsable de las desigualdades, ni de la exclusión. Sin embargo, cuando se la responsabiliza, es por su actuación como escuela de la <<reproducción>>, <<escuela burguesa>>, <<escuela capitalista>>...¹²

Así, la desigualdad lesiona todos los campos de la vida social, sin observar soluciones cercanas. Los jóvenes que no van a la escuela se suman al creciente grupo de desocupados que no estudia ni trabaja. Tal vez por ello se pensaría en planes y programas más fuertes en la concepción del problema-solución y abordaje de la elección, operación y seguimiento de los medios empleados.

Sin embargo, son elementos problemáticos en relación al cumplimiento de los derechos en general y el de la educación en particular, de manera que aun cuando se tiene el derecho (cada mexicano es titular del derecho a la educación, y se entendería que tal derecho reuniera sin necesidad de luchas

¹² F. Dubet (2005). “Exclusión social, exclusión escolar” en J. Luengo, *Paradigmas de gobernación de exclusión social en la educación*. México, Ediciones Pomares. P. 96.

adicionales los atributos necesarios de calidad y equidad), no queda clara su capacidad de reclamo, ni el instrumento de garantía cuando el obligado (Estado), no resguarda tal “derecho”, es decir, la manera de exigirlo.

Por lo mismo se genera una expectativa blanda, una construcción meramente retórica del derecho, pues éstos finalmente no son exigibles, judiciales; luego entonces, el titular no puede reclamar. Todos los derechos requieren intervención legislativa y los organismos internacionales intentan velar por el cumplimiento de los mismos. Así, por ejemplo, hay un reclamo por el derecho a la educación al menos en el nivel de la cobertura.

Lo central al analizar un derecho es definir quién es su titular y las consecuencias de prometer. Cuál es el poder de reclamo, dónde está la garantía y cómo se busca amparo ante la promesa incumplida, sobre todo, cuando por diferentes razones el portador del derecho tampoco asume la parte de responsabilidad. De esta manera, ¿qué evalúa realmente el Estado cuando evalúa un derecho-servicio que está obligado a proporcionar?

Cuando se vive en un modelo donde todas las instituciones se encuentran en parte puestas al servicio del mercado, se requiere reforzar el papel del Estado socialmente responsable. Abrir avenidas de análisis y reflexión, pues el gran eje de discusión en el tema que trata este trabajo es el derecho a una educación de calidad con equidad y la manera como éste se produce. Es el punto de partida, así como asumir tal derecho en toda su complejidad, pues es parte de lo que la humanidad civilizada ha elaborado y protegido como lo máspreciado.

Lo que está en juego, por tanto, es la dificultad para concebirlo y operarlo. Se plantea que éste es el gran tema que atraviesa todo análisis en torno a la educación, porque hablar de evaluar el logro de los aprendizajes, remite en todo momento y lugar a indagar si tal derecho social logra ser plenamente asumido por el Estado, y los destinatarios concretos: los alumnos y sus familias, cuando se trata de estudiantes menores que requieren ser protegidos por sus tutores.

2.2. Educación y políticas públicas

A los seres humanos les preocupa el devenir, el futuro, el tiempo, y por lo mismo prevenir los acontecimientos y ponerlos bajo control. La planeación persigue restar incertidumbre y, de alguna manera, regular lo inesperado, evitar errores y consecuencias indeseadas de la acción humana. La planeación siempre se orienta hacia el futuro, y establece una relación entre la realidad deseada y la existente, de acuerdo con la capacidad de organizarse y trabajar para un fin, que es privilegio exclusivo de la especie.¹³

Así, en la base del desarrollo humano-social se encuentra el trabajo y la transmisión de saberes. En el primer caso –además de permitirle al hombre dominar a la naturaleza y conocer parte de sus secretos para aplicarlos en la creación de tecnología, que a su vez edifica el mundo sociocultural existente– ha implicado su propia transformación anatómica y fisiológica hasta mostrar las características del presente. La transmisión de conocimiento tendría su propia organización a través del tiempo, la cual permitiría constituir el sofisticado entramado educativo que presenta hoy en día.

Si en sus primeras etapas el trabajo rudimentario, las herramientas con las que se contaba y una masa muy limitada de saberes permitían sobrevivir al hombre primitivo en sus pequeñas comunidades, posteriormente la educación estaría asociada a todas las actividades humanas y sería considerada fuente de desarrollo para el conjunto de las civilizaciones, antiguas y modernas, jugando un papel fundamental también en los movimientos sociales que sacuden al mundo del siglo XVIII en adelante, no sólo como promotora de los mismas, sino como parte de las reivindicaciones para mejorar a la población y lograr mayor equidad.

¹³ Este tema puede verse de manera amplia en H. Braverman (1983). *Trabajo y capital monopolista: la degradación del trabajo en el siglo XX*. México: Editorial Nuestro Tiempo.

2.2.1. El espacio de lo público

Si entendemos el espacio de lo público, de manera muy simplificada, como aquel donde se concentran las instituciones y decisiones políticas que en los diferentes ámbitos norman y regulan la vida colectiva –economía, seguridad pública, impartición de justicia, educación, etcétera– nos damos cuenta de que en largas etapas de la historia este espacio de decisiones ha tenido un comportamiento hermético, dejando fuera a toda persona ajena al círculo estrecho del poder.

Aun en regímenes de corte moderno donde se han intentado formas de democracia más incluyentes, se tienen áreas cerradas de decisión y es difícil identificar plenamente ciertas características que evidenciarían la correspondencia entre espacio público y participación ciudadana a través de la opinión, el debate, la crítica.

Sobre las decisiones políticas en términos de su sentido, pertinencia, posibilidades de concreción, actores involucrados, costos, impacto, etcétera, se ha reflexionado mucho a lo largo de la historia; esta reflexión viene desde el campo –entre otros– de la filosofía, la política, la historia, la educación, la economía, la sociología y la administración pública; algunas de estas áreas de conocimiento tienen larga tradición, otras más recientes fueron formadas como disciplinas de estudio a finales del siglo XIX y en el siglo XX.

El desarrollo de los diferentes campos de conocimiento, la discusión teórico metodológica que ha favorecido abordajes más profundos de los problemas, y el trabajo de equipos interdisciplinarios han permitido reflexiones más acabadas en torno a los problemas relacionados con las decisiones de política pública. De acuerdo con Aguilar Villanueva:

Las políticas públicas: “no son redentoras ni resolutorias, sino que más bien son un proceso, una serie completa de decisiones, en las que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de la instancia

gubernamental cuyo objetivo es contribuir a resolver y abordar oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos”.¹⁴

Para este autor, la preocupación por la “racionalidad de la gestión pública” se debe a ser parte de un Estado que demanda ser más eficiente en todos los órdenes, y a la necesidad de profundizar el estudio del análisis, diseño, práctica y evaluación de las políticas públicas. El necesario recorrido hacia la modernidad exige respaldar decisiones y acciones en normas, argumentos, y estrategias funcionales.

Por lo mismo, se requiere prestar mayor atención a la construcción y desarrollo de las decisiones de gobierno, así como a los límites y alcances que éstas tienen en las áreas respectivas. A su vez, la administración pública debe trascender la preocupación por aspectos menores relacionados con reglamentos y cuestiones operativas, para enfocarse a la comprensión y explicación de las políticas, tanto en el nivel teórico como práctico.

Finalmente, para el autor, las políticas pretenden apoyar la construcción de decisiones eficaces capaces de atender los problemas sociales. Por lo mismo, vale la pena mirar directamente los hallazgos de este campo de conocimiento y los debates en los cuales se encuentra inmerso. No debe olvidarse –dice– que:

...el significado teórico y práctico de las ciencias o análisis de las políticas se fundamenta en la exigencia de racionalidad de la elaboración de las políticas y no en la manera como concebamos, ustedes o yo, las relaciones entre Estado y sociedad, la naturaleza de las funciones del Estado y el ámbito de su intervención...La coloración valorativa más específica está toda ella a cargo del investigador, bajo el impulso de las polémicas y posiciones políticas de gobernantes y ciudadanos.¹⁵

¹⁴ L. F. Aguilar (2003). *El estudio de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Política Pública. Primera Antología. México, Miguel Ángel Porrúa, p 8. Esta colección de Políticas Públicas, con antologías sobre el tema, retoman estudios de autores estadounidenses que iniciaron los trabajos en la materia. Aguilar sostiene que dichos análisis corresponden a sociedades abiertas, donde el terreno es fértil para su florecimiento (p. 9).

¹⁵ L. F. Aguilar (2003). *Op. Cit.* P. 9.

Por lo expuesto, es de gran importancia rescatar el valor de *lo público* dentro de una tradición republicana que aboga por leyes justas, eficacia, equidad, consulta social, y rendición de cuentas del gobierno; así como participación, control y exigencia de la misma sociedad para el cumplimiento de los compromisos, es decir, tener un gobierno eficaz y una convivencia armoniosa.

2.2.2. Desarrollo de las políticas públicas en la segunda mitad del siglo XX

¿Cómo se estudian las políticas públicas? La pregunta planteada es pertinente bajo la consideración de que las políticas de evaluación forman parte de las políticas educativas, que a su vez se enmarcan en las políticas sociales que un país desarrolla para atender los diversos problemas relacionados con la población. En las páginas siguientes se pretende una aproximación a la pregunta. Importa considerar que además de tratarse de una “posible respuesta” en tanto que otras búsquedas de información y argumentos apunten a consideraciones con matices diversos, también se trata de un primer acercamiento al campo.

En Estados Unidos el estudio de las políticas públicas como área de conocimiento y práctica importante por contribuir a la racionalidad de las decisiones, tuvo gran auge a mediados de los cuarenta y en el contexto de la guerra fría, ante el desafío de fortalecer a esta nación como la potencia que ya se perfilaba. Es importante considerar el caso por la influencia que tendrían sus modelos en nuestro continente, y por el debate intelectual que se crea entre los grupos de investigadores sociales que participan.

En este sentido, las políticas públicas se estudian desde diferentes ciencias sociales, para entender, definir y explicar la formulación y desarrollo de las mismas. Los programas de gobierno se apoyan en economistas, analistas de sistemas, sociólogos, psicólogos sociales y educadores, entre otros perfiles de profesiones. Se discuten temas como liderazgo, manejo de opinión, teoría de la decisión racional, entre otros. Así, las ciencias sociales salen de las

universidades e intentan apoyar los propósitos de desarrollo del gobierno; se establece una relación entre ciencia social y decisiones políticas.

Pronto se definirían dos corrientes de pensamiento: la sinóptica cuya intención era la visión global a través del análisis de sistemas, el empirismo estadístico y optimización de valores como criterio de decisión; y la antisinóptica que declaró la imposibilidad del conocimiento racional para abarcar sistemas complejos, se inclinó por el pluralismo teórico, el análisis contextual y de casos, así como la racionalidad social, o integración de intereses para atender los conflictos. En este sentido, Garson¹⁶ reivindica la necesidad de aproximaciones multidimensionales al análisis de políticas, donde se hace necesario el estudio detenido de teóricos como Max Weber y Carlos Marx, entre otros.

Luis F. Aguilar (2003)¹⁷ refiere la existencia de condiciones favorables a un clima de discusión en torno a las políticas públicas: las tesis de John Dewey, Max Weber y Karl Popper respecto a la ciencia como proceso abierto de conocimiento, autocorrectivo, sin verdades absolutas y finales, enunciados refutables, apoyados en evidencias inconclusas y revisables, servían de base para pretender organizar el espacio público de una manera más racional.

En la década de los 50s, autores como Harold D. Lasswell¹⁸ propugnan dotar de sentido a las políticas públicas, considerando el contexto de los hechos significativos, lo cual implica pensarlos en su historicidad; considerar los problemas fundamentales que surgen en la adaptación del hombre a la sociedad, atendiendo los anhelos de democracia y respeto por la dignidad humana; lo cual lleva a reflexionar en problemas teóricos y prácticos, objetivos de carácter ético, pero también capacidad técnica para resolver problemas sociales estratégicos.

¹⁶ D. Garson (1986). "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso". En L. F. Aguilar *et. al.* (2003). *El estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de Política Pública. México, Ed. Porrúa. P. 176.

¹⁷ L. F. Aguilar *et. al.* (2003). *Op. cit.* En este punto es importante revisar la presentación y el estudio introductorio que abre la colección. Pp. 5-74.

¹⁸ H. Lasswell (1951) "La orientación hacia las políticas" En L. F. Aguilar *et. al.* (2003). *Op. Cit.* Pp. 79-103.

En la década de los 70s, este mismo autor vuelve a manifestarse por unas políticas públicas que requieren decisiones ilustradas para mejorar la vida social, contribuir al desarrollo de la teoría para la solución de problemas de interés público como son el crecimiento estable, eficiencia sin burocracia, distinguir lo funcionalmente importante y conocimiento de los procesos de decisión.¹⁹

Así, se considera que la racionalidad debe ser central en los asuntos de la sociedad. Sin embargo, pronto se observan límites: los problemas son muchas veces más fuertes que las políticas públicas acordadas y la ciencia e investigación no garantizan siempre la solución de los problemas; en no pocas ocasiones las mismas políticas generan conflictos de diferente tipo.

Los años setenta traerán desesperanza sobre las posibilidades de intervención política por parte de la ciencia social y desencanto en los alcances de la intervención estatal ante la naturaleza compleja, cambiante y multifactorial de los problemas. Por ejemplo la pobreza –problema inherente a un modelo económico basado en la apropiación desigual de bienes materiales y culturales, entre otras características– afecta todos los ámbitos de vida tanto individual como social y se convierte en un reto refractario a las políticas desarrolladas.

En esta línea, Torgerson discute sobre la conciencia de la propia fragilidad y falibilidad de los expertos, y en general se trata de transmitir tales límites y reservas a los ciudadanos, educar a los mismos para que reflexionen con fundamentos sobre las políticas; revalorar el conocimiento contextual, recuperar la discusión y el diálogo para resolver conflictos, en pocas palabras: trascender las limitaciones del “análisis tecnocrático” y desmitificarlo para lograr la convergencia entre razón y política.

La preocupación de Douglas Torgerson es que se entienda el conocimiento contextual como fin y medio de la investigación racional. Por lo mismo, debe mantenerse la vigilancia en torno a un diagnóstico crítico, sin olvidar que si bien

¹⁹ H. Lasswell (1971) “La concepción emergente de las ciencias de políticas” En L. F. Aguilar *et. al.* (2003). *Op. Cit.* Pp. 105-117.

el positivismo mira al investigador como un observador neutral, el neopositivismo lo considera participante activo: conocimiento de la y en la sociedad. Es necesario, por tanto, tener conciencia de la falibilidad del juicio experto; apoyarse en evaluaciones serias del contexto político del análisis, con bases teóricas y prácticas pertinentes. Obsérvese en las siguientes líneas una de sus preocupaciones centrales, que sintetiza su postura:

La primera cara del análisis de políticas es la que vemos cuando por primera vez nos sentimos atraídos por el ensueño de la Ilustración, así como por sus reformulaciones posteriores. La segunda surge cuando el viejo sueño se convierte en algo cercano a una pesadilla. No se puede seguir aceptando este análisis como parte del desdoblamiento necesario de un modelo de desarrollo bueno y objetivo, el progreso ordenado de una civilización racional. Si el análisis de políticas apareció primero como la victoria del conocimiento sobre la política, ahora aparece como la dominación de la política sobre el conocimiento.²⁰

Cuando Ascher,²¹ hace un recuento de los años cincuenta a los ochenta en la evolución de los estudios de políticas plantea problemas no resueltos: predominio de enfoques unidisciplinarios estrechos, donde algunos profesionistas descuidan el marco amplio y significativo de las perspectivas diversas, es decir, renuncian a realizar acercamientos a la realidad, mediante la perspectiva amplia que ofrece el análisis contextual de los diferentes problemas y el abordaje de paradigmas complementarios, lo cual resultaba la propuesta más interesante para realizar estudios de políticas públicas.

William Ascher pide analizar el desarrollo de la disciplina, por su importancia como movimiento intelectual. Recuerda entre otros elementos, el argumento de Lasswell a favor de una toma de partido del investigador: compromiso por la dignidad humana. Defender para la investigación en políticas públicas la orientación hacia problemas y su solución, prescribir y describir, compromiso

²⁰ D. Torgerson (1986). "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas". En L. F. Aguilar *et. al.* (2003). *Op. Cit.* P. 204. Conviene consultar el texto completo, por la importancia de su línea argumentativa (pp. 197-237).

²¹ W. Ascher (1986). "La evolución de las ciencias de políticas: Comprender el surgimiento y evitar la caída". En L. F. Aguilar *et. al.* (2003). *Op. Cit.* Pp. 181-195.

con valores particulares. Tareas clave del investigador según Lasswell, es la clarificación de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas.

A las limitaciones mostradas se agrega, de acuerdo con los planteamientos de Landau, a) indefiniciones que dificultan considerarla un campo de indagación o especialización bien construido, además de que los problemas de investigación rebasan el análisis académico y quedan sujetos a las decisiones políticas y sociales que en otras disciplinas serían inaceptables. b) toda propuesta de política conlleva riesgo e incertidumbre: son hipótesis, proposiciones que pretenden dirigir cursos de acción en el futuro. Epistemológicamente, su valor de verdad no es determinado y no es posible aceptarlas *a priori* como correctas. Para este autor la meta del análisis es resolver problemas prácticos. Por lo mismo,

...El análisis de políticas es la búsqueda del error a lo largo de todo el camino. No es un campo en el sentido académico acostumbrado, a menos que queramos decir que el estudio del error es una especialidad...Su tarea es poner a prueba cualquier política a fin de prevenir el error y aprender a corregirlo...”²²

Así, Martin Landau, observa la necesidad de hacer del análisis un sistema de crítica para probar las políticas y facilitar la autocorrección. Muestra que se trata de un dominio mal definido porque los problemas de estudio están sujetos a condicionamientos políticos y sociales. Todas las políticas son proposiciones no verificadas: hipótesis. Son propuestas de intervención para modificar un hecho a futuro. El espíritu del análisis de políticas debe ser la búsqueda del error a lo largo de todo el proceso, y en ese terreno no es un campo académico en el sentido tradicional.²³

Destaca, por tanto, el papel que la deliberación pública debe tener en la elaboración de las políticas, su análisis como arte, la consideración de criterios de factibilidad, elección como instrumento de políticas, evaluación y

²² M. Landau (1977). “El ámbito propio del análisis de políticas”. En L. F. Aguilar *et. al.* (2003). *Op,cit.* P. 280.

²³ *Ídem.*

responsabilidad, etcétera. Incluso en una dictadura hay discusión. Al ser la discusión la base de la política, la democracia es considerada un sistema de gobierno mediante la discusión. Necesidad de diálogo profundo y persuasión; conocimiento recíproco por el discurso; ajustar orden de ideas y hechos; análisis de políticas y análisis institucional; entre otros aspectos. Al respecto, Majone plantea que:

...en un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis –aun el profesional– tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas que con el proceso de argumentación.

La tarea de los analistas consiste, en gran parte, en la producción de evidencias y argumentos para el debate público. Su aspecto argumentativo fundamental es lo que distingue al análisis de políticas de las ciencias sociales académicas, por una parte, y de las metodologías para la solución de problemas, tales como la investigación de operaciones, por otra. Los argumentos de los analistas pueden ser más o menos técnicos, más o menos refinados, pero deben persuadir para que sean tomados en serio en los foros de deliberación...²⁴

Lo que resulta claro, es la importancia que en la elaboración, desarrollo y evaluación de políticas públicas tienen los diferentes grupos de interés, cuya presión influye poderosamente en el hecho de que una política considerada de relevancia para el bienestar común sea exitosa. En este terreno, Behn²⁵ sugiere que los estudios de políticas requieren mayor comprensión de las presiones que enfrentan los políticos.

Ya sea que realicen “análisis de políticas”, “investigación sociológica” o “evaluación de políticas”, los estudios ignoran la influencia distorsionada de los grupos de electores. “Aun cuando el programa preferido por el político sea el menos eficaz, lo apoya la lógica política que puede fácilmente derrotar a los argumentos analíticos”. Los analistas de políticas pretenden medir los

²⁴ G. Majone (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, FCE. P. 41-42.

²⁵ R. Behn (1986) “El análisis de políticas y la política”. En L. F. Aguilar *et. al.* (2003). *Op. cit.* Pp. 239-274.

resultados de la política y el cumplimiento de objetivos; a los políticos interesa la afectación a grupos y la distribución de servicios.

Un rasgo común de estas ideas representativas del pensamiento norteamericano en torno a las políticas públicas, es el no cuestionamiento a las bases de un sistema que consideran democrático, abierto, garantía de desarrollo y poder para la nación. El valor conferido al diseño, desarrollo y seguimiento de las políticas es identificar y corregir fallas, introducir las reformas necesarias para el buen funcionamiento de la sociedad: eficiencia y eficacia para adaptarse a los cambios que requieren realidades en movimiento. Por lo mismo, las ideas de acción social, cambio y conflicto, se leen en esta perspectiva.

Hay, sin embargo, otras formas de aproximarse al estudio de las políticas públicas desde enfoques críticos donde el conflicto, por ejemplo, si bien se plantea como expresión de contradicciones entre grupos con intereses diversos, tendría su centro en la lucha por el poder y la hegemonía de un proyecto dominante. La lógica de la formación social capitalista articula demandas populares, convoca a grupos, busca hacer coincidir intereses para evitar contradicciones profundas. En este sentido, aun desmantelando el Estado de bienestar, para asegurar su propia permanencia busca paliar los estragos de la desigualdad social atendiendo problemas de desempleo, salud, educación, vivienda, etcétera.

En el ámbito mexicano, la sola revisión de tesis para la obtención de títulos y grados académicos, cuya temática se relaciona con las políticas públicas, y cuya especificidad es la educación, reporta una preponderancia de los enfoques críticos como abordaje del problema a estudiar. A manera de ejemplo, se puede mencionar el trabajo de Javier Mendoza Rojas²⁶, quien desde la perspectiva del materialismo histórico se apoya en categorías de análisis pertinentes para su propósito, como son formación social, hegemonía,

²⁶ J. Mendoza (1980), *Consideraciones en torno a las políticas modernizadoras de la Universidad en México*. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

proyecto ideológico, política modernizadora, modelo de desarrollo estabilizador, política reformista, ideología tecnocrática, entre otras.²⁷

El estudio de Gustavo Adolfo Ibarra, quien aborda la política de estímulos al desempeño docente, explica el Programa Carrera Magisterial en el contexto de reordenación económica mundial –neoliberalismo o globalización– situación de América Latina en el concierto internacional, papel de los organismos internacionales, crisis de los ochenta, ajustes económicos y planteamientos de modernización.²⁸

Elena Aguirre Ramírez²⁹ realiza un ejercicio de comparación entre las raíces del liberalismo; la perspectiva ética, social y humanista del liberalismo propuesto por Jesús Reyes Heróles; y las ideas neoliberales del programa de Salinas de Gortari. Etelvina Sandoval³⁰ desarrolla en su tesis un capítulo sobre problemas y políticas educativas, utilizando el método etnográfico para comprender la dinámica de vida en la escuela secundaria, sus relaciones y tendencias.

Desde otro campo de análisis, Alain Michel³¹ habla de “La conducción de un sistema complejo: la Educación Nacional”, y refiere entre otros autores a Edgar Morin e I. Prigogine. Las categorías “sistema complejo” y “complejidad” son recurrentes en su estudio como lo son también en otros trabajos actuales, por ejemplo, “Educación, investigación y políticas en una perspectiva de pensamiento complejo”, donde Gonzalo Gutiérrez³² reflexiona sobre el quiebre de la certidumbre, la necesidad de trascender reduccionismos, elementos que

²⁷ De este mismo autor, conviene acceder a un texto de gran importancia porque ilumina el conocimiento de las políticas públicas en educación superior, respecto al tema de la evaluación: J. Mendoza (2002). *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*. México, UNAM-Porrúa, 369 pp.

²⁸ G. Ibarra (2000), *Política de Estímulos al Desempeño Docente en la Educación Básica Mexicana*. México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras.

²⁹ E. Aguirre (2000), *Análisis del discurso de la modernización en la educación básica, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari*. México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras.

³⁰ E. Sandoval (1998), *Escuela Secundaria: institución, relaciones y saberes*, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras.

³¹ A. Michel (1996) “La conducción de un sistema complejo: la Educación Nacional” *Revista Iberoamericana de Educación*. No. 10, pp. 13-36.

³² G. Gutiérrez “Educación, Investigación y Políticas en una perspectiva de pensamiento complejo” en *Revista electrónica UMBRAL* No. 7 REDUC:www.reduc.cl

desde su perspectiva están implícitos en las teorías de la reproducción y del capital humano, para lograr comprender la relación entre investigación y políticas educativas en su dimensión de alta complejidad.

Bolaños³³ se apoya en el pensamiento de Edgar Morin para señalar las tensiones que se manifiestan en el ámbito educativo, las contradicciones y choques culturales que acompañan la aplicación de políticas, y la necesidad de incorporar la idea de futuro incierto y cambiante que obliga a resignificar las acciones educativas.

Así, los enfoques críticos incorporan cada vez con mayor recurrencia el análisis de los rompimientos conceptuales, de los valores, de la percepción de tiempo y espacio, y de las formas de vida en su conjunto –que ofrece la distinción modernidad/posmodernidad en los diferentes campos del conocimiento– y reflexionan de manera cada vez más destacada desde el paradigma de lo complejo: la dificultad extrema que asume el comportamiento de la vida tanto en sus formas biológicas, físico-cósmicas, sociales y mentales, por citar algunos planos generales de análisis.

El discurso de la posmodernidad, que sitúa algunos de los comportamientos sociales referidos como una reacción nihilista o desesperanzada frente al agotamiento de las instituciones para responder a necesidades apremiantes, hablaría de una recurrencia de las estrategias de seducción.³⁴

Lo expuesto aquí, es solamente un acercamiento a un tema de amplias proporciones. Los estudios de políticas públicas se interrogan hoy por el sentido del discurso que emplean, los métodos utilizados, los actores que intervienen, los fines y propósitos de las acciones, los diversos contenidos que tratan, las instituciones, tiempos y recursos, entre otros muchos elementos. Tal interrogación se desarrolla en el marco de los diferentes paradigmas de las ciencias sociales, que a su vez se han servido a lo largo de su historia de

³³ F. Bolaños “Allí en lo hondo. El pensamiento complejo y los retos de la educación” Curso virtual sobre Pensamiento Complejo, REDUC.2001 www.reduc.cl

³⁴ Puede verse, por ejemplo, a G. Lipovetsky (1990), *La era del vacío*. Barcelona, Anagrama.

saberes y procedimientos propios de otras disciplinas; las ideas “prestadas” entre diferentes campos de conocimiento estimulan a pensar los múltiples planos de la realidad de manera más fina, aguda y sofisticada.

3. *Hacia el final del siglo XX: reformas educativas y evaluación*

Al finalizar el siglo XX se observa una tendencia hacia la homogenización de las políticas sociales en diferentes regiones del mundo, ya sea por la adhesión a los acuerdos internacionales sobre temas considerados de interés mundial – en los planos de la geopolítica y la economía– y/o por tratarse de problemáticas relacionadas con los derechos fundamentales del hombre como es el caso de la salud, la educación, la defensa de la niñez, entre otros.

La educación es un tema cuya relevancia ha creado consensos en cumbres regionales y mundiales, respecto de las acciones que se consideran pertinentes para mejorar su cobertura, equidad y calidad. Así, los sistemas nacionales de educación se han visto renovados particularmente a partir de la década pasada, con políticas que pretenden atender las deficiencias encontradas en los mismos.

Los nuevos pactos y acuerdos internacionales para la educación, son base para políticas de Estado que persiguen situarse por encima de los cambios de coyuntura que podrían mover a los gobiernos marcados por lapsos definidos. Se proponen modernizar gestión de los sistemas, ofrecer iguales oportunidades de acceso a una educación de calidad para todos, fortalecer la profesión docente, aumentar la inversión, abrir los sistemas a las demandas sociales, entre otros propósitos. Tales orientaciones se reflejan en recomendaciones de política de diversas agencias internacionales de cooperación para el desarrollo. Sin embargo, todas estas iniciativas tienen un contexto económico social, cuyas grandes líneas se verán más adelante.

3.1. Organismos internacionales y educación

Al término de la segunda gran guerra, el mundo inició una nueva etapa de acuerdos entre naciones, cuyo objetivo inmediato era la reconstrucción de las

zonas más devastadas. Organismos creados *ex profeso* como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, por citar algunos de los más relevantes, recibirían y harían circular cuantiosas sumas para volver a crear infraestructura, desarrollar obras, y dinamizar las economías paralizadas.

Pero renovar puentes, carreteras, obra hidráulica, hospitales, etcétera, en los países más destruidos era sólo una parte del problema; los países de desarrollo medio y los periféricos o subdesarrollados también resintieron la recesión económica extendida en prácticamente todo el orbe, de manera que a los diferentes programas para impulsar el saneamiento social se sumaron países de muy distinto nivel y tamaño, ya fuese por haber participado en la conflagración y requerir recursos, o porque sin haber participado en la misma, necesitaban impulsar su crecimiento y suscribir convenios que les permitían promover planes de gobierno para mejorar las condiciones internas.

La firma de tratados y acuerdos atrae recursos a través de préstamos que obligan a los Estados a seguir programas en diferentes áreas: economía, derecho, salud, agricultura, vivienda, educación; muchos de ellos con asesoría, seguimiento y evaluación internacional. En el terreno de la educación, los diagnósticos sobre la situación en las diferentes regiones arrojan datos dramáticos en ciertos rubros: analfabetismo, estudios básicos inconclusos, deserción, zonas marginadas de los servicios sobre todo en medios rurales e indígenas. Por esta razón, los primeros proyectos de la segunda parte del siglo XX buscaron atender la infraestructura educativa y el cumplimiento del servicio al menos de educación primaria.

Sin embargo, a partir de la década de los años 80s en México, como ocurre en casi toda la región latinoamericana, y ya de manera más marcada en los 90s el énfasis empieza a mostrarse en el aspecto de la calidad, bajo el argumento de que la cobertura presenta una situación menos dramática en la generalidad de países, no así las señales observadas en el comportamiento de la calidad, reflejada su ausencia especialmente en deserción, reprobación y bajos resultados en las pruebas aplicadas.

Los foros internacionales donde se analizan estos problemas, los acuerdos realizados y las políticas que se proponen como resultado de tales conclusiones, crean grandes líneas de acción e inclusive agendas comunes en programas de gobierno para algunos temas. En este clima de debate a nivel mundial surgen tendencias y políticas dirigidas a reformar los sistemas de educación, que inciden en la evaluación de los aprendizajes de la educación básica, centro de preocupación de este trabajo.

Como se acaba de plantear, la década de los 90 fue muy fértil en cumbres mundiales y reuniones diversas de las cuales se derivaron acciones al interior de los países. Entre las más relevantes se tiene la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, convocada por diversas agencias internacionales en Tailandia, año de 1990 (acuerdos de Jomtien). Aquí se reflexiona en el concepto de necesidades básicas de aprendizaje, lo cual se constituye en elemento articulador de cambios.¹

En encuentros posteriores de UNESCO/Orealc se afinaron las recomendaciones emanadas de dichos acuerdos. A lo largo de los mismos se desarrolló un fuerte discurso sobre evaluación, y los convenios explícitos para desarrollar mediciones comparativas sobre niveles de competencia e indicadores que permitieran identificar el desempeño de las escuelas, así como acciones para comunicar los resultados, mantener informada a la sociedad y buscar la corresponsabilidad de la misma en los asuntos educativos.²

Otro convenio de UNESCO, en este caso con la Cepal, 1992, enfatiza la necesidad de alcanzar la cobertura en medios geográficos y áreas educativas donde aún no se observa, es decir, algunos países y zonas rezagadas

¹ Organización de Estados Iberoamericanos (1990). “Declaración Mundial sobre educación para todos. Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje”. Jomtien, Tailandia. Consultado en: <http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm> (01/II/2006).

² La UNESCO, a través de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, ha desarrollado 22 reuniones con coordinaciones de los países miembros a partir de 1994, cuando en la ciudad de México decidieron los responsables de los sistemas de evaluación mejorar el conocimiento sobre los mismos. De esta inquietud surgió el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, el cual ha realizado estudios internacionales comparativos sobre logro escolar. Consultado en <http://llece.unesco.cl/esp/acerca/> (01/II/2006).

continúan resintiendo este problema. Todo ello, se considera debe correr de manera paralela a las medidas necesarias de aplicar para mejorar la calidad.³

La Organización de Estados Iberoamericanos inició a partir de 1991 cumbres anuales con jefes de Estado y de gobierno, para analizar asuntos de interés económico, social, cultural y educativo para los países miembros, donde al diagnosticar los grandes problemas que desafían a las naciones, aparecen reiteradamente los temas concernientes a la cobertura, equidad y calidad de la educación.⁴

Es importante referir, por estar directamente relacionado con el tema que interesa a este trabajo, y por el papel relevante que desempeña el Banco Mundial en la política social de los países vinculados, que la posición del organismo ha sido estimular modificaciones en política educativa, entre las que se encuentran las correspondientes a comparar el rendimiento a nivel internacional mediante evaluaciones del aprendizaje:

Es esencial disponer de estadísticas fidedignas (que incluyan indicadores relativos a los resultados de aprendizaje de los estudiantes) a fin de evaluar las

³ UNESCO, CEPAL y BID (2005). Reunión interagencial sobre cooperación en financiamiento y gestión de la educación. (28 de agosto). Consulta en:

<http://www.unesco.cl/esp/atematica/financededu/noticias/5.act?menu=/esp/atematica/financededu/>

Aquí se refiere que: *Aunque los países de América Latina y el Caribe han realizado durante la última década enormes esfuerzos para avanzar en logros educativos –a través de profundas reformas y el sistemático aumento del gasto público destinado a la educación– en muchos de ellos siguen pendientes metas tales como alcanzar el acceso universal de los niños a una educación pre-escolar de calidad, reducir drásticamente la repetición y deserción, promover el acceso y permanencia de los adolescentes en la educación secundaria y flexibilizar la oferta para facilitar la atención a jóvenes y adultos, incluyendo la alfabetización.*

⁴ La primera cumbre se realizó en México; las siguientes en España, Brasil, Colombia, Argentina, Chile, Venezuela, Portugal, Cuba y Panamá, sólo por mencionar las transcurridas a lo largo de la década de los noventa. A partir de estas cumbres se desprendían conferencias sobre temas específicos, donde las relativas a la educación plantean su importancia para mejorar a la sociedad y atender los graves problemas que ésta enfrenta. Es muy interesante observar que el tema de la evaluación se va afianzando y cobrando una presencia progresiva a finales del siglo pasado. Por ejemplo, la VIII Declaración de Sintra, Portugal (1998), contiene entre otras propuestas la número 6 que asienta: *Fortalecer los procedimientos de evaluación y medición de la calidad de los sistemas educativos orientados a facilitar los procesos de toma de decisiones y a favorecer el desarrollo de análisis comparados.* Consultado en <http://www.oei.es/viicie.htm> (01/II/2006). La declaración de La Habana (1999) refiere que: *Una educación de calidad exige tanto una cultura como sistemas de evaluación y autoevaluación que permitan medir el logro de los estudiantes, el avance de los docentes, el impacto de acciones y programas en el aprendizaje de las personas, y otras variables relevantes, y valorar hasta qué punto, de qué manera y en qué condiciones se están alcanzando los propósitos educativos. La evaluación debe entenderse como un recurso al servicio de todos y cada uno de los actores de la comunidad educativa.* Consultado en <http://www.oei.es/ixcie.htm> (01/11/2006).

mejoras de la calidad de la enseñanza y del aprendizaje. Es importante que el Banco...aliente a los países en desarrollo a que: 1) establezcan niveles de lo que los estudiantes deben saber y ser capaces de hacer en las distintas etapas del sistema educativo, 2) participen en las evaluaciones internacionales del rendimiento educativo y 3) elaboren buenos sistemas nacionales de evaluación...Prácticamente todos los países clientes del Banco están emprendiendo reformas educativas, uno de cuyos aspectos suele ser la descentralización de la gestión y la obligación de rendir cuentas sobre los resultados...⁵

A su vez, el Banco Mundial, hace un reconocimiento al papel central que los gobiernos de los países tienen en la esfera de la educación al formalizar la escolarización, superando el largo periodo en el cual las sociedades carecieron de la misma:

...Lo que la educación pública ha logrado en este periodo relativamente corto ha sido impresionante a pesar de las críticas que con frecuencia se formulan. Es muy posible que los avances en la alfabetización y en otras formas de aprendizaje, que se han logrado gracias a la enseñanza primaria universal, hayan hecho más por mejorar la condición humana que ninguna otra política pública.

En la mayoría de los países los gobiernos siguen siendo los principales financiadores y suministradores de educación. En el conjunto de los países en desarrollo, bastante más de la mitad del gasto en educación corresponde a las fuentes públicas de financiación y la mayoría de gobiernos generalmente destinan a la educación entre un 10% y un 20% de sus presupuestos (o entre el 3% y el 7% de su PNB).⁶

⁵ Banco Mundial (2000). *Estrategia Sectorial de Educación*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Washington, D. C. P. x. Resumen.

⁶ Banco Mundial (2000). *Op. cit.* P. 17. En este mismo documento se aclara con nitidez el sentido de la participación del organismo en el terreno de la educación. Al respecto refiere que: *A lo largo de muchos decenios, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (Como la UNESCO, el UNICEF, EL FNUAP y el PNUD) han realizado contribuciones importantes a las iniciativas mundiales en la esfera de la educación, tanto en sus propias esferas de especialización como en actividades de cooperación mundial...La UNESCO, el organismo de las Naciones Unidas responsable de la educación, tiene el mandato de desempeñar una función de coordinación entre organizaciones internacionales y, en sus propias palabras, tiene el objetivo de "contribuir a la paz y a la seguridad en el mundo con el fomento de la colaboración entre naciones a través de la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación". Los bancos regionales de desarrollo...y los organismos de ayuda bilaterales destinan una parte importante de sus recursos técnicos y financieros al sector de la educación.*

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que trabaja coordinadamente con el Banco Mundial, UNESCO, CEPAL, y Unicef especialmente, expresa que a partir de 1994, la naturaleza de sus préstamos ha cambiado en la medida que profundiza en los problemas de educación que padece la región latinoamericana, de manera que si bien la prioridad sigue siendo el acceso con equidad y calidad a la enseñanza primaria, la importancia de la educación secundaria hace que atraiga gran parte del presupuesto destinado.

Esta banca internacional recomendó en 1996 reformar los sistemas educativos para adecuarlos al nuevo marco mundial, innovado con los cambios producidos en informática y telecomunicaciones. En la visión del BID, los sistemas educativos deben reforzar su función de diseñar y ejecutar políticas, medir el rendimiento escolar a través de pruebas, crear estrategias de competencia entre escuelas y rendir cuentas consolidando un sistema de información que permita crear una red eficiente de comunicación con la sociedad. Sobre la relevancia de la evaluación plantea entre otros elementos que:

Aunque son pocos los países de la región que han participado en pruebas cotejables internacionales, existe una mayor conciencia de la importancia de las pruebas internacionales de comparación, las cuales, lejos de ser simplemente una “mala noticia”, proporcionan puntos de referencia para establecer metas nacionales de aprendizaje para el desarrollo de aptitudes de orden mayor...El establecimiento de sistemas de evaluación representa un paso crítico para alcanzar las metas y los estándares educacionales. En América Latina tanto los maestros como los sindicatos han asumido una posición pasiva, y en algunos casos, de oposición hacia las pruebas, sin embargo, los maestros y sus organizaciones deberían adoptar una actitud más profesional hacia el trabajo, poner al día los procedimientos en la sala de clases, y participar más plenamente en la evaluación del currículum. De cualquier forma, la generalización de las evaluaciones en la región puede acarrear riesgos, incluyendo la diseminación y el uso inadecuados, errores de

Por último, distintos organismos profesionales, como la Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar, la Asociación Internacional para la Evaluación Educativa y la Asociación Internacional de Lectura, tienen una función que desempeñar en el intercambio de información y el fomento de las buenas prácticas en todo el mundo... (P. 20).

tipo técnico y metodológico, malas interpretaciones y posiblemente repercusiones negativas de las pruebas en la enseñanza.⁷

Los propósitos que respaldaban estas acciones eran: fortalecer diferentes áreas para mejorar la función de los sistemas de los diferentes países de la región; efficientar el gasto; revisión y mejora del currículum, sistemas de medición de los aprendizajes y ampliación de la conciencia social acerca de los beneficios de la evaluación para mejorar la calidad de la educación.

3.1.1. Intereses hegemónicos

La presencia cada vez mayor de los organismos internacionales en la vida de los países, a través de préstamos, recomendaciones de diferente tipo, asesorías, y seguimiento-evaluación de procesos, hasta la preparación de informes sobre los resultados obtenidos, con el consecuente impacto que ello tiene, hace necesario profundizar su papel en el tema que nos ocupa.

En los casos del Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), impulsan la apertura económica y comercial de los países en vías de desarrollo a los capitales foráneos, por lo que orientan hacia reformas educativas que den soporte a tales propósitos. Ambas instituciones plantean la necesidad de mayor eficiencia y eficacia, por lo que la evaluación, el buen gobierno y la descentralización figuran entre sus recomendaciones.

Es interesante constatar que los documentos que formulan los organismos internacionales, suelen aclarar que se trata de informes preparados por el personal que los componen: asesores e investigadores en las diferentes áreas que cubren, cuyas opiniones no están obligadas a coincidir con los puntos de vista de sus respectivos directorios ni de los gobiernos de los países que participan, lo cual diluye la fuerza de sus posicionamientos en cada materia, pues finalmente las diferentes propuestas aparecen enfocadas a combatir la

⁷ Véase al respecto: Banco Interamericano de Desarrollo (2000). *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C. p. 36. Consultado en: <http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/0674.pdf> (11/04/2007).

pobreza, propósito inobjetable planteado de esta manera. No obstante lo anterior, son claros por explícitos algunos argumentos que asumen cuando se trata de acordar el financiamiento de la educación:

El Marco Integral de Desarrollo que el Banco está explorando se basa en la convicción de que las cuestiones sociales y estructurales son tan importantes para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible como los buenos resultados macroeconómicos. La educación, junto con las demás necesidades del desarrollo humano, está adquiriendo mayor importancia. Este mayor reconocimiento de la función fundamental que la educación desempeña en la reducción de la pobreza y la mejora del bienestar exige que el personal del sector de educación participe de forma más plena en el amplio diálogo estratégico con los clientes y con los grupos a cargo de los países sobre las prioridades generales en el programa de desarrollo de cada país y el lugar adecuado para la educación. El resultado de este diálogo y los efectos de esta estrategia en las actuaciones del Banco en materia de educación y en consideraciones más generales sobre la importancia de la educación para el desarrollo, se reflejarán en las estrategias de asistencia a los países y en los recursos que los directores a cargo de los países decidan asignar al sector de la educación. Si la estrategia da buenos resultados, otras muchas nuevas iniciativas deberían estar en marcha desde hace tiempo cuando se elabore la próxima estrategia de educación, especialmente en los países que hayan sido objeto de especial atención. Estas iniciativas, junto con el resto de la labor del Banco en la esfera de la educación, deberían empezar a hacer aumentar el acceso a una educación de calidad en muchos de los países clientes del Banco.⁸

En la misma línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), interviene en los países que participan midiendo su desempeño en diferentes rubros, uno es la educación, la cual entiende como factor de mejoramiento individual y colectivo, desarrollando estudios que permiten la comparación, diseño de instrumentos para el levantamiento de datos, y elaboración de informes utilizando estadísticas e indicadores diversos. Para esta institución es importante:

⁸ Banco Mundial, *op. cit.* P. 49.

...supervisar el desempeño social, político, económico y educativo de esos países a partir de indicadores elaborados ex profeso, para la obtención de una panorámica que sustente recomendaciones a países determinados y contribuya a la toma de una decisión en el ámbito del comercio internacional.⁹

3.2. Región latinoamericana y reformas educativas

Como se ha venido planteando, las formas de interdependencia que actualmente presentan los países conllevan una puesta en común de políticas para atender determinadas áreas de su vida social, tal es el caso de la educación, y en su esfera, de la evaluación educativa; estas acciones, sin embargo, han merecido miradas inquisitivas por parte de analistas expertos en el campo educativo. Es el caso de Ángel Díaz Barriga cuando plantea que:

La globalización no sólo ha puesto en el centro de interés los procesos de integración regional y las multirrelaciones e interdependencias económicas, también conlleva una uniformización de la cultura y de los valores, lo cual permitiría hablar también de una globalización de los procesos educativos.

La política educativa se mueve entre dos tipos de tensiones: por un lado las que emanan tanto de las exigencias de desarrollo nacional como de atención a las particularidades regionales, culturales y personales de los actores de la educación; por otro lado, las que resultan de la implantación de propuestas de organismos internacionales, ya sea de carácter financiero (Banco Mundial, CEPAL), o bien cultural (UNESCO, UNICEF)...¹⁰

Aun cuando este autor y Coraggio, comparten la tesis de que los países que adoptan las políticas internacionales tienen un margen que les permite desarrollar un estilo propio, y potenciar las condiciones en las que pueden insertarse las acciones para que tengan un buen resultado, lo cierto es que las mismas comportan un rasgo de origen, que refiere a una nueva forma de colonialismo que en los diferentes campos de la vida económica, política,

⁹ S. R. Medina (2005). "Los organismos internacionales y sus impactos en el sistema educativo mexicano: retos y perspectiva" en: *Revista Panamericana de Pedagogía*, México. Universidad Panamericana. P. 205.

¹⁰ Á. Díaz Barriga "Evaluar lo académico. Organismos internacionales, nuevas reglas y desafíos" en A. Díaz Barriga y T. Pacheco. Coordinadores. (2003). *Evaluación académica*. México, CESU-UNAM, FCE. P. 11.

social, cultural, imponen las naciones más desarrolladas a las periféricas para crear un campo propicio a los fines de extracción de riquezas de los primeros, sobre los segundos. Como en todo proceso de colonialismo que nos muestra la historia, se cuenta con el apoyo de actores locales que ayudan entusiastamente a este fin. Así:

...la globalización, lejos de ser un proceso ciego, sin otro sujeto que la fuerza natural del mercado, supone una centralización del poder mundial que, tras un discurso desregulador, se da formas de dirección y regulación a partir de intereses estratégicos definidos, y esta propuesta –hegemonizada por el BM en una alianza que incluiría otras agencias, gobiernos, hasta ONG– es su política educativa resultante, pensada globalmente –como transformadora o como compensadora– desde los OI, para ser actuada localmente con las adaptaciones que requiera su eficacia.¹¹

Dado que las nuevas estrategias de globalización provocan revoluciones profundas en todos los órdenes de la vida social, la educación debe responder replanteando sus funciones, organización y saberes, de manera que a finales del siglo XX y durante el siglo XXI las adaptaciones radicales y a gran velocidad han sido y serán comunes, particularmente porque los problemas, como expresa Brunner,¹² han dejado de ser “rutinarios”, las soluciones ensayadas no funcionan para los desafíos que rebasan muchas de las tradiciones que habían dado vida a la existencia humana, y se imponen exigencias a los países para su propia sobrevivencia en el conjunto mundial, que de no realizar los cambios necesarios en los sistemas educativos, para

¹¹ J. L. Corragio (1993). *Economía y Educación en América Latina. Notas para una agenda de los noventa*. Chile, Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL). P. 13.

En esta misma línea, el autor argumenta que: *...oficialmente el Banco tiene un saber cierto sobre qué deben hacer todos los gobiernos, un paquete listo para aplicar de medidas asociadas a la reforma educativa universal.*

*Cabe preguntarse: ¿si el Banco ya sabe lo que nos va a aconsejar en todos estos casos, qué quedará realmente para la autonomía de cada gobierno al momento de acordar las nuevas políticas educativas que serán financiadas, y la de cada director de escuela al seleccionar los “insumos educativos”? Véase a J. L. Corragio (1997) “Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?” En J. L. Corragio y R. M. Torres, *La educación según el Banco Mundial*. Buenos Aires, Miño y Dávila-CEM. Pp. 23 y 25. Consultado el 13 de agosto de 2006 en: <http://www.mepsyd.es/cide/espanol/investigacion/rieme/documentos/files/coraggio/coraggio1.pdf>*

¹² J. J. Brunner (2000). *Educación: Escenarios de Futuro. Nuevas Tecnologías y Sociedad de la Información*. Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. (PREAL). No. 16. P. 44.

lograr procesos formativos que les permitan ajustarse a tales cambios planetarios, se verán seriamente amenazados en su desarrollo.

Consecuentemente, las reformas educativas de los 90s en América Latina se producen en un contexto marcado por fuertes procesos de interdependencia mundial, reestructuración de las economías, y redefinición del rol del Estado en el desarrollo de las sociedades. No en todas las naciones se observó el mismo comportamiento, pues aunque sufrieron semejantes presiones por las tendencias globales de desarrollo; búsqueda de democracia y pluralidad en sus sistemas educativos, en cada país el tejido político y social creó rasgos específicos.

El escenario de las reformas de la región está dado por las políticas de reestructuración en el conjunto social, y de las reformas educativas en particular. La nueva realidad ha provocado la atención no solamente de los funcionarios directamente involucrados, sino de académicos, organismos internacionales, medios de comunicación, y otros colectivos sociales, por las nuevas dinámicas que ha creado el tratamiento de las políticas públicas al interior de la administración de gobierno, y frente a los órganos de información que a su vez son correas de transmisión con poder para mover ánimos y conciencias dentro de líneas preestablecidas.

La década de 1990 representa un hito en el proceso de reestructuración de la relación de América Latina con la nueva economía mundial. A fines de los ochenta, la pérdida de competitividad de las exportaciones tradicionales y el debilitamiento de los mercados internos, sumados a un contexto de crisis fiscal y financiera, fueron el marco para la aplicación de un programa general de reformas, cuyo elemento aglutinador fue la propuesta de replantear las bases de las economías de la región y las relaciones entre Estado y sociedad. El abandono del proteccionismo e intervencionismo del Estado en la economía; la liberalización de los mercados de capitales y el cumplimiento de metas fiscales, se justificaron como medidas para reactivar la economía y apoyar a los grupos sociales más pobres.

Zaccagnini¹³ plantea que parte del programa del modelo económico neoliberal que domina a la región latinoamericana desde fines de los 80, se refleja en las reformas educativas de los 90, las cuales produjeron lineamientos de política educativa. Las reformas son cambios de organización del diseño que afectan conjuntos amplios, y van desde intentos de modernización para dinamizar y eficientar, imprimir calidad, descentralizar, innovar estilos de enseñanza, etcétera.

Lejos, sin embargo, de lograr tales propósitos, el inicio del siglo XXI muestra una creciente pérdida de competitividad de los sectores internos ante la apertura comercial, generándose un mayor estancamiento económico y debilidad social. Por lo mismo, cobran fuerza en algunos países los temas vinculados a los derechos sociales. Todo ello caracteriza el fenómeno denominado neoliberalismo, donde la prioridad de los gobiernos es hacer avanzar las reformas económicas, aun a costa de sacrificar conquistas sociales que la humanidad había ganado a través de fuertes luchas. En este sentido:

...en muchos casos las reformas contribuyeron al debilitamiento de las representaciones colectivas tradicionales por efecto de la destrucción de los sistemas de relaciones laborales, la precarización del empleo y de la protección social del trabajo.¹⁴

En el campo educativo, desde diferentes ámbitos se habló de los problemas del sector para afrontar diversos aspectos conflictivos que venían acumulándose de tiempo atrás y que las nuevas circunstancias socioeconómicas redimensionaban. Es así como confluyeron recomendaciones de agencias internacionales, cuyos créditos se hicieron acompañar por un conjunto de líneas de acción dirigidas a eficientar e incrementar la calidad particularmente en la gestión; redistribución de responsabilidades y toma de decisiones; evaluación e información de los sistemas educativos. Tales recomendaciones

¹³ M. Zaccagnini "Reformas Educativas: Espejismos de innovación". OEI. *Revista Iberoamericana de Educación*. En: <http://www.rieoei.org/deloslectores/338Zaccagnini.pdf> 23/02/2006.

¹⁴ M. Palamidessi (2003). *Sindicatos docentes y gobiernos: Conflicto y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina*. Chile. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. (PREAL), No. 28, p. 7.

tuvieron eco en grupos reformadores internos, políticos y grupos de interés diversos.

Las propuestas educativas en América Latina han sido impulsadas y coordinadas por investigadores o intelectuales, también denominados analistas simbólicos que trabajan –en ocasiones de manera paralela– en gobiernos, organismos internacionales e instituciones educativas, y que han desarrollado capacidades para analizar los procesos de reforma educativa, dando como resultado propuestas matizadas por sus propias posiciones políticas, teóricas e ideológicas.¹⁵

En las reformas educativas también influyó el interés de los gobiernos por modernizar Estado y economía, países que venían de profundos conflictos políticos vieron en sus reformas mecanismos de legitimación y construcción de relaciones más abiertas con los grupos sociales, redistribución de la carga fiscal y alivio a la presión del presupuesto a través de los ingresos económicos por préstamos canalizados a educación, e inclusive valoraron la posibilidad de restar poder a la importante influencia de los sindicatos docentes. En esta línea, Kaufman y Nelson plantean que:

Dos ideas promovieron el interés en la educación a nivel nacional e internacional. La primera –respaldada especialmente por el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales– fue la importancia de la educación para el desarrollo. Aquí es importante mencionar que los debates acerca de la educación no iban de la mano con los asuntos del ajuste fiscal. De hecho, en la mayoría de los casos... la reforma educativa estuvo asociada con el incremento de gastos y, a diferencia de las reformas del sector salud, no se relacionó con políticas de ajuste estructural como la reducción de impuestos o la privatización de las pensiones. Por el contrario, el énfasis otorgado a la educación parece haber derivado de una amplia convicción de que la inversión en el capital humano era esencial para la modernización, la reducción de la

¹⁵ C. Braslavsky y G. Cosse (1996) *Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Buenos Aires. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).

pobreza y la competitividad económica de los países en los mercados internacionales, cada vez más globalizados.¹⁶

Así, las reformas educativas de la década responden a una diversidad de equilibrios de fuerza, de tradiciones político-institucionales y a experiencias previas en cada uno de los países; están fuertemente vinculadas con las transiciones democráticas y se nutren del dinamismo que observan los procesos de cambio institucional que se van definiendo en los países de la región. Una tendencia que se fortalece, si bien no es privativa de América Latina, sino parte de una corriente mundial es la descentralización de las funciones de gobierno y las investigaciones y evaluaciones a que da lugar en los diferentes ámbitos de la vida social. En el caso que nos ocupa, la educación y su evaluación:

El problema del acceso a la enseñanza básica se encuentra resuelto para la mayoría de los niños de América Latina. Ahora bien, cada vez existe mayor consenso con respecto a que lo que debe mejorarse es la *calidad* de la educación, especialmente en las escuelas públicas y especialmente en el caso de los niños pobres (Cumbre de las Américas II, 1998). La baja calidad se ve reflejada en las altas tasas de repitencia y deserción y en el bajo resultado obtenido por los alumnos en las pruebas de rendimiento estandarizadas... Si bien los fundamentos de la descentralización son tanto de tipo político como educacional, los defensores de la descentralización esperan que uno de sus efectos sea el mejoramiento de la calidad. Otros posibles efectos son los cambios en la eficiencia y la equidad...¹⁷

Desde luego, apoyar una mayor presencia de los grupos sociales, también tuvo como propósito que al involucrarse éstos en los cambios deseados, hubiera una corresponsabilidad en la materia que permitiera crear alianzas a favor de la educación, y esto implicó abrir canales a la privatización, una demanda insistente de grupos económicamente fuertes de la “sociedad civil”.

¹⁶ R. Kaufman y J. Nelson (2005). *Políticas de Reforma Educativa. Comparación entre países*. Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). No. 33. P. 7.

¹⁷ D. Winkler y A. Gershberg (2000). *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina*. Chile. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. No. 10. Pp. 3-4.

Por otro lado, se puede decir con Aguerrondo¹⁸ que las reformas incuban sus propias contradicciones y límites, al no dirigirse a desarrollar transformaciones estructurales, sino reformas al sistema como tal. El sistema educativo forma parte de la sociedad misma, y se encuentra fuertemente marcado por las transiciones que ésta registra. Pensar en cambios profundos, como son los que demanda la educación, significa pensar en un nuevo paradigma educativo.

3.2.1. Ideas centrales que guían la evaluación de aprendizajes en América Latina

Como se ha venido señalando, las políticas educativas de la región se dirigen a diferentes aspectos del sistema: involucrar y corresponsabilizar a la sociedad en la educación, mejorar la formación docente, favorecer la equidad y aquellos procesos capaces de incrementar la calidad. De esta manera, los gobiernos desarrollan una importante función como planeadores de políticas y evaluadores de las mismas, además de administradores del sistema.

En este marco, los resultados obtenidos por los estudiantes y en general el desempeño de los sistemas educativos demandan una mirada más atenta, y crean nuevos interrogantes sobre el papel de la evaluación, particularmente en lo referente a su utilidad para las decisiones pertinentes en torno a la calidad, es decir, su apoyo para mejorar los aprendizajes de los estudiantes.

Algunos autores¹⁹ hablan de tres etapas de la evaluación claramente identificadas: la correspondiente a una primera generación propulsora de la medición del rendimiento escolar; una segunda que despliega sus acciones a partir de 1985, preocupada por el mejoramiento teniendo como referentes conceptos de eficiencia de los sistemas; y una tercera presente a partir de los años noventa, interesada en ampliar el espectro de campos en los que pretende incidir la evaluación para mejorar los indicadores de calidad.

¹⁸ I. Aguerrondo (1998). *América Latina y el Desafío del Tercer Milenio. Educación de mejor calidad con menores costos*. Chile. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. No. 10.

¹⁹ Por ejemplo, B. Álvarez (1997). “Contribución de la evaluación al aprendizaje de las naciones” en: *Evaluación y reforma educativa. Opciones de política*. Chile. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). P. 9.

En esta tercera vertiente se observa una centralidad renovada de la educación y la necesidad de lograr consensos amplios entre actores sociales para favorecerla, en el entendido de que se trata del mejor instrumento para lograr el bienestar de la población. Por ello se plantea asumir las reformas como estrategias de largo plazo hacia la búsqueda de calidad, con énfasis en los resultados del aprendizaje, descentralizar y reorganizar la gestión educativa, particularmente en el subsistema básico, invertir más y administrar mejor con modelos vinculados a resultados. Igualmente, se considera fundamental la formación de profesores, la capacitación para el trabajo y la incorporación de tecnologías en el currículo.

Es así como en todos los países de la región la evaluación tuvo un fuerte desarrollo a partir de la década de los noventa, en parte por la mayor función que asumen los gobiernos en la planeación, ejecución y seguimiento de sus tareas. Los procesos de descentralización con las nuevas distribuciones de papeles y relaciones entre centro-estado-municipios, demandan a su vez estrategias de coordinación, rendición de cuentas y evaluación que sitúan a esta última en un espacio propio de gran relevancia.

En América Latina la investigación educativa ha sido muy rica en sus concepciones teóricas y en el diseño de innovaciones estrechamente relacionadas con la problemática social de la región, particularmente las brechas de desarrollo y la alienación de las grandes mayorías. Pero ha sido menos productiva en materia de medición y análisis de los resultados y de la calidad de la educación, las cuales constituyen el propósito de la mayoría de los programas de revitalización de la educación que se están ejecutando en casi todos los países de la región con apoyo de los bancos y las agencias internacionales. La información recogida en 1996 sobre una muestra de 60 programas educativos en operación o en proceso de aprobación, financiados por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (Academy for Educational Development, 1996), muestra que una gran mayoría de tales programas (67 por ciento) poseen un componente de evaluación. En el 13 por ciento de los casos se trata explícitamente de exámenes o pruebas de rendimiento escolar. Sin embargo, este renovado interés por conocer los

efectos del sistema escolar contrasta con las notables deficiencias de los sistemas de información sobre educación en América Latina y el Caribe. Éste es uno de los problemas que ha encontrado la Secretaria protémpore de las Américas en su esfuerzo colectivo de seguimiento de las metas de desarrollo humano en el hemisferio.²⁰

De esta manera, habría tres grandes principios que enmarcan la evaluación en esta etapa, y sirven de justificación para su desarrollo:

1. El sistema educativo debe informar sistemáticamente a la sociedad acerca de lo que los alumnos aprenden, como estrategia de transparencia, eficiencia y mejoramiento de la calidad, todo ello contribuye al bienestar social y económico en su conjunto.

2. La información sobre aprendizajes es una herramienta fundamental para la política educativa, en tanto permite identificar y combatir las inequidades dentro del sistema educativo, conocer los procesos de aprendizajes, localizar las situaciones más problemáticas, analizar alternativas de acción y enriquecer los procesos de toma de decisiones. Permite, asimismo, contar con evidencia empírica a la hora de evaluar el impacto de programas e intervenciones específicas.

3. Los sistemas nacionales de evaluación de aprendizajes contribuyen a establecer parámetros de logro para todo el sistema educativo. Las pruebas de evaluación a nivel nacional brindan a escuelas y maestros que trabajan en contextos muy diferentes, una señal respecto de lo que se espera que logren todos los alumnos en determinada área del curriculum al cabo de cierto grado o nivel. En este sentido, la evaluación nacional constituye la contrapartida indispensable de la necesaria contextualización y adaptación de la enseñanza a la realidad concreta de los alumnos.

También se reconoce que si bien cada maestro es quien mejor conoce a sus alumnos, requiere contar con un marco de referencia respecto de lo que ocurre

²⁰ B. Álvarez *Op. Cit.* P.11.

en el resto de las escuelas en materia de aprendizajes, con el fin de explorar al máximo las posibilidades de aprendizaje de los niños. Igualmente relevante es proveer a los maestros de información detallada sobre los aspectos del aprendizaje logrados y aquellos con mayores dificultades.

Finalmente, de la buena práctica de la evaluación se espera desarrollar mayor conciencia pública sobre su importancia y beneficios, opciones para introducir cambios, adopción de sistemas sólidos de medición de la calidad, evaluación de los resultados de aprendizaje, revisión de contenidos curriculares en consideración a las comparaciones internacionales. Igualmente, una mayor capacidad de mejorar el gasto educativo y obtener un provecho más amplio del mismo.

3.2.2. Los países se comparan

Las pruebas de conocimientos tienen antecedentes remotos, sin embargo, es el desarrollo de la Psicología, particularmente con el diseño de diversos instrumentos de medición, y de las Ciencias Sociales con sus marcos de análisis e interpretación para sustentar políticas públicas de bienestar social, lo que permitió un avance de la evaluación educativa. Durante las últimas dos décadas, un gran número de países ha desarrollado distintos tipos de experiencias en materia de evaluación de aprendizajes, a nivel nacional e internacional.

Estados Unidos presenta un importante desarrollo de metodologías y variedad de experiencias en este campo, aunque no de carácter nacional, al carecer de un currículum único y estar la educación dirigida por estados y distritos escolares. En los diferentes continentes también se tienen experiencias de este tipo: Asia, África, Oceanía, América, Europa, de manera que prácticamente todos los países del orbe se encuentran vinculados a diferentes proyectos internacionales de evaluación.

Las naciones conforman en mayor o menor medida sistemas de pruebas de rendimiento escolar, destinadas a seleccionar aspirantes, promover de grado o nivel educativo, o como ocurre más recientemente, conocer múltiples aspectos de la educación para incidir en su mejoramiento. Así, se busca identificar el valor agregado de las escuelas, el desempeño de los docentes, el desarrollo de políticas de evaluación y el aprovechamiento de la información generada por las evaluaciones.

Ahora bien, impulsar sistemas amplios y fuertes implica tomar decisiones políticas y contar con inversiones no siempre disponibles, para las que se requiere luchar y fundamentar la importancia de obtener dicho conocimiento por su utilidad social. Los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE),²¹ han construido indicadores educativos cuyo propósito es comparar los sistemas de educación. El desarrollo de instrumentos, así como la recopilación y análisis de la información han llevado a establecer procedimientos estandarizados con definiciones comunes para favorecer la comparación de países.

Múltiples indicadores han sido construidos: correspondientes al contexto demográfico, social y económico de la educación; recursos financieros y humanos invertidos; acceso, participación y progreso en el sistema; transición entre la estructura educativa y el mundo del trabajo; contextos de aprendizaje y organización de las escuelas; el aprovechamiento de los estudiantes y los resultados sociales y laborales de la educación.

Entre otros elementos, se da seguimiento al gasto por estudiante en cada nivel de enseñanza y su relación con el PBI *per cápita*; las tendencias al aumento o disminución de los presupuestos educativos; las tasas de cobertura de los distintos niveles del sistema educativo; el gasto por alumno en cada nivel de la enseñanza; la incidencia del gasto privado en educación; la cantidad de

²¹ Esta sociedad se fundó en 1961, con sede en París, Francia. Tiene el propósito de coordinar las políticas económicas y sociales de sus 30 Estados miembros (México ingresó en 1994), además de otras actividades de vinculación que realiza con países no miembros que actúan como observadores, y otros que participan en actividades diversas.

alumnos por docente en los distintos niveles; así como las tasas de empleo y desempleo por tramo de edad, género y nivel educativo.

Igualmente, se consideran los salarios docentes en distintos tramos de la enseñanza y en diversos momentos de la carrera; la cantidad de horas anuales de instrucción y para ciertas áreas del currículum; el uso de computadoras en escuelas y hogares; los niveles de logro en lengua, matemáticas y ciencias, así como la relación de los mismos con los diversos factores familiares y escolares, además de considerar otros indicadores de desarrollo económico, social y cultural de los respectivos países.

Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA)

Para evaluar niveles de logro, la OCDE desarrolla un estudio comparativo a nivel internacional²², que incluyó a 43 países en 2000, en 2003 a 41 y en 2006 a 57 países, 30 miembros y 17 asociados. El estudio, denominado *Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA)*, mide los aprendizajes de los alumnos de 15 años de edad en lectura, matemáticas y ciencias. En este caso, no se evalúa el aprendizaje de contenidos curriculares específicos, sino el dominio de un conjunto de conocimientos y competencias –el dominio de procesos, la comprensión de conceptos y la capacidad para desempeñarse en diversas situaciones implicadas en los conocimientos– que se considera necesitan para su desempeño en la vida.

En el área de la lectura PISA evalúa la capacidad para leer diferentes tipos de textos (descriptivos, narrativos, expositivos, argumentativos, documentos, y tanto textos de prosa continua como otros de texto discontinuo); realizar diversas tareas vinculadas con la lectura tales como recuperar información específica, desarrollar una interpretación o reflexionar sobre el contenido o la forma de un texto; leer textos escritos para diferentes situaciones (por ejemplo, de interés personal o requeridos por una situación de trabajo o de estudio).

²² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *El Programa PISA en la OCDE, qué es y para qué sirve*. En <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/58/51/39730818.pdf> (26/08/2007).

En el área de Matemáticas se evalúa la adquisición de nociones como son: cambio y crecimiento, espacio y forma, probabilidad, incertidumbre y relaciones de dependencia; competencias para aplicar procedimientos, establecer conexiones, pensar matemáticamente y generalizar; el uso de las Matemáticas en diferentes situaciones de la vida real, es decir, en problemas que afectan a los individuos, comunidades o al mundo.

En el área de Ciencias PISA evalúa el dominio de conceptos de los principales campos científicos: Física, Biología, Química, etcétera, aplicados a temas fundamentales del entorno como son el uso de la energía, la conservación de las especies o el empleo de materiales; habilidades tales como identificar evidencia, extraer conclusiones, evaluarlas y comunicarlas; el uso de la ciencia en diferentes situaciones de la vida cotidiana, a partir de problemas del entorno geográficamente cercano como sería la localidad donde se habita, pero también del planeta que nos alberga.

Se realizaron evaluaciones los años 2000, 2003 y 2006. En cada ciclo de aplicación fueron evaluadas las tres áreas, profundizando en cada evaluación una de ellas. Además de los instrumentos de evaluación de aprendizajes, se aplican cuestionarios para recabar información sobre aspectos sociales y culturales de los estudiantes y sus familias; las actitudes y hábitos de estudio; características de las escuelas –por ejemplo, recursos humanos y materiales, si se trata de planteles públicos o privados, entre otros– y contextos de enseñanza. Respecto a las aportaciones de información para que los países conozcan su desempeño, el Programa refiere que:

A la manera del tablero de medallas de los juegos olímpicos, las tablas generales en las cuales se reporta el lugar alcanzado por cada país en las evaluaciones del proyecto PISA muestran, desde el primer ciclo iniciado en 2000...a ciertos países situados consistentemente en los lugares más altos, y a otros en la zona más baja de la escala. En buena medida, esto tiene que ver con las condiciones socioeconómicas de los países, sus trayectorias de desarrollo en las últimas décadas, y las carencias que algunos de ellos tienen,

debido a la pobreza, a la precariedad de algunos servicios públicos e incluso a las secuelas culturales de antiguos procesos de colonialización.

...Dicho en otras palabras, la información más relevante proporcionada por PISA tiene que ver con las explicaciones que ofrece sobre cómo y por qué fallan algunas poblaciones de alumnos. Las distancias entre los países con mejores resultados educativos, y los que tienen un índice mayor de fracaso en educación, deben quedar, en todo caso, como llamados de atención para la comunidad internacional, y para los miembros de la OCDE en particular, sobre la urgencia de moderar la desigualdad con mecanismos de cooperación.²³

Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias Naturales (TIMSS)

La Asociación Internacional de Evaluación del Logro Educativo (IEA) con cobertura en alrededor de 45 países en los cinco continentes, ha desarrollado el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS), con cuatro preguntas básicas que guiaron la investigación en los años noventa: ¿Qué se espera que aprendan los estudiantes?; ¿Quién enseña?; ¿Cómo se organiza la enseñanza?; ¿Qué aprenden los estudiantes?

Las pruebas de Ciencias Experimentales y Matemáticas fueron aplicadas en tres niveles de los sistemas educativos: en los grados de primaria que atienden a los alumnos de 9 años de edad –normalmente 3er. y 4to. Grados– en los grados de educación media o primaria que atienden a los alumnos de 13 años de edad; y en el último grado de la educación secundaria. Las pruebas en las que México participó fueron realizadas durante los años 1994 y 1995, y los primeros resultados comenzaron a ser publicados en 1997.

Las pruebas partieron de un análisis de los contenidos curriculares comunes a los países participantes e incluyeron tanto preguntas de opción múltiple como de respuesta abierta. Los países con mejor desempeño en Matemáticas fueron Singapur, Corea del Sur, Japón, Hong Kong y la República Checa. En Ciencias, Corea del Sur, Japón, Estados Unidos, República Checa e Inglaterra. El estudio permitió constatar la existencia de enormes diferencias en los desempeños de los países. Por ejemplo, los estudiantes de los países con

²³ *Ídem*, p. 26.

mejores resultados tienen un desempeño superior al del 95% de los estudiantes de los países con los resultados más bajos.

Además de los análisis de los resultados por áreas de contenidos, los informes incluyen ejemplos del tipo de actividades propuestas a los estudiantes y de sus desempeños; información sobre las prácticas de enseñanza en los distintos países y los hábitos de estudios y actitudes de los estudiantes respecto de las materias evaluadas. En 1999 esta evaluación fue aplicada en diez nuevos países y a partir del 2003 el TIMSS se convirtió en un esquema de evaluación continua con aplicaciones cada cuatro años en alrededor de 50 países, con la expectativa de encontrar tendencias a lo largo del tiempo; en 2007 se realizó una nueva aplicación, sin embargo, México no ha participado después de la experiencia de 1995.²⁴

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación

En 1994 se creó el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), con el propósito de apoyar el desarrollo de sistemas nacionales de evaluación en América Latina. La coordinación quedó a cargo de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO).²⁵

En 1997 el LLECE realizó el Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemáticas y factores asociados, en tercero y cuarto grados de la Educación Básica. El propósito fue conocer el efecto de factores internos y externos al plantel, sobre los rendimientos académicos, de manera que fuese posible aportar información útil para las políticas educativas que establecen los países de la región latinoamericana. Por esta razón, además de las pruebas para evaluar Matemáticas y Lenguaje, se aplicaron cuestionarios a padres, alumnos, docentes y directores.

²⁴ Puede consultarse al respecto: <http://timssandpirls.bc.edu/timss1995.html> (07/07/2008).

²⁵ Véase sobre el tema a J. Casassús, V. Arancibia y E. Froemel (1996) "Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de Calidad de la Educación" en: *Evaluación de la Calidad de la Educación. Revista Iberoamericana de Educación*. No. 10, enero-abril, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

En el estudio participaron 14 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. México participó en la investigación aplicando el conjunto de instrumentos –pruebas y cuestionarios– a una muestra nacional representativa, de acuerdo con el diseño establecido por el organismo coordinador. En Matemáticas, por diversos motivos el Informe sólo da cuenta de los resultados de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. La operación involucró una muestra total de alrededor de 55.000 escolares en cada una de las pruebas, a razón de unos 4.000 por país.

En el caso de Brasil la muestra no fue nacional sino que se seleccionaron tres Estados y dentro de ellos, tres municipios. En el diseño muestral se aceptó la exclusión de hasta el 20% de la población total de 3° y 4° grados de cada país. Los primeros resultados muestran a Cuba con resultados muy superiores al resto de los países en ambas áreas disciplinarias, seguida por Argentina, Brasil y Chile, con resultados superiores a la media latinoamericana.

De acuerdo con lo planteado, el interés por evaluar los resultados de los procesos educativos es cada día más fuerte. En la región de América Latina y el Caribe, durante los últimos años prácticamente todos los países han puesto en marcha mecanismos de evaluación de los resultados del sistema educativo, considerando la población nacional; en la mayoría de los casos a través de muestras de población, con la posibilidad de realizar análisis por tipo de escuela –urbano/rural; público/privado; y dentro de las públicas las diversas modalidades que pudiera haber– y por provincia, departamento o estado, según sea el tipo de división política del país.

En todos los casos se evalúan las áreas de Lenguaje y Matemáticas por considerarse dos sistemas de códigos de comunicación universales y básicos, y en otros –con menor proporción– Ciencias Naturales. Los grados evaluados en cada país varían de acuerdo con los niveles y edades que comprenden sus respectivos sistemas educativos.

3.2.3. El papel de la evaluación en las reformas

Como señalamos en el capítulo 2, los grandes programas de intervención del gobierno y otras instituciones sociales para apoyar a los sectores en desventaja, permitieron a partir de la década de los sesenta un mayor desarrollo de la investigación social, y desde luego, la educativa, con Estados Unidos a la cabeza, pues los recursos se otorgaban condicionados a las evidencias de resultados; esto impulsa proyectos de evaluación, lo cual implica diseñar instrumentos y metodologías apropiadas.

Ya para la década de los 90, las diferentes leyes de educación en diversos países plantean expectativas en este campo. Por citar algunos países de América Latina, las legislaciones de Colombia, Chile, Brasil y México, incorporan el tema de manera formal los primeros años de esta década.

Se alentó así la creación y aplicación de modelos de trabajo y la constitución de equipos humanos capaces de coordinarlos. En paralelo a la preparación de los aspectos más técnicos y operativos de la evaluación, se trabajó en concepciones teóricas sobre las problemáticas regionales: pobreza, desigualdad, exclusiones diversas, entre otras; sin embargo, el auge en el desarrollo e inclusive el interés mediático al que da lugar, es observado cuando los bancos y agencias internacionales incrementan su presencia.²⁶

De esta manera, las políticas de educación se hacen eco de una tendencia a favor de la inclusión de sistemas de evaluación que permitan seis objetivos básicos: seleccionar estudiantes y acreditar conocimientos, seguimiento de procesos y toma de decisiones, informar a la sociedad, establecer incentivos para escuelas y docentes, capacitar y actualizar maestros, investigar y construir conocimiento.²⁷

²⁶ B. Álvarez y R. Chesterfield (1997). "Dilemas y opciones de política para la evaluación educativa" en: *Evaluación y reforma educativa. Opciones de política*. Chile, PREAL. P. 364.

²⁷ Administración Nacional de Educación Pública (2000). *Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes en Educación Primaria en el Uruguay (1995-1999)*, Montevideo. ANEP- MECAEP-UMRE.

Dado que la evaluación puede ser utilizada para tomar decisiones de diferente tipo: incorporación, promoción y egreso de los estudiantes a lo largo del sistema; como indicador de la calidad de las escuelas, o del conjunto del sistema; así como dar seguimiento y retroalimentación a lo largo del tiempo, los países con recursos escasos deben considerar el mejor uso de los mismos y en ocasiones inclusive dudan entre la pertinencia de gastar en la evaluación y seguimiento de los resultados o en el mejoramiento de los propios insumos y la organización de los mismos.

En la misma línea, habría que señalar que los sistemas tienen una doble tarea: fortalecer la capacidad interna para diseñar y aplicar modelos de construcción de conocimiento, y atender las necesidades urgentes de evaluación de los programas en operación como parte de las reformas e innovaciones que tienen lugar en los países. Los sistemas educativos, por tanto, se preocupan por conocer los resultados de los esfuerzos que se hacen en el campo educativo, la eficiencia y relevancia de los mismos, el profesionalismo de los actores involucrados (maestros, directivos, administradores); y la escuela como espacio donde se generan relaciones y procesos múltiples.

No obstante las fuertes expectativas que genera la evaluación, no es posible soslayar que se trata de un campo atravesado por dificultades y limitaciones para lograr dos propósitos que le resultan relevantes: influir en las decisiones políticas para realizar las correcciones y cambios que se consideran pertinentes, y mejorar en la práctica los procesos educativos para elevar su calidad. En ambos casos, sobre la base de contar con el apoyo –como es su propósito– de una sociedad mejor informada y comprometida con un proyecto educativo que percibiera como propio, y atrajera su confianza para brindarle un respaldo completo. Como refiere B. Álvarez:

La fragilidad que caracteriza la relación entre la comunidad científica, las familias y escuelas y los organismos de decisión es particularmente preocupante en América Latina y el Caribe por dos motivos principales. En primer lugar porque, a pesar de la retórica política predominante, no se ha logrado establecer una actitud de responsabilidad colectiva en torno de la

educación pública ni se han establecido mecanismos eficientes de monitoreo del rendimiento de los sistemas escolares. La educación como proyecto de la sociedad en su conjunto es todavía una utopía lejana...²⁸

3.2.4. El desencanto por las reformas

En la misma línea planteada anteriormente, habría que decir que a la ola reformista de los 90s ha seguido una especie de agotamiento en los primeros años del siglo XXI, cuando se observa una reflexión de las consecuencias de las descentralizaciones, por ejemplo, y los nuevos esfuerzos por regresar a un Estado centralizado desde el cual partan decisiones y líneas de acción. ¿Por qué puede hablarse de un desencanto de la puesta en marcha de iniciativas y proyectos múltiples: lejos de frenarse, la desigualdad y exclusión social se expanden, asociadas a problemas estructurales de pobreza; los programas no siempre se acompañan de suficiente consenso, participación y calidad técnica; actores sociales nuevos en la arena política, etcétera.

Por citar un elemento clave para el éxito de un proyecto de mejora, se puede aludir al sector docente cuya influencia –sobre todo en los países de América Latina– es relevante social y políticamente, de manera que los procesos de cambios en la educación dependen en gran parte de su respaldo. En términos generales, la posición de los maestros ha sido de señalamiento a los efectos indeseados de la globalización y un capitalismo altamente generador de pobreza, por lo cual miran con recelo las acciones para las que se les pide participación. En esta línea, son importantes los planteamientos de Ángel Díaz Barriga y Catalina Inclán, referidos al caso de México:

El ideario de la reforma supone otra cosmovisión de la educación, donde lo pedagógico está ausente. La reforma tiene una serie de componentes implícitos que surgen de una panorámica de competencia –lo que obliga a los docentes a asumir una perspectiva de la mundialización, a concebir que no sólo sus estudiantes están compitiendo con los de otras escuelas, del país y del mundo, sino, lo más delicado, que él compite en su desempeño con otros

²⁸ B. Álvarez, *Op. Cit.* Pp. 12-13.

docentes en su escuela, país y mundo— en la que, lejos de asumir esta perspectiva, acepta una defensa gremial de su situación. La <<ideología>> del normalismo en México como defensa de un *ethos* gremial, no es más que una defensa contra todas estas competiciones. Defiende formar, educar, tomar contacto con su alumno, y a la vez se desilusiona del poco apoyo social, de los medios y de la misma familia respecto de lo que puede aprender un estudiante.²⁹

Consecuentemente, y dado que el maestro —al margen de cualquier retórica— es pieza clave al plantear medidas para alcanzar la calidad deseada, se requiere contar con su adhesión a los proyectos más allá de formalidades institucionales, sindicales o de interés administrativo-laboral con vistas a promociones. Sólo las propuestas de cambio que los docentes hacen suyas, tienen posibilidades de generar confianza y arraigo. El campo de la evaluación es particularmente sensible a una posición de aprecio o rechazo del colectivo docente.³⁰

Las reformas se producen de manera constante, pero sus efectos suelen ser vanos, crean ilusión de mejoramiento por las altas expectativas y discursos efusivos que las acompañan, pero no pueden alcanzar cambios reales por no abordar de conjunto la complejidad del sistema. En las actuales circunstancias se advierte como uno de los problemas centrales a los Estados nacionales asistenciales, por su excesiva burocracia ineficiente y por su rol intervencionista al planificar y regular la vida social. La solución que se plantea —en contrapartida— es una economía de libre mercado acorde con el capitalismo hegemónico de la época global.

Se comprende así la importancia atribuida a la transformación del papel del Estado, y empeño en la privatización de las empresas públicas, al transferir responsabilidades al sector privado; este nuevo pacto social guiado por un ideario neoliberal respalda la descentralización, concentración económica,

²⁹ Á. Díaz Barriga y C. Inclán (2001) “El docente en las reformas educativas: sujeto o ejecutor de proyectos ajenos” en: *Profesión docente, Revista Iberoamericana de Educación*, No. 25, enero-abril. Madrid, OEI. Consultado en: <http://www.rieoei.org/rie25a01.htm> (28/VI/2006).

³⁰ Véase sobre el particular a D. Vaillant (2004). *Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates*. PREAL, No. 31, 2004.

globalización en un sentido pero fragmentación regional en otro, mayor centralización de poder y polarización con la consecuente marginación social por un lado, y zonas de abundante riqueza que albergan a grupos con grandes privilegios, por otro.

El nuevo orden internacional, identificado con el esquema de desarrollo de los países más fuertes económicamente, impone a los débiles estrategias y recomendaciones favorables a dicho modelo. Las políticas de ajuste en la economía, privatización de empresas públicas, disciplina laboral, disminución del gasto en programas sociales, reordenamiento del sector financiero, reforma educativa, etcétera, se encuentran alineadas al logro de este nuevo orden social que trasciende fronteras para hacer convergentes y homogéneos los objetivos de integración e interdependencia a nivel global, pero con un claro dominio de las economías más desarrolladas.

En este contexto, las economías medias o emergentes invierten y transforman sus sistemas educativos de acuerdo con las grandes tendencias internacionales de modificación de las prácticas sociales. Las políticas educativas reproducen un discurso cuyo propósito es formar competencias que permitan la incorporación a un mundo que se redefine dentro de un nuevo pacto social. En esta línea, y siguiendo los planteamientos de Concepción Barrón:

La globalización se ha perfilado como el marco de análisis de una situación mundial y conflictiva, así como una compleja realidad en la que los acontecimientos se suceden con rapidez y trastocan el panorama internacional. Las instituciones educativas no son ajenas a dichos cambios, por lo que su tarea, además de caracterizarse por ser centros del saber científico y tecnológico de una época, es promover aprendizajes relevantes en los estudiantes y proveerlos de herramientas conceptuales y actitud para que puedan situarse en el mundo con capacidad de actuar e influir en él de forma consciente y crítica.³¹

³¹ C. Barrón (2004). "Formación profesional: modelos, perspectivas y orientaciones curriculares" en: C. Barrón (Coordinadora). *Currículum y actores. Diversas miradas*. México, CESU-UNAM, p. 42.

Tales tareas, sin embargo, al ser crecientemente complejas y sofisticadas, se tornan difíciles de afrontar por las organizaciones contemporáneas. Entre los aspectos que obstruyen la concreción de las reformas se encuentra –como ya se refirió y se tratará con más detalle en apartados posteriores– la resistencia de los maestros a identificarse con las mismas, al no compartir sus postulados, modificar estilos de trabajo y, lo más importante, crear circunstancias adversas donde la imagen de proverbial respeto y admiración que despiertan en diversas culturas, se torna desfavorable.

Las reformas se les presentan como un campo donde lo pedagógico pierde terreno, y se resta valor a los procesos para centrar la evaluación en los resultados. Cuando el nuevo espíritu de la evaluación prioriza la eficiencia de los aprendizajes, el maestro vive el desconcierto de la dificultad para instrumentar las mejoras y posibles recomendaciones, ante la complejidad de los procesos pedagógicos.

El maestro suele estar inmerso en una zona de conflicto cuando de enfrentar los cambios educativos se trata: se le exigen desempeños y resultados específicos que incrementan cuantitativa y cualitativamente sus labores, las cuales debe desarrollar en un entorno que demanda también mayor apoyo de todo tipo a los alumnos, por el agravamiento de los problemas sociales que viven unos y otros. Consecuentemente, el docente percibe que las reformas se realizan por técnicos o expertos distanciados de la realidad por la que transitan las escuelas, todo lo cual contribuye a no involucrarse a fondo en las mismas. En palabras de Cassasus:

Las reformas no ocurren en el vacío, sino dentro de un contexto de acontecimientos e ideas que las configuran. El “sistema de ideas” dentro del cual se produce una reforma es una primera categoría para su análisis. La segunda es el poder, entendido éste en dos acepciones: el contenido implícito de la gestión y la racionalidad jurídica en que la reforma se produce. La identidad constituye una tercera categoría que nos muestra las formas en que se generan las distintas percepciones desde los grupos participantes. La lógica de la reforma educativa es la de la reforma organizacional de la empresa, que

es ajena a la lógica docente. Radica aquí uno de los factores importantes de la crisis de identidad de los docentes y, por lo tanto, una de las causas de su resistencia a los cambios.³²

³² J. Cassasus (2002). “Los sistemas de ideas, el poder y la identidad (Comentarios al trabajo de J. Álvarez y O. Granados)” en G. Gutiérrez. *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina. Un análisis transversal de un seminario reciente*. Revista Digital UMBRAL 2000. No. 8, enero. [w ww.reduc.cl](http://www.reduc.cl) p. 7.

4. México frente a los procesos de mundialización. Cambios educativos de profundas consecuencias

No es el propósito desarrollar en este espacio la larga historia de la educación básica en México, cuyo interés y multiplicidad de acciones en el transcurso del siglo XIX, demandan una atención que sobrepasa el objetivo de este trabajo. Por tal razón, el esbozo tan breve que se presenta –el cual destaca los periodos de gobierno entre 1970 y 2000– sirva para poner en contexto el periodo 2000-2006, tanto en lo que respecta a las líneas generales del Plan Nacional de Desarrollo, como del Programa Nacional de Educación respectivo.

La nación que hoy se conoce como México ha vivido grandes momentos en su historia; los protagonizados por las culturas que habitaron el territorio antes de la llegada de los españoles –dejando importantes evidencias de los conocimientos y habilidades alcanzadas en diferentes disciplinas–. La etapa de conquista y el periodo colonial que les siguieron combinaron el uso de la violencia con los elementos culturales-ideológicos, y la educación desempeñó un papel primordial para sentar las bases de la nueva sociedad, no solamente en el ámbito de los valores, sino también en las esferas de la economía, la política, etcétera.

Tres siglos después se efectuó la Independencia respecto de España, y con ello la larga tarea de conformar a México como nación independiente. En tal empeño, jugaron un papel fundamental los ideales de libertad, justicia y democracia que presidieron los grandes movimientos sociales desde finales del siglo XVIII, a lo largo del XIX y principios del XX, en diferentes partes del mundo. Los precursores de estos cambios respaldaron sus planteamientos y acciones en las reflexiones y debates sobre la sociedad, que a su vez son consecuencia de ideas que corren a lo largo de la historia, y a través de la educación se logran transmitir y potenciar hasta germinar en rupturas

epistemológicas y transformaciones en las organizaciones humanas, que de tiempo en tiempo las sociedades suelen presenciar.

En la primera mitad del siglo XX mexicano, los efectos de la concentración de riqueza, desigualdad social y estilo autoritario y cerrado de gobernar, exacerbaron los conflictos que finalmente desencadenaron la Revolución de 1910, la cual propició transformaciones importantes en los niveles ideológico, económico, laboral, social. El nuevo pacto de gobierno y convivencia quedó plasmado en leyes y reglamentos, cuyo diseño fue muy avanzado y elocuente respecto a los propósitos de desarrollo y organización a los que el país aspiraba.

Sin embargo, muchos de los problemas que aquejaban quedaron irresueltos con las soluciones que se dieron, y persistieron agrandándose con el paso del tiempo. Políticas económicas insuficientes, no pertinentes o incumplidas permitieron el crecimiento de la polarización del ingreso; con ello, la fuerte diferenciación de los grupos sociales respecto de los bienes, servicios y capacidad de gestión frente al Estado. Así, la falta de oportunidades para vastos grupos de población, ha provocado exclusión, marginación y desencanto de una parte importante de la sociedad, todo lo cual presiona en la organización y cohesión de ésta en su conjunto.

Como resultado de los cambios que se dieron con la Revolución de 1910 en México, y los ajustes que las condiciones posteriores demandaron, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 3º entiende la educación como base de la transformación deseada para el país. Se le atribuye la misión de sustentar la democracia y cultura, así como impulsar el desarrollo socioeconómico y la mejora de los grupos marginados. La educación se convierte así en política pública cuya importancia para apuntalar otras políticas de Estado resulta indiscutible. Tal relevancia conlleva que se destinen recursos elevados para cubrir sus objetivos de crear infraestructura de escuelas, retribuir económicamente a docentes, directivos, y muchos otros pagos por servicios.

Ahora bien, conviene recordar que durante el siglo XX, el sistema educativo mexicano se conforma a través de tensiones o fuerzas sociales que inciden en las decisiones que el Estado toma, de manera que las políticas reflejan tales dinámicas en el ámbito educativo. De acuerdo con Pablo Latapí, pueden distinguirse cuatro fuerzas impulsoras: a) Demandas populares versus intereses de poder, b) Exigencias sindicales (y otras) del magisterio versus propósitos gubernamentales, c) Tendencias progresistas versus conservadoras, y d) lo nacional versus lo internacional.¹

4.1. Década de 1970

Al finalizar la Segunda Guerra y hasta 1970, México observó un crecimiento promedio superior al 7 por ciento; inclusive superior (11.7%) como ocurrió en el año de 1964. Los esfuerzos que se hicieron en educación fueron muy importantes, de manera que si en 1921, el país tenía un 71 por ciento de analfabetos, en 1970 la cifra había descendido a 23.9 por ciento, considerando las fuertes campañas de José Vasconcelos, Jaime Torres Bodet y Agustín Yáñez; los dos últimos, secretarios de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). Para 1970 se destinaba el 25 por ciento del presupuesto a educación; sin embargo, aún había amplios grupos sin acceso a la misma: 20 por ciento de la demanda de primaria y 25 por ciento de la de secundaria no tenían lugar en el sistema.

Siendo presidente Luis Echeverría Álvarez,² se profundiza la política económica de sustitución de importaciones, con un crecimiento de seis por ciento anual como promedio durante el sexenio, sin embargo, también se incrementó el déficit público, el endeudamiento y la inflación. Es preocupación del grupo en el poder enfatizar la ideología y los valores de justicia de la Revolución Mexicana y el papel del Estado como rector de la economía. En concordancia se plantea una Reforma Educativa congruente con este proyecto de nación. Sin embargo, no se definieron con precisión objetivos, metas,

¹ P. Latapí, coord. (2003). *Un siglo de educación en México*. México, Conca-FCE. Pp. 34-42.

² Cuyo secretario de educación fue Víctor Bravo Ahuja. En la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa, la cual desarrolló una amplia consulta social, participaron Víctor Hugo Bolaños, Ramón G. Bonfil, Consejo Nacional Técnico de la Educación, el Centro de Estudios Educativos y el Departamento de Investigaciones Educativas.

programas, aun cuando se perfilan de manera general grandes líneas de política.

La idea de cambio no es nueva, pues en la década anterior se empieza a plantear un discurso que en el futuro sería reiterativo: una reforma educativa dirigida a modernizar contenidos y métodos, enseñar a aprender, menos cantidad para dar lugar a mayor calidad, cooperación de padres para mejorar el sistema, etcétera. La doctrina educativa del Plan de Once Años de Torres Bodet pretendía aumentar la educación básica a nueve años, la secundaria correspondería a la enseñanza media, y el enfoque de la educación consideraría un método globalizador, analítico del todo a sus partes y la conveniencia de “aprender haciendo”.

En este marco, en los setenta se habla de modernizar a la SEP estimulando la descentralización, automatizar el registro de estudiantes y la información estadística, así como estudios múltiples sobre el sistema operativo. Se hace la propuesta de una educación básica que incluya secundaria, y se plantea el problema de la calidad, tanto como una manifestación de la incapacidad de leer inclusive en secundaria, como ignorancia de las operaciones básicas.

Al finalizar los años sesenta existe ya el reconocimiento de la reprobación y deserción en la primaria y secundaria, como problemas necesarios de resolver, así como profundizar en los obstáculos que conlleva la transición de uno a otro nivel, de manera que se piensa en el pase automático en la primaria y en la aplicación de una prueba para el ingreso a secundaria.

Con la creación del Instituto de Investigación Educativa en 1971, se inician estudios en torno a los aspectos anteriores, así como la búsqueda de comprensión respecto de los factores asociados al rendimiento de las primarias, en ese primer momento, de las públicas en el Distrito Federal. Se empiezan a trabajar una encuesta sobre problemas de la transición de primaria a secundaria, así como una ficha escolar acumulativa. Igualmente, la evaluación se convierte en tema de reflexión e interés, fortaleciéndose la idea de que la calidad debe ser mejorada.

En el sexenio destaca la necesidad de planear y evaluar, y se procede a la creación de la Subsecretaría de Planeación Educativa con perfiles técnicos diferentes, alentando la exploración de modelos de trabajo técnico modernos. Ya en 1965, la Comisión Nacional para el Planeamiento Integral de la Educación había emitido el Plan Nacional de Educación, primero en gran escala realizado por la SEP, mismo que se archivó por diferencias entre grupos. Sin embargo, este trabajo sirvió como antecedente para la planeación que tendría lugar con los presidentes Luis Echeverría Álvarez y posteriormente, José López Portillo.

El replanteamiento de la planeación como una disciplina y práctica serias, que implican compromisos de carácter público, conducen a considerar también la necesidad de evaluar la calidad del sistema, desde el rendimiento escolar, la retención en las escuelas, la gestión, la equidad, etcétera.³

En 1974, aparece la Subdirección de Evaluación y Acreditación, que entre sus tareas tiene la aplicación de pruebas para el ingreso de alumnos a secundaria, que se habían empezado a realizar desde 1972. En la primera parte del sexenio siguiente (1976-1982), el investigador Pablo Latapí plantea ya la conveniencia de contar con un organismo autónomo e independiente encargado de evaluar a través de muestras de población.⁴ Un estudio relevante de este periodo es la “Evaluación del rendimiento académico de los alumnos de 4º y 5º de educación primaria”, considerando no censos nacionales, sino muestras de población.

En 1976, se establece un acuerdo para basar la calificación final del curso en el conjunto de evaluaciones mensuales, independiente del examen final, que quedaría a juicio del docente. Se establecen actividades de recuperación por 15 días cuando no se alcanzaba el mínimo y se procede también a la modificación de la escala numérica de calificación. El debate por el “pase automático” se incrementa, tema que venía siendo tratado desde la década anterior, en gran medida estimulado por la idea de no reprobar para mejorar

³ E. Meneses (1997). *Tendencias educativas oficiales en México 1976-1988*. México, CEE-UIA, pp. 9-21.

⁴ Referido en E. Meneses, *Op. Cit.*, p. 203.

estadísticas disminuyendo la reprobación y deserción,⁵ pero también para satisfacer el ingreso y la promoción de estudiantes.

Se realizan las primeras pruebas para tomar decisiones sobre la distribución de alumnos de nuevo ingreso a secundaria. En esta etapa, si bien se mejoraron las cifras de atención a la demanda, en 1976 la información revela la existencia de siete millones de analfabetos absolutos, diez millones de personas con primaria incompleta y un millón sin acceso a la escuela.⁶

En este periodo se produce una renovación de programas y textos a partir de un enfoque de descubrimiento y exploración, los cuales sustituyen los creados en 1962. La presentación del material dará lugar a fuertes críticas de la Unión de Padres de Familia a los textos correspondientes a Ciencias Sociales y Ciencias Naturales.

En la siguiente administración política, correspondiente el sexenio de José López Portillo,⁷ se observa el descubrimiento y explotación de nuevos yacimientos de petróleo. La economía muestra una reacción favorable entre 1978 y 1981, pues se produce un crecimiento anual de más del ocho por ciento, sin embargo, también se tiene una deuda creciente, déficit en finanzas públicas, inflación, planta productiva atrasada, y presión de grupos empresariales para recibir trato preferencial. En 1982, al finalizar el periodo, se produce una devaluación del peso y una importante fuga de capitales. En este marco, se toma la medida de nacionalizar la banca y efectuar el control de cambios para frenar la crisis.

Si en los sexenios precedentes se planteaba la necesidad de hacer reformas, en esta etapa se refiere el propósito de considerar el plan como compromiso público. Se edita un Plan Nacional de Educación guiado por tal idea, el cual se

⁵ E. Meneses (1997). *Tendencias educativas oficiales en México 1976-1988*. México, CEE-UIA, p. 244-247.

⁶ E. Meneses (1997), *op. cit.*, p. 179.

⁷ Estuvieron al frente de la Secretaría de Educación Porfirio Muñoz Ledo y Fernando Solana. En la planeación de las acciones del sector participaron el Conalte, sectores del sindicato, representantes de diferentes Secretarías, del Congreso de la Unión, y asesores independientes entre los cuales se encuentra Pablo Latapí Sarre.

imprimió en seis volúmenes. Sin embargo, en el mismo hay poca definición de metas operativas, recursos y asignación de responsabilidades.

Al incorporarse Fernando Solana como secretario de educación, se replantea la planeación y se habla de la necesidad de evaluar la calidad de la educación, evaluar el sistema educativo, el 'rendimiento escolar', e 'ilustrar' a la opinión pública sobre el tema. De la misma manera, se considera la necesidad de reformar administrativamente el sistema, de generar la igualdad de oportunidades educativas, y mejorar la retención en las escuelas.⁸

Entre las acciones importantes, en 1978 se creó el Sistema Automatizado de Inscripción y Distribución (SAID); el Programa para Todos los Niños (13 centros de coordinación en zonas críticas) y se anunció la no realización de exámenes finales en Primaria: quien no tuviese cinco como promedio final no podría ser promovido al grado inmediato superior.

4.2. Década de 1980

En 1982, Miguel de la Madrid⁹ se enfrenta a una fuerte crisis económica con devaluación de la moneda e inflación. En 1985 se cambia la estrategia económica y de un modelo proteccionista se pasa a la apertura comercial con el ingreso al GATT, organismo que ahora es la Organización Mundial de Comercio. En este periodo se crea la ley de planeación y se perfila el Plan Nacional de Desarrollo como proceso de racionalización de las políticas públicas.

En los años ochenta, junto con otros países de la región latinoamericana – como fue señalado en el capítulo precedente– el país inicia cambios sustanciales dirigidos a la apertura internacional del mercado, limitando la rectoría del Estado en la economía y otras decisiones relevantes de carácter

⁸ E. Meneses (1997), *op. cit.*, pp. 9-21.

⁹ Fueron secretarios de Educación Jesús Reyes Heróles y Miguel González Avelar. Tuvieron fuerte presencia asesorando y coordinando actividades, Arquímedes Caballero, Julio Camelo y Benjamín Fuentes, entre otros.

social.¹⁰ El cambio de un modelo de desarrollo basado en la protección de sectores clave para la economía que le permitía no depender de las importaciones, a otro de estimulación abierta a la entrada de productos y servicios, ha ocasionado cambios significativos en la vida nacional. Muchos de estos cambios, muestran un signo contrario a las expectativas iniciales de crecimiento y desarrollo, por lo que la desesperanza ante las promesas que anunciaba el modelo económico de libertad irrestricta de las fuerzas del mercado, ha creado desolación.

Los añejos problemas de desigualdad socioeconómica, exclusión y marginación de grandes grupos de población se han agravado, dada la inserción de los países –profunda y difícilmente reversible–¹¹ en un esquema de globalización económica caracterizado por procesos productivos especializados a nivel internacional, mundialización del sistema financiero, redes a escala global de información-comunicación, y pautas sociales y culturales progresivamente compartidas a lo largo del planeta, por su capacidad de difusión y penetración simultánea en las conciencias de los colectivos.

En efecto, el modelo de apertura a la inversión y comercio en bienes y servicios, con grandes apoyos legislativos y de infraestructura, ha debilitado o acabado gran número de empresas nacionales. Se han concentrado producción y ganancias en pocas corporaciones extranjeras que se llevan sus ganancias e imponen condiciones desventajosas. Todo ello –profundizado por las crisis mundiales financieras y de otro tipo, que contaminan a todos los países dada la interdependencia en la que han sido colocados– complica el panorama de pobreza progresiva en amplios sectores. Esto resulta un

¹⁰ M. Pini y G. Anderson (1999) “Política educativa, prácticas y debates en los Estados Unidos. Reflexiones sobre América Latina”, en *OEI: 50 años de cooperación*. *Revista Iberoamericana de Educación*. No. 20, mayo-agosto, p. 13 Consultado en <http://www.rieoei.org/rie20a05.htm> (01/09/2006).

¹¹ E. Hernández (2005). “Escenarios de la pobreza ante el desarrollo demográfico y económico de México”. En: E. Zúñiga (Coord.) *México ante los desafíos de desarrollo del milenio*. México, Segob-Conapo. P. 22.

explosivo peligroso, cuando a pesar de necesitarse tanto, la cuestión social no es central en la agenda pública del Estado.¹²

La explicación más recurrente de los cambios que se gestaron a partir de los ochenta, es una combinación de factores conformada por la pérdida de competitividad de las exportaciones tradicionales y el debilitamiento de los mercados internos, sumados a un contexto de crisis fiscal y bancarrota financiera. Ello creó el contexto para la aplicación de un programa general de reformas, cuya línea general fue reestructurar las bases fundamentales de las economías de la región y de las relaciones entre el Estado y la sociedad.¹³

En este marco, los ejes centrales fueron el control de la inflación, la privatización de las empresas del sector público y la apertura al capital extranjero; la idea fue estimular la inversión mediante la supresión del proteccionismo y el intervencionismo estatal en la economía; la liberalización de los mercados de capitales y la vigilancia del cumplimiento de metas fiscales, así como dirigir la ayuda a los grupos sociales en condiciones de fuerte rezago.

Fue así como México perfiló un conjunto de políticas y acciones enmarcadas en un modelo de apertura al exterior y disminución de la participación del Estado. En la perspectiva de crear confianza para la inversión nacional y extranjera, y nivelar el déficit de la balanza de pagos, se impulsaron acciones para sanear las finanzas públicas, mantener estable el tipo de cambio, y bajar las tasas de inflación, entre otros.

La puesta en marcha del modelo reforzó la concentración de riqueza y desequilibró aún más una formación social ya de por sí caracterizada por la desigualdad, el rezago y pobreza de amplios sectores de la población, pues las grandes cantidades de dinero que entraron por la venta de empresas estratégicas del país, no mejoraron sus condiciones por la falta de una estrategia nacional, que tuviera como base su crecimiento y beneficio desde

¹² R. Cordera “Pobreza y desigualdad: la recuperación del desarrollo”. Intervención en el Foro Internacional sobre Políticas Públicas para el Desarrollo de México. Cd. de México, 7-8/02/2007. Facultad de Economía, UNAM.

¹³ E. Hernández (2005). *Op. Cit.* P. 71.

una perspectiva sólida. Así, los recursos se han usado con despilfarro y corrupción, ante la carencia de un proyecto de país equitativo y justo no en el nivel de lo retórico –lo cual sí existe en planes, programas y declaraciones múltiples– sino de las pretensiones y acciones reales.

En el terreno de la educación, surge con fuerza la idea de que a toda revolución social sucede su propia revolución educativa, que en este caso implicaría superar inercias del sistema, vencer conformismo, recuperar perspectiva a largo plazo, mejorar la calidad, la equidad y la cobertura, favorecer tanto la descentralización-regionalización, como la racionalización de los recursos; fomentar la participación social, en atención a la idea de que la educación es responsabilidad de todos. Igualmente, se plantea la urgencia de una reestructuración que atienda la formación docente. En este sentido, se defiende la premisa de que la sólida formación magisterial se traduce en una consistente formación del educando.¹⁴

Así, la noción *revolución educativa* se convierte en concepto mágico, como antes y después de este sexenio ocurre, e irradia toda la carga de sentido que la expresión contiene al discurso del propio Programa:

...las actuales circunstancias del país demandan un nuevo y magno esfuerzo educativo, que se proponga superar inercias, vencer el conformismo y recuperar la perspectiva de largo plazo...en la educación se decide el destino de México...Es a través de la educación que se aprende a ver los problemas del país, a examinarlos, a pensarlos y a definir una actitud frente a la vida y la sociedad. Por la educación el individuo llega a asumir como propios los valores nacionales. La educación, estrechamente vinculada a la vida social, preserva, solidariza y proyecta la unidad nacional.¹⁵

Para la educación básica, se marcan de manera muy clara cuatro objetivos prioritarios con sus respectivas líneas de acción: integración pedagógica (formulación de planes y programas, libros de texto para los educandos y de

¹⁴ Secretaría de Educación Pública (1984). *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. 1984-1988*. México, SEP, p. 19.

¹⁵ *Ídem*, p. 10.

apoyo para docentes, capacitación docente); calidad (sistema de evaluación, sistemas de información, supervisión, participación social, administración escolar y materiales didácticos necesarios); eficiencia terminal (programas de prevención y recuperación, capacitación a docentes, sensibilización a padres y educación especial); cobertura (servicio a niños de 5 años, secundarias técnicas en zonas marginadas y criterios para la ubicación de servicios).

Conviene destacar, que en torno a la calidad de la educación se plantea la creación del sistema de evaluación, así como sistemas de información, supervisión, participación social, etcétera, para atender el aprovechamiento escolar y mejorar su calidad. En ese sentido, la perspectiva es que el examen evalúa sólo la capacidad de retención del alumno; la calidad supone evaluación –comparación de los resultados con la norma– lo cual no ocurre, en principio por falta de normas. En las pruebas que se empiezan a aplicar (Aguascalientes, 1983 a 880 alumnos) sólo aprueban 13.9 por ciento en matemáticas, 30.4 en español, 36.7 ciencias naturales y 61.1 por ciento en ciencias sociales.¹⁶

En este marco, la pertinencia de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, se visualiza como instrumento que permite enriquecer la planeación y sustentar de manera objetiva la toma de decisiones. Se consideraba importante identificar los logros, el impacto, los obstáculos a los que se enfrenta la educación, y derivar las recomendaciones y propuestas necesarias.

En los años 20 la federalización de la educación aparecía como único medio para funcionar adecuadamente. Ante las inercias e ineficiencias que provocó, en 1973 se inicia la descentralización y en 1983 se adoptan medidas mayores para responder a las necesidades. La idea fue que el Estado conservara la posición rectora y asegurara vigencia y vigilancia de las normas jurídicas, así como de la congruencia de los contenidos y procesos educativos. Lo anterior, de acuerdo con los grandes propósitos del proyecto nacional, dado que la

¹⁶ E. Meneses, *Op. Cit.*, p. 292-93.

educación es a la vez derecho social fundamental, tarea básica del Estado y un servicio irrenunciable que ofrece el gobierno federal.

En materia de investigación educativa, hubo estudios sobre factores endógenos que afectan el rendimiento. Por ejemplo, el Instrumento de Diagnóstico y Clasificación para el Ingreso a Educación Normal (IDCIEN) 1984, el cual permitió la selección de aspirantes a las escuelas normales sostenidas por el gobierno federal. Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, se transfieren los servicios educativos y los exámenes pasan a ser responsabilidad de las entidades.

Al empezar la década de los ochenta, se habla de la conveniencia de impulsar un sistema de evaluación que se auxilie de otro de información, así como mejorar la supervisión y participación social, con el propósito de elevar el aprovechamiento escolar. En estos años, la reflexión en torno a la calidad de la educación supone su evaluación, en el sentido de comparar los resultados con los propósitos.

Ahora bien, no obstante reconocer la existencia de constructos teóricos e instrumentos para medir el aprovechamiento, haciendo uso de los mismos también para la selección y distribución de alumnos, se advierten las insuficiencias que muestran. Los exámenes existentes –aún esporádicos y heterogéneos– impiden comparar poblaciones, ya sea grupos, escuelas, regiones. Este hecho sería objeto de gran interés en años posteriores, dando lugar a una sofisticada coordinación internacional para realizar evaluaciones con la participación de múltiples países, como ya ha sido referido.

A partir de 1982, en los últimos tres periodos presidenciales del siglo XX, cuando el modelo económico se basa en la desregulación de la actividad económica y en la distancia del Estado de la actividad productiva, el crecimiento en promedio ha descendido notoriamente. El modelo neoliberal se fundamenta, entre otros aspectos, en la subordinación a las leyes del mercado, y desde esta perspectiva la planeación misma de la economía y otros aspectos de política social vendrían a ser un contrasentido. Quizá por eso los objetivos y

metas propuestas en los planes de gobierno no solamente no se alcanzaron, sino que se tuvieron resultados contrarios a las expectativas de los escenarios menos optimistas.

...20 años de programas, reformas y pactos que, a final de cuentas, no lograron estabilizar la economía, y sí tuvieron un costo social muy elevado: las desigualdades sociales y regionales se han incrementado, la pobreza y la marginalidad han crecido, el subempleo y el empleo informal se han constituido en la forma normal de participar en la economía para millones y millones de mexicanas y mexicanos.¹⁷

Con el afán de racionalizar las funciones del sector público, en la década de los setenta surgen los planes sectoriales; en los ochenta López Portillo ofrece el Plan Global de Desarrollo, que con De la Madrid y Salinas de Gortari cambiará a Plan Nacional de Desarrollo, documentos que reflejan la nueva orientación del proyecto de país: política de apertura de mercados, venta de empresas y sectores de la nación y renuncia del Estado a su papel de árbitro en los grandes problemas nacionales. El obstáculo fundamental radica en el modelo económico que se gestiona a nivel mundial y la dependencia y colonialismo de gran número de países, México entre ellos, respecto a las grandes potencias mundiales.¹⁸

Como se ha venido planteando, las consecuencias de aplicar tal modelo se traducen en bajos niveles de ingreso, incremento del desempleo, cierre de empresas pequeñas y aún medianas y grandes, y fuerte dependencia de las instituciones de crédito que fijan las megatendencias económico-políticas de los países, como son el Fondo Monetario Internacional y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Finalmente, los Planes Nacionales de Desarrollo, particularmente los diseñados a partir de 1982, con la

¹⁷ Presidencia de la República (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, p. 98.

¹⁸ La estructura de los planes nacionales y de los documentos –programas– específicos que cada sector establece consideran un diagnóstico que refiere los problemas del país, los objetivos de carácter social, económico y cultural, así como las metas de crecimiento y mejora en diferentes aspectos sociales. Si bien la normatividad obliga a este ejercicio de planeación, se observa un creciente vacío por la distancia entre propósitos y resultados, no obstante las estrategias que se emplean para lograr la participación y propuestas de grupos y representantes de la sociedad.

administración de Miguel de la Madrid, reflejan una progresiva alineación a tales políticas.

Los organismos internacionales imponían como condición para otorgar su apoyo financiero sanear las finanzas públicas, estabilizar la economía y reducir la participación del Estado en la actividad económica...

No obstante, los ajustes no dieron los resultados esperados. Las constantes devaluaciones, para mantener en equilibrio la balanza comercial, terminaron creando una espiral inflacionaria que se agravó con el colapso financiero de octubre de 1987.¹⁹

El Plan Nacional de Desarrollo establece líneas generales, que los programas sectoriales retomarán para profundizar sus propios propósitos, metas, estrategias y programas que permitan realizar las concreciones respectivas. Subyacen al mismo, principios y valores de democracia, justicia, equidad, libertad y tolerancia, como elementos articuladores de un discurso que pretende aglutinar la voluntad y el deseo de la colectividad por mejorar las condiciones de vida del país, una vez planteadas las necesidades y prioridades que se deben resolver.²⁰

4.3. Década de 1990

Miguel De la Madrid recibió al país en una grave situación económica, dificultada por la deuda externa y las circunstancias políticas y económicas a nivel mundial, como fue la caída internacional del precio del petróleo. A finales de su gobierno se produjo una fuerte devaluación, cuyos efectos trascendieron al gobierno de Carlos Salinas de Gortari quien asumió la presidencia en diciembre de 1988, en un periodo extremadamente complicado para México, pues la crisis continuaba afectando la economía nacional.

¹⁹ Presidencia de la República (2001). *Op. Cit.* p. 98.

²⁰ De acuerdo con la Ley de Planeación, la responsabilidad de la planeación nacional corresponde al ejecutivo federal con apoyo de su gabinete (Artículo 4º), quien envía el plan al Congreso para su análisis y aprobación (Artículo 5º), una vez aprobado se obliga la administración pública a su respeto (Artículo 9º); la consulta a la sociedad en torno al mismo, se señala en el Artículo. 20.

Con el planteamiento de apoyar la reducción de gastos, la decisión fue renunciar a gran número de empresas propiedad del gobierno que funcionaban con pérdidas. Se renegoció la deuda externa reduciéndola en un 26 por ciento e incluso, en 1991, se reportó el primer superávit en muchos años. Sin embargo, la apertura comercial sumada a diferentes acontecimientos que sobrevinieron, tuvieron como consecuencia la caída del peso al final del sexenio.

A partir de la década de los noventa se agudizaron eventos muy desafortunados, como fueron el progresivo desempleo y subempleo por recortes de personal y quiebra de pequeñas y medianas industrias, a lo que se sumaron los bajos salarios, creando todo ello un cuadro favorable para la inseguridad pública por una delincuencia que tiene sustento en la pobreza, desempleo, falta de expectativas y oportunidades sociales para amplios grupos de la población.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari,²¹ el gobierno ahonda la reforma económica y las privatizaciones se intensifican. De mil 155 empresas del patrimonio nacional en 1982, para 1988 se redujeron a 412, y en 1992, quedaban solamente 217. A partir de 1990 se privatizan empresas relevantes como Teléfonos de México y toda la banca comercial. Se formaliza la firma del TLC vigente desde enero de 1994, el ingreso a organismos económicos internacionales como OCDE, y firma de otros acuerdos comerciales. La reforma en la política económica implicó cambios de regulación en diversas áreas: transporte, energía eléctrica y turismo entre otras.²²

²¹ Como secretarios del ramo estuvieron Manuel Bartlett, Ernesto Zedillo, Fausto Alzati, Fernando Solana y José Ángel Pescador. El grupo “Nexos”, con académicos como Rolando Cordera y Héctor Aguilar Camín, reunieron en 1988 a especialistas en educación: Pablo Latapí Sarre, Gilberto Guevara Niebla, Carlos Muñoz Izquierdo, entre otros, para desarrollar un diagnóstico y propuestas sobre la educación nacional.

²² Si en todas las áreas de la economía han sido evidentes las consecuencias desafortunadas de la apertura a las importaciones masivas que siguieron a la firma del Tratado de Libre Comercio, el campo mexicano ha sufrido un fuerte deterioro, del que ha sido testigo impotente. Miles de trabajos agrícolas se han perdido y descuidado tierras de cultivo, de manera que la pobreza y el abandono crecen. Véanse al respecto los comentarios de J. Stiglitz “El TLC agravará pobreza de agricultores”, 18/12/2007, consultado el 13/04/2008 en: <http://jcoronadoc.blogspot.com/2007/12/premio-nbel-de-economia-critia-tlc.html>

Estas decisiones tienen impacto en el Programa para la Modernización Educativa y posteriormente en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, de 1992, a través del planteamiento de desafíos que la educación debe enfrentar para apoyar cambios que permitan a México cumplir su parte en los compromisos. Por lo mismo, se juzga urgente atender rezagos y calidad para reducir las asimetrías respecto a EEUU y Canadá.

El Programa para la Modernización Educativa, considera superar el marco de racionalidad ya rebasado y adaptarse a un mundo dinámico centrado en la calidad. Para alcanzar democracia, justicia y desarrollo, se advierte la necesidad de un modelo cuyos ejes son: equidad, diversificación de servicios, eficacia, calidad e integración educativa para el desarrollo económico. No menos importante se considera la reestructuración del sistema de acuerdo con las necesidades identificadas, y la formación y actualización docentes.

Hacia fines de los ochenta, con el nuevo sexenio, se retoma con énfasis el tema del sistema nacional de evaluación, inscribiendo en el mismo todas las actividades que se realizan sobre el campo. A la vez, se advierte la importancia de fomentar investigaciones que profundicen en las causas de la reprobación y deserción.

En este caso hay un amplio apartado en el programa sectorial dedicado a la evaluación educativa. Si bien se elogia el avance en modelos teóricos y la construcción de instrumentos tanto para evaluar el aprovechamiento de los alumnos, como para su selección y distribución, se deplora el hecho de que no se aplican exámenes uniformes y sistemáticos que revelen el nivel académico alcanzado comparando grupos, escuelas, etcétera. Por lo mismo, destaca la importancia de integrar un sistema nacional de evaluación con grandes líneas: evaluación del desempeño escolar, del proceso educativo, la administración educativa, la política educativa.

Es interesante observar, que si bien desde el sexenio anterior se habla del Sistema Nacional de Evaluación, las actividades que ampara el mismo son todas aquellas que se realizan tradicionalmente en las áreas que se vienen

dedicando a tales tareas, tanto a nivel central, como en el ámbito de las entidades federativas; de manera que cuando surge un proyecto o acción determinada, de manera natural se inserta en el Sistema. Sin embargo, llama la atención que en cada administración pareciera que se plantea por primera vez su creación, soslayando el antecedente.

Se formula también la necesidad de conformar un sistema nacional de exámenes, así como *ampliar las investigaciones sobre las causas que provocan la deserción y la reprobación especialmente en los tres primeros grados.*²³ Sin embargo, no resulta clara la distinción entre examen, medición, evaluación e investigación educativa, particularmente cuando de evaluación del logro y del proceso se trata. En esta etapa, la Dirección General de Evaluación, Incorporación y Revalidación, tiene a su cargo desarrollar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, lo cual se convierte en un tema recurrente –como se acaba de señalar– durante los años noventa.

En este marco, se expande el *IDANIS*, examen que mide habilidades básicas en áreas verbal, matemática y de razonamiento, a casi todas las entidades. Los resultados se ubican en 4 niveles de logro. En algunos casos se acompañan de cuestionarios de contexto, cuya información permitió desarrollar los primeros análisis multivariados de base censal, sobre el impacto de los factores de contexto en la calidad de la educación.

En el marco del Programa “Carrera Magisterial” 1992 se evalúan (miden a través de exámenes) dos factores: preparación profesional del docente, y aprovechamiento (aprendizaje de los alumnos). Las muestras no son representativas, por tratarse de un programa al cual podían incorporarse los docentes de manera voluntaria.

El estudio de evaluación inscrito en el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE, 1991-95), se trata de un mecanismo compensatorio a cargo del Conafe, orientado a mejorar la calidad de las escuelas en cuatro entidades

²³ Secretaría de Educación Pública (1989). *Programa para la Modernización educativa 1989-1994*. México, SEP, P. 55.

de mayor marginación. En este caso se realiza evaluación de aprendizajes, de los procesos en el aula, y se recaba información sobre el contexto socioeconómico de los alumnos.

Las Olimpiadas del Conocimiento Infantil (1993), constituyen un proyecto de aplicación de pruebas a estudiantes de 6º de primaria, 3er. nivel de cursos comunitarios, escuelas indígenas y escuelas particulares. Implica una coordinación importante a nivel nacional, por los diferentes tipos de educación que incluye; por otro lado, se trata de una prueba apegada a currículum y cubre un mayor número de contenidos: áreas de español, matemáticas, geografía, historia, ciencias naturales y educación cívica. Es una prueba altamente selectiva, pues participan los alumnos con más altas calificaciones de cada entidad (entre 10 y 30), para acceder a incentivos y becas que reconocen y premian su desempeño escolar.

Es importante señalar que a partir de los noventa también prosperan ejercicios de autoevaluación de escuelas, con el objetivo de fortalecer la reflexión dentro del centro escolar, identificar problemas y crear estrategias de solución. La idea era que la estructura escolar lograra darle sentido a los diferentes resultados e información que recibían de las pruebas de las que eran objeto, de manera que lograran desprender de los mismos las soluciones pertinentes de acuerdo con las condiciones de las escuelas; así como el conocimiento que docentes y directores tienen de manera directa de sus centros escolares.²⁴

En el periodo 1995-2000 la política para el crecimiento del presidente Zedillo da continuidad a la política neoliberal, en un marco de crisis económica muy aguda, lo que vendría a dificultar y en gran medida impedir alcanzar los objetivos y metas establecidas.

²⁴ Véase SEP (2001) *¿Cómo transformar las escuelas? Lecciones desde la gestión escolar y la práctica pedagógica*. Segundo estudio/diplomado. Vertiente de seguimiento. Reporte final, México, SEP, 99 pp. Igualmente puede consultarse SEP (2002) *¿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.

El Programa de Desarrollo Educativo de esta administración, considera a la educación como un factor estratégico para el avance del país. Previo a la publicación del Programa, se realizó una consulta popular con el fin de nutrir el mismo, tanto en el diagnóstico del sector, como de las soluciones más viables para asegurar la calidad de la educación básica. Entre las propuestas se presentan las del sindicato de maestros.

Dentro de los temas importantes se encuentran la cobertura, equidad, calidad y pertinencia. Se reafirma la necesidad de aplicar el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en la perspectiva de contar con mejores herramientas para atender los desafíos que se tienen, así como el Programa de Carrera Magisterial, cuyo propósito es apoyar al docente en sus tareas y revalorizar socialmente su función.

Nuevamente destaca la importancia de los sistemas de evaluación e información. El objetivo central es que a través de instrumentos de medición y otros recursos, se valoren congruentemente competencias, conocimientos y actitudes propuestas en planes y programas; resulta importante comparar logros a lo largo del tiempo y con diferentes poblaciones. La evaluación de competencias exige mayor esfuerzo; es necesario establecer estándares nacionales referidos a competencias de acuerdo con grados y niveles. También se percibe importante propiciar mecanismos de estímulos para los logros de grupos y planteles.

Al iniciar este periodo, se considera que la educación carece de suficientes instrumentos útiles para evaluar sistemáticamente el desempeño escolar y adecuar las políticas y decisiones a sus resultados. La actividad educativa sólo ocasionalmente se retroalimenta del análisis de los avances logrados y de las limitaciones para alcanzar las metas.²⁵ Por otro lado, *Los indicadores educativos existentes son resultado, antes que nada, del levantamiento de la estadística escolar –matrícula, número de maestros, grupos y escuelas- al*

²⁵ Secretaría de Educación Pública (1996), *Programa de desarrollo educativo 1995-2000*. México, SEP, p. 29.

principio y al final del ciclo lectivo...”.²⁶ En este sentido, se estaría midiendo la cobertura, pero no se evalúa.

El sistema de evaluación tiene entre sus objetivos medir los resultados educativos para construir indicadores de eficiencia, equidad y aprovechamiento. También se plantea la necesidad de tener estándares nacionales para medir y evaluar los resultados de aprendizaje. Por lo mismo, se trabaja el proyecto Estándares Nacionales de Español y Matemáticas (1998), cuyo objetivo es conocer el grado en el cual los alumnos alcanzan los estándares mínimos propuestos en los programas oficiales; para ello se definieron dominios o estándares a través de un trabajo de grupo de expertos.

El reto provino precisamente de la definición de dominios y estándares, escalas a utilizar, estimación de los resultados de acuerdo con el método Rasch que se decidió utilizar. Estas pruebas también fueron acompañadas por cuestionarios dirigidos a maestros, directores y alumnos, de manera que pudiese ser aprovechada la información para correlacionar los resultados de aprendizaje con las características de escuelas, procesos educativos y ambiente familiar.

En esta etapa se desarrolla el Programa “Evaluación de la Educación Primaria” (EVEP, 1996) a partir del PAREB, con la pretensión de generar series históricas sobre el logro de aprendizajes a nivel nacional; los grados considerados fueron 3º y 6º, y las áreas de conocimiento Español y Matemáticas. Para procesar información de contexto, se elaboraron cuestionarios para docentes, directores y padres de familia; habría cuatro aplicaciones más, incluyendo otras áreas de conocimiento.²⁷ El trabajo constituye el primer intento de evaluación con un carácter exhaustivo; como consecuencia de este proyecto las áreas de evaluación de los Estados fueron fortalecidas. Por otro lado, la distinción entre evaluación interna y externa, ambas complementarias y relevantes, fue destacándose a partir de proyectos como el mencionado.

²⁶ *Op. Cit.* P. 16.

²⁷ Véase a V. Velásquez (2000). “Hacia una cultura de la evaluación. 1994-2000”, en *Memoria del quehacer educativo. 1995-2000*, México, SEP.

Conviene reiterar que en México se logran impulsar estos proyectos a través de acuerdos e instrumentos legales que comprometen a diferentes actores: una estrategia de concertación: el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, donde participan el gobierno federal, gobiernos estatales y SNTE, 1992; un marco normativo: Ley General de Educación, 1993; y un informe nacional de política educativa, correspondiente al Programa de Desarrollo Educativo 1994-2000, el cual se renueva para el periodo 2000-2006, y presenta un nuevo actor social en el ámbito de la evaluación: el INEE.

La Ley General de Educación que se publica en 1993,²⁸ destaca la importancia de la evaluación, que tendrá una línea ascendente en los años posteriores. Quedan señalados los elementos sobre los cuales se sostendrá en el futuro: la evaluación nacional es atribución de la SEP, quien deberá efectuarla de manera permanente, sistemática, como base de las decisiones que tome en materia de educación, además de proceder a su difusión al conjunto de la sociedad.

Para realizar todos estos estudios a nivel nacional, se creó una importante red de cooperación entre oficinas centrales y estatales. Se constituyeron áreas estatales de evaluación, y reuniones nacionales y regionales que permitieron la capacitación de los equipos a través de cursos y diplomados diversos. Estas acciones, que no habían tenido precedentes, permitieron desarrollar un campo fértil para la reflexión y transmisión de saberes en el campo de la evaluación, que abonaron el terreno de lo que se había venido llamando una *cultura de evaluación*.

Estudios internacionales

En el capítulo 3 de este trabajo, se planteó el papel que juegan las evaluaciones internacionales en el marco de una tendencia ascendente hacia la clasificación y comparación entre países. En la década de los noventa se inicia la participación de México con tres evaluaciones educativas: a) Tercer

²⁸ Gobierno Federal (1993). "Ley General de Educación" en Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación (13 de julio).

Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias Naturales (TIMSS); 1995, 1999, y 2003; b) Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), 1997 y 2006²⁹; c) Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), cuyos preparativos iniciaron al terminar la década y ha dado lugar a tres aplicaciones: 2000, 2003 y 2006.

El TIMSS es un proyecto de evaluación coordinado por la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA). En el primer levantamiento, por ejemplo, se administraron pruebas de matemáticas y ciencias naturales a muestras de estudiantes de diferentes partes del mundo. Se registró una participación de más de medio millón de alumnos de cinco grados escolares, entre los 9 y 13 años, provenientes de más de 40 países, que fueron evaluados en más de 30 lenguas.

Se evaluó y recabó información de contexto sobre el medio familiar y escolar en el cual se desenvuelve el estudiante, en dos tipos de población: (1) 9 años de edad, 3º y 4º grados para algunos países, y (2) 13 años de edad, 7º y 8º grados para otros países, y 1º y 2º grados de secundaria, para el caso de México. La población 2 fue el objetivo central del TIMSS, por lo que los países pudieron elegir si participaban o no en la evaluación de los dos grupos restantes.

Cinco años después, en 2000, la Dirección General de Evaluación emprendió un estudio nacional, utilizando sólo las preguntas de opción múltiple de TIMSS 1995, (tres cuartas partes de las pruebas del TIMSS se diseñaron con preguntas de opción múltiple y una cuarta parte fueron de respuesta abierta, requiriendo a los estudiantes que generaran y escribieran sus propias respuestas). Los resultados de México –tanto los de 1995, como los de 2000– no fueron publicados por decisión propia.³⁰

²⁹ En 2006, al INEE correspondió realizar la segunda aplicación.

³⁰ En 2003, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), realizó un estudio a partir de los datos existentes.

El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) se creó en 1994. Su finalidad expresa ha sido apoyar el desarrollo de sistemas nacionales de evaluación en América Latina, bajo la coordinación de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO).

En 1997 se realizó el Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemáticas y Factores Asociados, en 3º y 4º de primaria, con el propósito de conocer el efecto de factores internos y externos al plantel sobre los rendimientos académicos, de manera que fuese posible aportar información para la toma de decisiones en los países de la región.

En el primer estudio participaron 13 países. México aplicó el conjunto de instrumentos –pruebas y cuestionarios a padres, alumnos, docentes y directores– a una muestra nacional representativa, de acuerdo con el diseño establecido por el organismo coordinador. Paralelamente, se decidió incorporar una muestra de escuelas públicas en 13 Estados.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha desarrollado el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA), cuyo propósito es identificar las habilidades para enfrentar la vida de los alumnos de 15 años. Estas habilidades en Matemáticas, Ciencias y Lenguaje, no están sujetas al currículo de cada país –diferentes entre sí– por lo que hay un importante esfuerzo para adaptar las pruebas, incorporando reactivos cuyos niveles de complejidad y lenguaje son –en los planteamientos conceptuales de la OCDE– homogéneos de acuerdo con las diferentes culturas.

5. Educación Básica en México al iniciar el siglo XXI

Enmarcado en un contexto mundial de profundos cambios, la sociedad mexicana ha vivido procesos políticos, económicos y culturales intensos. Al inicio del periodo que interesa para efectos de este trabajo (2000-2006), se produjeron las elecciones presidenciales, que crearon un escenario de retos inminentes para el país. Las propuestas de renovación de la vida nacional que surgen con la rotación de grupos, por la transferencia del poder en este despuntar de milenio, estuvieron acompañadas de un hecho insólito en la vida político-social de nuestro país: el partido en el poder, el PRI, había sido obligado por el voto ciudadano a entregar el gobierno al PAN después de más de setenta años de haberlo retenido.

Este hecho creó fuertes expectativas de cambio alimentadas por las propias promesas de gobierno, pero también porque la coyuntura ofrecía la frescura de la novedad y de las posibilidades múltiples que entraña el hecho de que fuerzas políticamente no desgastadas, imprimieran vigor y entusiasmo para modificar inercias, de manera que los planteamientos de construcción de un futuro inmediato más promisorio tuvieron una acogida si no esperanzada en algunos sectores, sí de ofrecer el beneficio de la duda.

Los planteamientos en torno a la calidad de la educación, la evaluación de la misma, y a su interior los aprendizajes de los estudiantes, fueron de gran interés para la comunidad educativa involucrada de manera directa en tales temas.¹ Igualmente relevante fue el hecho de proponer cambios que se vislumbraban sustanciales para atender esta materia, entre los que se encontraba la creación de un Instituto encargado de las tareas y dotado además de los recursos humanos, materiales, instrumentales y normativos para su funcionamiento. Sin embargo, este momento se inscribe en un presente histórico que trae consigo hechos del pasado, como ocurre con todos

¹ Ver: Poder Legislativo Federal y otros (2002). *La calidad de la educación en México: Perspectivas, análisis y evaluación*. México, Porrúa, 429 pp.

los procesos sociales marcados por una acción humana incesante. Veamos algunas de estas circunstancias.

En el año 2000, punto de partida del periodo de Vicente Fox Quesada, México cuenta con 98.4 millones de habitantes –al terminar el periodo, en 2006, hubo un incremento a 104.9 millones– dentro de sus fronteras,² y alrededor de 18 millones fuera, en diferentes partes del mundo. De acuerdo con el comportamiento demográfico observado, la tendencia sugiere una estabilización de la población entre 130 y 150 millones al terminar la mitad del siglo XXI.

Por lo anterior, se espera una disminución del sector con menos de 15 años de edad, pero un incremento del grupo que comprende los 15 y 64 años, edades consideradas laborables, así como de la población mayor a los 65 años. La desaceleración del crecimiento demográfico, aunado a otros factores, también incidirá en un mayor número de asentamientos pequeños y dispersos en el país, que en este periodo eran alrededor de 150 mil.

Igualmente se espera, por el comportamiento de los asentamientos al inicio de la década, un mayor crecimiento urbano, pues dos de cada tres mexicanos viven en centros urbanos,³ dada la expulsión que el campo ha hecho de pobladores que buscan mejores condiciones de vida en polos de desarrollo o localidades que consideran pueden explorar.

Los cambios que se han producido en la población en términos de ritmo de crecimiento, estructura de edades, migraciones y asentamientos, han repercutido en nuevos desafíos para la dotación de servicios, oferta laboral, patrones de consumo, y desde luego, para el medio ambiente, pues si en los últimos treinta años del siglo XX la población se duplicó, los bienes y servicios requeridos tienen un impacto en el entorno, por la sobreexplotación de

² Conapo. *Proyecciones de la población de México 2005-2050*. Consejo Nacional de Población-Secretaría de Gobernación. Consultado en <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/proy/RM.xls> (09/01/2008).

³ J. Hernández (2003) “La distribución territorial de la población rural” en: *La situación demográfica de México*. México, p.63. Consultado el 24/09/08 en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/2003/05.pdf>

bosques, cuencas hidráulicas, y otros recursos que generan un desequilibrio natural cuando se desabastece a las regiones de los mismos, a la vez que contaminan el aire, el agua y los suelos, hasta alcanzar altos niveles de riesgo para la sobrevivencia de las especies, entre ellas la humana.⁴

Las sociedades de fin de siglo XX e inicios del XXI, viven procesos inéditos en diversos órdenes de la vida social. Particularmente en las zonas urbanas se producen dinámicas que han modificado la percepción del tiempo y el espacio. Las fronteras son atravesadas por la información, mercancías, migraciones legales e ilegales; mayormente para realizar trabajos definidos de nuevas maneras por su variabilidad en tiempo, forma y contenido. Para ciertos sectores y áreas de vida, los controles de las instituciones se han debilitado, como es el caso de la familia, la escuela, la iglesia; por lo que también los valores y normas tradicionales que les daban sustento se han reconsiderado y aun modificado ante las nuevas realidades.

En algunos ámbitos, se comparten pautas culturales al estar inmersos en fuentes comunes de información y difusión de contenidos que tienden a ser fácilmente permeables en función de grupos de edad, nivel socioeconómico, intereses, etcétera. Los elementos globalizadores, sin embargo, si bien presentes en todas partes como signos de modernidad, no crean una cohesión social real, debilitan tradiciones y rompen con elementos que favorecían la convivencia.

5.1. El problema de la pobreza y la desigualdad

Como quedó asentado en el Capítulo 2, y en este espacio conviene recuperar, uno de los problemas más graves que sufre actualmente la humanidad es la pobreza, que se vincula directamente con el hambre de grandes regiones de la tierra, el desempleo, las altas tasas de natalidad, el deterioro del medio

⁴ A. Reyna y J. Hernández (2006). “Poblamiento, desarrollo rural y medio ambiente. Retos y prioridades de la política de población”. En *Situación demográfica de México. 2006*. México, Conapo. Consultado en: http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm2006/sdm06_12.pdf (10/01/08). Pp. 201-02.

ambiente y las migraciones en busca de mejores condiciones de vida, a través de todas las rutas que cruzan el planeta.

Esto contrasta con el hecho de que nunca antes la población había alcanzado tan altas expectativas de vida, conocimientos en diferentes áreas, herramientas que permiten una vida confortable, etcétera. La exclusión de amplios grupos del planeta no solamente de tales condiciones de bienestar, sino de aquellas, mínimas, que les permitirían cubrir necesidades básicas, crea un fenómeno de desigualdad alarmante desde todos los ángulos.

La pobreza es el elemento más significativo para explicar y entender los desequilibrios en el mundo, porque la esperanza de vida mayor, la alfabetización y en general, el aseguramiento de servicios prioritarios, se encuentran mejor cubiertos en los países desarrollados, ofreciendo un contraste muy marcado con los países que concentran una marginación más amplia. Se calcula que alrededor de mil millones de personas sufren pobreza extrema (menos de un dólar por día), mil quinientos millones sobreviven con menos de dos dólares. El 40 por ciento de la humanidad vive con menos de dos dólares al día.⁵

América Latina, región de gran desigualdad social, para 2007 contaba con 184 millones de personas pobres, de los cuales 68 millones son indigentes.⁶ Esto significa hambre cuyas consecuencias son la muerte directa, o enfermedades que acortan la vida y en otras condiciones serían curables; significa también analfabetismo, con marcadas diferencias de género donde las mujeres son mayormente afectadas, y otros múltiples problemas vinculados a la carencia de oportunidades para una vida digna.

Los países desarrollados, aquellos que cuentan con más altos niveles de renta, no presentan grados de desigualdad como los de los países considerados en

⁵ C. Davis (2008). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*. Informe anual 2008. Nueva York, p. 13. Consultado el 13/12/2008 en:

http://www.undp.org/spanish/publicaciones/annualreport2008/pdf/revIAR2008_SP-web.pdf

⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2008). *Panorama Social de América Latina 2008*, p. 4, consultado en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008_Cap1_Pobreza.pdf 15/12/2008.

vías de desarrollo, donde los recursos se sobreexplotan, se venden a bajos precios a las potencias, la industrialización es débil, el campo sufre abandono, y demográficamente siguen creciendo a tasas altas; todo ello ocasiona problemas sociales de diferente tipo: inseguridad, violencia, falta de empleo, alta emigración, entre otros.

Como parte de la comunidad de naciones, en México se reflejan los cambios importantes por los que atraviesa la humanidad, que debe adaptarse a nuevas pautas de vida sin haber resuelto, como se decía, problemas añejos de pobreza e inequidad. Así, se tiene que importantes reivindicaciones del presente se asocian a situaciones complejas que son resultado de los cambios profundos de los últimos años, combinados con rezagos históricos agravados en el momento actual: el papel de la mujer, la multiculturalidad de la sociedad, los problemas de los jóvenes,⁷ de los niños en situación de calle, entre otros, son de corto alcance en su atención, cuando un país acusa fuertes rezagos como ocurre con México.

La vulnerabilidad económica y frágil inserción social afecta a las mujeres de grupos desfavorecidos, indígenas, rurales o de zonas urbanas marginadas, pues son mayormente víctimas de prejuicios, nula o baja escolaridad y enfrentan la necesidad de trabajar con menores elementos para lograrlo, bajos pagos por su trabajo, etcétera. A pesar de la inequidad que aún se observa cuando de retribuir su trabajo se trata, o de reconocer su capacidad para afrontar cualquier responsabilidad, la participación de la mujer es cada vez mayor y las diferentes políticas sociales muestran un enfoque de género con miras a incidir en la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

A la situación específicamente relevante del papel de la mujer, se añade entre otras importantes, el hecho de que el país se componga mayoritariamente por población joven, circunstancia que prevalecerá los primeros 25 años del siglo, ocasionando problemas vinculados a la atención de este grupo con

⁷ C. Muñoz (2006). “Cambio demográfico y desarrollo social de los jóvenes”, en *Situación demográfica de México, 2006*. México, Conapo, en http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm2006/sdm06_07.pdf Consultado el 10/01/08 (Pp. 89-106).

características específicas. Otro elemento de trascendencia nacional se refiere a la conformación multicultural del país, que si bien enriquece al aportar tradiciones, lenguas y saberes diversos, se constituye en reto para cubrir demandas y necesidades particulares.

Por todo lo anterior, es posible decir que el mundo actual vive una crisis internacional inédita que México comparte. La desregulación de la economía no produce los cambios favorables deseados y no se atienden los grandes problemas asociados a la pobreza y desigualdad en amplias regiones del planeta. La gobernabilidad está siendo puesta a prueba ante los graves desafíos de los rezagos existentes, donde los derechos afanosamente conquistados y planteados en constituciones y pactos internacionales no se cumplen.

Los gobiernos respectivos son rebasados tanto por limitantes estructurales en el ámbito económico-social, como por ineficiencias políticas y administrativas derivadas de la corrupción, pugnas de intereses, desacuerdos, etcétera. Si las políticas en curso generan mayor desigualdad y pobreza, es evidente la necesidad de realizar los ejercicios de reflexión necesarios para comprender sus alcances, y revertirlas –si se hace evidente la necesidad de hacerlo– en aras de la dignidad humana.

5.2. Líneas de políticas en el Plan Nacional Desarrollo 2001-2006

En el mensaje introductorio de Vicente Fox, se plantea la relevancia que se atribuye a la educación: *La educación es la verdadera palanca para el progreso individual, la mejor avenida para la movilidad social, y la estrategia adecuada para ganar nuestro futuro. La educación será la columna vertebral de mi gobierno.*⁸ Dado que se le considera la columna vertebral para desarrollar al país, se propone impulsar una revolución educativa.

⁸ Presidencia de la República (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. P. IX.

Una vez más, como en los sexenios anteriores, el discurso rescata la palabra mágica aplicada a la educación: revolución, y nuevamente ésta vehiculiza el sueño histórico de la sociedad en cuanto a lograr el cambio, el desarrollo, el crecimiento en todos los órdenes de la vida. En este sentido, la educación se convierte en el instrumento no sólo para acceder a una vida de mayor calidad, sino que permitirá al país competir en el terreno internacional con el conjunto de naciones de la comunidad global.

5.2.1. Planeación participativa

Destaca la intención de mostrar que para que el plan del gobierno no fuese un ejercicio estéril, formal, al margen de las verdaderas expectativas de los ciudadanos, se tuvo el cuidado de ser construido a partir de la participación social, representada por todos o los más importantes sectores que la conforman; así, refleja y traduce en iniciativas factibles las propuestas emanadas de la gente.

Además, a través de un ejercicio de conciliación, se han logrado los consensos necesarios para dar forma a las mejores ideas, y plantear las mismas con una visión de continuidad que permita proyectar hacia los próximos 25 años, dando lugar a que se cumplan plenamente los procesos de planeación estratégica, seguimiento y control, así como el mejoramiento de la propia organización.

Dado que se considera al periodo de gobierno que se inicia como una “nueva etapa de democracia plena”,⁹ es posible observar gran confianza en las propias fuerzas sociales para hacer realidad el futuro que se propone construir. La democracia que permitió hacerse del poder, será la herramienta para comprender la realidad y actuar a sabiendas de que el futuro no es azar, o fuerza irremediable; al contrario, el futuro es historia en las manos de esa sociedad que tanto ha cambiado —es la percepción que transmite el discurso— y tiene el poder de imaginar y concretar sus deseos, es decir, hacer del plan una realidad.

⁹ *Ídem*, p. 11.

5.2.2. Los grandes principios

El Plan establece los principios medulares que guiarán a la nueva sociedad: reforma educativa para alcanzar calidad e igualdad de oportunidades, cambios para asegurar justicia social y democracia; abatir la impunidad, la inseguridad, etcétera. Lo anterior, considerando la situación de transición que observa el país en los siguientes cuatro grandes rubros.

Éstos son: economía (efectos del mundo global en comercio y finanzas, adaptación de la economía mexicana, mercado interno, tecnología de la información); política (el nuevo mapa de instituciones y grupos a partir de las elecciones del 2 de julio); sociedad (organización de la sociedad civil, cuestiones de género, cambios en la familia, grupos étnicos, entre otros); cuestión demográfica (transformaciones en el tamaño de la población, estructura por edad y las correspondientes demandas, tendencias en términos de efecto en ciudades y regiones, bono demográfico y uso de recursos).

En la perspectiva del Plan Nacional de Desarrollo, el proyecto de nación al que aspiraría la sociedad mexicana tendría a la educación como el ámbito capaz de ofrecer soluciones para los grandes problemas nacionales. De manera que solamente a través de una educación que forme integralmente en conocimientos, habilidades y valores cívicos y morales, será posible impulsar la justicia social, el mejoramiento económico, la participación ciudadana, el respeto al Estado de derecho, la lucha contra la corrupción e impunidad, y el desarrollo sustentable que a la vez preserve los recursos naturales.

El país que se desea construir –de acuerdo con el PND– será posible en la medida que se logre alcanzar una educación de vanguardia, una estructura integral de salud, un sistema económico dinámico, con calidad, incluyente y sustentable, capaz de impulsar de manera racional la competencia, a la vez que se logra convivir con democracia, seguridad, orden y respeto.

La visión del México al que aspiramos en el 2025 puede sintetizarse así: México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que

habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con un profundo sentido de unidad nacional.¹⁰

En el Plan hay una referencia explícita al papel que se atribuye a las políticas públicas, señalamiento importante porque se reconoce la responsabilidad del gobierno en la construcción de las mismas –finalmente se trata de políticas del poder ejecutivo federal– y la oportunidad privilegiada que ofrecen para dirigir las acciones pertinentes dentro de una sociedad. Los desafíos que afronta el país en los cuatro grandes ámbitos: social, demográfico, económico y político, dan lugar a la revisión de las políticas públicas y a efectuar las correcciones correspondientes.

Las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas principales de acción, a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública. Si bien las políticas públicas definen espacios de acción no sólo para el gobierno sino también para actores ubicados en los sectores social y privado, las diversas instancias del gobierno cumplen una importante función en el proceso de generación de políticas públicas. Los objetivos esenciales del Estado orientan el sentido y contenido de las políticas públicas. Éstas se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas concretos, criterios, lineamientos y normas.

Las políticas públicas están contenidas no sólo en planes, programas y asignación de recursos presupuestales, humanos y materiales, sino en disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas, así como decisiones emanadas de cortes, tribunales y órganos constitucionales autónomos. Las estructuras mismas de gobierno y los procedimientos aplicados por éstas, están influidos por las políticas públicas adoptadas por el Estado. Éstas son parte de la riqueza de un país, pero deben

¹⁰ Presidencia de la República (2001), *op. cit.*, p. 37.

revisarse constantemente en la búsqueda de un ejercicio eficaz de gobierno. La capacidad de un gobierno para cumplir su misión, está directamente vinculada a la solidez de las políticas públicas. Sin duda, un buen gobierno es aquel que opera a partir de políticas sólidas, y esto implica la capacidad de renovar sus alcances, sentido y contenido...¹¹

5.3. Programa Nacional de Educación 2001-2006

Como fue expresado anteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo se perfila ya la intención de hacer de la educación la base del desarrollo nacional. Proponerse un alto nivel de vida para los mexicanos, en el marco de competitividad que genera la globalización, sólo podrá ser posible recurriendo a una educación de calidad para todos.

En este sentido, el modelo evoca dos grandes propósitos del pasado: calidad y equidad, pero adiciona la idea de vanguardia, en sintonía con la entrada a un nuevo siglo caracterizado por los desafíos del entorno internacional; así pues, pretende se le perciba como un nuevo enfoque educativo para el siglo XXI.

Al reiterarse en el Programa la adhesión al artículo 3º Constitucional,¹² se convoca a la comunidad en su conjunto a dar su apoyo para impulsar los cambios que se proponen las políticas en torno al proyecto educativo, proyecto para el que previamente se habían desarrollado instrumentos de consulta con grupos considerados representativos de diferentes sectores de la sociedad.

Al menos en las formas, el Programa refleja una preocupación común, es decir, compartida, así como acciones y medios sobre los que se dieron acuerdos; subraya también la intención de prever un futuro –25 años– que trascienda la inmediatez de la administración en la que es concebido, por lo que se considera el corto y mediano plazos. Finalmente, el mensaje del secretario

¹¹ *Ídem*, p. 46.

¹² Recuérdese que el Artículo 3º Constitucional establece que la educación que el Estado imparta tenderá a formar armoniosamente a los integrantes de la sociedad y fomentará valores esenciales para la convivencia pacífica: democracia, tolerancia, independencia, justicia, solidaridad, fraternidad, amor por la patria. Todo ello se hará en un marco de educación laica, ajena a fanatismos y prejuicios, que respete derechos fundamentales sin distinción de sexo, origen, religión, etcétera.

Tamez Guerra plantea el compromiso de apoyar la educación pública, al reconocer su importancia social.¹³

En este marco, se expone en el texto la urgencia de afrontar tres retos fundamentales de la educación nacional: A) Cobertura con equidad –porque altos porcentajes de mexicanos no acceden a los servicios que les corresponden de acuerdo con sus rangos de edad, particularmente en zonas marginadas tanto urbanas como rurales. B) Calidad de los procesos educativos y de aprendizaje –dado que los conocimientos que se logran resultan contrastantes, desiguales, e inferiores a los esperados de acuerdo con los propósitos de planes y programas de estudio. C) Adecuada integración y funcionamiento del sistema educativo –en cuanto que los resultados en cobertura, calidad y equidad son atribuibles en parte al propio desempeño de las escuelas y en general, a las acciones u omisiones de las instituciones que ofertan el servicio educativo.¹⁴

Las grandes líneas que propone el Programa se consideran políticas de Estado en el ámbito educativo. En principio, la idea orientadora es la noción de ciudadano cualitativamente diferente que demanda el siglo que inicia. El hombre contemporáneo debe externar habilidades múltiples para afrontar un medio social que se ha modificado en su ritmo de vida, percepción y actuación frente al tiempo, el espacio, las relaciones familiares y laborales, entre otros aspectos.

Los niños que se forman hoy para desenvolverse como ciudadanos responsables en unos años más, requieren desarrollar valores, conocimientos y habilidades de mayor alcance. Constituir sujetos preparados para entornos más complejos, implica curar heridas y problemas pasados y actuar en el presente con la capacidad de prever y atender los escenarios futuros.

Es interesante el rescate que se hace de la noción de justicia para delimitar el concepto de equidad: justicia como solidaridad con el otro, reconocimiento de

¹³ SEP (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, p. 12.

¹⁴ *Op. Cit.* Pp. 16-17.

sus derechos, y en consecuencia, rechazo de la exclusión y desigualdad que puede sufrir; justicia como discriminación positiva para quien tiene menores oportunidades, de manera que se fortalezca la cohesión social, o al menos, se disminuyan los riesgos de anomia derivados de la desigualdad y pobreza que trae aparejada. Por otro lado, la perspectiva de la calidad como dimensión de la equidad, presenta como contrarios a vencer la inequidad y la baja o nula calidad.

En este sentido, se parte de que los alumnos que acceden a escuelas deficientes o pobres en calidad, son aquellos que vienen de hogares y contextos sociales menos favorecidos en infraestructura de servicios, capital cultural, y otras oportunidades que permiten ampliar y reforzar su educación. Se considera como medida de calidad con equidad, el ofrecer procesos educativos pertinentes a las necesidades de aprendizaje de los grupos más desfavorecidos, pues de lo contrario, hay un refuerzo de las brechas que los separan de aquellos que cuentan con mayores ventajas en los servicios que reciben.

De acuerdo con lo anterior, se reconoce el papel primordial de los docentes, para relacionarse con los alumnos en una perspectiva de favorecer la causa de la justicia-equidad-calidad, y del sistema en su conjunto para ofertar mejores servicios, con criterios de discriminación positiva para acortar las brechas de la desigualdad. En este segundo rubro, el Programa sitúa de manera privilegiada a la evaluación de la educación, por la posibilidad de incorporar a su campo de acción la dimensión de equidad. En otras palabras, la evaluación apoya a la equidad en la medida que identifica y explica los factores de desigualdad en la calidad en los diferentes tipos y modalidades del sistema, para proceder a su solución.¹⁵

Finalmente, y sin ser un asunto menor –por lo cual se retomará posteriormente– en el PNE, ocupa un lugar importante el tema de la responsabilidad social en la educación, lo cual implica mayor participación de la

¹⁵ *Ídem*, p.43.

colectividad como actor que también hace la diferencia en la tarea educativa, así como el tema de la tecnología al servicio de los procesos, y en general todas aquellas innovaciones que favorecen tanto a los alumnos como a los maestros para cumplir los propósitos educativos, cuando son adecuadamente aprovechadas.

5.3.1. El subprograma de Educación Básica

El Programa Nacional de Educación Básica –en realidad subprograma– plantea tres objetivos estratégicos con sus respectivas políticas. En el objetivo relativo a justicia educativa y equidad, las políticas se refieren a compensación educativa; expansión de la cobertura educativa y diversificación de la oferta; fortalecimiento de la atención educativa a la población indígena; y educación intercultural para todos.

En el objetivo relacionado a la calidad del proceso y el logro educativos, se plantean políticas de articulación de la educación básica; transformación de la gestión escolar; fortalecimiento de contenidos educativos específicos y producción de materiales impresos; fomento al uso educativo de las tecnologías de la información y la comunicación en la educación básica; fomento a la investigación y la innovación educativas; de formación inicial, continua y desarrollo profesional de los maestros.

En el objetivo sobre la reforma de la gestión institucional, las políticas se refieren al funcionamiento eficaz de las escuelas; federalismo en educación básica; evaluación y seguimiento; participación social; rendición de cuentas; desarrollo organizacional y operatividad del programa sectorial.

Se trata de 16 políticas con sus respectivas líneas de acción, metas y programas dirigidas a mejorar la educación básica en tres importantes esferas: la equidad, la calidad y la gestión institucional. Es importante destacar aquí, a reserva de que en capítulos posteriores se profundice en el punto, la separación que se hace entre evaluación y seguimiento por un lado; y calidad del proceso y el logro educativo por otro. La primera se considera un

instrumento de gestión, y no como parte inherente –al menos en esta separación de esferas que se realiza– de la calidad del proceso y el logro educativos. Esta distinción, que constituye una perspectiva errónea desde nuestro punto de vista, se observa de mejor manera en la formulación de los objetivos estratégicos respectivos:

Calidad del proceso y el logro educativos

Garantizar que todos los niños y jóvenes que cursen la educación básica adquieran conocimientos fundamentales, desarrollen las habilidades intelectuales, los valores y las actitudes necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida.

Reforma de la gestión institucional

Reformar el funcionamiento del sistema educativo con el fin de asegurar la eficacia en el diseño y puesta en marcha de las políticas, su evaluación continua, la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas, para garantizar una política centrada en el aula y la escuela.¹⁶

5.3.2. Los propósitos de la política de evaluación

Los propósitos que explicita un programa de gobierno, con rango de política pública, asumida y respaldada en leyes y normas que se derivan de la propia Constitución, tienen una gran fuerza discursivo-ideológica relacionada con la seriedad e importancia de tal estatus. La política de evaluación educativa considera un ámbito de influencia nacional, compromete a todas las entidades, autoridades educativas, docentes y alumnos del sistema. Lejos de ser pronunciamientos triviales, tanto los actores como los documentos que reproducen las intenciones y estrategias que deben seguir, son importantes fuentes de explicación e interpretación de la acción social correspondiente.

De los planteamientos que aparecen en el documento rector de la política educativa para el periodo 2001-2006, se desprenden cinco aspectos de gran

¹⁶ *Ídem*, p. 129.

relevancia para efectos de este trabajo: a) la consideración de la evaluación como instrumento de gestión; b) la noción de que la evaluación es un campo de conocimiento poco sólido; c) la inexistencia de un sistema nacional de evaluación como tal; d) la separación entre evaluación e investigación educativa; y e) inexistencia de un sistema de información suficiente y adecuado para apoyar las tareas de evaluación. En efecto, el Programa aludido refiere que:

La evaluación permanente y sistemática, que combina la participación de instancias externas e internas, es un importante instrumento de gestión. Permite contar con información que es útil para llevar a cabo acciones de mejora, así como para rendir cuentas a la sociedad. En la década pasada la noción de evaluación comenzó a ser aceptada; esta cultura, con todo, aún es frágil entre los responsables del sistema educativo. Este ha sido uno de los motivos de que pocas evaluaciones se hayan hecho públicas.

...todavía no se puede hablar de un auténtico sistema nacional de evaluación educativa, capaz de hacer frente a la tarea que le corresponde, ni hay suficientes especialistas para asumirla.

Por otro lado, a pesar de los avances en la investigación educativa, el sistema carece de mecanismos que le permitan beneficiarse de sus resultados para la toma de decisiones y el mejoramiento de la calidad...

Los procesos de evaluación, investigación e innovación educativa, necesitan contar con datos válidos y confiables sobre el Sistema, como el número de escuelas, maestros y alumnos, la permanencia, la deserción y la reprobación, entre muchos otros indicadores.¹⁷

En este marco, se plantea una línea de acción relativa a la información, evaluación e investigación en torno al sistema, que permita la rendición de cuentas, dando lugar a la difusión amplia de resultados y que la sociedad esté informada sobre los avances del Programa. En cuanto a la evaluación, el diagnóstico que se efectúa sobre su situación, lleva a proponer la creación de un organismo especializado encargado de la materia –el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación– así como mecanismos para integrar un

¹⁷ Véase SEP (2001), *op. cit.*, p. 69-70.

“verdadero y robusto Sistema Nacional de Evaluación Educativa”,¹⁸ entre ellos, los criterios para la calidad de las evaluaciones, su uso y difusión.

Todo ello persiguiendo que haya equidad, y en el entendido de que la aplicación de los instrumentos de evaluación no es una práctica extendida, por lo cual no se obtienen elementos para mejorar el sistema. De esta manera se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, quien es responsable también de establecer los lineamientos para el uso y difusión de las evaluaciones. La política de evaluación y seguimiento con su respectivo objetivo y líneas de acción, dicen a la letra:

Se promoverá la aplicación sistemática de instrumentos de evaluación y seguimiento y el desarrollo de investigaciones sobre el desempeño de los alumnos de educación básica, con el fin de utilizar los resultados de estos ejercicios para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y el funcionamiento de las escuelas.

Objetivo particular 3

Evaluar y dar seguimiento al avance en el logro educativo de los alumnos, su distribución regional y social, y a los factores que influyen en los resultados para fundamentar el diseño de políticas y la toma de decisiones dirigidas al mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación básica.

Líneas de acción:

- A. Fomentar la práctica de la evaluación e investigación para el diseño de políticas, programas y proyectos y para apoyar la toma de decisiones.
- B. Impulsar el desarrollo de mecanismos de seguimiento y evaluación de programas y proyectos educativos, dirigidos a su mejoramiento y ajuste continuos.
- C. Apoyar el establecimiento y la difusión del ejercicio sistemático de la autoevaluación escolar, como instrumento de diagnóstico y reorientación de las prácticas de atención educativa en el aula y en la escuela, para el logro de los aprendizajes de los alumnos.
- D. Establecer sistemas de evaluación de resultados del sistema educativo para rendir cuentas a la sociedad sobre el desempeño del mismo.

¹⁸ *Ídem*, p. 78.

- E. Utilizar los resultados de la aplicación de instrumentos de evaluación del logro, con base en estándares, para la evaluación continua de las políticas y programas de la educación básica.¹⁹

Finalmente, el planteamiento es que:

La calidad del Sistema Educativo Nacional y sus componentes podrán ser apreciados objetivamente, gracias a mecanismos rigurosos y confiables de evaluación que serán independientes de las autoridades, cuyos resultados se difundirán y utilizarán para el mejoramiento de la calidad; estos instrumentos de evaluación serán altamente valorados por los maestros, los directivos y la sociedad.²⁰

5.4. Educación Básica como componente del Sistema Educativo Nacional

5.4.1. La complejidad

Cada época contiene sus propios desafíos y circunstancias cargadas de tensión, por lo cual, no es la intención reivindicar para esta parte de la historia de la educación mexicana una suma mayor de problemas que en las etapas precedentes, sino subrayar que existen circunstancias inéditas de acuerdo con coyunturas específicas que corresponden a las diferentes generaciones enfrentar.

Es en esta perspectiva que se advierte la acumulación de retos que los sistemas educativos contemporáneos deben atender, y es en este sentido que se habla de la complejidad inherente a cualquier sistema, y en el caso de la educación, destacar la existencia de características que son indicativas de la dificultad que encierra y de la inestabilidad en la cual también se mueve como sistema.

¹⁹ *Íbidem*, p. 155.

²⁰ *Ídem*, p. 87.

Un tipo de dificultades lo representa el propósito de transformar personas, seres humanos que en sí mismos son organismos altamente complejos; las dimensiones que lo conforman (más de treinta millones de seres humanos – solamente hablando de alumnos– distribuidos en cerca de dos millones de kilómetros cuadrados que conforman el territorio nacional); las normas y reglamentaciones diversas a las que da lugar, así como el personal que apoya y coordina todos los establecimientos que maneja.

Otro tipo de circunstancias que conllevan problemas, es la multiplicidad de relaciones tanto internas como externas que le permiten estar comunicado e interactuar; los tiempos cortos y largos que pueden servir de referencia para determinados objetivos y metas; los problemas económicos que debe resolver y limitan su operación por un lado, frente a las demandas de cobertura, eficiencia, acciones compensatorias, y calidad que se le presentan; la consideración de grupos de interés y concepciones diversas; el necesario establecimiento de consensos, etcétera.

Todo esto plantea dilemas para la conducción de un sistema educativo, que si bien comparte con todas las instituciones de la organización social, demanda a su vez una coherencia de fines, dirección, previsión, coordinación y seguimiento específicos; en fin, apegarse a pautas que permitan hacer funcionar con cierta estabilidad un sistema de tales proporciones. En este marco, Alain Michel plantea:

En un contexto menos <<determinista>>, dado que es más inestable, más complejo o más caótico, el abandono de las pretensiones de planificación a medio y a largo plazo no significa renunciar a dominar el futuro. Muy al contrario, lo que hace falta es determinar las orientaciones, las finalidades y los objetivos con conocimiento de causa, esto es, partir de informaciones fiables sobre el presente y el pasado, con el fin de poder percibir mejor los diferentes futuros posibles. En otras palabras, la conducción precisa a la vez una función <<vigía>>, especialmente para la detección de los hechos que nos revelarán el futuro...medios de previsión de los posibles futuros, una actitud prospectiva que considere las tendencias más fuertes, los riesgos de desviación o de ruptura o incluso de bifurcaciones. Resulta especialmente necesario que esta

actitud prospectiva se centre en el largo plazo en la medida en que el mundo evoluciona rápidamente...visto que se trata de forzar todo lo que sea posible el curso de los acontecimientos en la dirección que se desea que tomen.²¹

En el caso de la realidad mexicana, el Sistema Educativo Nacional consideraba una matrícula en la modalidad escolarizada de 30 millones 206 mil 150 alumnos al iniciar la administración del presidente Vicente Fox, población que supera el número de habitantes de docenas de países en el mundo. Para atender tal demanda, se contaba con un millón 498 mil 479 maestros y 221 mil 754 escuelas.²²

El desafío de carácter cuantitativo es relevante, pues salta a la vista que manejar un sistema de tales proporciones ofrece retos superiores y más complejos que los enfrentados por los países cuyas estructuras educativas son más pequeñas, y por ende, menos demandantes de recursos y otros factores, lo cual simplifica aspectos de su operación.

Esto no solamente implica obtener partidas económicas para cubrir las necesidades de recursos humanos y materiales que exigen los sistemas de grandes dimensiones, sino también afrontar la complejidad de la organización misma, que se refleja en una combinación muy alta de posibilidades de riesgo, de fallas, de dilemas inesperados. En otras palabras, se potencian las contingencias ante las cuales se requiere constantemente responder.

Una de las respuestas, de tipo legal, a un sistema de la amplitud y retos del mexicano es la que ofrece la Ley General de Educación, al delimitar los elementos y funciones generales que conforman a la institución. Así, ésta se constituye por sujetos entre los que se encuentran educandos, maestros y autoridades educativas; normas jurídicas cuya observancia hace posible regular actos tanto individuales como institucionales; planes, programas,

²¹ A. Michel (1996). "La conducción de un sistema complejo: la Educación Nacional", en *Evaluación de la Calidad de la Educación. Revista Iberoamericana de Educación* No. 10, enero-abril, España, p. 20.

²² Existen también las modalidades no escolarizada y mixta. Los datos corresponden al ciclo escolar 2001-2002, estimado de la DGPPP. Citado en SEP (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, SEP, p.56.

métodos y materiales educativos, los cuales permiten los procesos de enseñanza-aprendizaje; instituciones tanto públicas como privadas y organismos descentralizados, entre otros;²³ igualmente se consideran los diferentes tipos de servicios: educación inicial, básica (que incluye preescolar, primaria y secundaria), especial, media superior y superior, básica para adultos, y formación para el trabajo.²⁴

Si bien la Ley General de Educación plantea las atribuciones de las diversas autoridades educativas, interesa recordar que son competencia exclusiva del ámbito federal, cuya aplicación cubre a toda la nación: determinar planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de tales niveles; establecer el calendario escolar respectivo; elaborar y actualizar los libros de texto gratuitos; planear, programar y evaluar el sistema; regular créditos, revalidaciones y equivalencias; y, entre otras de gran relevancia, todas aquellas acciones que garanticen el carácter nacional de la educación básica, normal y demás para la formación de maestros de educación básica.²⁵

La educación básica constituye a su vez el subsistema de mayores proporciones dentro del conjunto: 23 millones 764 mil 972 alumnos matriculados en el periodo referido, atendidos por un millón 24 mil 284 maestros que cumplen sus tareas en 201 mil 763 escuelas. Dentro de este subsistema, la Primaria destaca por la alta demanda que recibe atención (14 millones 833 mil 889 alumnos en 99 mil 558 escuelas, apoyados por 549 mil 875 maestros). Preescolar y Secundaria, los dos extremos de este tramo educativo, siendo altamente relevantes por las funciones que cubren representan entre los dos menos de la mitad del conjunto.

Para cerrar este punto en torno a la complejidad inherente a un sistema de las dimensiones del relativo a la educación en México, es interesante destacar que, cuando Pablo Latapí entrevistó al secretario Reyes Tamez Guerra en

²³ Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1993). *Ley General de Educación*. México, Diario Oficial de la Federación. Artículo 10.

²⁴ *Ídem*. Artículo 37.

²⁵ *Ídem*. Artículo 12.

2004, sobre ciertos temas específicos de su periodo, ante la pregunta expresa respecto de lo que un presidente espera de su secretario de educación, éste respondió lo siguiente:

En ese sentido lo que le puedo comentar son las instrucciones que he recibido del presidente Fox. En primer lugar, mantener operando de manera estable el sistema educativo nacional, vigilando el cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 3º constitucional. En segundo término, priorizar y hacer hincapié en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza, sin descuidar los aspectos de cobertura y equidad. Finalmente, impulsar el federalismo educativo, sobre la base de que la educación es asunto de todos.²⁶

5.4.2. Los propósitos

Existen fines que la educación persigue y atributos generales de la misma que comparten todos los tipos y niveles educativos, plasmados originariamente en el Artículo 3º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y recogidos y normados de manera más específica por la Ley General de Educación. Sin embargo, destaca la relevancia que tiene la educación básica para dar sentido y concreción a los principios que comprometen a la educación.

La razón principal es la etapa de formación en la cual se encuentran los educandos: infancia y parte de la adolescencia, lo cual los hace atravesar una etapa de vida altamente receptiva y propicia para incorporar valores, hábitos, conocimientos y habilidades que devienen base para aquellos que tendrán lugar en los niveles subsiguientes.

Esta época del desarrollo donde la personalidad es altamente moldeable y el individuo madura procesos cognitivos –cuyo logro exitoso supone una guía adecuada– requiere un cuidado extremo en la capacitación y actualización docente, por el papel protagónico que tiene en el aula;²⁷ la preparación de los planes, programas, métodos y materiales didácticos; entre otros elementos a

²⁶ P. Latapí (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México, FCE, p. 231.

²⁷ L. Stenhouse (1987). *Investigación y desarrollo curricular*. Madrid, Morata, p. 109.

considerar. De esta manera, las orientaciones de carácter general que aportan los textos normativos, ofrecen una lectura especial, resaltada podría decirse, cuando se traducen a las necesidades de la educación básica. Es en esta perspectiva que interesa plantear algunos de los rasgos centrales identificados en el referido Artículo 3º Constitucional.

Se parte de que la educación es un derecho de toda persona cuyo propósito es desarrollar de manera armoniosa e integral las facultades inherentes al ser humano, y fomentar valores como serían la justicia, solidaridad, amor a la patria, e independencia. Se propugna por una educación que erradique servidumbres, prejuicios, fanatismos; y esta lucha contra la ignorancia lleva a orientar los procesos de conocimiento con base en los avances científicos, desligados de cualquier religión. Consecuentemente, uno de los pilares más apreciados del precepto constitucional, es la declaración de laicidad a la cual debe apegarse la educación que imparta el Estado.

En concordancia, se estipula la necesidad de formar en y para la democracia, por lo cual más allá de tener formalmente un régimen político con estas características, el sistema de vida debe fundarse en el mejoramiento económico, social y cultural; ayudar a la comprensión de los problemas del país; y –algo fundamental– a la convivencia humana, con todo lo que ésta representa en términos de alentar el respeto a los derechos del otro, la tolerancia, etcétera.

Para apuntalar tal concepción de la educación y dar sentido a la importancia que se le atribuye, se declara la obligatoriedad de los tres niveles que conforman el subsistema de enseñanza básica y la responsabilidad del Estado de proporcionar de manera gratuita el servicio. Ello asegura, en el plano normativo, que toda persona cuente al menos con la educación básica, e independientemente de que se prosiga hasta alcanzar los niveles superiores del sistema educativo, exista un piso común que, como se planteó anteriormente, dote de los conocimientos capaces de desarrollar integralmente las potencialidades humanas, lo cual también incluye desarrollar las

capacidades artísticas y físicas, a través del deporte, el cuidado de la salud y la apreciación de las diferentes manifestaciones culturales.

Los propósitos educativos, y de acuerdo con la especificidad de la educación básica, encuentran eco en los planteamientos según los cuales se aspira a que niños y jóvenes aprendan a desarrollar sus facultades afectivas e intelectuales, a la vez que se enseñan a convivir sabiendo respetar y valorar las diferencias, todo ello permitirá el mejoramiento individual de quienes serán ciudadanos y deberán ejercer con responsabilidad y conocimiento los derechos y obligaciones en el conjunto social. Al mismo tiempo, la sociedad será un conglomerado con mayor capacidad de cohesión y bienestar, en la medida que sus integrantes sean capaces de reforzarla en esa línea. En síntesis, el proyecto que se plantea en el año 2000 al respecto considera que:

La educación básica –preescolar, educación primaria y secundaria– es la etapa de formación de las personas en la que se desarrollan las habilidades del pensamiento y las competencias básicas para favorecer el aprendizaje sistemático y continuo, así como las disposiciones y actitudes que normarán su vida. Es, además, el tipo educativo más numeroso del sistema educativo nacional: se estima que en el ciclo escolar 2001-2002 están matriculados en la escuela básica casi uno de cada cuatro mexicanos y la población atendida representa 79% del total de estudiantes del sistema escolarizado, por ello, la enseñanza básica es un ámbito de alta prioridad para el Gobierno de la República.²⁸

5.5. La Educación Básica y sus problemas

A principios de siglo XXI, la educación en general, y en particular la de tipo básica, enfrenta retos vinculados a la cobertura, la equidad y la calidad de manera prioritaria. Esto es más marcado aún en países caracterizados por grandes desigualdades sociales como el nuestro. En efecto, tanto factores demográficos como expectativas sociales convierten a la escuela y su

²⁸ Secretaría de Educación Pública (2001). *Op. cit.* p. 107.

universalización, en un bien apreciado en alto grado,²⁹ lo cual presiona sobre el Estado para proporcionar el servicio de manera que cubra la demanda de los diferentes grupos en edad de acceder al mismo.

Ofrecer el servicio, sin embargo, también exige considerar las condiciones heterogéneas de la población, y los requerimientos de apoyo especial de grupos con graves problemas de exclusión de los satisfactores mínimos; tal situación obliga a tener presentes criterios de equidad y justicia social cuando de ofrecer educación se trata. Ahora bien, para alcanzar los objetivos de desarrollo individual y colectivo que persigue la educación, se precisa considerar criterios de calidad, de manera que los aprendizajes favorezcan los cambios esperados en los educandos. Es por ello que, entre los problemas más serios que afronta la educación básica, se encuentran los concernientes a la cobertura y la calidad con equidad de la misma.

5.5.1. Cobertura

Los cambios a lo largo de los siglos XIX y XX en México, permitieron que de una sociedad donde grupos pequeños con privilegios de clase podían tener educación y la gran mayoría era analfabeta, se pasara a otra donde acceder a la escuela se garantiza en las leyes que rigen al país. Este hecho ha marcado profundamente las aspiraciones y logros de las generaciones posteriores a la Revolución.

Al concluir la etapa bélica el promedio de escolaridad era de un año y el analfabetismo mayor al 65%, al iniciar el sexenio que nos ocupa casi la tercera parte del total de la población asiste a la escuela; el promedio de escolaridad es casi de 7.7 años, y la población analfabeta es menor al 10%, siendo la mitad adultos mayores de 49 años. Si de acuerdo con los datos existentes, en el año de 1900, a la primaria solamente asistían 7 mil 469 alumnos, en el 2001 lo

²⁹ S. Schmelkes “La educación básica” en P. Latapí, coord. (2004). *Un siglo de educación en México. II*. México, FCE, p. 175.

hicieron 14 millones 833 mil 889; y si en 1930 asistían 17 mil 392 a secundaria, en 2001 eran 5 millones 465 mil 167 alumnos.³⁰

A pesar de las cifras anteriores, que muestran incrementos sustanciales de cobertura por parte del sistema, existen rezagos preocupantes que impiden evaluar satisfactoriamente la tarea al respecto. Estos rezagos, como se observará también en el aspecto de la calidad, tienen mayor presencia en regiones con fuerte presencia de comunidades dispersas, zonas indígenas, grupos en situación de calle, discapacitados, y jornaleros como los agrícolas, que siguen las rutas del cultivo de los productos llevando consigo a sus hijos, lo cual significa posponer, interrumpir, o cancelar definitivamente la incorporación a la escuela. Alrededor de un millón de niños en el rango de 6-14 años no asisten a la escuela, la mayoría procede de estos grupos con dificultades para dedicarse plenamente a los estudios por las limitadas oportunidades que se les presentan.

Existen diferencias muy significativas entre el perfil educativo del pobre y el del que no lo es. Como promedio, los cabezas de familia del 10% con más ingresos han concluido 11.3 años de escolarización, el equivalente de la titulación en la enseñanza secundaria; éste es siete años más elevado que el de los cabezas de familia del 30% más pobre de la población, quienes como promedio ni siquiera han completado la enseñanza primaria (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998, 17). Los fosos educativos entre ricos y pobres son más grandes en los países con mayor desigualdad de ingresos (más de ocho años en Brasil, México, El Salvador y Panamá) y los más angostos corresponden a países con la desigualdad más reducida de ingresos (Uruguay, Venezuela y Perú) (Ibid.).³¹

En esta línea, se observan contrastes importantes, por ejemplo, entre Estados como Oaxaca y Chiapas, con grados promedio de escolaridad de 5.96 y 5.71 respectivamente, y entidades como Nuevo León y Distrito Federal, con 9.03 y 9.74 respectivamente. No obstante la obligatoriedad que tiene la secundaria,

³⁰ DGPPP-SEP, "Sistema de Estadísticas Continuas", citado en SEP (2001), *op. cit.*, p. 58.

³¹ F. Reimers "Oportunidades y políticas educacionales en Latinoamérica", en F. Reimers, coord. (2002). *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. Madrid, La Muralla, p. 130.

alrededor de 32 millones de personas mayores de 15 años, tiene una escolaridad inferior a secundaria completa.

La situación se agrava por las tasas de repetición (20.4%) y deserción (7.9%) que se tienen en la secundaria, configurándose así un cuadro que en grupos de edad posteriores se definirá con una baja sustancial en los respectivos niveles educativos: menos de la mitad de jóvenes entre 16-18 años (47%) cursa la educación media superior; y entre los 19 y 23 años, solamente un 20% se encuentra inscrito en alguna licenciatura.

Siendo preescolar un nivel también obligatorio, cerca de la cuarta parte de la población en edad de cursarlo a los cinco años, se encuentra fuera, por razones relacionadas con distancias por lo alejado de algunas comunidades, y recursos insuficientes de los padres para atender las diferentes necesidades de sobrevivencia que tienen. Tal problemática en las familias de escasos recursos, que tienen dificultades para el sostenimiento de sus hogares y para dotar a sus hijos de los satisfactores mínimos, se relaciona con los casos de repetición y deserción en la primaria, donde los grupos más vulnerables, como es el caso de los niños indígenas, se van rezagando, no obstante los programas compensatorios que tratan de combatir su precariedad.³²

La situación descrita muestra uno de los problemas más serios relacionados con la cobertura en México: las profundas desigualdades socioeconómicas que imperan configuran un país diverso, en el cual los grupos excluidos no están logrando zanjar las dificultades; el Estado no logra aún con los esfuerzos que viene haciendo mejorar sus condiciones con un sentido de equidad, lo cual conlleva que cada año se amplíe el grupo de personas sin secundaria concluida. Como se señaló anteriormente, la tercera parte de la población no cumple el precepto constitucional de contar con la educación básica.

³² C. Ornelas “La cobertura de la educación básica” en: P. Latapí, coord. (2004), *op. cit.*, p.p. 137-38.

5.5.2. Calidad

En la construcción de México como nación, la educación ha jugado un papel primordial, pues representó para los precursores ideológicos de los grandes movimientos sociales, la base para generar los cambios que el país requería; sin embargo, la situación era desoladora al iniciar el siglo XX, dadas las cifras tan altas de analfabetismo. Al ser necesario emprender tal cantidad de acciones, para tantas personas a lo largo y ancho del país, resultaba imposible cubrir los servicios más necesarios, como podía ser la alfabetización misma y la educación básica a un mayor número de personas –con la cantidad de recursos y personal especializado que ello requiere– y al mismo tiempo considerar con detalle la calidad que tal empresa demanda. Aquí subyace un dilema siempre presente.³³

Es posible argumentar que ambos factores –expansión de la cobertura y calidad– son las dos caras del mismo elemento: resultan inherentes entre sí; sin embargo, toda actividad humana va mostrando sus limitaciones y defectos en el mismo hacerse. Acciones que parecían perfectamente bien estructuradas en principio, para rendir los resultados óptimos que se esperaban, muestran sus puntos débiles, la imposibilidad de funcionar en determinadas circunstancias, y por tanto, la necesidad de replantearse y considerar nuevos aspectos no tenidos en cuenta en un principio, para que tales ajustes refuercen y conduzcan las estrategias hacia los propósitos que se tienen.

En el propósito original se encuentra, desde luego, proporcionar un servicio adecuado. Sería una incongruencia no pensarlo así desde la planeación misma, sin embargo, resulta evidente que mientras el servicio puede proporcionarse una vez sorteados obstáculos que lograrán resolverse con mayor o menor dificultad, en la calidad de tal servicio intervienen muchos más ingredientes; algunos de ellos de carácter subjetivo como el deseo, la satisfacción, la experiencia y el dominio de determinados conocimientos.

³³ A. Arnaut “Los maestros de educación primaria en el siglo XX” en P. Latapí, coord. (2004), *op. cit.*, p. 224.

Se presentan así otros retos para los diferentes sujetos que actúan en una misma experiencia, lo cual significa que las relaciones entre ellos también determinarán ambientes y escenarios que alentarán o afectarán los propósitos. En fin, lo mencionado es un pequeño acercamiento a la complejidad que encierra la calidad de un proyecto humano, por lo mismo, la dificultad de hacer llegar un servicio educativo y a la vez cubrir la calidad del mismo.

Uno de los problemas asociados a la complejidad en torno a la calidad es la manera de abordarla, de aproximarse a su comprensión, y a partir de dicho entendimiento, dilucidar si se alcanza la misma. Los exámenes son el procedimiento más utilizado por los sistemas educativos modernos para medir el aprovechamiento escolar, que a su vez resulta el indicador al cual se recurre con mayor frecuencia, para considerar si la educación cumple con la calidad deseada. Las “evidencias” que arrojan dichos exámenes permiten plantear en diferentes diagnósticos que se realizan sobre la calidad del aprovechamiento escolar, que éste es muy bajo respecto al esperado.

En efecto, si se atiende al cumplimiento de los objetivos educativos, como se desprende de los planes y programas de estudio, que a su vez tienen una traducción en libros de texto y materiales auxiliares, es posible desprender que las pruebas nacionales –que seleccionan, de acuerdo con los expertos en su construcción, aquellos aspectos que se consideran relevantes, suficientemente abarcativos y sintéticos de los conocimientos que deben ser aprehendidos por los estudiantes en cada grado dentro de un nivel educativo– muestran que tales conocimientos, en muchos temas y áreas de aprendizaje, no llegan siquiera a la mitad.

Las pruebas internacionales, que no consideran el currículo por ser diferente entre países y construyen los instrumentos a partir de competencias para la vida, también evidencian desempeños inferiores a los deseados. Lo anterior quiere decir que no se alcanza el mínimo aprobatorio necesario, para acordar que el estudiante tiene un dominio aceptable de conocimientos. Y no debe olvidarse que éstos son considerados los indispensables o básicos que debe

incorporar un alumno a su acervo, de acuerdo con la etapa de desarrollo en la que se encuentra.³⁴

Además de los bajos logros en primaria y secundaria, particularmente en Español y Matemáticas, que son las materias con trato preferencial en las evaluaciones, por considerárseles lenguajes elementales que sirven de punto de partida para el conjunto de conocimientos, se observa que los estudiantes de escuelas con carencias mayores –en ambientes donde la infraestructura general de las familias y la propia escuela están menos desarrolladas, y el capital cultural de las familias es más escaso– suelen tener resultados, en promedio, más bajos. En este marco, tanto los estudiantes indígenas, como los de ámbitos marginados, ya sean rurales o urbanos, suelen ser los más afectados en su aprovechamiento.

Si bien se han tomado medidas que se consideran adecuadas para enfrentar los problemas de calidad, éstas no han mostrado, al menos en el lapso transcurrido desde su puesta en marcha, la incidencia que hayan podido tener en el ámbito de la calidad. Se produjo por ejemplo, en la década final del siglo XX una reforma curricular que se consideró centrada en el aprendizaje, enfocada a tener como eje al educando con sus necesidades como sujeto cognoscente; para tal efecto se diseñaron libros de texto acordes con tales propósitos. Dada la importancia de los docentes, se reforzó su formación inicial y se apoyó la organización y equipos de las escuelas normales; hubo un sistema de actualización permanente, así como nuevos centros de maestros para dar apoyo en sus tareas tanto a docentes como a directores de educación básica.

En secundaria la situación ofrece aún mayores problemas que los enfrentados por la primaria. Se trata, ha sido referido, de una etapa de vida compleja por ser la entrada a la adolescencia, con las inquietudes, incertidumbres y búsquedas de un lugar en el mundo que son constitutivas de tal rango de

³⁴ Más adelante se volverá con mayor amplitud a este punto que es crucial para el tema que nos ocupa, y que en apartados anteriores también ha sido esbozado: las implicaciones que tiene recurrir a las pruebas, particularmente las estandarizadas, para desarrollar diagnósticos sobre la calidad de la educación. En este momento interesa mostrar el hecho de su uso y resultados como referente de calidad.

edades, y que tornan a los estudiantes altamente sensibles a sus cambios internos; a la manera como perciben el entorno; y a sus relaciones con los demás, lo cual exige un acompañamiento especial por parte de la familia y la escuela.

La organización del nivel, sin embargo, no ha logrado mejorar la pertinencia curricular de este tramo crucial del sistema educativo, de manera que en muchos adolescentes se adiciona el problema de la irrelevancia y sinsentido que les genera la escuela, a los problemas personales y familiares que traen de sus hogares; combinación que genera bajo aprovechamiento, reprobación y abandono de los estudios, sin que la escuela encuentre las fórmulas apropiadas para evitarlo. Por otro lado, la reforma que se intentó hacer avanzar para paliar o resolver algunos de los aspectos más complicados, tuvo una serie de tropiezos que le impidió prosperar, subsistiendo los puntos vulnerables que han sido identificados.

Entre tales dificultades se encuentran: currículum que requiere ser revisado para abordar conocimientos adecuadamente vinculados entre las diferentes áreas de formación, relevantes y significativos para desarrollar el pensamiento crítico e inquisitivo; docentes formados y actualizados para atender las necesidades de un currículum con estos propósitos; y una escuela secundaria cuya estructura y organización ofrezca el estímulo, soporte y atractivo suficientes para que tanto estudiantes como profesores se desempeñen de la mejor manera. Por todo lo anterior, oficialmente se reconoce que:

El sistema educativo nacional no atiende con niveles de calidad adecuados a todos los alumnos que ha incorporado. La distribución desigual de la calidad de los servicios educativos impide que los mexicanos, con independencia de la cultura, el origen social, la residencia rural o urbana y territorial, tengan las mismas oportunidades de aprendizaje.

Si a los rezagos existentes en calidad agregamos los retos que plantean la sociedad del conocimiento y las nuevas tecnologías de información y comunicación, y si consideramos que los niños y jóvenes que en la actualidad están incorporados a los centros educativos desarrollarán su vida familiar,

ciudadana y laboral a lo largo del siglo XXI, una época que exige aprendizajes permanentes, se aprecia en toda su extensión la magnitud de los esfuerzos que es necesario realizar.³⁵

5.5.3. La cobertura, la calidad y los problemas de gestión

Alcanzar una mayor y mejor educación tiene que ver con los gastos que un país puede y se permite realizar en esta área; pero no solamente esto. Existen experiencias educativas con resultados favorables, que han logrado maximizar recursos escasos; y otras que no obstante gastar muchos recursos, no aprovechan de manera óptima los mismos, pues los presupuestos que se usan fraudulentamente –en rubros de la propia educación que no son relevantes, “engrosando” cifras para desviar fondos hacia otras causas, incorporando a las nóminas nombres de personas que en realidad no laboran pero reciben pagos, etcétera– no sólo no cumplen el propósito para el cual se deparan, sino que provocan al Estado pérdidas de recursos públicos, necesarios para aliviar las agudas carencias de gran parte de la población.

México debiera destinar al menos un 8% del PIB a la educación, en 2001 se estaba destinando alrededor del 6%, uno de los porcentajes más altos de la OCDE, organización a la que pertenece. Sin embargo, tales montos no rinden los frutos esperados en términos de favorecer la equidad y la calidad, no solamente por las causas señaladas en el párrafo anterior, también porque la proporción de población en edad de recibir servicios educativos es muy amplia, lo cual eleva un presupuesto escaso en un país cuya recaudación fiscal es de las más bajas comparada con otros países; porque el gasto destinado a nóminas, es decir, servicios personales, es muy alto: superior al 90%.

Por otro lado, aun cuando existen programas compensatorios que canalizan recursos a las zonas más pobres (uno por ciento del gasto educativo), esto no es suficiente para mitigar las necesidades de entidades con amplios sectores de población marginada que demanda mayor apoyo. Por lo mismo, el gasto

³⁵ SEP (2001), *op.cit.*, p. 65.

requiere utilizarse de manera adecuada y redistribuirse de forma que realmente disminuya brechas entre grupos de población marcados por la gran desigualdad social y la falta de justicia en la apropiación de los recursos públicos a través de los servicios que reciben.

En este marco, no ha sido fácil la relación que establece el pacto federal, pues si bien durante la etapa posrevolucionaria hubo un conjunto de funciones que se tomaron a nivel central para homogeneizar la labor en los Estados y apoyar las áreas más desprotegidas, progresivamente se fue mostrando que se producían estructuras y comportamientos ineficientes e ineficaces que resultaban difíciles de identificar y corregir desde el centro, por lo cual trasladar responsabilidades a las entidades y municipios estaba en el camino correcto para solucionar las inercias existentes.

El Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa firmado en 1992, sintetizó y amplió propuestas de descentralización que venían siendo consideradas desde los años setenta, y que incidieron de manera más directa e inmediata en la educación básica y normal, cuyos servicios pasarían a ser operados por las entidades, reservándose a la SEP, como cabeza de sector, la responsabilidad de establecer las normas, coordinar, integrar y evaluar al sistema a nivel nacional.

Como hemos venido sosteniendo, es en la práctica donde se vulneran y fallan muchos de los proyectos marcados por el talento y brillantez de su diseño, así como por las mejores intenciones de apoyar el desarrollo de la población a la cual se dirigen. En general, los proyectos de descentralización desarrollados en América Latina, y México no es la excepción, han observado problemas relacionados con la repetición dentro de los límites de la entidad, es decir en el nivel de la región, de problemas parecidos a los que se tenían anteriormente.

Así, se reproducen esquemas propios de la centralización, escasa democratización en la toma de decisiones, y mecanismos insuficientes para desarrollar una participación que permita a la sociedad sentirse involucrada y corresponsable en las tareas educativas. Tal participación social debiera y

podría ser menos difícil de lograr dado lo extenso que es el sistema educativo por la gran cantidad de alumnos, docentes, padres y otros sectores de la sociedad que involucra. Sin embargo, representa aún una tarea pendiente de la mayor relevancia, incentivar a la sociedad en su conjunto para que verdaderamente se involucre e influya de manera activa y propositiva en la tarea educativa.

Como se expresó, una de las atribuciones de la SEP es la evaluación a nivel nacional, y de acuerdo con el documento oficial, deviene instrumento de gestión para rendir cuentas y emprender estrategias de mejora. Se reconocen limitaciones y trabas en su desarrollo, como son escasa “cultura” en el tema, que implicaría un temor por publicar ciertos resultados educativos; insuficiente personal especializado en la materia; una colaboración y organización entre entidades aún débil. Estas razones, no permitirían hablar de un sistema nacional de evaluación suficientemente sólido, que a la vez lograra beneficiarse de la investigación educativa. Así, el sistema en su conjunto no retoma los hallazgos realizados para la toma de decisiones y el mejoramiento de la calidad. Sobre este tema volveremos en el capítulo siguiente.

5.6. El aprendizaje en Educación Básica y los entornos escolar, familiar y social

De acuerdo con los planteamientos del subprograma de educación básica, que maneja una visión de largo plazo –al 2025– deberá primar para el siglo XXI una concepción según la cual la educación será: A) efectiva, en tanto que el aprendizaje se considera eje central para asegurar dominios claros de conocimientos, habilidades y valores; los maestros serán facilitadores y tutores con gran capacidad de interacción con los alumnos. B) innovadora, al incorporar nuevas tecnologías con enfoques pedagógicos; lograr que la educación recoja constantemente los cambios que se vayan produciendo y la escuela se vincule con centros de trabajo y de cultura que le permitan un

desempeño más formativo y productivo. C) realizadora, al estimular la formación de ciudadanos que saben ejercer obligaciones y derechos.³⁶

En este marco, se pretende que los niveles de aprovechamiento en las escuelas se incrementen, al igual que la calidad y la equidad, lo cual deberá resultar evidente al interior y fuera del país. La evaluación tendrá un papel importante para recabar información, servir de base en la toma de decisiones y rendimiento de cuentas. Igualmente, se espera que los profesores gocen de reconocimiento social por su capacidad y desempeño en las aulas, y reciban retribuciones justas y condiciones adecuadas para realizar su labor.

Consecuentemente, es esperable –en esta visión de futuro del Programa aludido– que las escuelas cuenten con infraestructura idónea y suficiente, incluida la tecnología moderna. Todo ello, como producto, entre otras condiciones, de recursos públicos suficientes, distribuidos equitativa y eficientemente. Así, las escuelas de educación básica podrán gozar de la autonomía necesaria para tomar decisiones bien informadas sobre los asuntos que les competen para mejorar sus objetivos. Todos los elementos anteriores, se espera converjan de manera fructífera para modificar positivamente la opinión social sobre la calidad educativa.

Existe un reconocimiento de problemas múltiples para asegurar aprendizajes de calidad, pues si es cierto que las mayores deficiencias se encuentran en las zonas con carencias acentuadas, también lo es que en escuelas urbanas y privadas asentadas en áreas mejor dotadas de servicios, se llegan a producir bajos resultados atribuibles a otras causas. Es una realidad que en los procesos y resultados educativos inciden de manera importante la organización y desempeño de la escuela en la cual se producen tales procesos de manera directa, con los actores y medios que ofrecen los servicios como son el maestro –de manera primordial– junto con otros agentes educativos y los contenidos y materiales, entre otros aspectos del currículum.³⁷

³⁶ *Ídem*, pp. 72-73.

³⁷ Véase al respecto a S. Schmelkes (2005). *La calidad de la educación primaria. Un estudio de caso*. México, FCE, particularmente el capítulo V. “Conclusiones e implicaciones de política” pp. 159-166.

La escuela como oferta es parte de un todo mucho más amplio; no actúa aislada de una realidad social, al contrario, forma parte de la misma de una manera tan imbricada que refleja en su interior los componentes sociales y culturales del país en el cual se inserta.³⁸ Como elemento de esta sociedad existe otro nivel de lo social –la familia– que reproduce en sus miembros muchos de los rasgos del medio en el cual se nutre, y representa así otra fuerza mediadora cuya influencia también se hace notar en los alumnos que acuden a la escuela.

No obstante lo anterior, los educandos no son receptáculos pasivos de influencias sociales, familiares y escolares; por el contrario, asimilan y procesan a través de mecanismos complejos y específicos, de acuerdo con características diferentes en cada persona, las diversas informaciones que reciben. Veamos con un poco de detenimiento estas aseveraciones.

5.6.1. La escuela como medio de aprendizaje

La escuela resulta ser el escenario más visible, por lo expuesto y directo, para observar los procesos que se establecen en torno a la relación enseñanza-aprendizaje. En este escenario se reúnen alumnos, docentes, directores y algunos otros agentes con tareas específicas –algunos autores hablan de rituales–³⁹ para hacer funcionar la escuela. Tal espacio presenta instalaciones, equipos, medios diversos para albergar –dependiendo del tamaño de la escuela– desde unas pocas decenas de niños si se trata de una pequeña escuela en un medio apartado, hasta miles de estudiantes en un gran centro urbano. De esto dependerá también el número de maestros y otro personal de apoyo.

Mucho se ha hablado de la diferencia positiva que provocan maestros, directivos, supervisores y otros elementos humanos que trabajan en equipo y

³⁸ E. Rockwell (1997). “De huellas, bardas y veredas: una historia cotidiana en la escuela” en E. Rockwell, coord. *La escuela cotidiana*. México, FCE, p. 51.

³⁹ P. McLaren (1995). *La escuela como un performance ritual. Hacia una economía política de los símbolos y gestos educativos*. México, S. XXI-UNAM, pp. 44-48.

mantienen buenas relaciones entre sí, pues la capacidad de estar compenetrados y dispuestos a afrontar tareas comunes, crea un clima especial que favorece desempeñar con ánimo y voluntad acciones eficaces para la escuela, que de otra manera estarían destinadas al fracaso: un grupo de personas divididas e indiferentes entre sí por relaciones averiadas, se constituye en un colectivo apático y renuente a iniciar cualquier empresa.

Las culturas del trabajo en equipo se descubren en todos los aspectos de la vida de la escuela: en los gestos, chistes y miradas que transmiten simpatía y comprensión; en el esfuerzo y el interés personal que se manifiesta en los corredores o fuera de las aulas...En estas culturas, el fracaso y la incertidumbre no se protegen ni se defienden, sino que se comparten y se discuten con vistas a obtener ayuda y respaldo. Los maestros no pierden su tiempo ni su energía en poner a salvo su responsabilidad. Las culturas del trabajo en equipo requieren un amplio acuerdo sobre los valores educativos, pero también toleran el disenso y hasta cierto punto lo alientan activamente dentro de esos límites.⁴⁰

Se quiere ver también que el director representa una influencia muy relevante para liderar al grupo hacia los propósitos de mejora que requiere la escuela, por el rol que le es asignado y el reconocimiento que en el imaginario social tiene a su figura. Esto es así, siempre y cuando haya ganado un espacio de confianza con los propios docentes y la comunidad que acude a su escuela. El aprecio logrado a partir del dominio de su función magisterial, la capacidad para establecer relaciones idóneas que favorezcan el buen clima escolar, así como un conjunto de valores humanos que motiven y alienten a la comunidad de alumnos y docentes, son características que se pretenda existan en los directores y supervisores de escuelas.

Pero no solamente en ellos. Se espera de manera especial, por el lugar tan cercano que tienen con los estudiantes, que los docentes desarrollen estas cualidades como personas,⁴¹ es decir, se involucren de manera profunda con

⁴⁰ M. Fullan y A. Hargreaves (2000). *La escuela que queremos. Los objetivos por los que vale la pena luchar*. México, SEP, p. 88.

⁴¹ M. Fullan y A. Hargreaves (2000). "El docente como persona" en *op. cit.*, pp. 52-62.

la educación, asuman las tensiones de su profesión y traten de sacar partido de las mismas, al comprender que las contradicciones son inherentes a lo humano, particularmente a los sentidos y procesos que atraviesan la educación.⁴²

Es innegable que directores y docentes bien formados y actualizados para desempeñar su labor –con capacidad para establecer buenas relaciones, portadores de propósitos y tareas claras que han interiorizado profundamente y hacen propios– logran cambios sorprendentes en una escuela, aun cuando ésta muestre restricciones en infraestructura y dotaciones diversas, e inclusive cuando concentra niños provenientes de hogares donde el apoyo que se les brinda no es el idóneo.

Un colectivo compacto y bien orientado tendrá mayor capacidad de gestión ante las autoridades educativas y otros grupos de poder social; estará mejor cohesionado y fuerte para apoyar a hijos y padres a entender sus propias posibilidades, y esta capacidad tendrá su centro en la cooperación que son capaces de mostrar para ofrecerse ayuda y respaldo cuando uno del equipo pierde empuje. Sin embargo, esto no es infalible.

El mejor equipo decae cuando sus buenas intenciones, capacidad y arduo trabajo no encuentran apoyo externo, cuando no obstante gestiones de diferente tipo y trabajo asociado a las mismas, ni autoridades ni padres ni comunidad externa en general, muestran la sensibilidad para comprender las demandas y apoyos necesarios para fortalecer la labor que está emprendiendo.

Es así como la escuela por sí misma –al no ser la única influencia que determina el desempeño del estudiante– no puede concentrar toda la responsabilidad de los resultados educativos. Sin embargo, y ésta es una de las fuertes presiones que recaen sobre la escuela, de ella se esperan resultados, los mejores resultados, en ocasiones con el riesgo de distorsionar y afectar los fines educativos.

⁴² P. Meirieu, (2004). *En la escuela hoy*, España. Ed. Octaedro, pp. 87-88.

...Todo director de escuela o de un centro formativo sabe cómo obtener buenos resultados: a través de una selección rigurosa, de un entrenamiento intensivo sin hacerse grandes planteamientos, de la exclusión de todos los rebeldes y los rezagados. Todos podemos ver que hoy en día no son los buenos centros los que hacen buenos alumnos, sino los buenos alumnos los que hacen buenos centros. La obligación de resultados prácticamente no estimula la inventiva pedagógica, sino que desarrolla todas las formas de selección y todos los efectos perversos que la acompañan: desde el momento en que determinados centros obtienen buenos resultados, son más solicitados; si son más solicitados, deben hacer una mayor selección... Se instala entonces una jerarquía que sólo puede acentuar la fractura escolar. Contraria a la finalidad misma de la educación que quiere que no se fabriquen personas, sino que se les ayude a crecer, la obligación de resultados es también contraria al principio de una Escuela republicana que debe rechazar todas las formas de segregación escolar.⁴³

La influencia de la escuela puede llegar a ser muy alta en algunos estudiantes, particularmente en lo que respecta al factor humano: es innegable, por ejemplo, que un buen profesor es sustancial en la vida de ciertas personas y logra constituirse en un modelo a seguir; pero se requieren otras circunstancias para completar tal influencia. En casos extremos la adversidad produce genios, pero también suele frustrar existencias que en circunstancias diferentes estarían destinadas a florecer.

En el caso opuesto, la conjunción de circunstancias favorables no siempre forma personalidades completamente congruentes con las mismas; sin embargo, quedan descartadas como factores negativos tales circunstancias. Ya no serán éstas al menos de manera directa y clara las razones por las cuales un alumno no realizó los aprendizajes esperados; no debe olvidarse al respecto que:

Sólo aprende el alumno y nadie puede hacerlo por él: muchas veces hemos tropezado con esta realidad <<inevitable>> en el sentido propio del término.

⁴³ *Ídem*, pp. 182-83.

Pero, si hemos insistido sobre la impotencia del educador para desencadenar automáticamente aprendizajes, no hemos dejado de afirmar que éste nunca ha acabado de explorar todos los medios, de buscar todas las ocasiones, de proponer todos los recursos posibles para que <<el alumno aprenda por sí mismo>>. Con todo rigor, no podemos exigir a una escuela o a un establecimiento escolar que haga aprobar a todos sus alumnos con toda seguridad; pero, en cambio, podemos exigir que haga todo lo que está en su mano para que estos aprendizajes sean facilitados. Evidentemente, se dirá que necesariamente existe una correlación entre los dos fenómenos: si se hace todo lo posible para ayudar a los alumnos a aprender, deben obtener mejores resultados. Es cierto, pero, por una parte, este razonamiento sólo sirve respecto a niveles escolares idénticos de entrada y, por otra parte, el proceso es radicalmente distinto si el acento se pone sobre <<los medios para aprender>> o sobre <<los medios para aprobar>>: en el primer caso, se moviliza la pedagogía; en el segundo, la organización de la selección...⁴⁴

5.6.2. La familia como entorno para el aprendizaje

El apoyo que la escuela espera de la familia, particularmente en niños y adolescentes que se ubican en los rangos de edad de la educación básica, es tan amplia, que se suele pensar que muchos de los problemas asociados a la baja calidad de la educación, se vinculan a padres que cooperan poco, y se evocan razones como son que trabajan y no dedican el tiempo suficiente a sus hijos; tienen problemas económicos y las presiones los afectan a ellos, a la relación mutua, y a la capacidad para solventar los gastos básicos.

También se llega a plantear que los padres han descuidado formar a los niños con los valores necesarios y resultan ingobernables; ya no quieren esforzarse y se sirven de la escuela como guardería que les entretiene a los niños y les quita el trabajo de cuidarlos, etcétera, de manera que en muchas ocasiones la familia es para la escuela un territorio desaprovechado, porque finalmente el niño sale y regresa a ese ámbito una vez concluido el grado o nivel escolar de que se trate. Al respecto Luhmann refiere que:

⁴⁴ *Ídem*, p. 183.

Las familias constituyen el único sistema parcial de la sociedad diferenciada por funciones en el que los individuos se tratan exclusivamente como personas. La función de la familia consiste en la inclusión en la comunicación de la persona entera de los participantes: todo lo que se refiere a los participantes, todas sus acciones y experiencias, aun al exterior de la familia, son potencialmente relevantes en la comunicación familiar...la familia es una forma que reentra en sí misma a través de la persona. Cada situación, que sea relevante para la persona (qué ha sucedido en el lugar de trabajo, cómo durmió durante la noche, qué calificación obtuvo en la escuela, a quién conoció fuera de casa) es relevante para la familia. La persona es por lo tanto la perspectiva a través de la cual una familia puede tratar lo que existe fuera de sus límites, sin suprimir dichos límites.⁴⁵

Es verdad que la familia tradicional ha modificado su estructura y comportamientos, a la par que la sociedad atraviesa cambios inéditos con una rapidez que da poco lugar para su asimilación y respuesta. En muchos casos las familias asisten asombradas e impotentes a una puesta en escena de problemas diversos que los afectan de manera personal y grupal.

Se encuentran inermes ante circunstancias como el desempleo, alto costo de la vida, fracturas de parejas y disoluciones de vínculos que encierran tragedias para adultos y menores. La cotidianidad de familias que miran cómo se disuelven muchos de los proyectos que iniciaron con la mejor voluntad de que funcionaran exitosamente, crea un conjunto de problemas insalvables en muchos casos, que los estudiantes llevan a la escuela con angustia, en una edad, repetimos, altamente vulnerable.

Muchos padres dividen su atención entre los problemas propios como adultos, las responsabilidades que les demanda el sostenimiento de los hogares y las necesidades más apremiantes de sus hijos. Ante la imposibilidad de “estar en todas partes”, bajan la guardia cuando se trata de cuestiones escolares que consideran pueden solucionarse en la propia escuela, o los propios hijos

⁴⁵ Véase a G. Corsi (1999). Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann. México, Universidad Iberoamericana, pp. 82-83.

aprenderán a manejar, pues además ello les proporcionará fuerza de carácter y madurez al saber resolver problemas.

Tampoco se puede olvidar que la gran mayoría de los padres de hoy, fueron todavía generaciones de niños cuyos padres no estaban cerca de la escuela como se demanda a los de ahora. Los padres no se involucraban en las tareas y otros asuntos escolares de los niños, lo cual no tenía la carga de rechazo y condena que hoy tiene; la escuela no se sentía tan desarmada y vulnerable como en el presente para lograr los objetivos educativos, de manera que la relación escuela-padres está impregnada de tensión por esta necesidad mutua de encontrar apoyo para salvar las expectativas que se tienen en los diferentes casos.

Además de los conflictos específicos de cada familia, que los alumnos absorben y reflejan en la escuela, a ésta también se lleva el capital cultural que cada hogar tiene. Mucho se ha referido la importancia que tiene en el buen desempeño de los alumnos, la escolaridad de los padres, el aprecio que muestran por la cultura, la cantidad de libros disponibles, facilitar el acceso a las manifestaciones culturales de diferente tipo, las expectativas que externan sobre el futuro educativo de los hijos. En fin, todo aquello constitutivo de un clima familiar proclive a la educación y el gusto cultural.

Desafortunadamente, disponer de tales bienes, supone que los padres hayan tenido acceso a una escolaridad básica o mayor, que en su concepción del mundo la educación ocupe un lugar importante y logren transmitirlo a sus hijos, tengan determinado nivel de ingresos que les permita solventar ciertos gastos al respecto; en otras palabras, poseer cierta infraestructura material e intelectual, para encauzar en determinado sentido las facultades de los hijos.

Lo dicho hasta aquí, revela la importancia que tiene la familia como ámbito de aprendizajes y valores diversos en torno a la vida y sus diferentes manifestaciones; la educación, el trabajo, etcétera. Así, en una escuela se reunirán niños provenientes de ambientes culturales con características propias, que crearán personalidades heterogéneas, ante las cuales el maestro

se presenta con un estilo propio de ser maestro, en parte aprendido en una escuela, pero también como síntesis de una forma personal de apropiarse los conocimientos y valores a los que ha estado expuesto a lo largo de su vida.

Estamos hablando de un maestro con cualidades múltiples, pero también con prejuicios de variado tipo, se relacionará con niños de procedencias diferentes, ante los cuales mostrará sus debilidades, preferencias y hasta antipatías. Ante algunos exteriorizará dudas sobre su capacidad y talento, y quizá habrá logrado la deserción posterior de más de uno. Ante otros externará grandes esperanzas por su futuro y éstos tal vez respondan redoblando sus esfuerzos y superando grandes obstáculos, hasta alcanzar metas inimaginadas.

No, la escuela no sólo les ofrecía una evasión de la vida de familia. En la clase del señor Bernard por lo menos, la escuela alimentaba en ellos un hambre más esencial todavía para el niño que para el hombre, que es el hambre de descubrir. En las otras clases les enseñaban sin duda muchas cosas, pero un poco como se ceba a un ganso. Les presentaban un alimento ya preparado rogándoles que tuvieran a bien tragarlo. En la clase del señor Germain, sentían por primera vez que existían y que eran objeto de la más alta consideración: se les juzgaba dignos de descubrir el mundo. Más aún, el maestro no se dedicaba solamente a enseñarles lo que le pagaban para que enseñara: los acogía con simplicidad en su vida personal, la vivía con ellos contándoles su infancia y la historia de otros niños que había conocido, les exponía sus propios puntos de vista, no sus ideas, pues siendo, por ejemplo, anticlerical como muchos de sus colegas, nunca decía en clase una sola palabra contra la religión ni contra nada de lo que podía ser objeto de una elección o de una convicción, en cambio condenaba con la mayor energía lo que no admitía discusión: el robo, la delación, la indelicadeza, la suciedad.⁴⁶

Es importante insistir en este punto, sobre el hecho de que el educando del que estamos hablando se encuentra en una etapa de vida en que se tiene gran capacidad de aprendizaje, por la frescura y flexibilidad de sus áreas receptoras,

⁴⁶ A. Camus (1995). *El primer hombre*. México, Tusquets, 128-29. Es una pequeña muestra del homenaje que hace a su maestro, al recordar una infancia paupérrima, cuando, de no ser por el apoyo de este educador en un pueblo aislado de Argelia, no habría podido proseguir sus estudios y trasladarse a Francia, pues su origen humilde y responsabilidades de trabajo aun siendo niño se lo impedían; de manera que no hubiera logrado llegar a ser el talentoso escritor y premio Nobel en los cuales se convirtió.

lo cual es muy apreciable para efectos de desarrollar la personalidad; pero también es una etapa frágil, por la dependencia e indefensión respecto de los adultos y el medio en general. De manera que los mayores daños físicos y emocionales pueden infligirse en estos años, dejando huellas que perdurarán a lo largo de la vida.

Del abigarrado y con frecuencia hostil mundo exterior el niño puede refugiarse en la familia, pero de la familia misma ya no hay escape posible, salvo a costa de un desgarramiento traumático que en los primeros años prácticamente nadie es capaz de permitirse.

Desde la más tierna infancia, la principal motivación de nuestras actitudes sociales no es el deseo de ser amado (pese a que éste tanto nos condiciona también) ni tampoco el ansia de amar (que sólo nos seduce en nuestros mejores momentos) sino el miedo a dejar de ser amado por quienes más cuentan para nosotros en cada momento de la vida, los padres al principio, los compañeros luego.⁴⁷

Es de esperarse que tanto en el ámbito familiar como escolar las experiencias resulten agradables y formativas, de lo contrario, se tendrán adultos personal y socialmente resentidos, imposibilitados de integrarse a la comunidad como ciudadanos en plenitud, responsables y capaces de ejercer su potencial. Es en estos casos cuando tanto la escuela, como la familia y la sociedad en su conjunto, fracasan en el cometido de apoyar a sus miembros para desenvolverse armoniosamente.⁴⁸

5.6.3. La sociedad como medio de aprendizaje

El alumno, su familia y la escuela de adscripción, tienen como referente una formación social a la cual pertenecen y suministra cosmovisiones y especificidades culturales, de acuerdo con el momento histórico que se vive. Al iniciar el periodo de gobierno en el año 2000, los niños y adolescentes

⁴⁷ F. Savater (1997). *El valor de educar*. México, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, pp. 62-63.

⁴⁸ G. Avanzini (1994). *El fracaso escolar*. Barcelona, Ed. Herder, pp. 49-117.

mexicanos de educación básica interiorizan las influencias de un mundo con fuertes interacciones y comunicación.

Tal situación les ofrece abundante información de todos los confines del planeta, sobre las peculiaridades regionales del país, los problemas asociados a su situación socioeconómica, y compartir bienes de consumo semejantes a los de los niños de otros puntos del globo. Desde luego, cuando su estatus socioeconómico y acceso a los bienes del mercado así se los permite. No puede soslayarse que, de acuerdo con las profundas desigualdades existentes en México y otros países similares, altos porcentajes de niños se encuentran excluidos de tales satisfactores.

Cuando hablamos de los problemas que los niños y jóvenes perciben y viven en sus hogares y escuelas, esto implica que tocan de manera directa los conflictos cotidianos que preocupan a maestros, compañeros, padres, hermanos, vecinos: cuando alguien cercano es cesado en el trabajo o tiene mucho tiempo sin encontrar empleo, cuando padece una situación asociada a la inseguridad de las calles, cuando se viven carencias porque el dinero no alcanza para obtener los satisfactores básicos, etcétera.

Si el desánimo y la zozobra hacen presa de las personas cercanas a los niños, como son los padres, es lógico que se perciban en peligro y ello les genere angustia y tensión. El mundo se convierte en un lugar hostil y difícil de enfrentar; la escuela pierde la capacidad de convocatoria para mejorar individual y socialmente y la apatía y desesperanza pueden ganar el terreno al optimismo.

En un contexto así se pierde la cohesión social y la capacidad para generar un clima positivo de aprendizaje a nivel de grandes colectivos. Los discursos de gobierno que pretenden aminorar la alarma no logran contrarrestar un ambiente de conmoción alimentado por la realidad misma, con sus datos duros sobre la violencia, desempleo, inflación, etcétera. Se dice que uno de los problemas de la enseñanza de valores, es que éstos deben tener un referente de vigencia en la realidad de la vida cotidiana: los niños aprenden valores de democracia,

respeto, justicia, igualdad –entre otros– mediante la práctica de los mismos, si no existe esta práctica, el discurso resulta vacío e incomprensible.

En otras palabras, si se contradice en las calles, las instituciones, los centros de trabajo, etcétera, aquello que las familias y las escuelas enseñan, los niños pierden el sentido, el significado de lo que se les transmite y comprenden que es estéril frente a una realidad que desmiente tales aprendizajes. Sólo un Estado fuerte y una sociedad bien cohesionada que procura bienestar a sus integrantes, puede ser un referente aceptable para nutrir a la escuela y la familia de los esquemas pertinentes para el desarrollo humano.

6. La evaluación de los aprendizajes en la Educación Básica: 2001-2006

Una de las características de la evaluación es ser discurso, como ocurre con el campo educativo en general, y prácticamente con toda obra humana, en tanto producto cultural socialmente construido.¹ Siendo lenguaje se convierte en espacio cargado de sentido, capaz de reflejar y transmitir los ideales, fines y expectativas que los grupos humanos conciben en un espacio y tiempo específicos. Consecuentemente, la evaluación ha sido motivo de estudio como lugar de confluencia tanto de aspiraciones y utopías sociales, como por su pertenencia a ideas hegemónicas y consensos que plasman los proyectos de una nación.

Como se expresó anteriormente, la política social de todos los países atribuye un alto valor a la educación de sus habitantes, como base para asentar cualquier proyecto de desarrollo. Si la educación goza de atributos tan altos por contribuir a mejorar las condiciones de los grupos humanos, la mirada se dirige a los sistemas que la planean, organizan y evalúan, con la expectativa de resolver problemas y lograr los estándares que presentan los países mejor situados en la esfera internacional.

¹ Se tienen ensayos que plantean que la evaluación es una construcción social aprendida en interacción con otros, una construcción social de sujetos, tan antigua como la historia del hombre. La evaluación es una empresa humana, y en ese sentido data de los primeros tiempos de vida colectiva en los que el hombre actúa, somete a reflexión su acción, prueba recursos y caminos diversos para mejorar su trabajo y poco a poco todo este saber referido a su manera de hacer-probar-calificar la acción y ensayar nuevas soluciones quedan cobijadas en el campo de la evaluación, que puede aplicarse a diferentes esferas de la vida, una de ellas, que captura nuestro interés, se refiere a la educación. Véase por ejemplo a M. Benavides y F. Trujillo (1999). *Tras las huellas de la evaluación*. Bogotá. Universidad Pedagógica Nacional, 101 pp. Disponible en la Red de Educación: RAE 01.614-10; así como: Administración Nacional de Educación Pública (2000). *Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes en Educación Primaria en el Uruguay (1995-1999)*. Montevideo: ANEP, MECAEP, 136 pp. En la misma línea, L. Caicedo (1999). *Una mirada a la evaluación escolar desde la norma y el discurso docente*. Bogotá. Universidad Pedagógica Nacional, 100 pp., enfatiza la condición de producción cultural de la evaluación, a partir del propio lenguaje. Lejos de ser algo externo al sujeto, ésta se produce como un discurso que posibilita mundos y moviliza sentidos diferentes dependiendo del contexto en el cual se produzca. Así, nos reflejan miradas diferentes aludir a rendimiento escolar, conocimiento o competencia, por ejemplo.

A lo largo de la historia moderna la educación ha ocupado un lugar relevante porque al cumplir su función de transmitir conocimientos y valores, es susceptible de favorecer el cambio, a la vez que permite resguardar las tradiciones capaces de sobrevivir al tiempo. En esta línea, prácticamente todos los trabajos parten de considerar que el inicio del milenio ha creado un entorno de interdependencia e integración por regiones geográficas, así como un desarrollo de nuevas tecnologías y conocimientos que ponen en primera plana al campo educativo, particularmente en lo que respecta a aquello que aprenden los estudiantes, lo cual sitúa a la evaluación en centro de atención.

También existe la esperanza de que a mayor educación, se incrementan las posibilidades de mejorar en la pirámide social. Esto último, sobre todo en los tiempos modernos, cuando se ha universalizado y permitido el acceso de sectores de la población que anteriormente eran excluidos. Así, los países observan que en el presente su inclusión en el entorno internacional se encuentra estrechamente relacionada con los indicadores educativos de sus respectivas sociedades, y una condición insoslayable es la disminución de los rezagos y desequilibrios socioeconómicos internos.

La llamada sociedad de la información depende, prácticamente en todos sus campos, de la inserción en las redes globales de datos y aprendizajes que trascienden las fronteras. Esto constituye un reto para los gobiernos que deben poner al día todas sus instituciones, y someterlas a nuevos procesos de conocimiento para lograr la capacidad de mejora en sus respectivos ámbitos: jurídico, de salud, recabación de impuestos, oferta laboral, y desde luego, educación. En todos los terrenos se exige adaptación, apertura, asimilación de las nuevas demandas de información, y por lo mismo, resultados de la apropiación de competencias en un alto nivel.

Así, el interés por la evaluación que manifiestan los sistemas educativos de todos los países, se sostiene tanto en la necesidad de adaptación a los retos de organización del mundo productivo y de conocimiento, como en la necesidad de respaldar o acreditar los aprendizajes que los ciudadanos deben adquirir a lo largo de su vida. En la década de los noventa resulta evidente tal

enfoque en la propuesta de la UNESCO para apoyar el combate a la pobreza en las naciones.

La conferencia de Jomtien rescata la importancia del estudiante y el docente como actores claves y sobre todo, un estudiante activo ante su educación, capaz de favorecer el desarrollo nacional. En este nuevo escenario el educador tiene el papel de descubrir las capacidades del alumno; la educación se dirige a impulsar el desarrollo económico y la formación en valores que consoliden la dignidad personal, familiar y de todo el conjunto social.²

6.1. Apoyar los grandes propósitos educativos

La evaluación constituye un espacio donde convergen los fines que la sociedad considera relevantes para ser atendidos por la educación, y el conocimiento logrado en un momento histórico determinado para alcanzar los ideales educativos. Este espacio no está exento de conflicto, al contrario, se presentan relaciones de presión como consecuencia de necesidades económicas, políticas, e inclusive en atención a la diversidad cultural e ideológica.

Los diversos intereses que inciden en el campo de la evaluación parecen encontrar cabida en los objetivos que cubre: certificación y promoción, formación en el proceso, redefinición de políticas, credibilidad de proyectos, obtención de indicadores de eficiencia y eficacia de los sistemas educativos, las comparaciones entre los indicadores de efectividad de los sistemas educativos de diversos países, todo lo cual destaca el papel político que llega a tener la información asociada a la evaluación educativa.

En la arena internacional, la lucha por los espacios hegemónicos determina que los gobiernos vuelvan los ojos a la educación para destacar en los campos científico y tecnológico, así ha ocurrido en innovación del conocimiento y tecnología espacial, militar, médica, etcétera. Consecuentemente, los contenidos curriculares y la organización educativa en su conjunto son

² J. B. Arrien (1996). *Concepciones filosóficas predominantes en el diseño de los currícula, en la pedagogía y en la evaluación escolar*. Managua: PREAL, 64 pp. No. RAE 01.851-10.

modificados en consideración de requerimientos registrados en diferentes ámbitos sociales. Las reformas asociadas a tales movimientos influyen considerablemente en las necesidades de nuevas pautas para la evaluación educativa.

La década de los 50s ofreció el ejemplo de un auge acelerado en los centros de investigación de los Estados Unidos, para no perder el lugar hegemónico frente a la ex Unión Soviética. Las discusiones y debates generados en el campo educativo se propagaron a los diferentes países, espacios de reflexión a los que no fue ajena la región de América Latina y el Caribe. Confluyeron en el plano analítico desde los propósitos más generales de la educación, ideales conformados en las diferentes etapas de desarrollo de un país, hasta la necesidad de conocer y dar cuenta de los resultados a la sociedad, pasando, desde luego, por los procesos y estrategias más pertinentes para la consecución de los fines propuestos.

Nace, por tanto, la discusión en torno a la identificación de metas que serían evaluadas para comprobar su logro y taxonomías capaces de mostrar los niveles de apropiación de los conocimientos y habilidades, lo cual también repercute en la organización curricular para sistematizar los procesos de tal manera que la planificación hiciera posible la contrastación de resultados. Se desarrollan centros de investigación en educación, tanto públicos como privados, con el propósito de estudiar los problemas educativos y promover tecnologías que involucran también los procesos de evaluación, a través de pruebas diversas.

La concepción de múltiples políticas públicas para mejorar la educación, observables desde los años 70 con un fuerte auge, muestra una tendencia en aumento los primeros años del siglo XXI, cuando la educación pretende mejorar los niveles de calidad en torno a los contenidos a desarrollar, los niveles de logro que deben ser alcanzados y la equidad en las oportunidades de aprendizaje. Aspectos en los que los países no desarrollados se encuentran más rezagados, dadas las desigualdades socioeconómicas que restringen las oportunidades de aprendizaje.

En este sentido, aun cuando la educación básica representa un cuerpo de contenidos mínimos que todos los países buscan cubrir para el total de su población, existen amplios sectores que se encuentran excluidos del servicio, o acuden a escuelas con carencias que se suman a las propias, creando una situación de bajo nivel de logro educativo. Es la razón por la cual el propósito que se marcan los sistemas educativos es impulsar un proyecto en la materia, donde la evaluación genere el conocimiento necesario para que los estudiantes accedan, permanezcan y egresen de las escuelas, habiendo obtenido los mejores niveles educativos.

Responder a las demandas de calidad de la educación que tienen los diferentes países, les ha exigido, además de los datos que obtienen mediante las pruebas estandarizadas a muestras de estudiantes de educación básica, plantearse interrogantes sobre los fines, universos y utilidad de los sistemas de educación en cada país, información que se debe incluir en la evaluación del aprendizaje. Igualmente, considerar si las decisiones se toman a nivel nacional o regional-local; cómo deben contribuir al mejoramiento de la educación; y si deben utilizarse estándares internacionales para el aprendizaje. Recuérdese que para los países no desarrollados es más apremiante el uso de los recursos, y por lo mismo, la reflexión acerca de los resultados que se desean lograr y su evaluación, pasa por las inversiones que deben realizar.

Se tienen ensayos y documentos diversos que analizan el concepto "calidad" aplicado a la educación y sirve para evaluar la eficiencia de los sistemas. Esto más allá de ser un problema teórico es parte de un compromiso para proporcionar información a los tomadores de decisiones; lo cual comporta considerar elementos ideológicos y pedagógicos para reorientar y reajustar los procesos educativos.³

En la discusión de este tema son centrales las diferencias existentes en la definición de calidad, categoría que pareciera estar planteada en muchos casos

³ I. Aguerrondo (1993). "La calidad de la educación: ejes para su definición y evaluación", en *La educación*. Washington, OEA, vol. III, pp. 561-578. Disponible en la Red de Educación (Reduc): RAE 03.121-10.

en términos de la eficiencia interna del sistema, bajo el supuesto de que los recursos y procesos escolares en una escuela, determinan el grado de aprendizaje que se logra. En forma paralela, la combinación apropiada de insumos puede reducir el desperdicio del sistema e incrementar su eficiencia.

Así, se habla también de eficiencia externa o capacidad de los productos de un sistema educativo para funcionar y competir en una sociedad y mejorar la oportunidad de un país para participar en el mundo global. Sin embargo, un esquema simple de insumo–proceso–producto es altamente reduccionista para comprender y actuar sobre la calidad de la educación, donde intervienen procesos que reciben influencias multifactoriales.

Las reformas educativas de los 90s –aspecto que se planteó con amplitud en capítulos anteriores– convierten a la evaluación en eje fundamental para legitimar decisiones y construir un discurso específico en torno a lo educativo. A partir de los puntajes obtenidos por los alumnos en las pruebas y de la manera como los medios de comunicación manejan sus reflectores alrededor de la calidad de la educación, se ofrece un papel privilegiado al tema de la evaluación, con la justificación de constatar los puntos débiles y fuertes del sistema, así como las estrategias exitosas de determinados planteles.

No debemos perder de vista que la evaluación es una práctica social como lo es la propia educación, determinada por contextos específicos, históricamente conformados. Así, cuando el Estado benefactor deja de ser viable y sus promesas de bienestar social para amplios grupos se pierden –no se cumplen– como es el combate a la pobreza y sus secuelas de bajos niveles de salud, trabajo, educación, entre otros aspectos, la evaluación se erige en una forma de control-seguimiento más poderosa.

Para autores como Benjamín Álvarez,⁴ la evaluación contribuye al aprendizaje de las sociedades donde ésta se desarrolla, en la medida que los gobiernos

⁴ B. Álvarez (1997). “Contribución de la evaluación al aprendizaje de las naciones” en: *Evaluación y reforma educativa. Opciones de política*. Santiago, PREAL, pp. 1-20. Disponible en la Red de Educación (Reduc): RAE 8239-00.

asumen un papel ya no de meros administradores en los asuntos públicos, sino de evaluadores y tomadores de decisiones más informados. En ese marco se amplía la intervención de personas y organizaciones, se dinamiza la participación del entorno social, de manera que la creación de una cultura y estrategias de evaluación promueven el aprendizaje social.

Así, se plantea el cambio que se produce de un gobierno que administra, a uno que evalúa y toma decisiones, en la medida que se estimula la participación y uso de resultados en una sociedad. La ventaja de un Estado informado es precisamente la capacidad de participación e interés por los asuntos educativos. Cuatro son las áreas importantes que la evaluación debe cubrir con calidad técnica y respaldo social: resultados como suma de esfuerzos colectivos; mejorar la eficiencia y relevancia; mejorar el papel de educadores y administradores; mejorar el clima escolar.

En este caso, las bondades que se le atribuyen a la evaluación se vinculan a su capacidad para visibilizar los resultados de la educación; estimular el compromiso social con la educación; incrementar la autonomía de las escuelas; promover calidad y eficiencia; estimular la competencia profesional de docentes; y a partir de todo lo anterior, mejorar la igualdad de oportunidades.

Como generadora de conocimiento, la evaluación permite juzgar el valor o mérito de una acción, proceso o programa social, de manera que favorecería un conocimiento práctico que guía la acción para el mejoramiento. Esto se logra también con el concurso de personas capacitadas a partir de los mismos procesos de evaluación.

6.2. Un acercamiento a la historia de la evaluación

En un breve recorrido histórico podemos decir que la evaluación está vinculada a la educación desde tiempos remotos, como ocurre con todas las actividades humanas que requieren reflexionar sobre los resultados y efectos de los esfuerzos realizados. Preguntas básicas del tipo: ¿Cómo logré lo que hice? ¿El resultado es tal como esperaba? ¿Qué salió mal? ¿Cómo podría hacerlo

mejor? ¿Qué ocurriría si lo hiciera de esta otra manera?, son interrogantes que están en la base del desarrollo de la sociedad en los diferentes campos del quehacer humano, desde las tareas más simples hasta las más sofisticadas.

Por lo anterior, y volviendo al terreno de la evaluación, si bien se tiene conocimiento de pruebas orales y escritas que se practicaban desde tiempos lejanos para descubrir conocimientos y habilidades de quienes se encontraban en círculos concernientes a la educación, o quienes ejercían funciones al servicio del gobierno, es en el siglo XX cuando la evaluación se construye como campo de conocimiento y se sistematiza en su intención de detectar aprendizajes, dar seguimiento, orientar, clasificar, promover de nivel a los estudiantes, y más recientemente, comparar grandes poblaciones e informar los resultados a diferentes audiencias.

Se habla de dimensiones de la evaluación, distinguiendo entre productos, procesos, actores, etcétera; evaluación para formar, para acreditar y promover; de carácter interno y externo; entre otros aspectos que puede involucrar. En la década de los 80 muestra un fuerte auge la evaluación institucional, con influencia de los enfoques administrativos que permitirían mejorar la gestión y ganar en eficiencia, eficacia y calidad, con todo el cuestionamiento que estas primeras concepciones de la tecnología educativa pudieran tener al simplificar problemas cuyas causas son profundas y múltiples.⁵

En los años noventa, los organismos internacionales retoman el concepto de evaluación de la calidad educativa como instrumento para el desarrollo de la sociedad; y cuando se piensa en las instituciones, la misma se entiende como algo integral, que va desde los actores, estructuras y procesos –donde el tiempo cobra gran importancia– que permiten respaldar decisiones bien informadas, de manera que se espera cumpla, entre otras características: capacidad para corregir y formar en el curso de su desarrollo, estimular la participación de los interesados para responder al contexto específico, y lograr

⁵ J. Sarramona (1997) “Presente y futuro de la tecnología educativa” en: ILCE. *Módulo propedéutico*. México, ILCE, pp.110-121.

resultados más eficaces de acuerdo con la problemática que se pretende solucionar.

La evaluación se contempla como un factor que aporta conocimiento, explicaciones y respuestas, para enfrentar los nuevos retos que se plantean a la educación en términos de expansión de matrícula, servicios, requerimientos de contenidos acordes con una era donde el mundo es desafiado por grandes cambios, como consecuencia de la integración de regiones, interconexión mundial por las tecnologías de comunicación, etcétera.⁶

La historia de la humanidad está vinculada a sus esfuerzos por lograr los fines que se propone, para lo cual los procesos de planeación y evaluación están presentes de manera implícita o explícita. Este ejercicio constituye un círculo donde el resultado de una acción sirve para ponderar y decidir las nuevas tareas que se requieren desarrollar.

Durante el siglo pasado, la reflexión sobre este campo, y la búsqueda de métodos para mejorar los alcances de la organización y el control, tuvieron un gran auge. La educación fue uno de los ámbitos mayormente desarrollados, respecto de las pretensiones de conferir racionalidad a los sistemas para alcanzar de mejor manera los objetivos propuestos. Es así como la sistematización y diversidad de enfoques y propuestas empiezan a ser discutidos y considerados para su aplicación.

Conviene recordar que a partir de la segunda parte del siglo XIX, la ciencia y la tecnología viven momentos de gran expansión, como consecuencia del desarrollo del capitalismo que desembocaría en un fuerte crecimiento de la industria. Sin embargo, esta tradición viene de mucho tiempo atrás, cuando el renacimiento de las ideas y cambios diversos que generan los grandes

⁶ Véase a B. Fainholc (1992). *La tecnología educativa propia y apropiada*. Buenos Aires, Ed. Humanitas. De la misma autora: “Una vez más, cómo la tecnología educativa apropiada puede mejorar la educación”. Ponencia presentada en 1994, en el Seminario Internacional: Tecnología Educativa en el Contexto Latinoamericano. México, ILCE.

Ver también: A. Aristimuño y C. Luján (2000) “La acreditación y la evaluación institucional en la educación superior”, en: <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/248-24.pdf> 09/10/2007.

movimientos comerciales y tecnológicos a partir del siglo XVI, colocarían en el centro otras formas de razonamiento sobre el mundo. Todo esto es terreno fértil para que las ciencias sociales florezcan en los siglos XIX y XX, en principio intentando comprender la organización del mundo social con sus instituciones, de acuerdo con los modelos desarrollados en otras disciplinas, por ejemplo: ingenierías, ciencias médicas y biológicas.

6.2.1. Las ideas precursoras

Frederick Taylor, ingeniero y economista, ofrece en los inicios del siglo XX ideas para maximizar la eficiencia en la organización del trabajo, de manera que la sistematización racional de procesos se ajustara mejor a una gestión de las instituciones cercana a las propuestas del método positivista. Todas estas nociones revolucionaron el mundo de la administración y el trabajo.

Años después, con el quehacer interdisciplinario de áreas de conocimiento como son la economía, la administración, la psicología, la sociología, la educación, se recuperaron algunas de estas iniciativas para aplicarse en otros campos, por ejemplo la educación y la evaluación. Es así como se empezaron a utilizar herramientas de la administración de producción y gestión empresarial, en áreas como la educación y su evaluación, entre otras, para establecer una “gestión científica” en los diversos campos de conocimiento y práctica.⁷

Por lo mismo, la evaluación surge asociada a la planeación, el control y el orden de aspectos de la organización y la administración, particularmente en el plano del trabajo humano; y son Gran Bretaña, y sobre todo Estados Unidos, donde crecerá una fuerte corriente en este sentido, inspirada por el desarrollo industrial, y en general, el mundo del trabajo, necesitados de la eficiencia máxima de procesos y productos para optimizar sus ventajas. En este sentido, les resulta conveniente adoptar aspectos del método científico al terreno de las organizaciones.

⁷ Ver “La “administración científica”. El taylorismo y el fordismo”. Consultado el 09/02/2007, en: <http://www.eumed.net/libros/2007c/333/El%20taylorismo%20y%20el%20fordismo.htm>

Consecuentemente, la propuesta educativa de Ralph Tyler haría confluir diferentes líneas del pensamiento del momento: teorías del aprendizaje de tipo conductista, teorías de la organización teylorista, y teoría positivista de la ciencia aplicada al campo social, en este caso la educación. Así, en el discurso educativo moderno, términos como calidad, eficacia, eficiencia, objetivos, estrategias, metas, rendimientos, productos, tienen su origen en estas fuentes.

Los aprendizajes elementales que la teoría tyleriana consideraba como el elemento nuclear de la construcción del currículo, se prestaban perfectamente a la evaluación psicométrica. Desde que estas dos teorías se encuentran y encajan, el modelo tecnológico-psicométrico ha estado, y sigue estando, en la base de la mayoría, por no decir de todos, los diseños de evaluación de aprendizajes realizados a escala social. Todavía hoy en día cuando se habla, y se hace muy a menudo, de la evaluación objetiva como un avance con relación a una situación anterior débilmente estructurada, nos estamos refiriendo a una evaluación basada en el modelo tecnológico-psicométrico. Conviene añadir, aunque no nos detengamos en esta cuestión, que los planes de estudio de Pedagogía y la mayor parte de las investigaciones que se realizan en esta área, en las últimas décadas, se han basado en el estatus de científicidad que aporta este paradigma.⁸

Las propuestas de Tyler fueron retomadas por algunos programas sociales que pretendían evaluar sus resultados en función de la eficiencia y cumplimiento de propósitos, así como tomar decisiones al respecto. Sin embargo, pronto empezaron a destacarse sus puntos débiles, sobre todo porque la demanda de evaluaciones de los programas desarrolló la reflexión e investigación en el campo social.

En este marco, se plantearon entre otros aspectos, la necesidad de contar con acercamientos más profundos al aprendizaje, ante la insuficiencia de los exámenes para dar cuenta de procesos multidimensionales; considerar la pertinencia de los objetivos que se buscan evaluar, para no trivializar procesos

⁸ J. Goñi “Didáctica General: 1º. Educación Social. Capítulo III: El currículo y las diversas corrientes pedagógicas”. (29 pp.). Consultado el 07/01/2007, en: <http://www.sc.ehu.es/toweb5/JMGoni/JGDidacGener/EI%20desarrollo%20del%20currículo%20p.doc>

de aprendizajes que debieran ser enriquecedores para las personas; considerar los contextos socioculturales diversos de las poblaciones; el peligro de hacer comparaciones de individuos y medios socioeconómicos diversos; el papel del docente en la evaluación para que ésta logre ser verdaderamente formativa, y por lo mismo, la importancia de no privilegiar las evaluaciones externas.

Es así como empiezan a surgir propuestas alternativas a la psicometría y la experimentación. Ya en los setenta se proponía abordar a ciertas poblaciones a través de estudios de caso; interesarse por aspectos culturales; considerar las diferentes audiencias que requieren hacer uso de los estudios, y los propósitos que las animan; aproximarse a los procesos de enseñanza-aprendizaje buscando comprender su naturaleza compleja; así como una mayor flexibilidad en los diseños de evaluación para dar cuenta de hechos inesperados y situaciones diversas.

No obstante el interés por propiciar nuevos abordajes en los estudios, en poco tiempo empezó a advertirse el escaso impacto de la evaluación en las políticas educativas, y la dificultad para aportar información útil y confiable, pues se tenían problemas de diferente tipo, que van desde la complejidad de los aspectos a los que se pretende acceder, los juicios que se expresan en torno a los hallazgos, y los intereses de actores diversos que se involucran; hasta cuestiones como costos, tiempos, etcétera.

La evaluación sigue emplazada, por tanto, a lograr la construcción de una teoría abarcativa y sólida, capaz de reunir varias condiciones, entre las que se encuentran la validez y utilidad de su información, para que logre responder mejor a las expectativas que se tienen sobre la misma.

La nueva evaluación es pragmática, desde el punto de vista metodológico, y responde a situaciones particulares, poniendo su atención en las preguntas, preocupaciones, problemas y necesidades de información de los implicados y de los tomadores de decisión. El paradigma hipotético deductivo se ha hecho a un lado y se acoge otro de decisiones que enfatizan métodos múltiples,

acercamientos alternativos y el hacer coincidir los métodos de la evaluación con las preguntas y las situaciones específicas. Se llega a decir que el propósito más importante de la evaluación es responder a los requerimientos de información de las audiencias, particularmente, en formas que tomen en cuenta las variadas perspectivas de sus miembros. La intención es incrementar la utilidad de los resultados, aun sacrificando la precisión proporcionada por las mediciones.⁹

6.2.2. Otros autores fundamentales

Cuando Mclaughlin y Phillips,¹⁰ realizan un repaso de pensadores relevantes dentro de la evaluación de políticas y programas educativos, nos hablan justamente de Ralph Tyler, destacando su preocupación por la adecuada formulación de objetivos en los programas y las formas de constatar su cumplimiento, así como ofrecer ayudas especiales a la población involucrada. M. Scriven enfatiza la capacidad de la evaluación para jugar el papel de ser formativa en su desarrollo, y tener capacidad de construir en el camino las estrategias de corrección. Igualmente, la capacidad de ser sumativa, para mirar de manera retrospectiva el todo de conjunto.

Robert Stake, más escéptico de las formalidades, nos estaría proponiendo contenidos de evaluación más abiertos a la pluralidad de acontecimientos en los antecedentes, acuerdos y resultados de los mismos. Le preocupan las expectativas, deseos y esperanzas involucrados. Marvin Alkin, interesado por el estado del conocimiento en el campo de la evaluación, se nos muestra atento a repensar teorías y posibilidades de generalización a partir de los análisis apropiados de los datos.

Cook se nos presenta afanado en analizar las cuasi-experimentaciones en el campo social, buscando que las planificaciones cuidadosas de los estudios

⁹ E. de la Garza (2004). "La evaluación educativa" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa* No. 23, vol. 9 octubre-diciembre, pp. 807-816. México. Consultado en <http://www.comie.org.mx/v1/revista/visualizador.php?articulo=ART00126&criterio=http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v09/n023/pdf/rmiev09n23scB01n01es.pdf>

¹⁰ M. Mclaughlin (1998). *Evaluation and Education: at quarter century*. Universidad de Chicago, 296 pp.

protejan la validez de los mismos. Vemos a Robert Boruch insistiendo en la importancia de los estudios pequeños; a Elliot Eisner defendiendo la crítica de arte como una línea del juicio de expertos; a Henry Levin, quien con una perspectiva economista, enfatiza la importancia del análisis costo-beneficio.

En el mismo trabajo citado de Mclaughlin y Phillips, se recuerda a Carol Weiss, quien destaca el marco de acción de las evaluaciones, y el imperativo de entender la atmósfera política de las decisiones, así como los intereses de los grupos involucrados. Ernest House tiene una propuesta ética para la evaluación centrada en la equidad, la justicia, el compromiso de ubicar el bien común dentro de un marco de libertades. Daniel Stufflebeam, se inclina por los comités formados por expertos que nos presentarán los análisis, conclusiones y recomendaciones de diferentes opciones respecto a los programas.

6.2.3. La cuestión deontológica

Resulta muy interesante constatar que en toda la historia de la evaluación, con diferentes énfasis y perspectivas, de manera implícita o explícita, surge la presencia de una posición ética frente a las acciones de los sujetos evaluadores, en el entendido de que sus conclusiones y recomendaciones pueden afectar a los grupos humanos. La consideración de cualquier daño posible, lleva a ponderar cuidadosamente la validez y confiabilidad de los datos, para no caer en inferencias inadecuadas que castiguen a seres humanos inermes ante los juicios de expertos evaluadores.

Weiss¹¹ muestra un gran cuidado por la postura asumida frente a la investigación evaluativa, considerando que los malos estudios de evaluación pueden resultar más perjudiciales que útiles, pues en caso de ser considerados para la toma de decisiones, existe el riesgo de un daño profundo a seres humanos. Considera que la evaluación educativa comparte las teorías y metodologías de las ciencias sociales, pero difiere en sus finalidades, que se dirigen a ofrecer información lo más precisa y objetiva posible sobre los

¹¹ C. Weiss (1990). *Investigación Evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*. México, Trillas, 183 pp.

programas sociales, de manera que los decisores tengan claros los impactos que puedan tener diversas opciones.

En este sentido, la investigación evaluativa, como los programas en los que se concentra, involucran marcos de acción, comportamientos, formas de relacionarse y organizarse, diversas reacciones del público, etcétera. Estará presente siempre el factor político, la negociación, la factibilidad, la ideología que pueda estar destacando en una coyuntura específica. Se recomienda por tanto, aclararse bien el objeto de estudio, para pasar al cómo abordarlo –la metodología– teniendo presente la perspectiva teórica, la preocupación por las premisas, cuya solidez dará mayor garantía de confianza.

El propósito debe ser perfilado con toda claridad, descargándolo de información innecesaria; buscar la agenda oculta atrás de las excelentes intenciones, para ubicar la realidad del programa; la importancia relativa de las diversas metas; su incompatibilidad; las consecuencias imprevistas –buenas y malas– que se están presentando. Igualmente, estar alerta hacia los nuevos elementos que aparezcan.

Desde luego, deben ser consideradas las limitaciones que pueda haber tenido el estudio y aclarar si son necesarios otros trabajos que alimenten las acciones efectuadas; igualmente deberán adecuarse los informes de resultados a los diferentes usuarios. En este marco, conviene que el evaluador se interrogue siempre sobre la certeza de que la investigación evaluativa que realiza, sea potencialmente capaz de imprimir racionalidad a la toma de decisiones dirigida al mejoramiento del programa social sobre el cual se encuentra abocado.

6.2.4. Sobre los métodos para abordar el estudio de evaluación

Melvin y Shotland,¹² consideran importante que cuando se está frente al problema de elegir el método –el cual permite mayor capacidad de respuesta

¹² M. Melvin y R. Shotland (1987). *Métodos Múltiples en los Programas de Evaluación*. San Francisco, Jossey Bass inc., 104 pp.

para las interrogantes de conocimiento que se tienen— habrá que resolver la cuestión de la pertinencia de utilizar una combinación de métodos que facilite trabajar no solamente con variables y datos graduables entre lo cualitativo y lo cuantitativo; sino adaptados a propósitos de evaluación diferentes, pero no excluyentes, como podría ser realizar una evaluación de procesos y de resultados, que conduzca a saber no solamente qué es lo que un programa ha aportado, sino la manera como lo ha hecho, lo cual conducirá a diseñar e integrar ambas evaluaciones de manera pertinente.

Se plantea que el aprovechamiento de métodos múltiples o combinados, nos beneficia siempre y cuando construyamos el diseño de la manera más razonada y cuidadosa, defendiendo —por otro lado— la postura de que si bien el conocimiento de lo social nos enfrenta a la necesidad de reconocer los márgenes de incertidumbre que se tienen, esto puede y debe ser reconocido y documentado, informando además sobre las implicaciones de los resultados y sus alcances, para derivar recomendaciones útiles.

En este terreno, los autores se proponen no ceder ante el temor de utilizar métodos combinados, considerando que los resultados puedan ser contradictorios. En primer lugar, porque el mismo peligro corren dos investigadores que se mueven dentro de la misma metodología, y en segundo lugar, porque la riqueza de la elección de métodos combinados, debe ser vista en la oportunidad de poder acceder a historias múltiples que proporcionan un mayor potencial de elementos. Como sería el caso de una película referida por diferentes espectadores.

Se plantea en este sentido, que aun cuando el abordaje de las cuestiones sociales que propone este paradigma involucra problemas —como la dificultad para interpretar resultados— también ofrece una valiosa ayuda para incrementar la racionalidad en torno a los hechos sociales sobre los que nos movemos. Por tanto, lo indicado es una postura crítica ante este enfoque, que mantendrá la alerta respecto a sus limitaciones, al mismo tiempo que permite sacar ventaja de su potencial para orientar la evaluación educativa.

En esta misma perspectiva, Timothy R. Cline¹³ se aboca sobre la evaluación sumativa que considera los resultados de un programa, con vistas a orientar adecuadamente las decisiones. Para disminuir todo lo posible el factor azar, deberá ser diseñada de manera que los errores asociados a la recabación y análisis de datos, y a los universos de población con los que se trabaja, sean controlados y reducidos al máximo, de manera que exista la mayor seguridad posible sobre las interpretaciones de los hechos analizados y consecuentemente, sobre las recomendaciones.

En el diseño de la evaluación, el autor se inclina por un enfoque empírico, cuantitativo, recabando información a través de cuestionarios. Plantea la necesidad de que tengamos claramente explicitados los objetivos, para dar lugar a la observación de los resultados del programa y a las comparaciones necesarias. Igualmente, deben tenerse muy claros, tanto en el diseño como en el análisis de los datos, los tres grupos de errores en los que es posible incurrir: de medida, de muestreo y errores extraños o ajenos al programa mismo. La confiabilidad y validez de las medidas pueden estarse identificando, por ejemplo, con procedimientos de correlación.

De acuerdo con lo anterior, se debe seguir el programa que se está evaluando y autocontrolar de tal manera la evaluación misma, que se minimicen los errores de la intervención evaluadora. El impacto observado sólo se puede adjudicar al programa después de haber detectado y delimitado el papel que están jugando estos tipos de errores y habiéndoles reducido en su caso.

La evaluación requiere siempre ser orientada por una teoría que conceptualice, hipotetice y proponga posibles explicaciones a los hallazgos, dando sentido a los mismos. Las referencias de la teoría serán: el programa, sus resultados, los propósitos y la explicación conducente; por otro lado, la capacidad de explicar, predecir e inspirar más búsquedas de conocimiento proporciona solidez a la teoría.

¹³ T. Cline (1999). *Program Assesment*. S/1, Addison-Wesley, 288 pp.

Los informes de evaluación –que pueden ser orales y/o escritos– contendrán datos sanos en la medida que se tenga control de los errores mencionados, que de existir estarían vulnerando y equivocando las explicaciones y recomendaciones sobre el impacto real del programa. Es necesario cuidar también los diferentes públicos a los que se dirige la evaluación y dar cuenta tanto de la teoría, como de los alcances y limitaciones con los que se trabajó.

6.2.5. Sobre los estándares para la evaluación de programas

Patton¹⁴ considera que la esperanza de conferir racionalidad al mejoramiento de la sociedad, ha llevado a reflexionar seriamente –en el campo de la evaluación– sobre la utilidad que ésta puede mostrar. Los estándares de excelencia que se le demandan por tanto, son los de utilidad, viabilidad, propiedad y exactitud. La utilidad, sin embargo, está relacionada con las expectativas que se tengan. Lo cierto es que esperar grandes cambios e impactos espectaculares, siempre será una postura frustrante, pues transformar las acciones resulta un proceso lento.

Partiendo de que la evaluación reporta una utilidad real para reducir incertidumbres y riesgos dentro de la toma de decisiones, lo fundamental es acertar en la elección de los usuarios capaces de influir en las acciones y resultados, así como en las necesidades que éstos tienen. Las premisas más potentes que guían esta perspectiva de evaluación son la utilización que de ella puede hacerse no solamente al final del proceso, sino a lo largo del mismo; la consideración de los intereses y necesidades de los usuarios que atiende y su involucramiento directo en las acciones de evaluación.

Es necesario formular preguntas significativas y relevantes que conduzcan a respuestas en el mismo sentido; aclararse las estrategias más eficientes para producir los resultados deseados y no perder de vista que interesa conocer los efectos del programa, lo que está ocurriendo en él y toda aquella información que puede estar marcando las diferencias. No debe olvidarse que la evaluación

¹⁴ M. Patton (1986). *Utilization-Focused Evaluation*. Publicaciones Sage, 41 pp.

no proporciona información definitiva sobre relaciones de causa-efecto, sino, como se expresó anteriormente, reduce incertidumbres proporcionando mayores elementos de juicio, por lo que se requiere estar muy atentos con la elección de los métodos adecuados y con la validez y confiabilidad de los datos.

En este mismo contexto, Sanders¹⁵ plantea la idea de que contrariamente a lo que se piensa, existe una construcción importante de análisis sistemático y de información organizada alrededor de la evaluación de programas. Lo que preparó el Comité de Estándares presidido por Sanders, es interesante en lo que a su definición se refiere; se trata de pautas de conducta que ayudan a definir el estándar de referencia, errores comunes factibles de evitar y documentación de apoyo para incursionar en la materia.

Los estándares funcionan, por tanto, como un conjunto de señales para transitar el camino de la evaluación de programas, y animan a seguir rigurosamente las recomendaciones, para preparar adecuadamente el diseño de evaluación del programa de que se trate.

6.2.6. En el terreno de la validez de los resultados

Wolf¹⁶ considera que las preocupaciones centrales en los evaluadores se dirigen a dos aspectos: lograr que los resultados contribuyan a mejorar las decisiones sobre los problemas a corregir, e impacten mejorando los procesos educativos; y efectuar una recolección de la información lo suficientemente confiable, que los hallazgos resulten pertinentes. Al autor le interesa fundamentalmente dotar de racionalidad técnica a este proceso de diseño, instrumentación e interpretación de datos.

Wolf es muy minucioso al pasar revista sobre los diferentes procedimientos para recabar evidencias sobre desempeños, aprendizajes, actitudes y valores

¹⁵ J. Sanders (1994). *Estándares para la Evaluación de Programas*. España, Universidad de Deusto-INCE, Ed. Mensajero, 189 pp.

¹⁶ R. Wolf (1990). *Evaluation in Education*. New York, PRAEGER, 230 pp.

de los estudiantes; así como los métodos para la obtención de información – básica y complementaria– sobre la ejecución de los programas de educación. Esto, a partir de fuentes múltiples, de los costos implícitos y de los efectos imprevistos.

Particularmente interesante es la postura del autor respecto al cuidado que debe tenerse al realizar cualquier conclusión sobre la efectividad de un programa, sobre todo cuando se trata de establecer la no efectividad del mismo, sin haber revisado atentamente las fuentes de invalidación. Si la validez de un estudio está comprometida y se realizan inferencias y recomendaciones con estas bases, no solamente se incurre en el problema de proporcionar datos falsos, sino que se están afectando programas que involucran a seres humanos y sus trayectorias de vida, algo que –como se vio en párrafos anteriores– comparte Carol Weiss.

Es necesario, por tanto, cuidar tanto la validez interna –mínimos a partir de los cuales se interpretan los resultados– y la externa, relacionada con la manera como se establecen los muestreos, las poblaciones tratadas, los instrumentos y las variables consideradas. Lo fundamental aquí, es la capacidad real que se tenga para inferir si la eficacia de un programa se debe a la acción que propició o a efectos externos a él.

Si el estudio no planea y controla convenientemente la manera como diseña y regula las muestras, los grupos y la comparación entre los mismos, es fácil caer en el error de estar trabajando con grupos no equivalentes como si lo fueran y desde luego, con poblaciones no representativas.

¿Cómo podemos hacer juicios críticos acerca del valor de los sistemas y programas educativos? He aquí una cuestión compleja que compromete no solamente a saber presentar la información, sino a planear su construcción, manejo y análisis, de manera que haya el mayor profesionalismo al mostrarla a la luz pública por más reducido y cercano que sea ese público.

Gran parte de los planteamientos considerados hasta aquí, aspectos vinculados a la evaluación de programas, son compatibles con las necesidades de la evaluación de los aprendizajes, en tanto programa de gobierno. Entre otros, el apego a principios éticos y la conveniencia de estándares que permitieran valorar los propios proyectos de evaluación que se instrumentan. Por lo mismo, sería deseable que los cubrieran todos aquellos estudios de evaluación que se vienen realizando en los últimos años, a nivel nacional e internacional.

6.3. Evaluación: tarea que convoca a la participación por el cambio

Si bien el discurso y las acciones en torno de la evaluación tienen una presencia progresiva a partir de los años setenta, hasta llegar a un clímax en los noventa¹⁷ –en la perspectiva de un lenguaje nuevo, ligado a una tecnología educativa que lleva al campo de la educación propósitos de eficiencia, considerados en diferentes áreas del conocimiento y la práctica– es al iniciar el siglo XXI, cuando esta presencia se corona con la creación de un organismo cuya función específica es atender la evaluación, y al dotarlo de los mecanismos específicos, crece el debate sobre la misma en círculos especializados y se difunden resultados que inclusive logran titulares de prensa no vistos en el pasado.

La evaluación ligada a las nociones de calidad, equidad, mejora, información a la sociedad, apoyo para construir con los mejores conocimientos y valores al sujeto portador de cambio individual y social, tiene la pretensión de ser un discurso aglutinador de sentimientos y deseos con alto contenido movilizador de la sociedad. En efecto: quién no suscribiría la idea de que evaluar es potencialmente pertinente para conocer el estado de la educación y corregir los aspectos inadecuados que se generan. De manera que los planteamientos, a nivel de argumentos, tienen la intencionalidad de ser eficaces para convocar, y,

¹⁷ Véase a F. Martínez (2000) “El sistema nacional de evaluación educativa de México. SNEE”. Revista de Educación No. 321, enero-abril, España, INCE, pp. 35-40.

repetimos, remover razones y emociones en torno a las propuestas de evaluación.

Se refuerza además una idea de futuro promisorio a través de la educación, presente a lo largo de la historia de la humanidad. En efecto, si el conocimiento permite a la especie humana actuar sobre su entorno y modificarlo, esta misma praxis conducirá a su transformación reflexiva, porque los resultados de sus acciones le empujan a descartar en algunos casos y en otros a reforzar determinadas conductas. A la par, se encuentra siempre presente una idea evaluadora que conduce a ponderar y juzgar las acciones y sus efectos, de acuerdo con determinados parámetros, fijados por pautas culturales hegemónicas en cada periodo de la historia.

La promesa de cambio para mejorar que está en la base de la educación, es la misma que comparte la evaluación en los últimos años con un contenido de exigencia aún mayor: subyace la idea de que la educación de calidad será posible si hay evaluación; más aún, si la evaluación es técnicamente correcta y reúne condiciones éticas en los propósitos y procesos de sus acciones, así como en el uso de los resultados.

De esta manera, se reviste a la evaluación de una importancia rotunda cuando se trata de juzgar al sistema educativo y sus resultados. No puede entenderse de otra forma el planteamiento de que el escaso desarrollo que se tiene al momento –año 2001– sobre evaluación, investigación educativa y desarrollo de indicadores para contar con información diversa del sistema, no permiten apoyar a la calidad de la educación.

Es de comprenderse, por lo mismo, que la evaluación se impregne en el discurso educativo del mismo tono de entusiasmo cuando se trata de convocar a la colectividad a compartir sus ideales, pues no podemos soslayar que ésta es una de las pretensiones de un programa de gobierno. Tal llamado apela al sentimiento colectivo para realizar una especie de cruzada que permita agrupar fuerzas en torno a un proyecto de participación y unificación de criterios para mejorar la calidad.

Y los sujetos convocados seríamos todos, en dicha perspectiva: alumnos, maestros, autoridades educativas de todos los niveles, desde escolares hasta los más altos cargos de servidores públicos, así como grupos sociales diversos. Si alguien no quedase agrupado en esta clasificación, quedaría incluido en la categoría *sociedad en su conjunto*, para percibirse invocado a la cooperación y solidaridad con la causa.

En efecto, tanto alumnos y padres, como maestros, autoridades y sociedad toda, podrían sentirse emplazados e involucrados emocionalmente desde diferentes esferas racionales y afectivas. Los alumnos reciben desde sus primeros años el mensaje familiar y escolar de la importancia que reporta esforzarse por aprender, no solamente porque el saber responde a una curiosidad humana innata que reporta en sí misma satisfacción, sino por ser potencialmente susceptible de convertirse en palanca de desarrollo individual y colectivo.

Los maestros, que son portadores a lo largo de la historia de una tradición de respeto y admiración por el papel que desempeñan como depositarios de conocimientos y saberes que se transmiten, siguen ocupando un lugar importante para que los propósitos educativos se cumplan. Su fuerza proviene de diversas fuentes: como gremio de trabajadores tienen una capacidad movilizadora relevante, asociada a su gran número, al terreno explosivo en el que se desenvuelven –las escuelas– que son bastiones que el Estado cuida para no alentar conflictos, etcétera. Lo anterior, no obstante tratarse de un colectivo atravesado por conflictos como los señalados por Ángel Díaz Barriga:

...El propio docente y la política educativa han perdido la perspectiva de la profesión docente. El docente también ha perdido la concepción sobre su responsabilidad profesional, afectado por las deficiencias en su formación, agobiado por el desprecio que la política educativa tiene por lo pedagógico y lo didáctico (hoy se requieren expertos en elaboración de tests, expertos en planificación del sistema, evaluadores de escuelas de calidad, que apuestan por la medición de la calidad, no por el apoyo al trabajo cotidiano del docente en el aula); angustiado ante la pauperización del salario docente y los inventos

de programas de evaluación del desempeño (carrera magisterial o programas de estímulos), diseñados bajo la perspectiva de los programas *merit pay*, que inducen a los profesores a realizar todo aquello que es objeto de un puntaje en la evaluación, dejando de lado las tareas sustantivas de la responsabilidad docente...¹⁸

Independientemente de la influencia que los docentes ejercen en términos políticos y gremiales, su función educativa es clave para hacer prosperar cualquier proyecto educativo: son ellos quienes de manera directa trabajan en las aulas y dirigen los procesos de enseñanza y aprendizaje, por lo cual su competencia y desempeño son cruciales para detonar procesos significativos de cambios favorables en los alumnos, o para inhibir y desalentar que muchos de estos estudiantes logren el vigor suficiente para enfrentar su aprendizaje.

Las autoridades educativas son importantes no solamente para gestionar y coordinar en sus diversos niveles de competencia las acciones relativas a la educación y su evaluación, sino para asumir con compromiso y apego a las normas y lineamientos tales funciones, logrando vehiculizar el mensaje que encierra la política educativa, y en su interior, la relativa a evaluación de los aprendizajes.

Si al explicitar la política correspondiente, con sus propósitos, estrategias y mecanismos de operación, se considera a las autoridades –que incluyen directores, supervisores, personal técnico-pedagógico, y funcionarios de diferente nivel hasta los secretarios del ramo en los Estados y las del ámbito federal– es porque representan una mediación de capital importancia para crear consensos, acuerdos, establecimiento de responsabilidades, así como el seguimiento necesario para que se cumplan las mismas.

Los padres, actores que son interpelados en el mensaje que busca posicionar a la evaluación como herramienta importante para la calidad de la educación, deben la centralidad de su papel a la influencia que adquiere la familia

¹⁸ Á. Díaz Barriga (2005). *El docente y los programas escolares. Lo institucional y lo didáctico*. México, Pomares, pp. 11-12.

particularmente en la educación básica, cuando los niños y adolescentes dependen material y afectivamente de manera sustancial de las opiniones, cuidados y autoridad de los padres. Por ello resulta dramática la situación de pauperización creciente de las familias, como producto de la desigualdad social y perversiones del comportamiento de los mercados de trabajo, que despojan de la capacidad de venta del mismo a millones de personas, lo cual afecta todas las esferas de la vida familiar, desde lo material a lo emocional.¹⁹

La escuela y en general el sistema educativo pueden tener una oferta que inclusive tratándose de la educación básica, obliga a los padres a que los hijos la cubran y completen; no obstante, sin la disposición e interés de la familia, no es posible que esto ocurra. Por ello, en el llamado que subyace al programa educativo, se habla de la alianza necesaria de fuerzas entre familias y escuela para aprovechar la evaluación a favor de la reflexión, corrección y mejoramiento de los aspectos que no se cumplen dentro de los propósitos educativos.

Cuando se convoca a la sociedad en su conjunto, siendo una figura abstracta, y como categoría de análisis indefinible, resulta lo suficientemente incluyente para considerar todas aquellas agrupaciones o espacios de poder que crean corrientes de opinión y por lo mismo, pueden resultar según se lo propongan, ya detractoras, ya núcleos de apoyo a los cambios que promueve el sector educativo.

Bien se sabe que los medios de comunicación, grupos de intelectuales de diverso signo, iglesias, corporaciones económicas y financieras de diferente tipo –por nombrar algunos de estos colectivos– pueden constituirse en grupos de presión notables, de manera que se les confiere un lugar prominente, cuando se trata de buscar su adhesión a las grandes causas nacionales.

Siendo sobresaliente el tema de la evaluación en el cuerpo discursivo del Programa Nacional de Educación, cobra sentido la convocatoria a participar y

¹⁹ V. Forrester (2000) *El horror económico*. México, FCE, 158 pp.

sumar esfuerzos que se dirige a todos estos actores. Al apelar a la corresponsabilidad, no solamente se pide apoyo, sino que asuman el proyecto como propio, para llevar a buen fin una tarea de tan elevada importancia y compleja resolución, que se torna imposible de salvar si no es con el concurso de todos los interesados.

La alusión a la corresponsabilidad socializa el deber de la tarea, la obligación de la colaboración, la necesidad de jugar la propia parte, y compartir los riesgos. Resulta ser una de las partes más interesantes del discurso; la decisión de compartir los riesgos para salvar el lugar más vulnerable de las decisiones y acciones unilaterales. Al apelar a la participación de *todos*, todos se constituyen en parte del logro, pero también de la culpa, de la falta, de la inacción, o finalmente, de los malos resultados.

Es así como la evaluación de la educación se va a convertir en herramienta de cambio, en factor de calidad, si y sólo si, todos están dispuestos a trabajar unidos para lograrlo: el alumno aporta capital cultural, bases que asegura la familia, componentes orgánicos y aptitudes que le otorguen elementos para emprender el trabajo educativo; la familia contribuye favoreciendo de la mejor manera a que el alumno responda los requerimientos de la escuela; los docentes cumplen su función como profesionistas, etcétera.

6.4. Los acuerdos y los actores

Es importante destacar que las políticas educativas, particularmente las referentes a la educación básica, y la formación y actualización de los docentes que atienden este subsistema, tienen una presencia fuerte del sindicato del magisterio, quien se encuentra en las mesas de discusión de propuestas diversas, aprobación o rechazo de las mismas, y firma de los acuerdos correspondientes cuando se logran los consensos indispensables para ello.

Dos casos emblemáticos de trabajo conjunto SEP-SNTE, previo al periodo que nos ocupa, mediante comisiones formadas expresamente para su desarrollo,

discusión, búsqueda de consensos hasta llegar a los acuerdos definitivos y la firma de convenios, son el Programa Nacional de Carrera Magisterial,²⁰ y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Calidad de la Educación, firmados en 1992.²¹

Las autoridades estatales, como parte del pacto federal, intervienen y respaldan tales proyectos de alcance nacional; y la sociedad, a través de la intervención de los padres de familia, docentes, etcétera, es convocada a participar y apoyar tales estrategias cuyo fin último –se plantea– es alentar la calidad del sistema.

En la discusión de temas que son susceptibles de propuestas en los programas sexenales de educación, también se toman en cuenta diversas corrientes de opinión, conformadas por grupos de intelectuales que ya sea de manera individual o colectiva, trabajan en áreas dedicadas a la investigación educativa; es el caso del la UPN, DIE-CINVESTAV, el CIDE, la UNAM, y la UIA, entre otros.

En algunas circunstancias se trata de expertos con una larga trayectoria en el campo de la educación, y que por lo mismo, son escuchados con atención especial por parte de los grupos en el poder o cercanos al mismo. Representan

²⁰ Según los lineamientos generales, se trata de un programa horizontal de estímulos, basado en un sistema de evaluación que incluye cinco factores: antigüedad (10 puntos), grado académico (15 puntos), preparación profesional (25 puntos), acreditación de cursos de actualización, capacitación y superación profesional (15 puntos), desempeño profesional (35 puntos). El Programa –de acuerdo con sus objetivos formalmente enunciados– surge como respuesta a la necesidad de mejorar la calidad de la educación y de apoyarse para tal efecto en la evaluación, herramienta considerada central en este sentido. Ello es indicador del terreno que va ganando la concepción de una relación muy estrecha entre calidad-evaluación; otro de los propósitos que persigue el proyecto, es revalorar la figura docente ante una sociedad que se percibe empieza a dar muestras de indiferencia, ante un actor fundamental en la educación mexicana, que a lo largo de la historia ha sido altamente apreciado y respetado. Independientemente de las limitaciones y efectos indeseados que el Programa ha mostrado, los cuales han obligado a revisar sus criterios, resulta interesante llamar la atención sobre el aspecto de evaluación en el cual se basa. En efecto, además de los exámenes que llegaron a realizar los docentes participantes en el Programa, a sus alumnos también se les aplicaron pruebas de rendimiento a partir de las cuales se infería el desempeño docente. Tales pruebas mostraron muchos de los efectos perversos y simulaciones a las que dan lugar: preparar a los alumnos para contestar las mismas, excluir de los grupos a los estudiantes que pudieran bajar el promedio general, permitir la copia, etcétera. Consultado el 02/02/2008 en: http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/cncm_pncm

²¹ A través de este acuerdo se transfieren funciones a los Estados que hasta el momento venía desarrollando a nivel federal la SEP, como cabeza de sector. De esta manera se pretende una mayor coordinación y corresponsabilidad para el manejo adecuado del sistema. Las premisas básicas que se refieren en la exposición de motivos son la pretensión de calidad, la reorganización del sistema educativo, reformulación de los contenidos y materiales educativos, y la revaloración de la función magisterial. Véase: http://www.snte.org.mx/pics/pages/snte_leg_base/anpm.pdf consultado el 2/02/2008.

canales de interlocución entre la toma de decisiones y el saber bien informado sobre la materia.

En ciertos procesos, los investigadores llegan a estar tan cerca de las esferas de poder, o de los equipos que apoyan a los candidatos presidenciales y posteriormente presidentes y secretarios, que en su momento ocuparán cargos de funcionarios, de asesores; o de manera independiente, desde la academia y medios de comunicación diversos –ya sea impresos o de otro tipo– inciden con sus planteamientos en la conducción de propuestas que logran posicionarse y salir adelante.

De esta manera, suelen convertirse en conciencias críticas que promueven el entendimiento de los puntos vulnerables, incongruencias e inconvenientes que se desprenden de los proyectos. Ejemplos de tales casos son los investigadores Carlos Muñoz Izquierdo, Pablo Latapí Sarre, Ángel Díaz Barriga, Gilberto Guevara Niebla y Olac Fuentes Molinar, entre otros.

Las políticas educativas se convierten en temas altamente controvertibles: existen grupos de interés de diferente tipo que pueden estar preocupados por aspectos que van desde la ubicación de equipos en determinadas funciones públicas, porque ello redundaría en financiamientos, influencia, trascendencia a través de proyectos, prestigio académico, etcétera; hasta luchas ideológicas por defender paradigmas y planteamientos considerados más viables o convenientes para la población atendida. El debate en sí, resulta altamente productivo cuando el propósito es ofrecer los mejores argumentos en la exposición de las fortalezas y debilidades de las diferentes posturas, y se permite destacar las propuestas mejor informadas y sólidas en sus juicios.

Si bien es deseable que la perspectiva ética y la enunciación de los argumentos más sólidos guíen la construcción de alternativas educativas, es una realidad que la emergencia de partidos políticos y la hegemonía que pueden llegar a ejercer, conlleva la presencia de élites identificadas con partidos y agrupaciones determinadas, de manera que los programas y proyectos son matizados por coyunturas que anudan historias de vida y

circunstancias que se desarrollan en tiempos y espacios específicos. Así, los grupos que en un sexenio pueden mostrar una fuerte presencia, en el siguiente tal vez tengan un papel menos activo y aun marginal.

Para el sexenio 2000-2006 se constituyó una Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del Presidente Electo Vicente Fox Quesada, quien formuló en noviembre de 2000 un documento denominado “Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006”. Al respecto, Rangel Sostmann, plantea:

En respuesta a la invitación que me hiciera el Presidente Electo, Lic. Vicente Fox Quesada, para presidir la Coordinación del Área Educativa de su Equipo de Transición reuní a un grupo de especialistas a fin de analizar el estado actual de la educación en México y hacer una propuesta en la cual basar el Programa Sectorial de Educación para el nuevo gobierno.

Con este grupo de especialistas...trabajé durante más de tres meses...

Por otra parte, más de un centenar de personas, también especialistas en educación, fueron convocadas por los miembros de la Coordinación para que colaboraran en este trabajo, aportando su visión, sus conocimientos y su experiencia.²²

Además de la correspondiente a evaluación, se crearon comisiones para analizar la educación básica, media superior, superior, educación permanente, créditos de sostenimiento educativos; infraestructura, escuelas de calidad y consejo de autoridades; educación indígena; participación social; tecnología en la educación. Se conformó un equipo de apoyo a los consejeros y grupos al interior de las comisiones: de docentes, directivos, secretarios de educación de los estados, empresarios, representantes de medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, entre otros muchos especialistas sobre los diferentes temas.

²² Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del Presidente Electo (2000). *Bases para el Programa de Educación*. México. Consultado en: http://www.ifie.edu.mx/indice_programa_sectorial.htm (12/02/2007).

En el capítulo destinado a la Educación Básica, el objetivo 4 se refiere a la eficacia de la gestión del sistema educativo, donde uno de los indicadores es el grado de desarrollo del sistema de evaluación de la educación básica, considerando las metas de fin de sexenio, el pleno funcionamiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; así como un diagnóstico bianual del sistema educativo nacional, realizando comparativos de las entidades. Esto permitiría emitir informes de resultados a partir de 2001.

El capítulo 9 de este documento plantea la creación del referido Instituto, cuya concepción, objetivos y funcionamiento se mantendrán prácticamente inalterados cuando la idea se concreta al iniciar el sexenio. Es de comprenderse que ocurriera así, puesto que algunos miembros del equipo de trabajo de la Comisión de Evaluación formarían parte más tarde del propio organismo.

6.5. El INEE como nuevo actor de la evaluación

En el capítulo 9 del documento aludido, se reconoce la trayectoria de la evaluación de los aprendizajes en México: se evalúan grandes poblaciones de estudiantes para medir el factor *desempeño docente* de Carrera Magisteral; se tienen series históricas de alumnos, a través de las comparaciones que permite el Programa para Abatir el Rezago Educativo; y, en el caso de la educación media superior –nivel que formará parte de las atribuciones de evaluación del INEE– por la aplicación del EXANI I en la ciudad de México.

Sin embargo, se admite la falta: la información no es aprovechada para tomar decisiones, y en paralelo, la sociedad desconoce la situación que guardan los servicios en términos de su calidad; en otras palabras, se requiere un desarrollo más amplio del tema, tanto entre las autoridades educativas, como en el conjunto social externo a las mismas.

Al destacar las limitaciones, se insiste, hay también un reconocimiento de que los pasos ya dados en materia de evaluación suponen un acervo importante,

que representa una base para edificar nuevos propósitos, crear conciencia sobre sus ventajas, impulsar el conocimiento técnico para desarrollar la medición del aprovechamiento escolar, así como los análisis e interpretación de la información y el uso de los resultados, pues uno de los desafíos mayores es el aprovechamiento de los conocimientos construidos a partir de los estudios de evaluación.

El proyecto de creación del Instituto no soslaya mencionar el debate en torno a las pruebas que tiene lugar dentro y fuera del país, y la importancia de que aun con los errores e inconvenientes que puedan presentar, siempre será preferible su aplicación.

...la complejidad técnica de las evaluaciones hace que incluso organismos fuertes puedan tener fallas, sobre todo si se manejan con criterio comercial y lucrativo. Por ello, la existencia de una entidad pública de alto nivel técnico, será un elemento regulador importante del mercado de pruebas que, como dejan ver las tendencias internacionales, probablemente comenzará pronto a surgir en el país, sobre todo si el Estado Mexicano no toma la iniciativa en ese sentido.²³

En este marco, los atributos que consideran imprescindibles en una entidad de tal naturaleza son la calidad técnica y la autonomía en su quehacer, de manera que se pueda garantizar que los estudios desarrollados resulten relevantes, válidos y confiables por ajustarse a criterios aceptados desde una perspectiva ética y científica.

Esto es importante para contrarrestar las críticas que se hacen a la evaluación cuando se le trata de manera deficiente, con repercusiones dañinas para la población que se atiende –alumnos– pero también para los docentes, quienes pueden resultar afectados por resultados equivocados, y la sociedad en su conjunto, al impedirse aprovechar la información para tomar las medidas convenientes. La creación del INEE se propone como forma de compensar, de superar, estas carencias.

²³ INEE (2004). “Proyecto del INEE” en *Documentos Institucionales*. México, INEE, p. 9.

Así, se justifica la creación del organismo por la necesidad de contar con un sistema nacional de evaluación que apoye los propósitos de alcanzar una educación de calidad; para lo cual se requiere garantizar la independencia necesaria que impida la intromisión de grupos con intereses diferentes a los educativos, y contar con los recursos necesarios para asegurar sus tareas.

La iniciativa incluyó dos posibilidades en cuanto a su personalidad jurídica: organismo autónomo constituido a través de una ley del Congreso de la Unión, y en su defecto, organismo descentralizado de la SEP, establecido por decreto presidencial. Finalmente prosperó la segunda opción, pues las discusiones en torno al tema obstruyeron un acuerdo dentro de los márgenes de tiempo deseados. Se decidió una estructura de gobierno que incluyera tres órganos colegiados: consejo directivo, consultivo y técnico.

Para desarrollar las funciones que considera sustantivas, el Instituto propuso apoyarse en tres grandes áreas básicas: indicadores; evaluación de escuelas; elaboración y aplicación de pruebas de aprendizaje. En el primer caso, el propósito es contar con información suficiente —en forma de indicadores— sobre todos los componentes del sistema educativo, aprovechando y ampliando los datos existentes en instancias de la propia SEP, y otras instituciones públicas.²⁴

En el campo de la evaluación de escuelas, el objetivo es una mayor comprensión de los procesos y relaciones que tienen lugar en los microuniversos que constituyen las escuelas, los cuales no pueden ser identificados a través de pruebas en gran escala; en el caso de la elaboración y aplicación de pruebas de aprendizaje, se propone el desarrollo de instrumentos que cubran el currículum en su amplia gama de contenidos, y niveles de dominio en los diferentes grados. Es interesante destacar un señalamiento que hace el INEE respecto de este tercer subsistema:

²⁴ Piénsese en la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la SEP; el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Consejo Nacional de Población; y la Presidencia de la República, quien tiene el cometido de desarrollar a su vez un Sistema Nacional de Indicadores, que incluye categorías de análisis que permiten abordar otros aspectos de la vida del país.

...conviene aclarar una duda que se expresa reiteradamente en relación con las pruebas de aprendizaje que se pretende elabore y aplique el INEE. Cuando se indica que la tarea del nuevo organismo no será la evaluación individual de alumnos, maestros o escuelas, sino la del Sistema Educativo Nacional o los Sistemas Estatales como tales, lleva a algunos a preguntarse cómo será posible evaluar el sistema si no se evalúa a sus integrantes.

Por esto conviene precisar que, obviamente, deberá evaluarse cierto número de alumnos, de determinadas escuelas, atendidos por maestros concretos; el hecho de que, por regla general, dadas las dimensiones del sistema, se deba trabajar con muestras y en ciclos multianuales, hace que las evaluaciones individuales de alumnos, maestros y escuelas no puedan hacerse con base en las evaluaciones del INEE.

Las evaluaciones individuales de alto impacto, siempre deben basarse en la evidencia más amplia de que se pueda disponer, incluyendo la que ofrecen los juicios evaluativos de los maestros y la escuela involucrada, cuyo peso en la decisión final nunca deberá ser menos en relación con los eventuales resultados de pruebas en gran escala. Debe añadirse que el contar con buenas evaluaciones sobre muestras nacionales de un Sistema Educativo, permite también la calidad de los otros mecanismos de evaluación, siempre con el propósito de mejorar la educación en conjunto.²⁵

El INEE contrapone a la desarticulación, deficiencias técnicas y falta de difusión que caracterizan a las acciones de evaluación en México al iniciar el siglo XXI, un modelo según el cual los estándares de calidad que se deben cubrir de manera imprescindible son: cobertura suficiente de los aspectos de la realidad a evaluar (riqueza de la conceptualización); calidad técnica de las mediciones (validez, confiabilidad, comparabilidad, equidad); equidad (imparcialidad de la evaluación; adecuación de los referentes; objetividad de los juicios de valor; oportunidad y amplitud de la difusión).²⁶ Parte de que la evaluación educativa:

...dará especial importancia a la medición del aprendizaje de los alumnos, pero no se reducirá a ella. Dada la multidimensionalidad de la noción de calidad educativa, deberán manejarse indicadores compuestos, que incluyan variables

²⁵ Área educativa del equipo de transición del presidente electo (2000). "Proyecto del INEE" en *Documentos Institucionales*. México, INEE, pp. 26-27.

²⁶ INEE (2004). *Hacia un nuevo paradigma para la evaluación educativa. La perspectiva del INEE*. México, INEE, p. 19.

del contexto de las escuelas y las familias de los alumnos, con variables propias de las escuelas, incluyendo insumos, procesos y productos. Se evitará reducir la evaluación a temas sobre los que haya información disponible; se buscará en cambio cubrir aspectos más complejos y difíciles de valorar, explorando en forma creativa acercamientos innovadores.²⁷

De acuerdo con la visión del INEE, la evaluación del aprendizaje de los alumnos debe considerar la que realiza el docente en el aula, para fines formativos; la que lleva a cabo el equipo escolar en su conjunto, sobre los procesos que tienen lugar en la escuela y que incluye a directores y supervisores. Por lo mismo, además de dar cuenta de los aprendizajes de los alumnos y tener la capacidad de ser formativa, esta evaluación considera indicadores de contexto, cobertura y deserción, entre otros.

Adicionalmente, se tiene la evaluación –en gran escala– realizada por autoridades educativas federales y estatales tanto para retroalimentar, como para tomar decisiones como pueden ser ingreso, promoción, certificación, etcétera. Paralelamente, la evaluación de instancias consideradas externas como el INNE, o de organismos internacionales, como parte de acuerdos que involucran a países de diferentes regiones, tienen el propósito de emitir opiniones sobre el sistema en su conjunto, y realizar diferentes tipos de comparaciones; esta información se difunde al conjunto de la sociedad y se presenta y discute con las autoridades educativas, de manera que respalden las decisiones que se puedan llegar a tomar.

²⁷ *Ídem*, p. 31.

han experimentado frustración y fracaso, ante el rechazo de determinadas oportunidades educativas que consideraban fundamentales para el logro de objetivos de movilidad social. El rechazo significa la cancelación de esperanzas en un futuro que se representaban con mejores trabajos o la continuidad de estudios. Por lo mismo, la evaluación se convierte en una práctica altamente amenazadora e infructuosa en muchos casos.

7. Tensiones que atraviesa la evaluación de los aprendizajes en Educación Básica

De acuerdo con lo planteado en el desarrollo de los capítulos precedentes, es posible decir que el escenario educativo de América Latina en general y México de manera específica, refleja grandes contradicciones: los esfuerzos de reformas introducidas en los sistemas educativos desde el decenio de los 80, muestran resultados muy pobres.

En esencia los graves problemas subsisten, las escuelas siguen siendo el campo donde los actores interactúan y realizan los cambios significativos, pero también el obstáculo más serio para hacer tangibles las acciones de mejora educativa, cuando las mismas rechazan recomendaciones cuyo sentido les es ajeno. En palabras de Fernando Reimers,¹ se trata de las tres paradojas que marcan la relación entre educación y cambio social en América Latina: a) mucho y a la vez muy poco ha cambiado en la historia de los sistemas educativos de los países, b) escasos resultados para grandes esfuerzos, c) la escuela es parte del problema y parte de la solución.

En tal contexto, la evaluación de la calidad –en lo que al aprovechamiento escolar de la educación básica se refiere– comparte las contradicciones que aquejan a este campo de conocimiento-acción, donde los aspectos que concentran tensiones por los cuestionamientos que suscitan, se refieren al concepto mismo de calidad educativa y a la posibilidad de evaluar su contenido o naturaleza, la necesidad de dar sentido al carácter formativo que pretende la evaluación, los instrumentos de evaluación, uso de la información, y el papel de los medios de comunicación. A continuación se abordarán los aspectos centrales que generan preocupación e incertidumbre en este terreno.

¹ F. Reimers (2002). “Tres paradojas educativas en América Latina. Sobre la necesidad de ideas públicas para impulsar las oportunidades educativas” en: *Ética y formación universitaria*, *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 29, mayo-agosto. Consultado en <http://www.rieoei.org/rie29a06.htm> (1º/III/2006).

7.1. Sobre la calidad de la educación

Calidad de la educación es una noción que convoca la idea de perfección o excelencia para cumplir el propósito de formar a los individuos de acuerdo con los valores, conocimientos y habilidades que en una etapa determinada se plantea la sociedad; esta noción suele dar lugar a múltiples significados. Sólo para ejemplificar, algunas formas de comprenderse se relacionan con la eficiencia en el sentido de optimizar la relación costo/beneficio; el logro de objetivos en relación a la planeación de acuerdo con un escenario ideal; como excelencia en cuanto a formar buenos estudiantes, apoyándose a la vez en los mejores maestros, etcétera. Tiana Ferrer afirma que:

...polisemia, indefinición y ambigüedad son rasgos que caracterizan al término *calidad* cuando se aplica a la educación. Dichas características son la causa de esa paradoja del acuerdo en la generalidad y desacuerdo en el detalle que se aprecia fácilmente al abordar este asunto. En efecto, cuando hablamos de calidad de un modo general, podemos conseguir un alto grado de acuerdo con otros interlocutores; al contrario, cuando comenzamos a descender al detalle e intentamos definirla de manera precisa, comienzan a aparecer las discrepancias...²

El tema de la calidad atraviesa toda la problemática que encierra la educación, pues cuando las sociedades de los diferentes países deciden aceptar como un derecho social el de la educación, si bien el requisito es el acceso a la misma cuando ésta se universaliza, se entiende que todos los individuos, independientemente de su origen socioeconómico, racial o de otro tipo, quedan incluidos en los mismos términos de calidad y ni siquiera tendría por qué matizarse en una gradación de baja, media o alta; o mala, mediana y buena, por citar algunas de las clasificaciones en las que suele ubicarse. La calidad debiera implicar siempre el grado óptimo que correspondería al cumplimiento de las expectativas que un sistema educativo se ha fijado de acuerdo con los ideales sociales que lo guían en una época determinada.

² A. Tiana "La evaluación de la calidad de la educación: conceptos, modelos e instrumentos. Consultado en <http://www.mec.es/cesces/seminario-2006/ponencia-tiana.pdf> (5/09/2007).

En los hechos no ha ocurrido de esta manera, por lo que se ha reflexionado prolijamente en torno al concepto y sus implicaciones, que tiene múltiples vasos comunicantes entre sí; de manera que hablar de calidad es responder desde diferentes horizontes a preguntas del tipo ¿qué es lo que importa aprender? Pero también ¿qué es posible aprender en consideración a la edad, el contexto sociofamiliar, etcétera? ¿cómo mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje, conociendo mejor los mecanismos que subyacen a tales procesos y posibilitando aplicar las mejores estrategias?

Las preguntas anteriores, entre otras que se pudieran formular involucran aspectos curriculares, de formación y actualización docente, de organización y gestión escolar, pero también de carácter macrosocial, como son trabajo, suficiencia salarial, acceso a los servicios de salud y vivienda adecuados, capital cultural de las familias, entre otros. Esto requiere una perspectiva amplia que permita contextualizar al alumno con sus necesidades, a la institución educativa en sus múltiples influencias de acuerdo con los actores que la conforman, y al sistema educativo del cual forma parte, explicado en su comportamiento por el nivel de desarrollo del país.³

Al sistema educativo le corresponde cubrir aquellos ámbitos relacionados con la oferta de servicios que se brinda a la sociedad con todos los atributos que constituyen la misma, sin embargo, no le es posible afrontar sus compromisos y dar cuenta de ellos, lo cual implicaría capacidad técnica para recabar información sobre lo que ocurre en su interior, así como capacidad humana y material para resolver los problemas identificados y en función de esto, atender las necesidades de los educandos a partir de la corrección de situaciones-problemas.⁴

Delimitar el concepto de calidad sirve a un sistema educativo para situar sus propósitos de evaluación, aun cuando pueda plantear expectativas de

³ G. Gutiérrez (2002). *La búsqueda de la calidad y de la equidad en los sistemas educativos en la región latinoamericana. Un análisis de información*. Revista Digital Umbral 2000 No. 9, mayo. Consultado en <http://redutp.googlepages.com/busquedadeequidadycalidad.pdf>

⁴ M. Arango y G. Nimnicht (1980). *Hacia una evaluación que responda a los educandos*. Medellín, CINDE, Reduc, 34 pp.

conocimiento muy amplias sobre la realidad y no contar con infraestructura y recursos suficientes para atenderlas. Conocer la operación del sistema, en ocasiones se reduce a identificar solamente indicadores sobre escolaridad; si se pretende conocer resultados de aprendizaje quizá algunos países juzguen suficiente un sistema de pruebas, estando ausente una evaluación de conocimientos y desempeño integral, como sería la pretensión de la educación, así como la evaluación del pensamiento crítico.⁵

Es pertinente considerar la dificultad que encierra, por lo mismo, una definición homogénea de calidad educativa, pues implica abordar las particularidades de desarrollo socioeconómico de los países, formaciones culturales, conformación de los respectivos sistemas educativos, situación política, etcétera. Paralelamente, en los procesos educativos ocurren cambios y efectos intangibles, que no se reducen a datos específicos, como en el caso de los valores y actitudes, los cuales tocan terrenos muy íntimos y profundos, conectados de manera compleja con otros ámbitos del deseo, la voluntad, el conocimiento y la habilidad para responder a estímulos diversos del medio.

Así, la calidad se ha convertido en uno de los propósitos más presentes en el discurso de la evaluación educativa. Gran cantidad de trabajos analizan el concepto aplicado a la educación, como referente para evaluar la eficiencia de los sistemas. Más allá de ser un problema teórico, es parte de un compromiso para proporcionar información a los tomadores de decisiones, lo cual comporta considerar elementos ideológicos y pedagógicos para reorientar y ajustar los procesos educativos.⁶

Con el auge que acusa el discurso de la calidad educativa asociada al logro escolar y su evaluación, particularmente a partir de los años noventa, y con el respaldo que representa su incorporación en las declaraciones de los organismos internacionales (UNESCO, Banco Mundial, CEPAL, etcétera), los

⁵ L. Toranzos (1996). "Evaluación y Calidad" en *Evaluación de la Calidad de la Educación*. Revista Iberoamericana de Educación. No. 10, enero-abril. España, OEI, pp. 63-78.

⁶ I. Aguerrondo (1993). "La calidad de la educación: ejes para su definición y evaluación" en *La educación*. Vol. III, Washington, OEA, pp. 561-578. Existe versión electrónica identificada el 02/01/2008. Consultada en <http://www.campus-oei.org/calidad/aguerrondo.htm>

documentos internos de los países se hacen eco de tales declaraciones y se consideran en las propias líneas de financiamiento para el desarrollo de la educación en todos sus niveles, aspecto particularmente relevante cuando el Estado benefactor se angosta progresivamente, destinando menos recursos a la educación —entre otros ámbitos sociales— y acompaña estas medidas con otras de mayor control de los fondos y estrategias de rendición de cuentas.⁷

De esta manera, las formas de control y gestión pretendidamente más rigurosas para lograr eficiencia y calidad, utilizadas en los ámbitos de producción y servicios de carácter privado, se buscan trasladar al campo de lo público. Imitando el tratamiento que se aplica a las empresas particulares, la idea de control, mejoramiento de los procesos y énfasis en resultados evaluables, se consideran elementos que deben normar las políticas sobre la educación y su evaluación.

Algunas de las orientaciones teóricas de la educación a partir de los noventa y su influencia, se revelan en la evaluación de alumnos. Por ejemplo, el modelo de educación para el desarrollo socioeconómico hasta fines de los años setenta, cuyo propósito central es incorporar destrezas a través del conductismo; o concepciones constructivistas respaldadas en Piaget, Brunner y Vigotsky a partir de los ochenta.

En este periodo la UNESCO propone medidas para combatir la pobreza, y al inicio de la década siguiente, la perspectiva modernizadora de desarrollo nacional rescata la idea de estudiante y docente como sujetos activos y se propugna por la formación de valores cívicos y de dignificación personal.⁸ En este nuevo escenario el educador tiene el papel de descubrir las capacidades del alumno tanto para mejorar su formación personal, como el entorno social.

Podemos entender a la evaluación como una construcción sociohistórica de sujetos aprendida en interacción con otros. En toda práctica cotidiana siempre

⁷ A. Alcántara “Tendencias Mundiales en la Educación Superior: el papel de los organismos multilaterales”. Consultado en <http://www.ceiich.unam.mx/educacion/alcantara.htm> (19/07/2006).

⁸ J. Arrien (1996). *Concepciones filosóficas predominantes en el diseño de los currícula, en la pedagogía y en la evaluación escolar*. Managua. PREAL, 64 pp.

se está evaluando, por lo que es tan antigua como el hombre; una creación cultural que se hereda y aprende socialmente.⁹

La evaluación conforma campos en los que convergen áreas de conocimiento y temas diversos; habría una vertiente pedagógica, didáctica y una discusión muy actual en torno a calidad educativa, discusión que involucra desde definiciones de la misma, la posibilidad real de evaluarla y los instrumentos idóneos, hasta los efectos de dar a conocer los resultados y la forma de hacerlo. La evaluación de la calidad, por tanto, si bien implica una medición de los aprendizajes, reviste una gran complejidad y no se limita a éstos.

El tema de la calidad y su evaluación en el terreno educativo toca, por lo expuesto, aspectos que se inscriben en las diferentes disciplinas del saber: Filosofía, Teoría Educativa, Sociología, Psicología, hasta terrenos más técnicos como pueden ser la medición y la posibilidad de construir instrumentos idóneos para realizar la misma. Así, el debate al respecto es muy amplio.

Actualmente, al evaluar los aprendizajes se está estrechamente vinculado al currículum, su orientación, objetivos, procesos a los cuales da lugar. Los precursores de la evaluación, como Ralph Tyler, en los años treinta, buscan detectar el cumplimiento de objetivos a través de conductas observables, destacando la planificación y evaluación racionales. Sin embargo, autores como Ángel Díaz Barriga¹⁰ y Lawrence Stenhouse¹¹ entre otros, no dejan de señalar la importancia de prestar atención a los procesos, lo cual se convierte en argumento sólido contra las pruebas estandarizadas, por sus limitaciones para recuperar la riqueza de los procesos educativos.

Las evaluaciones externas –que realizan los gobiernos para recabar información sobre sus sistemas– centradas en las pruebas estandarizadas, o son las utilizadas en los proyectos de comparaciones entre países, o las

⁹ M. Benavides y F. Trujillo (1999). *Tras las huellas de la evaluación*. Bogotá. Universidad Pedagógica Nacional. Reduc, 101 pp.

¹⁰ Á. Díaz Barriga (Compilador, 2000). *El examen. Textos para su historia y debate*. México, CESU/ UNAM-Plaza y Valdés Editores, pp. 7-28.

¹¹ L. Stenhouse (1985). *Investigación y desarrollo del currículo*. Madrid, Editorial Morata.

emulan, uniformando las maneras de evaluar que tienden a recuperar los productos del aprendizaje, soslayando los procesos; en parte por la dificultad que encierra aprehender en este tipo de pruebas la complejidad del conocimiento; limitaciones del instrumento por el formato utilizado para facilitar su manejo; de carácter humano para lograr su diseño, aplicación, interpretación y calificación; o por los recursos económicos que implica y el tiempo de preparación y análisis, entre otros aspectos.

Un señalamiento a las pruebas estandarizadas es justamente promover en los estudiantes la rápida selección de la “mejor” respuesta de acuerdo con los constructores de pruebas. En este marco se proponen mediciones adicionales o alternativas que incluyan expedientes de trabajos escolares, participaciones, observación de desempeño y actitudes, etcétera. Es decir, el desarrollo de instrumentos analíticos para la comprensión profunda de los fenómenos educativos, cuyo fin debe ser la mejora del aprendizaje, a través de una evaluación con carácter formativo.

Ahora bien, los sistemas de evaluación no tienen el poder –simplemente por existir– de provocar mejores resultados y propiciar calidad, si no se toman las medidas para ello. Tienen la capacidad de aportar información para detectar problemas y ofrecer análisis pertinentes dirigidos a desarrollar alternativas de cambio, que encontrando un terreno propicio de apoyo político, económico e institucional, entre otros factores, pueden propiciar los cambios requeridos. Por ello, debe aprovecharse que la coyuntura histórica ofrece posibilidades inéditas en el terreno tecnológico para recabar información y monitorear la educación a nivel personal, de organización específica y de sistema en su conjunto.

7.1.1. Los factores asociados al aprendizaje

La reflexión en torno de la calidad de la educación plantea la necesidad de abrir el horizonte de mirada para evitar la tentación selectiva, es decir, el error de no mirar ‘el agua en la que nada el pez’. Por lo mismo, los sistemas de evaluación vuelven los ojos al contexto social, considerando que las condiciones en las

cuales se desenvuelven familias y escuelas producen diferencias en los resultados, pues inciden en la enseñanza, recepción y elaboración interna de conocimientos.¹²

En México, las evaluaciones de aprendizajes han estado acompañadas, como en otros países de la región, por información sociocultural que se recoge aprovechando las aplicaciones de las pruebas, a través de cuestionarios autoadministrados. Con estos instrumentos se obtiene información sobre aspectos del entorno familiar y escolar, como niveles educativos de los padres, la composición del grupo familiar, las condiciones de la vivienda, el equipamiento con que cuenta el hogar, la existencia de libros y otros elementos culturales, entre los rasgos de este grupo de pertenencia primario; clima escolar del aula y la escuela, preparación y experiencia docente, tipo de liderazgo de los directores, entre las características que constituyen la escuela.

Así, diferentes estudios realizados a partir de los sesenta, hasta las evaluaciones actuales de los organismos internacionales con participación de varias decenas de países, muestran que hay factores asociados a las diferencias de rendimiento, entre las que se encuentran escolaridad de los padres (particularmente la madre), la cantidad de libros en el hogar y otras condiciones propicias al aprendizaje. En este marco, ha sido una tendencia que los alumnos que provienen de familias con mayores oportunidades de acceso a los bienes culturales y que asisten a escuelas en buenas condiciones de organización interna y dotadas de personal capacitado e infraestructura adecuada, llegan a mostrar mejor desempeño escolar.

En la búsqueda por develar de la mejor manera posible las condiciones que favorecen los aprendizajes, y en general la calidad de la educación, hay una preocupación por comprender también el funcionamiento de escuelas que estando ubicadas en contextos sociales desfavorecidos, tienen resultados mayores a los esperados de acuerdo con el medio en el cual se desarrollan.

¹² Entre diversas experiencias, puede consultarse la referida por J. Casassus, V. Arancibia y J. Froemel (1996). "Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de Calidad de la Educación", en *Evaluación de la Calidad de la Educación*. España, *Revista Iberoamericana de Educación* No. 10, pp. 231-261.

Una de las razones es reforzar la idea de que también los contextos pobres pueden llegar a resultados positivos a través de un trabajo de equipo bien constituido; se pretende evitar que el desánimo gane la partida y paralice los intentos de mejoramiento. En esta línea, las escuelas de contextos desfavorables logran ofrecer lecciones y modelos sobre estrategias didácticas, organización, interacción, etcétera.

Los países pobres, y en su interior, los grupos más rezagados, encuentran mayores limitaciones para desarrollar su potencial educativo a cabalidad. Por ello habría autores como Rivero¹³ que plantean la idea de que si bien las reformas educativas de los últimos tiempos se centran en la calidad, priorizando los resultados del aprendizaje, al develar la retórica del discurso se observa que se educa desde y para la desigualdad, agravando la fractura social. O, parafraseando a Azevedo¹⁴ los discursos políticos –incluyendo el campo de la educación y su evaluación– son prisioneros de la retórica económica que caracteriza la narrativa de la globalización.

7.2. La dificultad de evaluar el aprendizaje

Uno de los problemas vinculados a la evaluación se refiere al significado que se le atribuye al rendimiento, logro o aprovechamiento escolar, pues al medir éste, se habla de evaluar la calidad de la educación. Los aprendizajes que se miden no necesariamente reflejan el proceso educativo en su conjunto, el cual se produce en un contexto amplio que trasciende a la escuela y compromete a la familia y a la sociedad de la que es miembro el estudiante.

El debate sobre la evaluación pasa necesariamente por las discusiones en torno a la naturaleza de los aprendizajes. Si éstos no pueden ser medidos, aprehendidos por las evidencias que presentan, habría una incompatibilidad con la medición estandarizada y un rechazo a aceptar que la medición pueda

¹³ J. Rivero (1999). *Políticas educativas de equidad e igualdad de oportunidades*. OEI. Pp. 1-30. Consultado en <http://www.oei.es/administracion/rivero.htm> (01/11/2006).

¹⁴ J. Azevedo. *La educación básica y la formación profesional ante los nuevos desafíos económicos*. Consultado en <http://caedofu.tripod.com/doc/azevedo.pdf> (23/08/2007).

dar cuenta de los aprendizajes.¹⁵ Por ello, algunos autores destacan la dificultad que representa medir y evaluar aprendizajes, cuando éstos tienen que ver con calidad no cantidad.

De esto se desprende que la medición institucional estandarizada, a la que indistintamente se le denomina evaluación, atiende aspectos superficiales del aprendizaje, y sólo algunas áreas de conocimiento –usualmente Matemáticas y Español– haciendo un recorte arbitrario de la gama de saberes que el currículum pretendió indispensables para formar integralmente la personalidad.

De acuerdo con esta idea, las autoridades educativas satisfacen necesidades de información a través de la aplicación de pruebas y recolección de datos múltiples, cumpliendo mandatos de ley según los cuales la sociedad debe estar informada sobre las tareas y resultados de sus instituciones, y debe haber rendición de cuentas respecto de las políticas sociales enfocadas al bienestar social.

En apoyo a este movimiento se encuentra una convocatoria internacional para establecer estándares nacionales de desempeño escolar, que faciliten la comparación entre países, así como marcar pautas para mejorar el rendimiento académico de los estudiantes, lo cual requiere contar con un buen sistema de información e investigación, que permita aprovechar los beneficios de la cooperación en las actividades de evaluación.

Desde la perspectiva de la eficacia administrativa, estos tipos de seguimiento y control pudieran resultar los menos onerosos y complejos, sin embargo, se realizan en detrimento del carácter formativo que la evaluación debiera cumplir; se efectúan en un marco de *evaluación burocrática* fundamentada en principios de la administración, cuyo fines pretenden mejorar la competitividad y posicionamiento económico de un país. A esta racionalidad se subordinan los

¹⁵ Á. Díaz Barriga (2005). *El docente y los programas escolares. Lo institucional y lo didáctico*. México. Editorial Pomares. Ver de manera destacada el capítulo 6 “El examen”, pp. 124-146.

principios de una evaluación educativa con pretensiones de apoyar el enriquecimiento de sujetos involucrados en actividades humanas complejas.¹⁶

Las ideas anteriores revelan la relación entre educación y métodos apropiados para evaluarla, la cuestión de asignarle rasgos de cuantitativo-cualitativo al aprendizaje mismo, es decir, el objeto evaluado, o a los instrumentos utilizados, y si es posible una complementariedad de ambos. Los enfoques sobre el aprendizaje, por ejemplo psicosocial, tipos múltiples de inteligencia, etcétera, no encuentran posibilidades de ser bien evaluados con las pruebas estandarizadas. De lo anterior se desprende que a través de la medición con tales instrumentos, es posible conocer solamente algunos aspectos del aprendizaje.

Por otro lado se observa que las materias de Matemáticas, Español y Ciencias donde convergen conocimientos de Física, Química y Biología, son las consideradas en las pruebas estandarizadas, particularmente para realizar comparación entre países. El argumento es que se trata de campos de saber que se constituyen en información base para todos los demás conocimientos, y corresponden a una forma de alfabetización común entre todas las sociedades.

Sin embargo, como quedó expresado anteriormente, tal elección lesiona la concepción de formación integral de sujetos construidos como tales, en la medida que se enriquecen todos los campos que los configuran, desde las emociones, actitudes y valores, hasta las formas más complejas de apropiación de conocimientos y habilidades, que en su conjunto los convertirían en seres humanos plenos.

Los diferentes trabajos analizados reconocen, como ya se ha planteado, la necesidad de utilizar instrumentos adicionales para medir otras variables asociadas al rendimiento académico, con el fin de incorporar estrategias adecuadas de intervención. Por otro lado, se hace hincapié en la necesidad de

¹⁶ E. Ibarra “Impacto de la Evaluación en la Educación Superior Mexicana: Valoración y Debates”. Ponencia presentada (25/09/2008, UNAM) sobre la obra de Á. Díaz Barriga (Coordinador y autor); C. Barrón y F. Díaz Barriga Arceo (2008) *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas estatales*. México, UNAM-ANUIES-Plaza y Valdés, Editores.

evaluar la formación integral de los estudiantes, lo cual no se logra con la evaluación aplicada en el presente.

Algunos problemas de la evaluación del rendimiento académico se dan porque no se comprende el papel que debe tener en el proceso total del alumno, y se llega a confundir educación y rendimiento, cuando no son lo mismo. Confundir la habilidad de aprender con la oportunidad de aprender que la sociedad y el sistema proporcionan, provoca una incapacidad para atender y responder a las necesidades de los educandos.¹⁷

De lo expuesto se desprende la exigencia de que la evaluación sea un medio que permita determinar la capacidad del sistema para satisfacer la demanda de una educación de calidad, así como apoyar a los maestros y alumnos en el reconocimiento y tratamiento de los obstáculos que impiden lograr los propósitos de la escuela. Por lo mismo, es necesario contar con equipos humanos capacitados y estrategias adecuadas de evaluación.¹⁸

Esto derivaría tanto en mecanismos apropiados para la evaluación de sistemas y los instrumentos necesarios para ello, como la identificación puntual de intereses, habilidades y necesidades de aprendizaje de los estudiantes.¹⁹ Destaca así la conveniencia impostergable de contar con una teoría de evaluación integral que de cuenta de la perspectiva ética, científica, interdisciplinaria y se convierta en actitud permanente de investigación.²⁰

La evaluación de la calidad necesariamente se vincula al currículum y su cumplimiento, pues se parte de que éste incluye todos aquellos saberes considerados necesarios en su conjunto, para desarrollar el ser humano armonioso e integral que una sociedad perfila como ideal. El currículum refleja

¹⁷ E. Rodríguez (1994). "Criterios de análisis de la calidad en el sistema escolar y sus dimensiones", en *Calidad de la Educación*, España. *Revista Iberoamericana de Educación* No. 5, Mayo-Agosto, 17 pp. Consultado en <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie05a02.htm> (08/04/02).

¹⁸ M. Arango y G. Nimnicht (1980). *Op. Cit.* 34 pp.

¹⁹ E. Arnal (1995). "La observación piedra angular de la evaluación" en *El Maestro*. Bolivia, Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa. Reduc. Pp. 12-13.

²⁰ E. Acero "La evaluación integral. Una propuesta de enfoque en aras de la excelencia" en *Revista Actualidad Educativa*. S/F. Santa Fé de Bogotá. Libros & Libres. Pp. 49-54, localización Chile/Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación. Reduc.

las dosis progresivas de aprendizajes y los criterios de acuerdo con los cuales se incorporarán al estudiante, mismos que representan indicadores básicos de la calidad; se consideran contenidos o aprendizajes básicos que todo estudiante debe poseer. Dichos conocimientos corresponden a un consenso que la comunidad educativa y diferentes sectores sociales, así como corrientes de opinión y tendencias mundiales diversas poseen, sobre los conocimientos que deben compartir las sociedades humanas.

Múltiples ensayos que analizan opciones de política para la evaluación del aprendizaje a nivel de país y resumen experiencias y efectos en el sistema educativo, proceden a mostrar las acciones emprendidas, enfoques e implicaciones en política; fortalezas y debilidades de las estrategias y de la información que se ofrece, a la vez que exponen reflexiones acerca de la institucionalización de la evaluación, sobre la conveniencia de considerar muestras o censos, periodicidad, niveles de aplicación, aprovechamiento de la información, formas de articular hallazgos, aprovechar la formación de los evaluadores y la participación de los países en las evaluaciones internacionales que tienen el objetivo de comparar niveles de aprendizajes, entre otros aspectos.²¹

De esta manera, se observa un interés creciente por explorar una visión holística y comprensiva de la calidad de la educación, presentar algunas consideraciones en torno a la definición de indicadores y niveles de calidad; así como recomendaciones para fortalecer la evaluación de la calidad de la educación que le corresponde desarrollar al Estado.²²

²¹ Ver Administración Nacional de Educación Pública y otros (2000). *Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes en Educación primaria en el Uruguay* (1985-1999) Montevideo: ANEP, MECAEP, 136 pp. Consultado en <http://biblioteca.uahurtado.cl/cgi-bin/wxis.exe?> (02/01/2007).

²² Puede verse al respecto a R. Ávila (1995) "Evaluación, monitoreo y supervisión de la calidad de la educación colombiana", en *Educación, ciencia e instituciones*. Santafé de Bogotá: Conciencias, vol. VII, Reduc, pp. 89-183.

7.3. Sobre la concepción formativa de la evaluación

No obstante los intentos de visión integral –holística decíamos en el apartado anterior– la realidad permite constatar la dificultad por concretar tal intención. En la perspectiva de mejoramiento de la calidad, la evaluación debe ser considerada una herramienta para retroalimentar, y no como ocurre en muchas escuelas donde se tiene la percepción de que funciona como control externo, además de una manera de enjuiciar su trabajo y establecer incentivos no necesariamente justos, considerando esa base. La comunidad de maestros tiene claro que los logros educativos son multifactoriales y las funciones que involucran no pueden ser tratadas como las de instituciones donde es posible dar seguimiento lineal a cada proceso y sus consecuencias.

Por lo mismo, las escuelas requieren una evaluación formativa y permanente para el desarrollo de los propósitos educativos, que implica acercarles la información que les permita el análisis de su trabajo y recomendaciones para mejorarlo. Paralelamente, informar a la sociedad y rendir cuentas sobre las tareas que se encomiendan a las instituciones, implica la comprensión de todos los aspectos que crean determinado estado de avance. Este sentido de la evaluación no ha sido suficientemente cubierto. Al enmarcarse en una política internacional que vuelve homogéneas muchas de las prácticas de los países, en una perspectiva que no rebasa lo formal y tradicional, se observa que:

...se realiza para llenar un expediente, producir informes cuantitativos del sistema, resolver algún problema social...efectuar una distribución de recursos económicos, etc. Así, la evaluación es una práctica formal, diseñada fuera de las instituciones, alejada de los procesos sustantivos del trabajo académico, que utiliza en forma “retórica” la propuesta de elevar la calidad de la educación. Los programas de evaluación fomentan la competencia en la región y no promueven las acciones de colaboración entre alumnos, docentes e instituciones educativas.²³

²³ Á. Díaz Barriga “Evaluar lo académico. Organismos internacionales, nuevas reglas y desafíos”, en: M. T. Pacheco y Á. Díaz Barriga, coords. (2003). *Evaluación académica* México, CESU-UNAM, FCE, p. 28.

Para el autor se requiere un paradigma diferente que rompa con el esquema de juzgar y calificar resultados que, por lo mismo, son productos no modificables, para centrar la labor en los procesos pedagógicos, en un afán por detectar las dificultades susceptibles de ser corregidas en los diferentes tramos del camino, permitiendo que al finalizar el curso los alumnos y los maestros se sientan satisfechos por haber aprovechado y cubierto los objetivos del trabajo realizado. Perder de vista el sentido profundo de la evaluación es seguir orientando su acción en una línea de simulación, sin efectos sustantivos para la mejora y ligada a intereses institucionales en los que el financiamiento juega un papel relevante.²⁴

Conviene por lo mismo, develar y cuestionar la visión funcionalista y positivista de la sociedad que encierra una evaluación ligada a la certificación de conocimientos, aun cuando no se esté utilizando para tal fin: desde qué criterios de valor se hacen los juicios; cuál es el sentido de realizar evaluaciones individuales dentro de procesos de conocimiento grupales; y por lo mismo, si la evaluación no debiera ser el detonante para reflexionar sobre los logros durante el curso, así como plantear las tareas pendientes.²⁵ Destaca la necesidad de un concepto amplio de calidad que vaya más allá de la medición del rendimiento académico, y piense en el entorno escolar y los procesos capaces de producir determinados resultados.²⁶

Soslayar este aspecto es continuar atendiendo el carácter punitivo de la evaluación y renunciar al propósito de mejora. No se pide desatender la demanda de rigurosidad y normas claras en las diferentes etapas y servicios educativos desde el ingreso, tránsito y egreso de los estudiantes y la capacidad de la oferta con la que se atiende a la población, de manera que no se caiga en un facilismo desde el cual se cancele cualquier posibilidad de exigencia de calidad. Sin embargo, todo ello requiere un indispensable ángulo de mirada

²⁴ *Ídem.*

²⁵ V. Abreu (1997). *Evaluación del Aprendizaje*. Ponencia. Tercer Congreso Nacional de Educación Católica. Uruguay, Universidad Católica del Uruguay, Reduc.

²⁶ B. Álvarez y R. Chesterfield (1997). "Dilemas y opciones de políticas para la evaluación educativa" en: B. Álvarez, *Evaluación y reforma educativa. Opciones de política*. Santiago, PREAL, pp. 362-374.

ética, pedagógica y social que permita al Estado crear mayores oportunidades para todos con un verdadero sentido de equidad y calidad.

Por lo anterior, es crucial asumir la relación entre evaluación formativa y cambio educativo. Cuando los gobiernos deciden hacer protagónica a la evaluación, se estimula –aun con los problemas aparejados que se verán posteriormente– una mayor participación y uso de resultados en la sociedad, la búsqueda de corresponsabilidad de la comunidad, es decir, el interés por sumar esfuerzos, un papel más comprometido de maestros y autoridades educativas, de manera que el clima escolar sea propicio al proceso educativo, y de manera general sea posible elevar la eficiencia y relevancia del sistema. Sin embargo, este clima de apertura para acoger las acciones de evaluación, resulta fácilmente reversible cuando no se aprovecha su potencialidad.

Al desviarse de sus propósitos más relevantes: apoyar los procesos pedagógicos, altera las condiciones de optimismo que originalmente pudo haber despertado en la comunidad educativa. La evaluación de los aprendizajes tiene una estrecha relación con los docentes y su situación, pues se sienten observados y calificados en su propio desempeño, a través de los resultados de sus alumnos, de manera que son altamente sensibles a los propósitos, criterios y mecanismos de la evaluación, pues están en juego juicios sobre seres humanos, a partir de los cuales se forman opiniones y deciden trayectorias que de tener un sustento falso se trataría de errores capaces de atrofiar, tal vez de manera irreparable, el porvenir profesional y personal, lo cual es injusto desde todos los puntos de vista.²⁷

7.3.1. Evaluación externa-interna

Se puede entender la evaluación interna como aquella que hacen alumnos, docentes, y directivos para orientar, retroalimentar, corregir y mejorar el desempeño, sin pretensiones de uso más allá de los límites de la escuela; la externa se realiza por equipos e instituciones que no pertenecen a la escuela,

²⁷ Véase al respecto a M. Fernández (1999). *Evaluación y cambio educativo: el fracaso escolar*. Madrid, Editorial Morata.

pueden estar dentro o fuera de una secretaría –en algunos países ministerio– de educación, pero muy directamente conectados a la misma. Suministran información directa a ésta y a las autoridades del más alto nivel de decisión para orientar las políticas en el ramo, normalmente la evaluación que realizan tiene carácter nacional ya sea porque utilicen muestras de población o incluyan a todo el universo. En ambos casos utilizan pruebas estandarizadas, por tratarse de grandes poblaciones.

Si bien una de las razones institucionales de la evaluación externa es retroalimentar y apoyar a las escuelas y alumnos, esta ayuda se diluye por las propias características que tiene: amplitud de la población que condiciona el tipo de instrumento, tratamiento de la información que arroja, es decir, los análisis de datos e informes que se preparan, y la manera como todo ello llega y es utilizado por las escuelas. Ello impone mediaciones y obstáculos que pueden ser evitados cuando los maestros dan seguimiento cercano a sus alumnos y hacen uso directo de los resultados para corregir deficiencias.

Los gobiernos de los países, a través de las áreas de educación que regulan el sistema en su conjunto, tienen responsabilidades directas en la evaluación externa, pues se trata de un conocimiento que como ya fue expresado, les permite tomar decisiones de política, realizar informes periódicos sobre el estado que guarda el sector, rendir cuentas ante el Congreso, la hacienda pública, conformar diagnósticos para organismos que son fuentes crediticias, etcétera.

Sin embargo, particularmente en los años noventa se abrió la polémica sobre la capacidad de *objetividad y neutralidad* que podrían tener las áreas instaladas en los propios ministerios para realizar tales evaluaciones, al considerarse que su carácter de “juez y parte” las hacía vulnerables a la presión por justificar los resultados, cuando éstos no llenan las expectativas e inclusive de alterar u ocultar datos para no exponer al escrutinio, crítica y riesgo de debacle política a los funcionarios encargados de los proyectos.²⁸

²⁸ C. Penagos (2000). “La formulación de políticas: un proceso independiente de las investigaciones”, en: *Umbral 2000*, No. 4, octubre, 9 pp.

Lo anterior fortaleció la idea de crear organismos externos a la estructura educativa oficial, con la responsabilidad expresa de realizar evaluaciones con criterios acordes con las nuevas tendencias internacionales. Es importante señalar que la evaluación es un campo donde más allá de procesos técnicos, se producen debates relacionados con concepciones y enfoques sobre la sociedad y la educación, convirtiéndola en un terreno donde se confrontan valores y posiciones ante los cuales no se permanece neutral.

En este marco, es importante señalar que la responsabilidad ética, la capacidad técnica y la claridad en las normas, son los aspectos que deben preservar el trabajo de evaluación. Si estos elementos se cubren, es indiferente dónde y quién realiza los estudios, pues el criterio que privaría sería realizar un trabajo técnicamente sólido y ajustado a la honestidad profesional.

En la misma línea, es posible plantear que cuando existe el interés de tergiversar los procesos y resultados para ajustarlos a determinados intereses políticos y económicos, también será indiferente que dicha evaluación sea realizada por áreas de los propios ministerios –o secretarías de educación, como es el caso de México– o grupos de trabajo independientes. En otros términos: una evaluación sujeta a la corrección ética y académica no parece estar asociada con el lugar donde se produzca, pero sí con la calidad profesional de los grupos encargados y su voluntad de mantenerse incorruptibles a la tentación del lucro político, económico, de protagonismo como actores, o a todo esto unido.

7.4. Sobre los instrumentos de evaluación

Algunas objeciones a las pruebas estandarizadas son atribuibles a la manera como éstas fueron recibidas y son usadas en la región como instrumento de política educativa. En tal caso, la consideración de méritos o su falta, no es siempre derivada de un análisis de sus características técnicas, sino más bien proviene de conclusiones a partir de la percepción de sus consecuencias políticas. Al respecto, Valverde señala que:

...las pruebas estandarizadas parecen haber sido introducidas en un número importante de países como resultado de decisiones de autoridades, a veces inclusive como parte de convenios con donantes internacionales. Parece haber sido inusual que la introducción fuera precedida por esfuerzos de consulta nacional o con los actores educacionales en sentido más estricto. La introducción además no parece haber sido en muchos casos precedida por pilotos o esfuerzos experimentales destinados no sólo al cuidadoso diseño de instrumentos válidos y apropiados, sino también como esfuerzo de experimentar con cómo socializar la idea de las pruebas como instrumento de política, de demostrar sus beneficios y de encontrar cómo limitar sus consecuencias indeseables.²⁹

Un señalamiento a las pruebas estandarizadas es justamente promover en los estudiantes la rápida selección de la “mejor” respuesta de acuerdo con los constructores de pruebas. En este marco se proponen mediciones adicionales o alternativas que incluyan expedientes de trabajos escolares, participaciones, observación de desempeño y actitudes, etcétera. Es decir, el desarrollo de instrumentos analíticos para la comprensión profunda de los fenómenos educativos, cuyo fin debe ser la mejora del aprendizaje, el carácter formativo de la evaluación. Todo ello cabe y debe ser estimulado por los sistemas de evaluación.

Ahora bien, construir y aplicar pruebas de rendimiento, no hace los cambios en la calidad; se requiere conocer los procesos para estar en posibilidades de orientar hacia las mejores prácticas. Cualquier decisión sobre los cambios involucran tensiones sobre los niveles de participación en los procesos, y el tipo de las decisiones sobre currículo escolar, sistemas de pruebas y materiales didácticos, entre otros.

Además de la evaluación de los procesos escolares, se requiere determinar los aspectos de la organización escolar que deben ser evaluables y en los que vale la pena realizar la retroalimentación. Por ejemplo: si se debe evaluar la escuela

²⁹ G. Valverde (2005) “Mitos, controversia y política en la evaluación educativa de América Latina”. Síntesis de la segunda ronda. (Comentarios al documento “Para comprender las evaluaciones educativas” de P. Ravela, ficha no. 5, Preal, p. 7.

por los resultados de los estudiantes respecto de los de otras escuelas; el modelo de organización eficaz que debe asumir, etcétera.

En este caso importa mucho saber los elementos de una profesión docente efectiva, el papel del sindicato, capacitación y actualización, tipo de evaluación del desempeño; lo cual obliga a preguntarse sobre el propósito mismo de la evaluación, criterios, actores que la deben desarrollar, y el momento idóneo para realizar dicha evaluación. La evaluación de los aprendizajes tiene una estrecha relación con los docentes y su situación, pues se sienten observados y calificados en su propio desempeño, a través de los resultados de sus alumnos.³⁰

Además del componente de conocimiento técnico que involucra la evaluación, se requiere interés político en su desarrollo; por ello, asumir responsabilidades, concertación y consensos es importante. Si bien la evaluación pretende conocer el estado actual del problema, lo hace reconstruyendo las huellas del pasado para comprender las causas de los fenómenos y contribuir al desarrollo humano y social en el futuro, es decir, actúa dirigiéndose al porvenir. De tal manera que le preocupa construir los criterios de desempeño adecuados para desarrollar acciones de cambio. Por ello son imprescindibles la calidad técnica, confiabilidad y aprovechamiento adecuado de los resultados.³¹

7.4.1. Ventajas y desventajas de las pruebas

La evaluación a lo largo del siglo XX se ha desarrollado hasta adquirir las formas actuales, marcadas por procesos masivos donde se aplican pruebas estandarizadas a poblaciones de gran proporción, ya sea a través de muestras representativas o de universos completos de población. Un propósito central es identificar el nivel de cumplimiento de los objetivos curriculares, y teniendo

³⁰ F. Álvarez (1997) "Evaluación de la acción docente en Latinoamérica" en *Evaluación y reforma educativa: opciones de política*. Santiago, PREAL, pp. 223-256.

³¹ J. Ferrer y P. Arregui (2003) *Las pruebas internacionales de aprendizaje en América Latina y su impacto en la calidad de la educación: Criterios para guiar futuras aplicaciones*. Resumen, Preal, 29 pp.

como referentes los logros que los alumnos debieran alcanzar en cada grado escolar, definir estándares de calidad de la escuela.

Se tienen, sin embargo, limitaciones para impulsar este objetivo. No solamente porque los instrumentos para medir los niveles de aprendizaje son imperfectos en su construcción y se enfocan a las esferas más superficiales y elementales del conocimiento: recordar, repetir, comprender y aplicar elementos poco complejos; sino también porque resultan cuestionables los procedimientos y escalas de medición, donde los porcentajes ocultan las individualidades y dificultan la comprensión de los dramas personales que encierran los bajos logros, la reprobación, la deserción, la exclusión del sistema educativo de seres humanos concretos que se enfrentan al fracaso escolar y la disminución o cancelación de las oportunidades de desarrollo propio en el conjunto social.

Cuando se trata de obtener información sobre el cumplimiento de programas de estudio, las pruebas permiten respaldar márgenes homogéneos a nivel nacional, lo cual se considera una medida de equidad, pues presupone que las escuelas se mueven dentro de un currículum básico de conocimientos. Un aspecto negativo es la tendencia a centrarse en lo que se sabe será evaluado en las pruebas, y trabajar para “responder bien”, sobre todo en el caso de las pruebas de opción múltiple en gran escala, utilizadas con preferencia a pruebas de desempeño que dan cuenta de procesos más complejos, pero incrementan su costo y exigen más cuidados para favorecer la confiabilidad requerida.

La evaluación del aprendizaje a gran escala ofrece otro problema: construir las pruebas con un nivel adecuado de exigencia respecto al currículum –que puede ser alto– o con niveles de dificultad más apegados a la realidad, y suponer bajas expectativas sobre lo que deben saber los alumnos. En el primer caso se observará un mayor número de estudiantes que no aprueben; en el segundo, aumentará el número de estudiantes aprobados. Una posible consecuencia de esta segunda opción es el facilismo o la mediocridad en las pretensiones de conocimientos necesarios de alcanzar en una sociedad.

En este plano se produce una distorsión importante en el seno de la evaluación: para algunos gobiernos, cuidar su imagen al interior del país y quedar bien posicionados en el conjunto internacional, supone una presión tan alta que favorecen acciones encaminadas a salir bien librados en los exámenes, y responder correctamente a las preguntas que serán incluidas en los mismos.

Así, la evaluación fundamentada en las pruebas estandarizadas olvida la dislocación que se crea en el proceso de enseñanza-aprendizaje, pues tanto profesores como alumnos adaptan su ritmo y estrategias a cubrir de la mejor manera el examen,³² cuando éste se reduce a plantear temas concretos, que serían en muchos casos una repetición de textos. Frente a este hecho, los alumnos se preocupan por encontrar la manera más rápida y segura de responder,³³ con lo cual se convierte el aprendizaje en un acto trivial y superficial, renunciando a una educación formativa e integral.

Conocer de manera profunda el nivel de aprendizaje de los alumnos, requiere de pruebas “abiertas” que permitan a los estudiantes realizar tareas que evidencien su desempeño de manera más clara, y esto, cuando se trata de evaluación externa para grandes poblaciones, resulta costoso y complejo por las implicaciones que supone su concepción y calificación; de manera que sólo pueden ser aplicadas a muestras de población, no a cada escuela y estudiante por el tiempo que exige realizar de manera confiable tales tareas, cuando se trata de instrumentos de carácter abierto.

Los gobiernos, por lo mismo, optan por acercamientos superficiales e imperfectos sobre los conocimientos y habilidades de los alumnos, a través de instrumentos estandarizados. Sin embargo, el reto para la calidad del sistema será siempre contar con información completa para evaluar el impacto de las políticas educativas en los niveles de aprendizaje de los estudiantes.

³² F. Merchán (2005). *Enseñanza, examen y control. Profesores y alumnos en la clase de historia*. Barcelona, Octaedro, p. 107.

³³ J. Gimeno (2003). *El alumno como invención*. Madrid, Morata, p. 129.

Sin información de este tipo es imposible tomar decisiones a nivel de currículo, formación y actualización docente, gestión en las escuelas, entre otros aspectos. Todas estas razones y otras de interés político, social, cultural y económico, entran en juego por parte de diversos grupos de población, complicando la toma de decisiones y la elaboración de políticas sobre la educación y su evaluación.

La evaluación educativa cumple adicionalmente el objetivo de informar sobre las acciones educativas, no solamente porque dar parte, comunicar, se ha constituido en norma de las sociedades que pretenden ser abiertas y democráticas, sino porque se busca la colaboración y corresponsabilidad de los padres con las escuelas, partiendo de que un trabajo coordinado entre escuela-padres influirá positivamente en el aprovechamiento de los educandos. Se asume por otro lado, que cuando los padres están más cerca y vigilantes de las escuelas, éstas se esfuerzan más por mantener un buen desempeño.³⁴ El interés social creado por la evaluación constituye uno de los principales motores de las reformas puesto que, alrededor de la información que producen y de los interrogantes que despiertan, se debaten los temas críticos de la política y se esbozan nuevas direcciones.³⁵

De esta manera, el logro de conocimientos y habilidades, que supone cubrir adecuadamente el currículo, queda en el centro del funcionamiento escolar, y los docentes y autoridades educativas se comprometen mayormente con su misión. Trabajar en esa dirección plantea la necesidad de evaluaciones censales de escuelas, donde se reflejen indicadores sobre procesos de enseñanza-aprendizaje, gestión escolar, y otros considerados factores asociados al aprendizaje que permitan fundamentar los juicios sobre la educación, pues contar solamente con el resultado de pruebas estandarizadas muestrales, es tener información parcial y simple, cuyas limitaciones no permiten proporcionar información sobre la calidad de manera fundamentada.

³⁴ C. Coll (1999). “Algunos desafíos de la educación básica en el umbral de nuevo milenio”. III Seminario para Altos Directivos de las Administraciones Educativas de los Países Iberoamericanos. La Habana, 13 pp. Consultado en: <http://www.campus-oei.org/administracion/coll.htm> (01/11/2006).

³⁵ D. Ostoic (2000). “Información y política: Factores limitantes y facilitadores”, en *Umbral 2000*, No. 4, octubre, 6 pp.

Otro elemento que cubre la evaluación en los últimos años, se refiere a sus resultados para crear incentivos económicos, diferenciados de acuerdo con los resultados de los grupos o de las escuelas en su conjunto, medida que tiene como respaldo el pensar que habiendo estilos diferentes de enseñar y organizar una escuela, que pueden dar buenos resultados, los estímulos deben considerar los resultados del aprendizaje. Sin embargo, debe atenderse la dificultad de contar con resultados de todos los alumnos y docentes, dado lo costoso del ejercicio como ya se expresó, así como las consecuencias perniciosas de la competencia por incentivos económicos que abonen acciones contrarias a las deseadas.

Por otro lado, no existe información contundente que permita establecer la relación causal entre desempeño docente y desempeño de los alumnos. En todo caso, la información apunta a factores múltiples tanto escolares como familiares; inclusive, en términos de la satisfacción del docente con su función. Además de lo económico, estarían aspectos como adecuada gestión y supervisión escolar, participación positiva de padres y clima de trabajo agradable, entre otros. Lo anterior es fundamental ante cuestiones centrales que plantea el diseño de instrumentos para medir la educación, como serían las opciones existentes en la materia, el propósito que pueden tener de comparar entre sí estudiantes, escuelas, países; o si el objetivo se dirige a identificar si los estudiantes han logrado los aprendizajes que el sistema se propone transmitir.³⁶

Por lo dicho hasta aquí, y en la perspectiva de mejoramiento de la calidad, la evaluación debe ser considerada como herramienta para retroalimentar, y no como ocurre en muchas escuelas, dejar la sensación de que se trata de establecer un control externo, y más aún enjuiciar su trabajo y establecer los incentivos con esa base, pues los logros educativos son multifactoriales. Así, las escuelas requieren una evaluación formativa, que sólo será posible cuando

³⁶ J. M. Esquivel, "El diseño de las pruebas para medir logro académico: ¿referencia a normas o a criterios?" en P. Ravela *et. al.* (2000) *Los próximos pasos: ¿Hacia dónde y cómo avanzar en la evaluación de aprendizajes en América Latina?* Lima, Preal, pp. 31-46.

se les haga llegar información que les permita el análisis de su trabajo, y recomendaciones para mejorarlo.

La evaluación formativa no hace sentir amenazada a la comunidad escolar, resulta ser de “bajo riesgo” al no sancionar, y bien desarrollada puede favorecer una cultura de evaluación de la que se espere mejorar los procesos; permite construir pruebas con altos niveles de exigencia, que no atemoricen y obliguen a estudiar solamente para su resolución, como ocurre con la evaluación con consecuencias de sanción o estímulo. Sin embargo, ello sólo ocurrirá cuando las escuelas y sus equipos desarrollen conciencia de sus beneficios y utilicen los resultados, es decir, tiene como prerrequisito la responsabilidad y el compromiso.

Al interrogarse sobre los efectos de las evaluaciones, particularmente al devolver información a las escuelas, se habla de que en general no existen evaluaciones de impacto sobre los sistemas de evaluación; aunque ciertas evidencias muestran heterogeneidad en las percepciones que van desde quienes aprecian la confidencialidad de resultados y selección de conocimientos incluidos en las pruebas, hasta quienes rechazan o acusan indiferencia hacia la evaluación externa; además de destacar los problemas administrativos que provocan que los materiales no lleguen oportunamente, quedándose sin análisis y aprovechamiento para mejorar los procesos por parte del colectivo docente.

En este rubro, el malestar también se refleja en un planteamiento de disgusto por las sobrecargas de trabajo que representan las evaluaciones tanto en docentes como en alumnos, pues a lo largo del año escolar son sometidos a múltiples evaluaciones de diferente tipo. Este aspecto no es menor, si se considera que se trata de un instrumento que deja de percibirse benéfico en el proceso de enseñanza-aprendizaje –como es su propósito– para convertirse en su opuesto.

7.4.2. Cuando se establecen rankings

La clasificación y ordenamientos de alumnos, escuelas, estados, países, con sus respectivos sistemas educativos, es otro aspecto controvertido de la medición en la comunidad educativa, en primer lugar porque esto está relacionado con los estándares de calidad que pueden estar presentes como referentes para medir y clasificar, resultando injusta la incorporación de escuelas a la evaluación, cuyos contextos operan de manera diferente a aquellas que consideran esos estándares o normas ideales.

Por ejemplo, escuelas cuya población estudiantil tiene oportunidades de aprendizaje mayores por ser favorable el entorno familiar –capital cultural considerable, infraestructura adecuada en el hogar, acceso a servicios de salud y una alimentación suficiente– y del entorno escolar, como son el aprovechamiento óptimo del tiempo, maestros responsables que dominan contenidos curriculares y estrategias didácticas, clima escolar adecuado, etcétera. Así, supone una situación injusta o desventajosa para las escuelas con mayores carencias tanto en su oferta, como en la situación de la población que atienden, someterse a comparaciones y ordenamientos de este tipo.

Hay escuelas asentadas en contextos cuyas peculiaridades socioeconómicas, culturales y lingüísticas, hacen inequitativo e improcedente tratarlas con un criterio único de calidad, por lo que se requiere propiciar un mejoramiento cuya referencia sea su propio desarrollo, es decir, la escuela fija metas compitiendo consigo misma.

Otro aspecto débil en el planteamiento de los ordenamientos o *rankings* es la interpretación de las posiciones. En educación, a diferencia de otros campos, una escuela, entidad o aun el país, pueden quedar abajo o arriba de otra con la que no haya diferencias significativas, lo cual crea una ambigüedad que convoca a matizar, e impide aseveraciones concluyentes.

Ahora bien, el ejercicio de medir el aprendizaje y utilizar los resultados para establecer ordenamientos, puede quedar vacío si no se observan las consecuencias y se procede en función de éstas. Como ya fue señalado, una distorsión frecuente es que se estudie para responder simplemente a un examen, porque en la prueba vendrá la pregunta y tanto al alumno como al docente les interesa la nota ya por prestigio, ya por estímulo económico o para acreditar un grado o nivel; en cuyo caso, la evaluación se convierte en un fin y no el medio para mejorar la calidad.³⁷

Otro aspecto de gran importancia a considerar, es que los ordenamientos y clasificaciones ejercen presiones sobre las escuelas, que lejos de apoyar la mejora crean consecuencias indeseadas. Por ejemplo, las que puntúan bajo pierden prestigio, lo cual crea un clima inconveniente para el cuerpo docente, los alumnos y la comunidad en general.

Esta característica central que llega a tener la evaluación –constituirse como un fin– y la preocupación por el ordenamiento al que da lugar, distorsiona y perjudica el proceso,³⁸ es decir, no hay consecuencias más allá de las lamentaciones colectivas sobre los bajos puntajes en las pruebas, de manera que los alumnos y las escuelas con bajos resultados no serán apoyados con medidas específicas que les permitan conocer y superar sus problemas; en este terreno, pareciera no haber una responsabilidad respecto de los resultados una vez dados a conocer, lo cual neutraliza e inclusive contraría el propósito fundamental de la evaluación: dar seguimiento para retroalimentar y generar situaciones de mejora.

Por lo anterior, los sistemas de evaluación de la calidad educativa deberán dedicar cada vez mayor espacio al entorno escolar y familiar para comprender el desarrollo cognoscitivo y la adquisición de conocimientos y habilidades diversas, habida cuenta de que el aprendizaje se logra en un ambiente de

³⁷ A. Tiana “Tratamiento y usos de la información en evaluación. Programa Evaluación de la Calidad de la Educación”, docto. 5, 31 pp. Consultado en <http://www.ince.mec.es/cumbre/dl-05.htm> (11/09/2006).

³⁸ Véase a P. Ravela “¿Por qué los *rankings* son modos inapropiados de valorar la calidad de las escuelas?” y “¿Cómo usar las evaluaciones para mejorar la educación?”, en *Para comprender las evaluaciones educativas. Fichas didácticas*. No. 10 y 12 respectivamente. PREAL, 13 Y 12 pp.

colaboración, donde los estudiantes pueden interpretar y crear información proveniente tanto de su entorno familiar como escolar.

7.5. Uso de la información

El interés por la educación aumenta y la sociedad civil participa más directamente en los temas que abarca este campo, por lo cual existe una difusión mayor que se observa en informes, programas radiales y televisivos, artículos periodísticos, mesas de debate y otros mecanismos.³⁹ Si bien es indiscutible la importancia que todos atribuyen al uso de los resultados de evaluación, se conoce poco sobre la manera como se asimila y utiliza la información.

Ello no es privativo de este campo de conocimiento, sino de la investigación de lo social en su conjunto, aun cuando en el caso de la evaluación, los resultados y su uso irresponsable pueden provocar verdaderas tragedias en muchos de los usuarios de la educación, cuando se toman decisiones relevantes para los estudiantes, aun sabiendo que el respaldo de la información pudiera ser endeble. Al respecto, Benjamín Álvarez plantea que:

... no necesariamente la existencia de sistemas de evaluación garantiza la mejora de la educación en un país. Pero la opción de invertir en la creación y adecuación de mecanismos que permitan conocer la operación y los resultados de los sistemas educativos está justificada por la necesidad de facilitar la vinculación de la sociedad en su conjunto a la gestión de las escuelas, por la utilidad de la información que ilumine permanentemente las decisiones que tanto los gobiernos como los ciudadanos necesitan tomar y por la urgencia de definir nuestras propias utopías sociales y la finalidad de los sistemas educativos nacionales. Más aún, la dinámica social creada por la evaluación constituye uno de los principales motores de las reformas puesto que, alrededor de la información que producen y de los interrogantes que

³⁹ Preal (2004). *Las evaluaciones educativas y su difusión en la prensa*. Chile. Preal, marzo, año 6/No. 17.

despiertan, se debaten los temas críticos de la política y se esbozan nuevas direcciones.⁴⁰

Entre las dificultades graves en torno a la publicación de los resultados de la evaluación, de manera particular se tiene el lenguaje técnico del que abusan los informes, el cual no es completamente comprensible en algunos sectores de la opinión pública, y establece una distancia entre los propósitos tradicionales que persigue la educación para formar al ser humano de manera integral, frente a las orientaciones de los nuevos sistemas educativos en un contexto mundializado. Así, las evaluaciones de carácter pedagógico pierden terreno, aun cuando el discurso pretenda situarlas como rectoras.⁴¹

Lo anterior plantea la necesidad de que la evaluación permita una postura crítica sobre la realidad educativa, pues finalmente se trata de transformar la escuela en términos de un conjunto de ideales sobre la sociedad y los seres humanos que deben conformarla. En otras palabras: si la educación busca concretar anhelos de mejoramiento social, la evaluación debe permitirnos saber qué tanto los estamos logrando, qué papel juega un sistema educativo para formar ciudadanos de acuerdo con un ideal de ser humano.⁴²

La evaluación, al generar conocimiento sobre el papel que juega la escuela y los diferentes factores que inciden en la educación, se convierte en una acción social cuyo fin es ser formativa, apoyar la labor pedagógica y por lo mismo, lo rescatable de su razón instrumental debiera ser su capacidad reflexiva para evidenciar el papel que juega el currículum, el docente, la gestión escolar, etcétera, para mejorar o limitar el proceso educativo.

En ese sentido, los procesos de evaluación ponen en relación al sistema social en su conjunto, y en el momento que vivimos, destacan los límites que observa

⁴⁰ B. Álvarez y R. Chesterfield (1997). "Dilemas y Opciones de Políticas para la Evaluación Educativa" en *Evaluación y reforma educativa. Opciones de política*. Santiago, Preal. p. 369.

⁴¹ Véase al respecto a J. Bonilla (2003) "Encuentros y desencuentros con los procesos de evaluación de la calidad educativa en América Latina", en *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Buenos Aires, IIPE, pp. 37-65.

⁴² P. Caballero (1998) "Evaluación. Módulo 6", en *Programa de Formación en Gestión Educativa*. Santafé de Bogotá, pp. 117-128.

el Estado de bienestar en su fuerte crisis por dar sentido a las políticas sociales, y su incapacidad para mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de la población, lo cual repercute en la educación y su calidad.

Todo proceso de evaluación se mueve en el campo de la política y el poder, particularmente cuando se trata de la evaluación externa, se recoge evidencia sobre la calidad de la educación, susceptible de ser utilizada como instrumento de control, en un marco económico orientado por la búsqueda de eficiencia y productividad. Así, la evaluación externa, representa una mirada que bien planteada podría complementar a la evaluación interna que realizan los centros escolares para comprender su propio funcionamiento y alcances.

7.6. El papel de los medios

¿Por qué se considera importante evaluar? Dada la relevancia que la educación tiene para desarrollar social y económicamente a una nación en un marco de democracia, el sistema educativo requiere comunicar los avances de sus tareas y el nivel de cumplimiento de su misión central, consistente en formar a los integrantes de la sociedad, de acuerdo con planes y programas establecidos para ello.

La información sobre los aprendizajes de los educandos debe permitir adecuar las políticas educativas, en la perspectiva de generar una sociedad donde sus miembros logren bienestar en todas las esferas de la vida. Ahora bien, en la medida que las sociedades aumentan en complejidad y se expanden demográficamente, el sistema educativo requiere información capaz de nutrir sus procesos, ello permite contar con evidencias sobre puntos problemáticos, de manera que la búsqueda e implantación de alternativas de acción resulten más eficaces.⁴³

Una de las razones centrales que ofrecen los sistemas educativos para difundir sus resultados de evaluación, es permitir a maestros y escuelas que trabajan

⁴³ L. Wolf (1998). *Las evaluaciones educacionales en América Latina: avance actual y futuros desafíos*. Preal No. 11. Pp. 24-27.

en contextos diferentes, contar con marcos de referencia del logro que se alcanza en centros de enseñanza semejantes y diferentes a los propios, para situar mejor sus propias metas de acuerdo con lo que ocurre en otras escuelas, así como para saber qué estrategias exitosas están utilizando los maestros que atienden alumnos en condiciones similares, no con la idea de emular de manera automática las mismas, sino para encontrar una fuente de inspiración y ensayar las más pertinentes de acuerdo con las condiciones específicas de la propia escuela.

Este aspecto, sin embargo, dista de ser satisfactorio pues las escuelas no trabajan consistentemente a partir de los resultados de las evaluaciones. Por otro lado, el papel que desempeñan los medios de comunicación no facilita la interpretación y comprensión bien fundamentadas de la información cuando se trata de los ordenamientos educativos, ya sea por una lectura inadecuada de los datos, o preferir actuar de manera sensacionalista para llamar la atención y vender noticia espectacular; de esta manera se frivoliza y distorsiona la realidad educativa, a la vez que la opinión pública se desorienta.

De tal suerte, que la pregunta que formula Ravela ¿Por qué los rankings son modos inapropiados de valorar la calidad de las escuelas?⁴⁴, contiene la semilla y apunta al corazón del problema al que aludimos: no son el mecanismo adecuado, al no apoyar en términos pedagógicos a las escuelas, y al crear consecuencias muy desafortunadas cuando de comunicar los resultados se trata.

Es incuestionable el derecho de la sociedad a estar informada sobre las políticas sociales que se desarrollan, y la educación forma parte de tales políticas, en la que se deposita una cuantiosa inversión económica, social y cultural. Por lo mismo, se plantea que la educación debe estar abierta al escrutinio público como cualquier otra institución y responder a las necesidades de información de los ciudadanos. Conviene recordar también que en México, sin ir más lejos, la rendición de cuentas por parte de la administración pública, y

⁴⁴ P. Ravela “¿Por qué los rankings son modos inapropiados de valorar la calidad de las escuelas?” Serie *Para comprender las evaluaciones*. Preal, (s/f) ficha 10. 13 pp.

el derecho a la información están normados, con el fin de transparentar las acciones que se llevan a cabo.

La sociedad debe contar con todos los elementos para conocer lo mejor posible los problemas relacionados con la educación, por ello la información que reciba requiere ser completa y contextualizada, técnicamente sólida y respaldada por análisis profundos sobre causas y consecuencias. Por tanto, el sensacionalismo, las exageraciones, el manejo descuidado o doloso de los datos, dañan no solamente a las instituciones, disminuyendo el entusiasmo de sus actores, sino que lesionan el derecho mismo de la colectividad a la información de calidad. Como se ve, quedan involucradas razones técnicas, políticas y éticas.⁴⁵

La información es necesaria, no cabe duda, pero no cualquier información y de cualquier manera, inclusive para lograr un objetivo muy destacado por las autoridades educativas como es el desarrollo de la cultura de la evaluación.

Por ejemplo, se realiza una difusión amplia en la que se muestran interpretaciones e inferencias sobre los resultados que culpan a determinados factores de la educación –se ha hecho aludiendo a los docentes– a partir de ciertas asociaciones cuyos fundamentos no son cabalmente demostrados y además no se llama suficientemente la atención sobre las razones por las cuales debe tenerse cuidado en el manejo de la información

Una de tales razones se refiere a las limitaciones de las pruebas y a que las aplicaciones se realizan en muestras por lo que tienen un carácter probabilístico; tanto se toman muestras de un universo amplio de posibles preguntas para fundamentar que un alumno domina determinado contenido, como muestras de población, en ocasiones de grados escolares considerados claves en un nivel. Esta condición no ha podido ser suficientemente comunicada a la sociedad, inclusive dentro de grupos informados como son la

⁴⁵ G. Valverde “La interpretación justificada y el uso apropiado de los resultados de las mediciones” en P. Ravela *et. al.* (2000) *Los próximos pasos: ¿Hacia dónde y cómo avanzar en la evaluación de aprendizajes en América Latina?* Lima, Preal, pp. 21-29.

prensa, para evitar que un país desarrolle una actitud condenatoria a la calidad del sistema en su conjunto, sin considerar la validez de las inferencias.

En este capítulo se han pretendido mostrar de manera sintética, los aspectos más relevantes que tensionan el campo de la evaluación, atravesados todos ellos por una cuestión central: el abandono, o el descuido actual de una perspectiva educativa fundada en la formación humana, en una búsqueda construida históricamente por mejorar la sociedad. Por lo mismo, el enfoque actual de la educación y la evaluación de la misma, enfatizan como indicadores de calidad los resultados de las pruebas psicométricas.

De acuerdo con las posibilidades reales que presentan las pruebas para dar cuenta de los aprendizajes de los alumnos, los procesos educativos han perdido su valor, pues las pruebas difícilmente reflejan niveles que trasciendan la memorización de información, soslayando –por su dificultad para ser medidos– aquellos aspectos relevantes y valiosos que evidenciarían que los estudiantes aprenden a pensar, a formularse preguntas significativas sobre su entorno, a respetar, a vivir con otros, es decir, todo aquello que respalda una educación que pretende hacer mejor al mundo y a la especie humana.

La evaluación que actualmente priva es congruente con una perspectiva de calidad educativa, donde los objetivos de aprendizaje son medidos por pruebas iguales para todos, que se pretenden libres de elementos subjetivos y técnicamente capaces de distinguir a quiénes aprendieron al final del proceso – cuando en el mejor de los casos estarían identificando a los alumnos que responden la prueba de acuerdo con lo que se espera debe ser repetido, es decir, memorizado– por lo cual no es útil para retroalimentar a los docentes y a los alumnos, y acompañarlos en el proceso de aprendizaje; al inicio, a lo largo del mismo, y no al final, cuando sólo queda volver a empezar, sin la posibilidad de corrección y mejora.⁴⁶

⁴⁶ Véase a J. Casassus “Cambios paradigmáticos en educación”. UNESCO, 17 pp. Consultado el 15/12/2007 en: http://www.fundacionequitas.org/publicacion.aspx?cod_idioma=ES&id_publicacion=30

¿Por qué si las pruebas estandarizadas tienen tales limitaciones, y lejos de servir para los propósitos que se les atribuyen, a través de ellas se emiten juicios en torno a individuos, grupos, escuelas, regiones y aun países, que pueden distorsionar la realidad que califican, y crear mayor desigualdad y frustración? ¿Por qué resultan tan atractivas en los sistemas educativos actuales, si no informan sobre la calidad de la educación y más aún, contribuyen a mermarla al no dirigirse a lo que es central en su propósito declarado: apoyar pedagógicamente los procesos?

Una de las explicaciones puede encontrarse en la falta de claridad que presenta el concepto de calidad, la dificultad para dotarlo de contenido y la equivalencia que se hizo entre puntaje de una prueba y calidad. De esta manera, los cambios de gestión en los sistemas educativos de fines del siglo pasado, con su énfasis en la calidad y la evaluación desde una perspectiva de eficiencia administrativa-organizativa, cifraron su desempeño en tales principios equivocados, cuando el centro del problema se encuentra en los fines de la educación de acuerdo con los seres humanos que se pretenden formar para el logro de la armonía y bienestar de la sociedad.

De acuerdo con lo anterior, los instrumentos de evaluación se han convertido en la evaluación misma, y la evaluación, de ser un medio, un instrumento, ha pasado a ser un fin, restando valor a los procesos que hacen posible la educación. Al mismo tiempo, se toman decisiones sobre docentes y alumnos, de acuerdo con resultados no necesariamente confiables. La presión que se ejerce sobre ellos, conduce a contrarrestarla con salidas tramposas como son alterar notas, permitir la copia, seleccionar alumnos considerados listos, en fin, modificar de tal manera las condiciones de la prueba y sus resultados, que estos últimos terminan en muchos casos, no reflejando en absoluto la realidad que pretenden mostrar.

Las pruebas así empleadas como medio de evaluación, no están siendo útiles para mejorar los procesos ni para evaluar la educación. Pero es un agravante aún mayor cuando de ellas depende decidir la promoción de un nivel a otro, o el acceso a determinados servicios educativos, pues muchos seres humanos

han experimentado frustración y fracaso, ante el rechazo de determinadas oportunidades educativas que consideraban fundamentales para el logro de objetivos de movilidad social. El rechazo significa la cancelación de esperanzas en un futuro que se representaban con mejores trabajos o la continuidad de estudios. Por lo mismo, la evaluación se convierte en una práctica altamente amenazadora e infructuosa en muchos casos.

8. Discusión del tema frente a los planteamientos weberianos

8.1. Principios ordenadores

Como se planteó en el capítulo 1, el propósito del estudio quedó delimitado por el análisis de los alcances y limitaciones de las políticas públicas propuestas por el estado mexicano en el periodo 2000-2006, explicitadas en el Programa Nacional de Educación respectivo; políticas que tienen el fin de conocer los logros de los estudiantes en la educación básica desde una perspectiva externa a las escuelas que otorgan los servicios.

Se trata de una atribución del gobierno federal en materia de educación, encargada de cumplir la Secretaría de Educación Pública, a través de áreas específicas y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Esta misión forma parte de un ciclo más amplio de cuyas tareas se ocupan otras instancias, en donde la planeación y la gestión de los servicios educativos conforman etapas relevantes de la educación básica que el Estado desarrolla.

Al respecto, resultaron pertinentes dos principios o ideas rectoras: A) ¿Cuáles son los efectos a los que han dado lugar tales políticas? B) ¿Responden las políticas de evaluación de los aprendizajes al propósito de mejorar la equidad y la calidad educativas de nuestro país?

8.2. Aspectos centrales del trabajo que nutrieron el análisis

8.2.1. Educación como derecho social

Todo gran movimiento social de transformación tiene a la educación como núcleo de atención, como referente desde el cual se impulsan los cambios, por un lado; y por otro, como campo necesitado de ser recreado permanentemente para formar ciudadanos de acuerdo con los ideales y propósitos de desarrollo de cada época. El momento histórico que corre desde fines del siglo XIX, ha dado lugar a importantes logros, plasmadas en ciencia, tecnología y cambios

de paradigmas en la manera de comprender el mundo y apropiarse de sus diferentes recursos. En todo ello, la educación tanto formal como la que tiene lugar fuera de las escuelas, ha acompañado los esfuerzos del ser humano.

La educación se constituyó en un espacio tan importante de socialización e identidad, que se ha convertido en un derecho universal, al menos aquella que le permite al hombre apropiarse de las herramientas básicas para enfrentar el mundo: alfabetización en principio, así como múltiples conocimientos, habilidades y valores que le permiten descifrar los códigos elementales de su mundo y trabajar para cubrir las necesidades perentorias. El Estado, por tanto, garantiza el acceso a la educación básica en prácticamente todas las constituciones políticas de los países del orbe, y prescribe a su vez la obligatoriedad de la misma.

Este derecho-obligación, sin embargo, no siempre se cubre al conjugarse la pobreza de amplios sectores de la población mundial y la escasa capacidad de los gobiernos para resolver el cometido de proporcionar educación de calidad con un sentido de equidad para todos. Es el caso de México, que comparte problemas en la oferta y calidad del servicio con países de la región latinoamericana y otras latitudes geográficas, caracterizadas por la concentración de riqueza en pequeños grupos y la miseria en otros muy amplios. Así, no se garantiza cabalmente el cumplimiento de este derecho reconocido en las leyes internas y suscrito en tratados internacionales.

8.2.2. La evaluación de los aprendizajes como una cuestión ética

La evaluación –en el caso que nos ocupa, de los aprendizajes que la escuela básica se propone que los alumnos adquieran– se encuentra íntimamente relacionada con los grandes problemas nacionales de justicia y equidad social, así como de pertinencia y calidad que deben estar en la base de un bien –la educación– necesario para el mejoramiento económico y sociocultural de los individuos concretos, pero también del país como colectivo necesitado de crecer y afirmarse a través de las personas que lo conforman.

Desde una perspectiva ética, nos hemos preguntado: ¿para qué podría servir la evaluación si no es para apoyar la educación y a través de ella disminuir la desigualdad social? En el corazón de la pregunta se encuentra la necesidad de utopía: aspirar a una sociedad más armoniosa, a un mundo más equilibrado e incluyente que nos haga posible vivir juntos con respeto, dignidad, y disfrute de los productos del pensamiento. Si todos los asuntos públicos –la educación y su evaluación entre ellos– que atiende una democracia no convergen en este cometido, pierde significado el deseo histórico del hombre por mejorar su especie, y carecería de relevancia el ejercicio de reflexión que se propuso este trabajo.

Calidad es una noción históricamente construida, variable de una etapa a otra y de acuerdo con el contexto cultural que le proporcione significado. Se encuentra ligada a los ideales y propósitos educativos que una sociedad considera relevantes. Por ejemplo, en el momento presente, el manejo de tecnologías informáticas, la conciencia de preservar los recursos naturales que aún conserva el planeta, el respeto por el otro como condición para hacer exigible el propio, la defensa de la diversidad cultural, etcétera.

Sin embargo, no sirve una educación de calidad para pocas personas en algunas escuelas. El principio de equidad exige que todos los niños y adolescentes mexicanos accedan a escuelas de calidad. Y –es la perspectiva compensatoria– más cuidados demanda la atención de los alumnos en situación de desventaja socioeconómica. La educación tiene una larga historia de reconocimiento por su capacidad para acortar brechas sociales y propiciar bienestar humano. La calidad de la misma con un sentido de oportunidad para todos, es la única manera de evitar que se convierta en lugar elitista excluyente, y se profundicen las distancias sociales y el abatimiento y resentimiento de amplios grupos, lo cual finalmente es germen de violencia.

8.2.3. La tendencia internacional sobre la evaluación de los aprendizajes

La economía y geopolítica mundiales viven cambios acelerados, por la recomposición de las fuerzas hegemónicas que trazan el comportamiento global. Se reactualizan las formas de colonialismo de siglos pasados, según las cuales unos países extraen riqueza de otros, a través de relaciones de dominio-dependencia. Así, los tratados de libre comercio y otros convenios internacionales, evidencian la capacidad de control que llegan a tener unos países sobre otros, situación exacerbada por la manera exenta de regulaciones como opera el capital financiero planetario.

Los grandes centros de poder que representan los organismos internacionales, creados para promover préstamos etiquetados como ayuda para el desarrollo y el crecimiento, tienen entre sus campos de acción la creación de infraestructura y obra diversa, pero también programas de impulso al desarrollo social, entre los que se encuentra la educación y evaluación de la misma. De esta manera, se realizan cumbres internacionales y reuniones diversas donde se fijan puntos de acuerdo, se firman compromisos y generan documentos que marcan líneas internacionales, de las cuales se derivan las políticas públicas al interior de los países respectivos.

A partir del último tercio del siglo XX, los países han fijado agendas comunes para enfrentar problemas compartidos sobre alfabetización, cobertura, equidad y calidad, esta última con indicadores graves de reprobación, repetición y deserción. De esta forma, la región latinoamericana entre otras, se adhirió a la decisión de reformar sus sistemas de educación para atender los problemas señalados, de manera muy clara en la década de los años noventa. Entre los cambios que se alentaron estuvo la creación en unos casos y el fortalecimiento en otros, de la evaluación.

En este esquema internacional, evaluar tiene como justificación la necesidad de tomar decisiones en torno al proceso de enseñanza-aprendizaje, informar a la sociedad en el sentido de rendir cuentas de las responsabilidades del Estado

frente a la educación, y desarrollar conciencia sobre los beneficios de la evaluación como factor de mejora. Así, prácticamente todos los países han creado sistemas de evaluación, en sus propias secretarías o ministerios de educación, o en áreas externas a éstos; o como en el caso de México, con un modelo combinado donde las dos figuras se complementan.

El sustrato principal para la obtención de información sobre el rendimiento escolar, lo constituyen las pruebas estandarizadas, así como cuestionarios que les permiten identificar datos sobre el contexto demográfico, económico, social y cultural que rodea a las escuelas y los alumnos que asisten a las mismas.

Lo anterior tiene como respaldo un paradigma de conocimiento de la realidad social, según el cual, a mayor eficiencia y reconocimiento técnico de los métodos e instrumentos empleados, se asegura un acercamiento riguroso y confiable del objeto de conocimiento. Las pruebas estandarizadas son defendidas por el proceso riguroso que deben cubrir en cuanto a diseño, aplicación y tratamiento de los datos exigidos, además de las ventajas que ofrece dicho proceso para el control y calificación cuando se trata de grandes poblaciones.

8.2.4. La especificidad de la educación básica

A partir de los años ochenta, muchos países que centraban su funcionamiento en esquemas de protección de la economía interna y la seguridad social, iniciaron un viraje de apertura hacia el exterior y disminución de la participación del Estado. América Latina resultó muy vulnerable ante estos hechos, porque sus recursos –desde los estratégicos, hasta bienes de consumo y servicios diversos– resultaban muy atractivos a la inversión extranjera. México, geopolíticamente relevante y dotado de importantes riquezas –el petróleo entre ellas– ha sido un blanco destacado para la expansión internacional de capital.

Esta tendencia tuvo fuerte auge en la década de los noventa, con la venta de paraestatales e instituciones bancarias claves. Así, se ha gestado una fuerte

dependencia del exterior, crisis por el cierre de empresas propias, pérdida de control y soberanía en diferentes ámbitos de la vida económica, social y política. En este marco, el país sufre una exacerbación de problemas profundos que habían quedado irresueltos por su historia de colonialismo, cúpulas de poder y empresarios voraces en la concentración de riqueza, y desprotección de grandes sectores pobres en la base de la pirámide: indígenas, campesinos, etcétera.

Los planes nacionales de desarrollo y programas sectoriales que se desprenden de los mismos, son importantes ejercicios de diagnóstico de la situación nacional y generación de políticas públicas para atender los graves problemas que se tienen. La planeación, propuestas de líneas de acción y estrategias diversas para trazar el rumbo durante los seis años que marca la ley para que el presidente electo desarrolle sus funciones, permiten comprender en cada coyuntura los ideales de una época, las intenciones, fuerzas políticas que se disputan espacios de poder, etcétera.

Así, los planes sexenales devienen discursos cargados de significación y abiertos a la posibilidad de comprensión. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se propone impulsar una revolución educativa que aliente el progreso individual y colectivo, en consonancia con el momento histórico proclive a la fuerte interrelación de países y alto desarrollo de las tecnologías, sobre todo en el campo de la información. El Estado aspira a lograr una educación que le permita al país afrontar los desafíos existentes en los grandes temas: crecimiento estable y competitivo para reducir los desequilibrios sociales; así como el respeto a la legalidad, garantías sociales, derechos humanos y medio ambiente. Para estar a la altura de tales desafíos, se requiere proporcionar una educación que cumpla cabalmente en términos de calidad y equidad.

Lo anterior no es fácil dadas las grandes proporciones del sistema educativo nacional, la amplia franja de población joven que tiene, las condiciones de aislamiento y pobreza en las que viven algunas familias, la heterogeneidad cultural que alberga el amplio mosaico poblacional, y los recursos del Estado que siempre serán limitados ante las grandes necesidades. Todo ello se refleja

en los problemas de cobertura y calidad. Si se desagregan estos dos grandes aspectos, se tienen consecuencias en la manera de gestionar los servicios, distribuir responsabilidades, tomar decisiones de tipo curricular, formación docente, desempeño de las escuelas, etcétera.

En este contexto, la educación básica muestra su especificidad: alberga el mayor número de alumnos, docentes y escuelas; representa la base de la pirámide educativa, de manera que aquí se forjan las historias de vida personales, académicas y laborales de quienes serán los ciudadanos que delinearán la imagen del país; por lo mismo, constituye una etapa de maduración infantil y adolescente donde es posible potenciar sus atributos formando una personalidad bien dotada y armoniosa, o en su defecto, los rasgos del carácter y del intelecto se forjarán de manera precaria e inclusive, distorsionada. Por otro lado, se trata de un nivel con grupos de interés muy activos: padres de familia, magisterio sindicalizado, acuerdos internacionales que exigen cumplimiento, etcétera.

La obligatoriedad de la educación básica y la importancia social que reviste, conlleva altas responsabilidades para el país, en términos de asegurar cobertura, equidad y calidad como principios insoslayables. Por lo mismo, constituye un subsistema altamente exigente en el aspecto financiero, en la consecución de acuerdos y consensos para su funcionamiento, en las relaciones múltiples que demandan los diferentes actores que se desempeñan, entre otros aspectos.

8.2.5. El Sistema Nacional de Educación como evaluador de los aprendizajes básicos

Los planteamientos precedentes tienen sentido por las múltiples mediaciones que afectan los procesos de aprendizaje en un tramo del sistema tan relevante. Para que un niño acceda, permanezca y concluya satisfactoriamente los diferentes niveles educativos, habiendo estado expuesto a una educación pertinente y significativa –por su capacidad de potenciar sus atributos personales de manera integral y armoniosa– se requiere apoyo familiar y

escolar. Pero como la escuela y la familia no operan en el vacío y también reciben influencias múltiples, ambas deberán haber tenido un apoyo importante de la sociedad en su conjunto, para un adecuado desempeño.

A partir de los años setenta, se empiezan a desarrollar experiencias de evaluación en México, particularmente estimuladas por la SEP, quien tiene atribuciones, como cabeza del sector educativo, de evaluar el sistema nacional. En el periodo 2000-2006 entraría un nuevo actor: el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), a realizar la evaluación de muestras de población para formular diagnósticos a nivel nacional y comparaciones de diferente tipo, inclusive por países, cuando se participa en estudios internacionales, como son los casos de PISA, TIMSS y LLECE.

Se considera que al iniciar el sexenio 2000-2006, la evaluación aún es un campo de conocimiento poco desarrollado, por lo que se persigue el propósito de suplir las carencias a través de un Instituto dedicado a la materia, que actúe con independencia de presiones de carácter político y se reconozca su capacidad técnica. Deberá por lo mismo, ser capaz de apoyar la consolidación de un sistema nacional de evaluación.

De este sistema se espera desempeñe el papel de proporcionar información útil, recomendaciones y propuestas sobre los conocimientos de los estudiantes, cumplimiento de los propósitos curriculares (que a su vez se esperaría respondieran a las necesidades de mejoramiento individual y colectivas), y todos aquellos aspectos relacionados con proporcionar una educación de calidad. La evaluación se considera una herramienta útil para propiciar la eficacia del sistema en su conjunto.

En la división de tareas que se dio entre la Dirección General de Evaluación-SEP y el INEE, a la primera corresponde la evaluación individual, y a la segunda los diagnósticos a nivel nacional, que por estar hechos a partir de muestras, no sirven para evaluar de manera individual a los alumnos, docentes y escuelas, por lo cual habría una complementariedad de acciones que permiten una evaluación integral de la educación básica y media, que es

competencia de estas instancias, siendo el nivel básico preocupación de este trabajo.

8.2.6. La evaluación y sus paradojas

Los problemas profundos que aquejan al país y se reflejan en la educación básica, demandan una evaluación pertinente, capaz de comprender la realidad de la cual forma parte e interesarse por una lectura amplia del papel coyuntural que le corresponde desempeñar. En otras palabras, estar al servicio del cumplimiento de los fines educativos que como sociedad nos hemos fijado con la formación del Estado mexicano; esto exige colocar en el centro el bienestar de las personas, entendiendo el carácter instrumental que tienen los medios.

La evaluación de los aprendizajes es atravesada por tensiones importantes que van desde cuestiones semánticas y epistemológicas en torno a las nociones de calidad, aprendizaje, evaluación, fines que persigue la educación y deben preocupar al realizar su valoración. Pasan por temas como son el sentido que debe tener la evaluación y la pertinencia de los instrumentos utilizados; hasta aspectos importantes relacionados con el uso de la información que resulta de los estudios que se practican y la difusión de los mismos.

Lo anterior conforma un campo de conflicto, en el cual tiene lugar una lucha desigual entre la promesa que involucra la noción *evaluación externa de los aprendizajes en educación básica*, en tanto tipo ideal que atraviesa la intencionalidad del Estado mexicano y los aspectos que antagonizan con este tipo ideal que a su vez vela –o debe velar y por ello tiene un alto significado como tipo ideal– por los anhelos de bienestar que alienta la educación. Las contradicciones que encierra la relación tipo ideal –evaluación externa de los aprendizajes en educación básica– y los efectos que se desprenden de su actuación es lo que importa iluminar a continuación.

8.3. El objeto y su análisis desde la perspectiva de Max Weber

8.3.1. Grandes líneas del pensamiento weberiano

En el capítulo 1 quedaron asentados los aspectos fundamentales que nutren el análisis de este tema. Interesa recordar dos puntos por su capacidad de funcionar como hilos conductores de este apartado: a) la centralidad de las ideas y valores sobre la realidad concreta, y b) la posibilidad de aprehensión de los mismos a través de la interpretación, la cual permite efectuar el relato y valoración de una circunstancia.

En la búsqueda de comprensión de la realidad social que realiza Max Weber, tienen gran importancia las ideas; por ello le resulta relevante la noción de racionalidad, como principio que mueve la acción humana que se dirige teleológicamente. Esta acción crea relaciones de medios-fines, y es racionalmente orientada en términos de eficiencia, particularmente en las sociedades posteriores al siglo XIX, gobernadas y organizadas de acuerdo con los conocimientos e innovaciones tecnológicas.

Así, el imaginario de la modernidad tiene en alta estima la optimización, a costa de los valores que se puede haber fijado el ser humano. Esto desemboca en la “jaula de hierro” de un mundo que busca eficiencia y la misma termina siendo no razonable, es decir, se produce la irracionalidad de la racionalidad técnica.

En la propuesta weberiana, los valores, que se contraponen a los hechos materiales, se aprehenden a través de la interpretación, que permite explicar una circunstancia, aun sin la posibilidad de establecer leyes, en cuanto se trata de manifestaciones irrepetibles. Los sucesos “significativos” que nos interesa explicar, son consecuencia de acciones guiadas por fines que involucraron medios.

Importa entonces interpretar la relación existente entre los fines y los medios que muestra una política de evaluación de los aprendizajes situada temporal y

especialmente –la desarrollada en México a principios del siglo XXI, entre los años 2000 y 2006– y los factores que influyeron en la misma. En otras palabras, nuestro interés ha estado constituido por la acción racional que representa un tipo ideal: la *evaluación externa de los aprendizajes en educación básica*, y la posibilidad de plantear probables causas sobre su surgimiento, así como las consecuencias del mismo.

8.3.2. Las paradojas de la evaluación que importa destacar

Los grandes fines que se propone el Estado mexicano convergen en la formación integral y armoniosa de todas las capacidades humanas, que permitan desarrollar ciudadanos cuyos conocimientos, valores y actitudes, reporten bienestar individual y colectivo. En la base de esta perspectiva, se encuentra el propósito de vivir en una sociedad organizada de manera democrática, equitativa, justa, respetuosa de los derechos y obligaciones que como país hemos forjado; una sociedad además que tiene en alta estima la educación que promueve el pensamiento plural y los frutos más reconocidos del conocimiento de las ciencias, las humanidades y el arte.

Estos empeños, profundamente éticos, pueden entrar en contradicción cuando se desagregan para formar otros fines y medios. El sinsentido no es privativo de la educación, ocurre en todas las esferas de la vida pública y privada, porque como hemos venido sosteniendo a lo largo del trabajo, la acción humana propicia en su propio desenvolvimiento consecuencias imprevistas. En este estudio hemos identificado seis situaciones que contradicen el espíritu de desarrollo integral del individuo que se propone la educación, y el propósito de que la misma reúna condiciones de calidad y equidad. Veamos de manera sintética tales paradojas, para abordar en el siguiente apartado el análisis de las mismas desde la concepción weberiana de la racionalidad.

8.3.2.1. Primera contradicción: la calidad

La pretensión de evaluar la calidad de los aprendizajes en educación básica plantea en principio la situación del currículum, tanto el prescrito en el ámbito nacional, como el que los docentes interpretan y desarrollan en las aulas, por hablar solamente de estos dos planos en los que cobra existencia. Este hecho reviste un problema central que prefiguran las siguientes preguntas: ¿el currículum descrito en planes y programas de estudio contiene todos aquellos aspectos –propósitos, contenidos, actividades de aprendizaje, estrategias didácticas, materiales de apoyo, tiempos, apoyo de una evaluación formativa en el aula, etcétera– que aseguran a los estudiantes estar expuestos a prácticas educativas de calidad? ¿Este currículum se ajusta plenamente a la búsqueda de formación armoniosa e integral de las facultades humanas?

Dando por hecho que tal currículum reúne estas características, ¿la escuela, con su infraestructura, relaciones y actores, donde son fundamentales el grupo docente y administrativo, reúnen las características para interpretar y trabajar cabalmente el sentido y propuestas de tal currículum? Las respuestas a ambas preguntas ofrecen múltiples posibilidades y matices: para la primera, no hay acuerdo respecto a la pertinencia curricular en prácticamente todas las áreas de conocimiento, donde los debates alcanzan desde el enciclopedismo en el tratamiento de algunos temas, hasta la inexactitud de datos específicos, secuencia de contenidos, amplitud, etcétera.

En el segundo caso, la heterogeneidad en el estado físico, relacional y de formación del personal con que cuentan las escuelas, crea situaciones muy diversas que influyen en el despliegue del currículum adoptado. En tal situación, ¿las pruebas que se aplican a los estudiantes y dicen estar apegadas al currículum, miden realmente lo que *quieren* medir? ¿miden lo que *deben* medir? Cuando se expresa que las pruebas, o la evaluación, pretenden identificar la calidad de la educación, o de los aprendizajes, ¿a qué dimensión de la calidad se refieren?

La cuestión destacable, es que se está frente a un terreno difuso donde la noción de calidad pierde la claridad de sus contornos cuando se desplaza desde los grandes propósitos de Estado, que nutren el quehacer educativo y constituyen un discurso con un armazón de fuertes argumentos en torno a la formación humana, hasta los núcleos escolares tangibles en sus prácticas diversas para desarrollar el proceso educativo.

La evaluación de los aprendizajes, en el intento de cumplir eficientemente su cometido, soslaya toda esta complejidad y diseña pruebas estandarizadas que intentan cubrir de la mejor manera los contenidos “relevantes” del currículum. No se considera el punto relativo a si el currículum responde aceptablemente a los criterios de desarrollo integral que plantean los fines educativos, y se observa por tanto, el problema paradójico que nos interesa respecto a la búsqueda de eficiencia a costa de los propios fines deseados.

8.3.2.2. Segunda contradicción: evaluar el aprendizaje

El niño y adolescente de educación básica accede a la escuela con una personalidad en formación y una estructura cognitiva propia que pasa por aspectos genéticos, de salud, ambientales, socioeconómicos, anímicos, entre otros. Las elaboraciones personales que los alumnos realizan como consecuencia de la información e interacciones múltiples recibidas en las aulas, familia y grupos secundarios que se añaden progresivamente a sus vidas, contribuyen a definir la relación alumno–logro de aprendizajes.

Las aulas de educación básica son escenarios de múltiples experiencias educativas, donde los diferentes integrantes anteponen procesamientos de atención, selección, codificación y organización diversos. Tales mecanismos cognitivos e intercambios variados devienen mediaciones complejas, que requieren ser consideradas cuando de evaluar los aprendizajes se trata.

Los aprendizajes de un ser humano son redes intrincadas de estímulos de diferente naturaleza, que conforman una unidad, o se manifiestan como un

todo cuando salen a la superficie y son observadas desde fuera. Una prueba para medir aprendizajes, no identifica solamente lo que un currículum propone y un docente despliega en el aula. La prueba se enfrenta a todo un sedimento de conocimientos múltiples que trascienden la tarea de la escuela.

La calidad de los aprendizajes, es mucho más que el espacio en el cual se reflejan los fines de la educación cuando se piensa en el papel de la escuela, e involucra como se ha venido planteando a lo largo del estudio, al niño en tanto persona única e irrepetible en sus rasgos específicos; a la familia en tanto núcleo de intercambios e historias de vida también particulares; al aula-escuela, donde cada episodio o miembro que sale o se incorpora crea condiciones que hacen la diferencia; al grupo al cual se pertenece y donde contará la situación socioeconómica y el capital cultural propiciando determinado estilo de vida, etcétera.

A las circunstancias mencionadas, que suponen escollos epistemológicos y metodológicos para abordar el estudio del aprendizaje a través de pruebas como las utilizadas para evaluar la calidad de la educación, se añade otro aspecto no menos abrupto. Los aprendizajes no son observables en cualquier circunstancia; las evidencias no resultan fáciles de acordar, de reconocer y de aprehender; los mecanismos para lograr este propósito presentan escollos de diferente tipo, sobre todo cuando se quieren utilizar para grandes poblaciones.

Existen aprendizajes, como serían ciertas habilidades cuyas presencias son fácilmente observables por los cambios de conducta esperados, el tiempo y niveles en los cuales se presentan, etcétera. Sin embargo, otros aprendizajes que comprometen esferas de conocimiento más complejas requieren que se amalgamen múltiples situaciones de aplicación, síntesis y evaluación cuyos procesos exigen tiempos largos y contenidos educativos progresivamente complejos.

En fin, la evaluación de los aprendizajes pasa por la reflexión sobre la naturaleza de los aprendizajes y la posibilidad de su aprehensión a través de las evidencias que presenta y la capacidad de las pruebas a las cuales

podemos someter estas evidencias. La pregunta conveniente al caso, sería ¿las pruebas estandarizadas con las cuales se mide el aprendizaje de los niños y jóvenes de educación básica, tienen la capacidad de dar cuenta de tales aprendizajes?

La experiencia de evaluación de los aprendizajes en la sociedad contemporánea, muestra que las pruebas se enfocan a determinadas áreas de conocimiento como son español, matemáticas y ciencias, no solamente por el lugar que ocupan en el currículum, sino por tratarse de información más fácil de identificar con estas pruebas denominadas objetivas de opción múltiple.

Por lo mismo, las pruebas no dan cuenta de una educación que se pretende integral, no evalúa si la educación desarrolla de manera armónica todas las capacidades humanas. Por otro lado, cuando evalúa las áreas que somete a su consideración tampoco lo hace, por las limitaciones técnicas que presentan las pruebas de lápiz y papel, de los conocimientos más complejos y profundos, difíciles de detectar de manera simple.

Así, las evidencias que se recogen pueden resultar pequeños recortes arbitrarios de conocimientos, habilidades, valores y actitudes, que dejan fuera muchos otros que no se ven, ya sea porque se encuentren en proceso de constituirse –procesos diferentes en cada educando– o porque no se pregunta por ellos, las pruebas no saben o no pueden preguntar por ellos; por otro lado, aun teniéndolos, los alumnos no saben, no pueden, o no quieren responder a ellos, etcétera. La paradoja aquí consiste en realizar una evaluación con pruebas que no reflejan la naturaleza y niveles reales de los aprendizajes que se pretenden detectar.

8.3.2.3. Tercera contradicción: el carácter formativo de la evaluación

Para los dos tipos de evaluación: la interna que practican las escuelas para identificar problemas y retroalimentar a los alumnos, y la externa, que se utiliza para conocer la situación del sistema educativo, derivar comparaciones

inclusive por países y apoyar las tomas de decisión a nivel de políticas educativas, se plantea como uno de sus atributos más relevantes, apoyar a los alumnos y docentes en el reconocimiento de las dificultades por las cuales atraviesa su proceso educativo, y las formas de compensar y superar tales dificultades.

Al acceder a los resultados de las evaluaciones se ha llegado a plantear que el estado grave que guarda la educación se conoce de mucho tiempo atrás, y lo que importa verdaderamente son las acciones que se emprendan para su mejora. Una evaluación alejada de las decisiones correctivas, no apoya la necesidad de acción y de cambio. Resulta costoso e infructuoso que la evaluación ofrezca resultados –como si de un laboratorio se tratara– sin que estos se utilicen para mejorar, lo revela una inconsistencia respecto a los fines de calidad y equidad que sostiene el Estado para la educación y la evaluación.

Particularmente la evaluación externa resulta cara, por la participación en organismos internacionales, el pago de servicios a personal especializado y a expertos tanto nacionales como extranjeros; nóminas de las áreas de evaluación locales, etcétera. Cuando la evaluación externa funciona para diagnosticar, sin que existan canales claros de comunicación y sobre todo de acción, para que las escuelas asimilen y aprovechan la información, ¿cuál es en realidad el beneficio que reporta al mejoramiento de la calidad educativa?

Existe un eslabón perdido entre la evaluación externa que diagnostica, y las áreas educativas que deben transitar un camino administrativo, técnico y pedagógico, hasta las escuelas concretas cuyos directivos y docentes apoyan a los alumnos. Esto se traduce en una zona opaca donde se diluye la evaluación externa con sus resultados, dando lugar a que las escuelas presenten las mismas inercias y sus funciones no resulten mejoradas a partir de la evaluación.

La evaluación externa, por tanto, independientemente de la eficiencia que puede mostrar su quehacer, por la capacidad de realizar magníficos muestreos a nivel nacional e internacional; diseñar, equiparar, aplicar, calificar y analizar

los resultados de las pruebas; realizar comparaciones detalladas desde lo micro hasta llegar a nivel de países entre sí; elaborar informes muy sólidos con los hallazgos que se logran; repetimos, independientemente de toda esta eficiencia técnica, entra en una relación paradójica respecto a los grandes fines educativos de alcanzar calidad y equidad, al no lograr encontrar la manera de constituirse en un apoyo real para el mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Consecuentemente, ¿cuál es el sentido y significado de tanta eficiencia en las diferentes etapas que recorre, que por lo mismo quedan demeritadas? ¿Cómo logran las instancias encargadas de la evaluación externa, hacer de ésta una evaluación formativa que produzca calidad y equidad, cuando por un lado se tienen estos fines como pretensión, pero por otro se plantea a la evaluación como un instrumento de gestión que apoya la planeación y la rendición de cuentas (PNE, p. 69), y pareciera este segundo propósito el que puede estar ganando terreno?

8.3.2.4. Cuarta contradicción: Los instrumentos de evaluación

Retomemos el aspecto de los instrumentos utilizados por la evaluación externa: las pruebas estandarizadas, que son medios sofisticados y representativos de una tecnología educativa innovadora, particularmente por los métodos complejos para equilibrar y equiparar contenidos, calificar grandes poblaciones, etcétera, que a su vez se apoyan en programas de cómputo específicos tanto para realizar las operaciones descritas, como para codificar y guardar las amplias proporciones de información que reportan. Se trata sin duda, de la utilización de un medio que dentro de la comunidad educativa se considera eficiente para el objetivo de medir los aprendizajes. Sin embargo, hemos visto a lo largo del estudio las limitaciones detectadas por estudiosos perspicaces acerca del tema.

Las pruebas estandarizadas con los múltiples procesos que encierran, de ser un medio, se han convertido en la razón de ser de algunas áreas y aún

consorcios internacionales que ofrecen servicios en torno a las mismas. Actualmente, la mayoría de países se encuentran fuertemente involucrados en la aplicación de las mismas, ya sea por formar parte de programas de evaluación donde se comparan sus sistemas de educación y los logros de aprendizaje; ya por las tendencias y discursos actuales que recogen un ambiente ampliamente favorable a su uso para desarrollar la evaluación; como por el compromiso que asumen para informar a la sociedad sobre el estado que guarda la educación.

De esta manera, las pruebas estandarizadas ocupan un lugar privilegiado en el campo de la evaluación, pues desde el punto de vista institucional y administrativo, constituyen el medio sobre el cual pueden establecer mejor control, además de ofrecer el beneficio de usar los datos que reportan para propósitos de rendición de cuentas y comunicación de resultados a las autoridades, a los medios informativos, y los diferentes grupos sociales. Son efectivamente un instrumento de gestión, y como tal contribuyen a la eficiencia institucional.

No cumplen, sin embargo, el cometido de ser medios para medir, evaluar y retroalimentar los aprendizajes de manera integral, tanto por las limitaciones referidas de captar solamente evidencias superficiales de algunas operaciones mentales, en algunas áreas del conocimiento –normalmente español, matemáticas y ciencias– como porque no logran penetrar en las aulas como ejercicios serios de retroalimentación, de manera que no sirven al propósito central de mejorar la educación y producir calidad y equidad.

8.3.2.5. Quinta contradicción: rendición de cuentas y medios de comunicación

Las autoridades educativas y los medios de comunicación se encuentran más pendientes unos de otros, a partir de las proyectos internacionales de evaluación y de las comparaciones a las que dan lugar; porque los aspectos que se han convertido en más destacables, han sido los relativos a los lugares que ocupan unos y otros países, con las implicaciones que esto tiene; o porque

en términos de noticia atractiva tienden a resaltar encabezados llamativos, que resulten impactantes, ya sea porque el puntaje resulte muy bajo; el lugar sea el último, etcétera.

La intervención de los medios masivos ha tenido la ventaja de estimular debates académicos en torno al tema, y que la información técnica empiece a ser familiar a grupos más amplios de población. Pero también ha significado una mayor presión sobre docentes y escuelas al ser ubicados como blancos cómodos, hacia los cuales dirigir acusaciones y responsabilidades por los problemas que están siendo ventilados.

Lo inconveniente y peligroso de este aspecto derivado del compromiso institucional de comunicar los hallazgos de las evaluaciones, es que se refiera información sesgada o insuficientemente contextualizada, de manera que se realicen análisis superficiales o parciales, que lejos de permitir una comprensión profunda y suficiente sobre los logros de los alumnos y los factores que los afectan, trivializan causas, procesos y consecuencias.

De esta manera, se desvirtúa el propósito más elogiable de la rendición de cuentas: desarrollar conciencia en la sociedad sobre la importancia de la evaluación como herramienta formativa, el papel que pueden jugar para incorporarla de manera natural en las estrategias de aprendizaje de los alumnos, y unir fuerzas con la escuela para aprovechar las ventajas que reporta una evaluación practicada con esta perspectiva de mejoramiento.

Lo anterior ha provocado que, si bien la sociedad se encuentra más informada sobre las políticas educativas, las acciones de gobierno al respecto y los resultados de evaluaciones que para el común denominador de la población, se encuentran bien practicadas por estar a cargo de grupos internacionales, esta información, como se señala arriba puede desproporcionar los hechos y crear falsos culpables. La paradoja en este caso consiste en que lejos de convocar y lograr el apoyo de la sociedad hacia el trabajo escolar, se crea un clima que exagera el malestar en una y otra partes: padres de familia hostiles con los

docentes y en muchos casos, la escuela en su conjunto. Todo ello crea una atmósfera inconveniente para el aprendizaje.

8.3.2.6. Sexta contradicción: el papel docente

Los aspectos señalados, consecuencias indeseadas concomitantes a la evaluación externa de los aprendizajes en educación básica, han afectado la función docente. La difusión de los resultados –negativos en todos los casos, de acuerdo con las escalas convencionales– ofrece la oportunidad de cuestionamiento al trabajo magisterial. Para los padres de familia y otros círculos sociales, se trata de la confirmación de que la educación incumple su función porque los docentes –quienes finalmente son la figura más visible en el proceso– no se encuentran adecuadamente capacitados y por lo mismo, desempeñan mal su trabajo.

La formación y actualización docentes pueden tener puntos vulnerables de acuerdo con limitaciones propias del currículum que sirve de guía para su preparación, y otros elementos que dificultan la misma. Sin embargo, ello no agota los problemas que atraviesa la función docente en nuestra sociedad, algunos de ellos ya esbozados a lo largo de este documento, referentes a los contextos escolar, familiar y social de los alumnos que pueden estimular o entorpecer el logro de los aprendizajes.

Como situaciones mediadoras de este entramado, se encuentra la propia historia de vida del docente que define su personalidad y dotará de rasgos específicos el estilo que incorpore a sus tareas profesionales; las relaciones que forja con otros docentes en su escuela; con la estructura sindical y otros niveles de autoridad; su nivel de bienestar socioeconómico y el grado de satisfacción que le proporcione su profesión. En fin, el docente, como el alumno, transportan al escenario escolar elementos de su contexto personal y otros ámbitos, lo cual crea repertorios de comportamientos complejos al interior de la escuela.

La evaluación externa, sin embargo, viene a poner en entredicho el trabajo docente, con toda la carga de responsabilidad que ello implica en términos de prestigio, autoestima, autoridad frente a los padres y grupos de pertenencia. Los planteamientos de los años noventa con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, de propiciar el mejoramiento de la imagen del docente frente a la sociedad, mejorar sus retribuciones económicas, etcétera, se neutralizan en parte con los efectos perniciosos que la evaluación tiene en su desempeño.

El docente ingresa al mundo de la evaluación estandarizada no solamente a través de los exámenes que se practican a sus alumnos, sino también como sujetos evaluados a través de programas de estímulos como el de Carrera Magisterial. Se saben pertenecientes, desde los años noventa, a una época educativa marcada por los exámenes masivos. Muchos de ellos sin embargo, se han visto obligados a reaccionar con simulaciones a estos exámenes: ayudar a los alumnos a responder cuando esto es posible, permitir la copia, evitar la participación de los niños con desempeño más bajo, practicar en ejercicios grupales las respuestas a preguntas similares, etcétera.

De esta manera, tanto los docentes como los alumnos transitan el camino de “cumplir” con el examen, en una lógica de cubrir el requisito para obtener una nota, cualquiera sea la razón por la cual se demanda contestar el examen: ubicarse en la secundaria o la preparatoria, participar “por México” en una evaluación internacional, que el docente sea promovido con los puntajes de los alumnos, etcétera.

El punto importante en este terreno, es que el papel relevante al cual se convoca al docente para aprovechar la evaluación como estrategia de mejoramiento de sus alumnos, queda en un plano secundario. La racionalidad de eficiencia que envuelve a la evaluación estandarizada lleva una inercia propia, que pasa por encima de docentes y alumnos, dejando a su paso solamente el recurso de adaptarse a sus exigencias, sin tiempo y sin espacios para reflexionar en las aulas aquello que pudiese favorecer o apoyar los procesos didácticos.

Una vez cumplido el cometido de practicar las respuestas del examen –en el mejor de los casos– la experiencia se olvida hasta el próximo examen. El ejercicio por tanto, no sirve para desencadenar procesos enriquecedores, para cuestionar las posibles respuestas a las preguntas y apoyar a partir de las mismas la elaboración de análisis, síntesis y evaluaciones amplias sobre los contenidos, etcétera. De esta manera, se pierde la oportunidad de cumplir otra de las premisas que subyacen a la evaluación: el uso de los resultados de evaluación para el mejoramiento de la educación.

8.4. Evaluación de los aprendizajes y racionalidad

8.4.1. La evaluación de los aprendizajes en tanto realidad social

La evaluación de los aprendizajes constituye una realidad social conformada por principios que le dieron origen, propósitos que se plantea a sí misma, actores, relaciones, conflictos a los que da lugar, todo ello dentro de una diversidad inagotable. Como proyecto social moviliza acciones que están abiertas al cambio y a múltiples posibilidades de resignificación. Se trata también de una realidad social que, por ser tal, se encuentra marcada por la singularidad, pues los procesos históricos que produce no se repiten, o lo hacen de maneras diferentes.

Pensar la evaluación de los aprendizajes nos remite a un proceso de comprensión, pues está conformada por un entramado de relaciones que efectúan sujetos cuya subjetividad hecha de valores, deseos, fines, intenciones y contextos específicos. Por tanto, demanda un abordaje que de cuenta de estos elementos que subyacen a la evaluación como acción social. Es en ese marco que planteamos que la evaluación de los aprendizajes, como hecho social, puede ser establecida como objeto de conocimiento solamente a través de un proceso de comprensión que se acerque al sentido y significado de sus motivos e intenciones.

Por este camino, nos acercamos a la posibilidad de poner en perspectiva las consecuencias no deseadas respecto de las buscadas. Sabemos que los valores son delimitados por la cultura en un tiempo y lugar específicos, y éstos cambian, por lo cual la comprensión tiene sentido solamente para esas circunstancias dadas. Estamos hablando de una comprensión significativa de la evaluación de los aprendizajes, donde es posible aprehender intelectualmente las situaciones involucradas a través de la reconstrucción mental.

La búsqueda de sentido de la acción social que está en la base de la concepción weberiana, se realiza a través de la comprensión de la articulación interna de sus procesos. En tal perspectiva, el análisis de la acción social se apoya en la categoría del tipo ideal o puro, que en el caso que nos ocupa es la “evaluación externa de los aprendizajes en educación básica”. Constituye una construcción mental que como idea o modelo contiene los elementos deseados para el fin que se propone la educación básica.

Los atributos que se le asignan en la representación mental de dicho tipo ideal son: la responsabilidad del Estado a través del gobierno federal, representado por la Secretaría de Educación Pública, de velar por el cumplimiento del ideal de formar integral y armoniosamente a los ciudadanos. Por tanto, le corresponde identificar los niveles de aprendizaje de los alumnos, y a través de ello, conocer la calidad con la cual se imparte la educación, de manera que la producción de conocimiento al respecto permita mejorar los procesos educativos, informar a la sociedad en un ejercicio de rendición de cuentas, y tomar decisiones bien fundamentadas.

Estas características que involucra el tipo ideal de la evaluación de los aprendizajes, sirven como referente para el estudio de momentos históricos específicos, es este caso, el periodo 2000-2006. Las desviaciones derivadas de la evaluación de los aprendizajes, que pueden ser no racionales e indeseadas, quedan resaltadas mediante la contrastación con el tipo ideal, permitiendo observar que en el campo de la evaluación, el desarrollo de la racionalización ha provocado contradicciones, y a pesar del progreso técnico y la razón que subyacen, también se ha cargado de irracionalidad.

8.4.2. Evaluación de los aprendizajes y campo de conflicto

La racionalización dio lugar en el mundo occidental a un gran desarrollo de las instituciones. En este marco, nos resulta importante la racionalidad formal en términos de las elecciones entre medios y fines, es decir, reglas, regulaciones aplicadas y factores que obstaculizan o contribuyen a su desarrollo, en un contexto de institución moderna como es la educación, con la sofisticación y complejidad que presenta en su vertiente organizativa actual.

Como también se destacó, todo empeño humano, aun aquel guiado por las mejores intenciones, conlleva efectos o consecuencias inesperadas que pueden ser inclusive indeseadas: no cumplen los propósitos, lo hacen de manera parcial, o generan problemas aun mayores respecto a los que se pretendían resolver. Así, este trabajo ha perseguido identificar las tensiones, paradojas o contradicciones en las cuales se mueve el proyecto de evaluación externa, las cuales, al ser profundas tienen el poder de desafiar la finalidad explícita de mejorar la calidad y equidad de la educación.

De esta manera, lo que importa colocar en una mirada reflexiva es el proceso de racionalidad que actualmente observa la evaluación; si este proceso ha sido atravesado en el terreno de los fines, de los ideales con los que originalmente impregnó el proyecto de evaluación, por una suerte de antagonismo de valores y consecuencias indeseadas e imprevisibles.

De ser así, como se desprende de un comprensible *campo de conflicto* de la evaluación –identificable también en cualquier otra área de intervención humana, o acción social, por el hecho mismo de estar siempre tocada por márgenes de incertidumbre y contingencia– se hace necesario ajustar el sentido de la propia evaluación, donde la pretensión de calidad y equidad puede estar convirtiéndose en un fin inalcanzable a través de su uso como medio-instrumento, tal como se encuentra actualmente definido, dado el contexto en el cual se ve obligada a operar la evaluación de los aprendizajes.

Al respecto, es importante reconocer que la educación, con todos los aspectos que incluye, tal vez sea el campo de acción social en el cual un país deposita las expectativas más altas; en el imaginario colectivo se ha decantado un fuerte depósito de sueños, deseos y promesas de futuro, compensaciones y bienestar posibles a partir de la apropiación de conocimientos, habilidades y certificaciones y reconocimientos formales que confiere tener educación.

Con todas las ventajas asociadas al hecho de que la institución educativa participe de tan alta confianza colectiva, la contrapartida es no poder siempre estar al nivel de tales exigencias, y en muchos casos no por razones atribuibles a su propio desempeño, sino por el medio en el cual se desenvuelve la educación, adverso en muchas circunstancias, el cual puede no solamente neutralizar las tareas realizadas, sino actuar en sentido contrario y afectar las intenciones de mejoramiento humano–social que persigue. La situación descrita muestra una de las múltiples maneras como la educación, y para el caso que nos ocupa, su evaluación, puede ser desviada de sus propósitos o dificultarse el cumplimiento de objetivos y metas, tal como fueron planteadas en un programa de trabajo específico.

Consecuentemente, la discusión que tiene pertinencia es la relacionada con los fines-medios, y la opción ética que debe prevalecer por encima de la de carácter técnico. La definición y práctica de la evaluación externa que domina el sistema educativo, requirió ser pensada a la luz de estos aspectos fundamentales, a través de autores que reflexionan en una perspectiva profunda y amplia sobre las contradicciones y tareas pendientes que subyacen a las políticas educativas, en este caso, la correspondiente a la evaluación.

La política de evaluación externa del logro de los aprendizajes conforma para efectos de este trabajo, una acción social significativa en la que es posible identificar la posibilidad objetiva de desplegarse en tanto acción. Es decir, muestra al análisis las condiciones para lograr los fines deseados de calidad y equidad; así como la orientación de la acción en sus causas y motivos. La preocupación por las consecuencias de la acción social que es acción humana, cuyos efectos, desde luego, nunca pueden preverse completamente, atiende la

racionalidad predominantemente formal, desde la que pensó Weber la acción, y que hoy en día tiene nuevos ingredientes, como son las formas específicas de la globalización, la escasez de recursos, nuevos comportamientos de los mercados de trabajo, etcétera.

En la evaluación de los aprendizajes se observan cuatro dimensiones que caracterizan a la racionalidad formal: eficiencia, en cuanto a pretender los mejores medios para lograr un fin; previsibilidad, al tratar de suprimir las sorpresas adelantándose a las situaciones inesperadas; énfasis en la cantidad, por la tendencia a estandarizar y cuantificar, tanto por el prurito de realizar evaluaciones técnicamente intachables, como por la necesidad de obtener resultados sobre grandes poblaciones, que impiden dedicar tiempo, recursos y esfuerzos a evaluaciones de corte cualitativo; y el control a través de la tecnología, justamente porque el ideal es aplicar, analizar y emitir resultados a partir de instrumentos y técnicas novedosas avaladas por los últimos avances de la tecnología educativa, para que todo se enmarque en procesos racionales.

Así, la evaluación cubre estos aspectos de la racionalidad que busca tener bajo control todos los aspectos enfocados a una evaluación técnicamente eficiente, previsible, cuantificable, alineada a los instrumentos y técnicas más sofisticados de la tecnología educativa. Incorre, sin embargo, en la irracionalidad de dicha racionalidad, cuando se enfrenta a los efectos de la evaluación de los aprendizajes: estudiantes y docentes que trabajan en clase para resolver el examen, copiar y hacer otras trampas que les permiten cumplir formalmente con un requisito que les ayuda a cubrir determinados objetivos, sin que les reporte la oportunidad de formarse mejor.

La racionalidad de una evaluación técnicamente conveniente se torna irracional cuando los docentes y alumnos la perciben amenazante, peligrosa, e interesada en lograr fines diferentes al mejoramiento de la educación, es decir, preocupada por que el alumno, el docente o la escuela tengan buena nota, califiquen bien para lograr un premio ya sea económico, de reconocimiento o estímulo. Siendo ese el fin, y conociéndolo o intuyéndolo los alumnos y demás

interesados, buscarán conseguirlo con el menor esfuerzo posible, e iniciarán una espiral de simulación.

La evaluación constituye una forma de racionalidad que busca tanto ser eficiente en sus procedimientos y resultados, como producir eficiencia y calidad en el objeto al cual se dirige: la educación. La manera como teoriza su campo – como lo comprende y explica– denota un alto grado de racionalidad en los términos ya considerados, y uno de los problemas asociados es el desencanto. De alguna forma despojó de sus “elementos mágicos” el escenario escolar, pues esa evaluación que se pretende neutra, objetiva, uniforme, impide tocar el corazón de las relaciones que permitirían procesos verdaderamente formativos, arrebatando el significado original, el verdadero significado, su razón de ser, al buscar siempre una justificación racional

Es cierto que se trata de una acción racional intencional, con propósitos explícitos delimitados, y con un instrumental enfocado a su realización. La SEP, como cabeza de sector, en representación del gobierno federal, y junto a otros actores con presencia importante, establece un conjunto de acciones intencionales, que no son originales, en cuanto comparten vigencia a nivel internacional, en un contexto donde se acuerdan grandes tendencias, en este caso sobre evaluación, como hemos venido apuntando. Así, el espacio en este tema es ocupado por actores con intenciones, elecciones y decisiones plasmadas en políticas dirigidas a un dominio instrumental de la evaluación.

Sin embargo, la evaluación se mueve en una lógica de pensamiento tecnocrático, que se opondría a la razón, al dar lugar a prácticas contrarias a la pretensión original de la educación en cuanto a promover seres humanos integrales. De esta manera, la racionalidad formal se torna irracional, cuando no utiliza los instrumentos que proporciona la tecnología educativa para una apropiación de carácter humano que sirva para mejorar en lugar de crear ejercicios superficiales de clasificación que no trascienden. En este sentido, los instrumentos de evaluación y otros más sofisticados que pudieran captar de mejor manera los aprendizajes, no son intrínsecamente un problema, si

aceptando sus limitaciones y posibilidades se les utiliza para estimular el crecimiento humano.

8.4.3. La evaluación de los aprendizajes como racionalidad eficiente que debe situarse al servicio de la educación

Desde un concepto amplio de cultura, donde todos los procesos, medios y productos de la acción social sobre el entorno forman parte de su historia humana y por tanto de su cultura, se observa que el conocimiento, la ciencia y la tecnología de diferentes tipos conforman la cultura. Las sociedades sofisticadas y complejas de hoy día son en gran medida origen y producto de tales procesos.

La educación es un espacio donde se transmite el saber –en parte tecnológico– y donde se utiliza la tecnología, diferente en cada época, para realizar la transferencia del mismo. La escuela, en tanto producto de la sociedad recibe la influencia, como hemos visto en capítulos anteriores, del pensamiento tecnológico de otras disciplinas y prácticas de vida. La evaluación en general y los aprendizajes en particular, comparten un afán por utilizar tecnología educativa que haga más eficientes las tareas de este campo.

Si bien los métodos que la educación acuña, las estrategias, instrumentos y recursos de diferente tipo que se emplean, forman parte de una “tecnología educativa” que intenta transformar en cierto sentido la realidad, y se encuentra integrada a nuestro medio de tal manera que se utilizan sus productos cotidianamente sin apenas reflexión, la pregunta necesaria es cómo se ha llegado a su construcción e implicaciones. Cómo están transformando nuestro mundo.

El desarrollo de los medios de comunicación, la Psicología y la perspectiva de sistemas en la segunda mitad del siglo XX, hizo posible un contexto de ideas y prácticas propicias para la tecnología educativa. Se construye así un paradigma que progresivamente se amplió, según el cual los problemas

educativos podían ser resueltos con principios y procedimientos racionales, válidos y probados, cercanos a la actividad científica. En el caso que nos ocupa, la manera de mejorar los procesos de aprendizajes y dar cuenta de los mismos a través de su evaluación.

Ninguna esfera de la vida puede sustraerse ya de esquemas de pensamiento relacionados con la tecnología y la eficiencia. Sin embargo, estamos obligados a reflexionar en torno a su uso y consecuencias; sobre la manera como nos apropiamos la tecnología para servir a los fines de una educación que estimule el desarrollo humano, permitiendo la formación integral que se propone la educación. En este caso, la evaluación de los aprendizajes que es producto de una tecnología como la que describimos tendría que comprender, en principio, la manera como tienen lugar los aprendizajes que pretende evaluar.

Los alumnos realizan un conjunto de apropiaciones educativas como consecuencia de las interacciones en sus diferentes ámbitos de vida: familia, escuela, medio ambiente en su conjunto. En esta construcción desde la interacción que realizan en escenarios múltiples, edifican sentidos que se reflejan en su aula-escuela. Se crea un entramado donde los docentes participan también con sus propias historias de vida, expectativas y marcos de referencia que conformarán interacciones específicas con sus alumnos; rituales que tienen como telón de fondo y elementos de influencia a la vez, los entornos más amplios, tanto familiares como sociales de alumnos, maestros y directivos de un plantel.

Lo anterior tiene expresión en maneras específicas de cruzamiento de las diversas situaciones que ocurren en un salón de clase, con actores, en este caso alumnos y docentes expuestos a intenciones y necesidades y donde el poder de obtener los resultados esperados dependerá de fuerzas diversas, con límites de actuación y riesgos. El maestro tiene un lugar fundamental en el proceso de aprendizaje, que está dado por características personales, estilo docente, conocimientos y desempeño, todo ello conformado a lo largo de sus experiencias de vida. En ocasiones se exige mucho al docente, esperando que tenga el control y capacidad para lograr los resultados esperados; al centrarse

la atención en el profesor se espera resuelva problemas con las decisiones más eficaces y alcance los fines deseados.

No es posible, sin embargo, responsabilizar sin ambages al docente de los logros, en tanto su actuación depende de múltiples situaciones ajenas en parte a su voluntad. Sin embargo, aún realizando su mejor esfuerzo y adaptándose a las circunstancias diversas que le rodean, esto no significa que el aprendizaje se produzca, pues los alumnos también tienen un estilo propio para aprender, de manera que transforman e interiorizan la información con procedimientos propios de acuerdo con situaciones personales y ambientales diferentes.

Así, cada alumno realiza de acuerdo con sus propios mecanismos cognitivos, las selecciones y codificaciones pertinentes a su propia subjetividad, hasta llegar a una organización significativa que le hará responder de diferente manera al proceso educativo y a la evaluación en la cual se le involucrará. Además de las situaciones del entorno familiar y social que regularán también su propio interés y disposición para apropiarse de los conocimientos, y que la escuela no puede evadir.

Lo anterior, siendo central para comprender los procesos educativos, se soslaya cuando se tienen los resultados que aportan las evaluaciones de los aprendizajes, y se realizan juicios sobre la calidad de la educación, que a la luz de aspectos tan complejos que intervienen, no iluminan todo el panorama. Todo ello abona en la zona de conflicto que se crea cuando en el escenario educativo se encuentran alumnos, docentes y otros actores con objetivos específicos como son figuras sindicales y autoridades educativas diversas, cuyos intereses políticos y administrativos crean comportamientos que resultan mediaciones.

La escuela como lugar de múltiples intercambios y significaciones, ofrece una complejidad desde la cual entender el logro educativo y la evaluación del mismo. Se ha destacado en diferentes resultados de evaluación, que educandos con resultados satisfactorios se encuentran en estratos cuya condición socioeconómica varía desde la pobreza extrema, hasta

circunstancias afortunadas en términos de bienestar. Inversamente, estudiantes con mal desempeño también se encuentran en escuelas de diferente estrato.

Entendemos que para favorecer los aprendizajes, deben confluír diferentes circunstancias: buena disposición del alumno, apoyo de la familia, estímulo y acompañamiento óptimo de la escuela, condiciones sociales propicias. Sin embargo, es muy difícil que todo esto converja. Una situación ideal en la que los diferentes aspectos se cumplen cabalmente no es la norma, de manera que suelen producirse actuaciones y acuerdos en torno al proceso enseñanza-aprendizaje en el aula, que llevan a buscar una calificación. La evaluación de los aprendizajes se rodea de consideraciones sociales donde la obtención de una calificación para “pasar” matiza el proyecto educativo tanto en el imaginario del alumno, como del docente y, por prestigio, de la propia escuela.

Aquí se encuentra una de las irracionalidades más potentes de la racionalidad que origina la evaluación de los aprendizajes: de ser la evaluación medio, instrumento para favorecer –de acuerdo con sus propósitos explícitos– la calidad de la educación, deviene fin, propósito a conseguir: se requiere una calificación aprobatoria –independientemente de las finalidades que tenga la evaluación específica a la que será sometido el alumno– para no ser sancionado –independientemente del tipo de sanción o reconvención– que se infiera. No importa en realidad si se aprende, y si ese aprendizaje le resulta interesante y le entusiasma.

Conclusiones: ¿por qué la evaluación quedó atrapada en una jaula de hierro?

Sobre el objeto de estudio y su importancia

En las sociedades modernas, la educación se equipara a la salud, a la alimentación, al trabajo y la vivienda, entre otros derechos básicos: tan importante es para asegurar una vida plena, que se le considera fuente de bienestar indispensable, tanto para el funcionamiento personal como colectivo. Los censos de todos los países consideran los datos relacionados con la educación como indicadores de equilibrio y prosperidad. Se le atribuye así el origen y el resultado de su fuerza, de su poder como nación.

Si bien los grandes movimientos sociales de los últimos tres siglos la erigieron en centro de atención y preocupación jurídica, al grado de establecerla como derecho y obligación, esto no viene sino a destacar y legitimar un hecho corroborable a lo largo de la historia humana: la relevancia que todas las sociedades prodigan a la transmisión y conservación de sus conocimientos por un lado, pero también a su utilización como detonante para realizar nuevos descubrimientos y para reflexionar e interrogarse en torno a las realidades circundantes, con vistas a realizar cambios necesarios.

La trascendencia de la educación como motor para el desarrollo, ha dado lugar al compromiso del Estado para hacerla asequible a la población en condiciones de equidad y calidad, obligándose a destinar recursos y establecer políticas con lineamientos que norman las acciones, así como a vigilar el cumplimiento de las mismas y evaluar sus resultados.

Lo anterior conlleva que los ciudadanos estemos atentos desde diferentes observatorios a los planteamientos, desarrollo y efectos que produce la educación en diferentes planos. La reflexión en este campo ofrece múltiples perspectivas y vetas de exploración. Es el caso de la evaluación de los aprendizajes en educación básica, que me propuse en este trabajo para la

obtención del grado, y me llevó a posicionar la mirada como sujeto de conocimiento. En efecto, el ángulo desde el cual me interesaba realizar el análisis no solamente comprometió mi subjetividad, sino que reafirmó un conjunto de elementos que conviene referir en este espacio.

La evaluación de los aprendizajes responde a un cúmulo de conocimientos y prácticas que deben servir –como sus propios objetivos señalan– para que la educación a su vez cumpla los propósitos de lograr sociedades armoniosas, donde sus habitantes convivan en democracia y les sea posible desplegar plenamente sus potencialidades humanas en los diferentes ámbitos de vida familiar y laboral. Ello implica la existencia de condiciones para que tenga lugar un campo de la evaluación acorde con tales expectativas.

Tenemos necesidad de una evaluación que tome en cuenta los requerimientos humanos y sociales y por tanto, que sea capaz de adaptarse a condiciones específicas como país. Formamos parte de un conjunto muy amplio de naciones, algunas de las cuales, por su fuerza geopolítica, desarrollo y capacidad persuasiva, imponen líneas de pensamiento que resulta necesario acatar en sus puntos positivos, pero obligan a la consideración de su conveniencia cuando se trata de aspectos que comprometen y ponen en riesgo el crecimiento real de la población a la cual se pretende beneficiar. Sobre todo cuando se trata de los grupos con menores oportunidades de acceso a los beneficios sociales.

Desde esta perspectiva, me resultó conveniente problematizar el proyecto de evaluación que nos hemos dado como nación y que durante el sexenio 2000-2006 resultaría coyuntural, dado el momento por el cual atravesaba el país. Partía de que en el patrimonio cultural del siglo XX, y los planos de reflexividad que ofrecía en torno a los problemas relativos al conocimiento humano, sobre todo contra el positivismo radical, podía elegir una perspectiva que me permitiera plantearme como sujeto que conceptualiza su realidad con una urgencia de utopía y necesidad de futuro diferente al presente que se despliega como malestar, como inconsistencia respecto a sus promesas de mejoramiento y armonía.

El contexto social mexicano –enmarcado en una realidad latinoamericana más amplia –nos demanda reorganizar el razonamiento considerando una posición capaz de visibilizar la realidad histórica subordinada en la cual nos encontramos, cuya la lógica de poder impone al país condiciones de severa desigualdad cuando se trata de acordar espacios en el orden internacional, a lo cual se añade, agravadas, relaciones socioeconómicas desiguales al interior del país. La educación, por tanto, se torna centro de atención y referente desde el cual se impulsan los cambios, por un lado, y por otro, como campo necesitado de recreación permanente para formar ciudadanos de acuerdo con los ideales y propósitos de desarrollo de nuestra época.

El Estado garantiza el acceso a la educación básica en prácticamente todas las constituciones políticas de los países del orbe, pues ésta permite a la sociedad apropiarse de las herramientas básicas: alfabetización y conocimientos, habilidades y valores que ayudan a descifrar los códigos elementales del mundo y trabajar para cubrir las necesidades perentorias. Este derecho-obligación, sin embargo, no siempre se cumple. Lo impide la pobreza de amplios sectores de población y la escasa capacidad de los gobiernos para resolver el cometido de proporcionar, para todos los habitantes, educación de calidad con un sentido de equidad.

Calidad es una noción históricamente construida, variable de una etapa a otra y de acuerdo con el contexto cultural que le proporcione significado. Se encuentra ligada a los ideales y propósitos educativos considerados relevantes. Por ejemplo, en el presente, el manejo de tecnologías informáticas, la conciencia de preservar los recursos naturales que aún conserva el planeta, el respeto por la diversidad cultural, etcétera. Una sociedad sobrevive, se actualiza y crece, cuando es capaz de educar a todos sus miembros de la mejor manera posible, es decir, con calidad y equidad.

Para los fines de crecimiento del país y bienestar de sus miembros, no sirve una educación de calidad para pocas personas en algunas escuelas. El principio de equidad exige que todos los niños y adolescentes mexicanos accedan a escuelas de calidad. Y –es la perspectiva compensatoria– más

cuidados demanda la atención de los alumnos en situación de desventaja socioeconómica. La educación tiene una larga historia de reconocimiento por su capacidad para acortar brechas sociales y propiciar bienestar humano. La calidad de la misma con un sentido de oportunidad para todos, es la única manera de evitar que se convierta en lugar elitista excluyente, y se profundicen las distancias sociales y el abatimiento y resentimiento de amplios grupos, lo cual finalmente es germen de violencia.

Por lo anterior, la evaluación de la educación –en el caso que nos ocupa, de los aprendizajes que los alumnos adquieren en la escuela básica– se encuentra íntimamente relacionada con los grandes problemas nacionales de justicia y equidad social, así como de pertinencia y calidad que deben estar en la base de un bien –la educación– necesarios para el mejoramiento económico y sociocultural de los individuos concretos, pero también del país como un colectivo con urgencia de crecer y afirmarse a través de las personas que lo conforman.

Evaluación externa como tendencia internacional

La economía y geopolítica mundial viven cambios acelerados, por la recomposición de las fuerzas hegemónicas que trazan el comportamiento global. Se reactualizan las formas de colonialismo según las cuales unos países extraen riqueza de otros, a través de relaciones de dominio-dependencia. Así, los tratados de libre comercio y otros convenios internacionales, evidencian la capacidad de control que llegan a tener unos países sobre otros, situación exacerbada por la manera como opera el capital financiero.

A fines del siglo XX y durante el sexenio que nos ocupa, los países han fijado agendas comunes para enfrentar problemas compartidos sobre alfabetización, cobertura, equidad, y calidad –bajos resultados, reprobación y deserción– al proporcionar los servicios. De esta forma, la región latinoamericana entre otras, se adhirió a la tendencia de reformar sus sistemas de educación para afrontar

los problemas señalados. Entre los cambios que se alentaron se encuentra la creación en unos casos y el fortalecimiento en otros, de la evaluación.

Evaluar tiene como justificación la necesidad de tomar decisiones en torno al proceso de enseñanza-aprendizaje, informar a la sociedad en el sentido de rendir cuentas de las responsabilidades del Estado frente a la educación, y desarrollar conciencia sobre los beneficios de la evaluación. Así, prácticamente todos los países utilizan pruebas como instrumento para recabar información sobre el rendimiento escolar y cuestionarios que les permiten identificar datos sobre el contexto demográfico, económico, social y cultural, que rodea a las escuelas y los alumnos que asisten a las mismas.

No deja de ser punto de reflexión el elevado monto de recursos que implican las evaluaciones, que harían pensar en la conveniencia de destinar los mismos a mejorar los propios procesos. Se trata también de un campo con múltiples tensiones por la necesidad de incidir verdaderamente en la política educativa y lograr en la práctica que se mejoren los servicios, así como influir para que la sociedad –estando mejor informada– se comprometa a fondo con el proyecto educativo.

Como se apunta arriba, uno de los propósitos explícitos que establecen los sistemas educativos, con lineamientos internacionales, es la posibilidad de los gobiernos de apoyar los procesos de enseñanza-aprendizaje. Sin embargo, es precisamente este fin, que sería el más relevante para mejorar la calidad, el que resulta más desaprovechado y esquivo a su cumplimiento. Se sacrifica en aras de sacar partido o provecho a cuestiones más superficiales y llamativas ante los reflectores de los medios y la opinión pública: aplicar exámenes masivos a través de grandes dispositivos de operación, recurrir a técnicas sofisticadas para el tratamiento de la información, y mostrar las comparaciones a las que dan lugar tales evaluaciones.

El propósito del estudio que me propuse desarrollar fue el análisis de los alcances y limitaciones de las políticas públicas propuestas por el Estado mexicano en el periodo 2000-2006, explicitadas en el Programa Nacional de

Educación respectivo; políticas que tienen el fin de conocer los logros de los estudiantes en la educación básica desde una perspectiva externa a las escuelas que otorgan los servicios. Dos interrogantes guiaron el trabajo: A) ¿Cuáles son los efectos a los que han dado lugar tales políticas? B) ¿Responden las políticas de evaluación de los aprendizajes al propósito de mejorar la equidad y la calidad educativas de nuestro país?

En el corazón de estas preguntas se encuentra la necesidad de utopía: ¿para qué podría servir la evaluación si no es para apoyar la construcción de una educación de calidad y a través de ella disminuir la desigualdad social? Es la aspiración a una sociedad más armoniosa, a un mundo más equilibrado e incluyente que nos haga posible vivir juntos con respeto, dignidad, y disfrute de los productos del pensamiento. Si todos los asuntos públicos –la educación y su evaluación entre ellos– que atiende una democracia no convergen en este cometido, pierde significado el deseo histórico del hombre por mejorar su especie, y carecería de relevancia el ejercicio de reflexión que persigue este trabajo.

La educación básica

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se propuso impulsar una revolución educativa que aliente el progreso individual y colectivo, en consonancia con el momento histórico proclive a la fuerte interrelación de países y alto desarrollo de las tecnologías, sobre todo en el campo de la información. El Estado aspira a lograr una educación que le permita al país afrontar los desafíos existentes en los grandes temas: crecimiento estable y competitivo para reducir los desequilibrios sociales; así como el respeto a la legalidad, garantías sociales, derechos humanos y medio ambiente. Para estar a la altura de tales desafíos, se requiere proporcionar una educación que cumpla cabalmente en términos de calidad y equidad.

Lo anterior no es fácil dadas las grandes proporciones del sistema educativo nacional, la amplia franja de población joven que tiene, las condiciones de

aislamiento y pobreza en las que viven algunas familias, la heterogeneidad cultural que alberga el amplio mosaico poblacional, y los recursos del Estado que siempre serán limitados ante las grandes necesidades. Todo ello se refleja en los problemas de cobertura y calidad. Si se desagregan estos dos grandes aspectos, se tienen consecuencias en la manera de gestionar los servicios, distribuir responsabilidades, tomar decisiones de tipo curricular, formación docente, desempeño de las escuelas, etcétera.

En este contexto, la educación básica muestra su especificidad: alberga el mayor número de alumnos, docentes y escuelas; representa la base de la pirámide educativa, de manera que aquí se forjan las historias de vida personales, académicas y laborales de quienes serán los ciudadanos que delinearán la imagen del país; por lo mismo, constituye una etapa de maduración infantil y adolescente donde es posible potenciar sus atributos formando una personalidad bien dotada y armoniosa, o en su defecto, los rasgos del carácter y del intelecto se forjarán de manera precaria e inclusive, distorsionada. Por otro lado, se trata de un nivel con grupos de interés muy activos: padres de familia, magisterio sindicalizado, acuerdos internacionales que exigen cumplimiento, etcétera.

La obligatoriedad de la educación básica y la importancia social que reviste, conlleva altas responsabilidades para el país, en términos de asegurar cobertura, equidad y calidad como principios insoslayables. Por lo mismo, constituye un subsistema altamente exigente en el aspecto financiero, en la consecución de acuerdos y consensos para su funcionamiento, en las relaciones múltiples que demandan los diferentes actores que se desempeñan, entre otros aspectos.

Los planteamientos precedentes tienen sentido por las numerosas mediaciones que afectan los procesos de aprendizaje en un tramo del sistema tan relevante. Para que un niño acceda, permanezca y concluya satisfactoriamente los diferentes niveles educativos, habiendo estado expuesto a una educación pertinente y significativa –por su capacidad de potenciar sus atributos personales de manera integral y armoniosa– se requiere apoyo familiar y

escolar. Pero como la escuela y la familia no operan en el vacío y también reciben influencias múltiples, ambas deberán haber tenido un apoyo importante de la sociedad en su conjunto, para un adecuado desempeño.

A partir de los años setenta, se empiezan a desarrollar experiencias de evaluación en México, particularmente estimuladas por la SEP, quien tiene atribuciones como cabeza del sector educativo, de evaluar el sistema nacional. La presencia de la evaluación continúa una línea ascendente que en los años noventa recibe un fuerte impulso, apoyada por una vigorosa tendencia internacional a desarrollar y fortalecer sistemas de evaluación.

Una de las acciones que emprenden los sistemas respectivos, es la participación en evaluaciones internacionales dirigidas a facilitar las comparaciones entre países, cuyos resultados recibirán en los primeros años del siglo XXI, un tratamiento en la prensa que los situará en el blanco de las miradas, por los bajos niveles que muestra la educación en México, de acuerdo con los criterios utilizados en dichas evaluaciones.

No obstante los avances de carácter técnico logrados en el campo, al iniciar el sexenio 2000-2006, el diagnóstico sobre la evaluación refiere que ésta aún es un terreno de conocimiento poco desarrollado, por lo que se persigue el propósito de suplir las carencias a través de un Instituto dedicado a la materia, que actúe con independencia de presiones de carácter político y se reconozca su capacidad técnica. Deberá por lo mismo, apoyar la consolidación de un sistema nacional de evaluación, capaz de formular diagnósticos a nivel nacional y comparaciones de diferente tipo, inclusive por países, cuando se participa en estudios internacionales, como son los casos de PISA, TIMSS y LLECE.

De este sistema se espera desempeñe el papel de proporcionar información útil, recomendaciones y propuestas sobre los conocimientos de los estudiantes, cumplimiento de los propósitos curriculares (que a su vez se esperaría respondieran a las necesidades de mejoramiento individual y colectivas), y todos aquellos aspectos relacionados con proporcionar una educación de

calidad. La evaluación se considera una herramienta de gestión para propiciar el mejoramiento del sistema en su conjunto.

La evaluación externa de los aprendizajes en educación básica: ¿qué diría Max Weber al respecto?

Importó en este trabajo interpretar la relación existente entre los fines y los medios que muestra una política de evaluación de los aprendizajes situada temporal y espacialmente –la desarrollada en México a principios del siglo XXI– y los factores que influyeron en la misma. El interés se dirigió a la acción racional que representa un tipo ideal: la *evaluación externa de los aprendizajes en educación básica, durante el sexenio 2000-2006*, y la posibilidad de plantear probables causas sobre su surgimiento, así como las consecuencias de la misma, en un intento por aproximarse a la racionalidad que subyace a esta política educativa.

En la búsqueda de comprensión de la realidad social que realiza Max Weber, tienen gran importancia las ideas; por ello le resulta relevante la noción de racionalidad, como principio que mueve la acción humana que se dirige teleológicamente. Esta acción crea relaciones de medios-fines, y es racionalmente orientada en términos de eficiencia, particularmente en las sociedades posteriores al siglo XIX, gobernadas y organizadas de acuerdo con los conocimientos e innovaciones tecnológicas. Así, el imaginario de la modernidad tiene en alta estima la optimización, a costa de los valores que se puede haber fijado el ser humano. Esto desemboca en la “jaula de hierro” de un mundo que busca eficiencia y la misma termina siendo no razonable, es decir, se produce la irracionalidad de la racionalidad técnica.

En la propuesta weberiana, los valores, que se contraponen a los hechos materiales, se aprehenden a través de la interpretación, que permite explicar una circunstancia, aun sin la posibilidad de establecer leyes, en cuanto se trata de manifestaciones irrepetibles. Los sucesos “significativos” que nos interesa explicar, son consecuencia de acciones guiadas por fines que involucraron medios.

En el momento actual del desarrollo social, la creciente racionalización generada particularmente en el mundo occidental, ha dado lugar a un gran impulso de las instituciones, técnicas e instrumentos diversos puestos al servicio del mundo del trabajo y la producción en todos sus ámbitos. Así, la educación es una institución que pretende imprimir eficiencia y eficacia en los servicios que ofrece, sin que esto necesariamente ocurra, pues algo puede ser racional pero no razonable.

Consecuentemente, la acción racional intencional, la adecuación de los medios más efectivos a cualquier propósito que los hombres establecen, habría sido el motor capaz de incrementar las fuerzas productivas que darían lugar a la sofisticación de la vida social. Decir desarrollo de las fuerzas productivas, es decir también control tecnológico sobre las diferentes esferas de interacción humana, ocasionando que paralelamente a las ventajas que ello representa, aparezca uno de los problemas fundamentales del mundo moderno.

Problema, en tanto el fortalecimiento de la racionalización vigoriza también lo irracional, reflejado este carácter irracional en la obtención de consecuencias inesperadas, contrarias; inclusive porque siendo técnicamente eficientes, habiendo aplicado rigurosamente los medios, las herramientas, se hizo fundamentalmente en consideración de la razón instrumental o práctica, en ausencia de fines razonables en términos de la equidad, el respeto y el bienestar del conjunto social. Ello conduce a un antagonismo de valores o paradoja de las consecuencias.

Cuando lo que priva es la adecuación de los medios más efectivos, o aparentemente más efectivos sin importar cuáles son éstos, a un propósito específico, se corre el riesgo de que ya no sean razonables y lejos de apoyar el bienestar colectivo, afecten sus intereses. Autores críticos de las consecuencias indeseadas –los hemos referido a lo largo del trabajo– han mostrado las distorsiones creadas por el pensamiento tecnocrático, en las esferas de la vida. Adecuar medios a fines, de manera que los medios se conviertan en los propios fines, se opone a la razón misma, puesto que ésta

implica considerar los valores que favorecen el crecimiento humano por encima de cualquier criterio instrumental.

Es posible ver, por tanto, que el desarrollo de la racionalidad en cuanto a la adecuación de los medios más efectivos a cualquier propósito determinado, es uno de los hechos más destacables de la historia del mundo moderno, pues la acción racional intencional provoca un avance acelerado de las fuerzas productivas y el respectivo control tecnológico sobre la vida, lo cual se convierte a su vez en el problema central del mundo moderno. La educación, y la evaluación que pretende hacerse de los aprendizajes que desarrolla, llegan a ser irracionales por la imposibilidad de que las potencialidades humanas se expandan.

La tecnología moderna con sus métodos nuevos de control, eficiencia y atractivo, es eficaz en ese plano, pero afecta aspectos individuales y colectivos del ser humano, de manera que le crea otros motivos de infelicidad. Desde la perspectiva weberiana, la racionalidad formal se traduce en una jaula de hierro –expresión ya utilizada anteriormente– donde los sujetos quedan aprisionados, atrapados en una camisa de fuerza que impide la expresión de sus características más humanas. Así, una evaluación vacía de contenido pero formalmente bien hecha, conduciría a crear una crisis ética en el campo educativo, un sinsentido.

La evaluación, con su infraestructura de pruebas estandarizadas, puede continuar el desarrollo de procesos progresivamente programados y mecanizados, que en su búsqueda por lo óptimo den la espalda a las necesidades de los estudiantes, lo cual muestra el hecho de que los medios se convierten en fines, sin consideraciones morales, de acuerdo con ciertos procesos burocráticos y prácticas desapegadas de los propósitos de mejoramiento de las potencialidades humanas.

La idea de modernidad se asocia con la de racionalización en los diferentes órdenes de la vida colectiva, incluyendo su gobierno y administración, con el fin de lograr el bien común. Para los Estados modernos, los sistemas de control se

convierten en elementos necesarios para integrar y regular los diferentes aspectos de la vida, por lo que la administración como proceso racional de organización cobra auge.

Sin embargo, esto no equivale necesariamente –como se ha venido planteando– a un avance cualitativo en términos de bienestar humano, pues la evaluación tal y como se produce, crea una ruptura de la razón, desgarramientos que parecen ser condición de la modernización. La evaluación, por tanto, produce un desencanto del mundo educativo, ante el vaciamiento de su significado en términos de los fines originales que rigen a la educación; se trataría de códigos diferentes a los que contienen los propósitos de crecimiento humano y bienestar social de la educación.

La evaluación de los aprendizajes de la que hemos hablado en este trabajo, es particularmente relevante, por tratarse de la educación básica, etapa del sistema educativo y de la vida misma, donde se conforman el carácter y la personalidad como un todo. Resultan, por tanto, significativos los conocimientos, valores y actitudes a través de los cuales se edifica la persona integral y armoniosa que propugna la educación. La evaluación asociada a los aprendizajes de este ciclo educativo estratégico cobra capital relevancia, sin que la misma pueda honrar tan alto cometido.

Hemos subrayado en el estudio que la evaluación adolece de fuertes contradicciones respecto de los grandes propósitos que ha formulado la educación. De ser considerada una herramienta eficaz para procurar mejorar los procesos educativos, no ha logrado resguardar este sentido original y los objetivos centrales se han desvirtuado, hasta tornarse el medio en fin. Así, no se observan en las escuelas los frutos de una evaluación que retroalimente a los alumnos, por lo cual el contenido transformador de su razón de ser no ha logrado desplegarse.

Esto es así a mi juicio, por las paradojas que tensan y obstruyen los propósitos formativos, pedagógicos, que han inspirado el desarrollo de la evaluación externa de los aprendizajes. Es verdad que les preocupa a los sistemas

educativos modernos informar a la sociedad y generar conocimiento en torno a la situación que guarda la educación que se imparte. Pero la realidad de la que se desea tener conocimiento para rendir cuentas, tiene sentido solamente si se transforma en un entorno enriquecedor y gratificante para el ser humano.

Tiene sentido en la medida que sirva a los alumnos para probar estrategias de aprendizaje más adecuadas; a la capacitación y práctica docentes; al mejoramiento del diseño curricular y el material didáctico que debe servir de apoyo; a una organización escolar que proporcione el soporte que requieren los procesos educativos; a los padres para brindar el apoyo que requieren sus hijos, etcétera.

Irracionalidad de la racionalidad

Una evaluación externa preocupada por someter a los alumnos a pruebas que permitan clasificar y comparar, sin dar el peso suficiente al propósito formativo, no solamente incumple la misión fundamental de la evaluación y resulta estéril para mejorar la educación, sino que favorece la simulación y daña a las personas involucradas y las relaciones que establecen. Así, a lo largo del trabajo, hemos pretendido destacar las contradicciones que han colocado esta práctica en una situación conflictiva por un lado, y por otro, de parálisis en su pretensión de mejoramiento de la educación, a saber:

Uno

La complejidad inherente a los procesos educativos, y por tanto, a su calidad, se simplifica, al grado de asumirla en su reducción. Se dice evaluar la calidad de la educación cuando se aplican pruebas para medir los aprendizajes escolares, dando así por sentado que esos conocimientos representan la calidad del sistema, cuando se puede hablar solamente de aspectos de la misma.

En efecto, como hemos señalado, calidad de la educación alude a elementos amplios y diversos que serían constitutivos de la misma: los fines que persigue, los ámbitos en los cuales se desenvuelve la escuela e influyen en su labor: economía, sociedad y cultura; procesos históricos y coyuntura; fuerzas e intereses políticos; familia, trabajo, ingresos y capital; organización escolar, planta docente, capacitación y relaciones, currículum; alumno, estado de salud e intereses del mismo. Podríamos seguir desagregando factores que intervienen a favor o en contra de las oportunidades educativas y de los logros que puedan alcanzar los alumnos.

Importa señalar que la educación se encuentra mediada por múltiples factores, imposibles de reducir a un conjunto de preguntas, sin matizar o relativizar la aseveración de que se evalúa la calidad de la educación. Esto es importante no solamente en términos semánticos, sino porque no hace justicia a la actuación de dos actores fundamentales del proceso: alumnos y docentes, al responsabilizarlos de los resultados obtenidos, sin poner en contexto sus desempeños. Debemos destacar lo engañoso que resulta equiparar educación y rendimiento, cuando no son lo mismo. El rendimiento, por ejemplo, puede estar dando cuenta de conocimientos superficiales, alejados de un currículum que responda a la formación integral y pertinente de los estudiantes.

Dos

La parte deviene en todo. Si bien los aprendizajes que se miden a través de las pruebas responden a temas cubiertos durante el curso, no garantizan corresponder a todo el aprendizaje que el estudiante haya interiorizado. Este último rebasa lo que el alumno muestra saber a través de las pruebas, ya sea que lo aprendiera en las propias aulas; o lo aprendiera y/o reforzara en ámbitos extraescolares y para lo cual no se aplican pruebas de manera regular como sí ocurre para Español, Matemáticas y otras áreas de ciencias. Volvemos al hecho relevante de tomar erróneamente la parte como si fuera un todo.

Esto es así, en cierta forma, por la dificultad de evaluar el aprendizaje y el cuestionamiento sobre si éste puede ser medido, de acuerdo con las

evidencias que presenta. Interrogamos la pertinencia de la medición a través de pruebas estandarizadas, cuando hablamos de un campo –la educación– que se vincula estrechamente con realidades no cuantitativas y no parciales, al pretender evaluar los conocimientos, valores y habilidades que logran los alumnos en la perspectiva de una educación integral.

En apoyo al movimiento que busca homogeneizar a nivel global sistemas de evaluación con pruebas estandarizadas para el desempeño escolar, se plantea la necesidad de comparar entre países, y establecer criterios para mejorar el rendimiento, sobre la base de un sistema de información e investigación fuerte que aproveche la cooperación entre países. Volvemos sin embargo, al problema de pretender eficacia administrativa sacrificando la centralidad que debe tener el carácter formativo de la evaluación.

Lo ideal sería que no fuesen excluyentes y se pudiera lograr hacer compatibles, por un lado la racionalidad administrativa con adecuados mecanismos de seguimiento y control, eficiencia y ahorro de recursos, mejorando competitividad y posicionamiento económico de un país. Y por otro, los principios de una evaluación educativa que persigue apoyar el enriquecimiento de seres humanos que se plantean vidas plenas, como base para la convivencia armoniosa y el mejor aprovechamiento de los recursos escasos que ofrece nuestro planeta.

Hasta este momento, el énfasis de la evaluación ha sido puesto en determinados conocimientos del currículum, mediante instrumentos que satisfacen la necesidad de contar con información base, común para todos los países miembros, pero, insistimos, se soslayan los aspectos que más importan en una educación integral al servicio del desarrollo de las potencialidades humanas: actitudes, emociones y valores; así como la captación de procesos complejos de apropiación de conocimientos y habilidades.

Tres

El medio se torna en fin. Renunciar a evaluar lo importante y perder de vista los propósitos más significativos de la educación, conduce a centrarse en lo periférico, es decir, los medios se constituyen en la preocupación y objeto de interés. Todo lo relativo a los instrumentos de evaluación, desde su preparación hasta los operativos de aplicación, calificación, uso de la información, etcétera, se constituye en la razón de ser, el sentido y vida de la evaluación.

La evaluación externa sitúa como uno de sus propósitos centrales, retroalimentar y apoyar a las escuelas y alumnos. Este cometido, fundamental para efectos de calidad es el que no ha logrado tomar cuerpo, por lo cual no logra trascender su carácter administrativo-burocrático. El planteamiento según el cual retroalimenta los procesos de aprendizaje, legitima discursivamente su actuación, pero también desnuda la escasa efectividad para servir a los docentes y alumnos en el mejoramiento de sus desempeños.

Por lo mismo, el papel que cumple en la práctica es generar información que sirve a las autoridades para realizar informes periódicos sobre el estado que guarda el sector, rendir cuentas ante el Congreso, la hacienda pública, conformar diagnósticos para organismos que son fuentes crediticias, y para las instituciones en cuyos proyectos internacionales participan los países a efecto de comparar sus logros. Utilizada de esta manera, la evaluación externa no cumple plenamente el propósito de mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje. Lo verdaderamente importante es lo que ha creado mayores dificultades para su concreción: explorar su sentido pedagógico y permitirle cumplir la misión para la cual nació: mejorar la educación.

En muchas escuelas existe la percepción de que se tiene un control externo a través de ella, se enjuicia su trabajo sin propuestas de apoyo, y sin considerar los factores múltiples que intervienen. Requieren, por tanto, una evaluación formativa, permanente y sensible a las circunstancias en las cuales se producen los procesos educativos, de manera que los docentes y los alumnos

se perciban acompañados en su trabajo y convencidos de que forman parte de un equipo más amplio.

Al obedecer a pautas de política internacional que vuelven homogéneas, formales y burocráticas muchas de las prácticas de los países, sin resultar provechosas para el trabajo cotidiano de las escuelas, la evaluación se torna estéril y deriva en competencia inútil entre los países, al dar lugar a cuadros de posiciones entre los mismos.

Cuatro

Cuando los medios toman el lugar de los fines, como ocurre con la evaluación, al descuidar la perspectiva ética, pedagógica y social que permita al Estado crear mayores oportunidades para todos con un verdadero sentido de equidad y calidad, **el fin se diluye y los actores se sienten tan presionados que incurren en simulación**. Con la intención de evitar las consecuencias indeseadas aparejadas al hecho de no responder adecuadamente a las pruebas, se recurre a la copia, el robo de exámenes, la selección de alumnos al momento de la aplicación, la preparación exclusiva para responder al examen, etcétera.

Es fácil comprender tales conductas, cuando de por medio se encuentra el prestigio de la profesión, estímulos económicos y promociones tratándose de los docentes; así como castigos familiares, sanciones escolares, presiones en la autoestima, etcétera, en el caso de los alumnos. Paralelamente, como se trata de mantener prestigios e inclusive de lograr ciertos recursos comprometidos, tanto a los sistemas educativos como a los gobiernos de los países les importa mantener posiciones aceptables.

Así, la clasificación y ordenamiento de alumnos, escuelas, estados, países, con sus respectivos sistemas educativos, se convierte en aspecto controvertido de la medición dentro de la comunidad educativa, en primer lugar porque se relaciona con los estándares de calidad que pueden estar presentes como referentes para medir y clasificar, resultando injusta la incorporación de

escuelas a la evaluación, cuyos contextos operan de manera diferente a aquellas que se acercan a esos estándares o normas ideales.

Nuestro país, por sus fuertes contrastes socioeconómicos, presenta escuelas cuya población estudiantil tiene oportunidades de aprendizaje mayores por ser favorable el entorno familiar –capital cultural considerable, infraestructura adecuada en el hogar, acceso a servicios de salud y una alimentación suficiente– y el entorno escolar, como son el aprovechamiento óptimo del tiempo, maestros que manejan mejor los contenidos curriculares y las estrategias didácticas, clima escolar adecuado, etcétera.

Sin embargo, también posee gran número de escuelas en estratos cuyas carencias son muy altas. Así, supone una situación injusta o desventajosa para las escuelas con mayores necesidades tanto en su oferta, como en la situación de la población que atienden, someterse a comparaciones y ordenamientos de este tipo. Hay escuelas asentadas en contextos cuyas peculiaridades socioeconómicas, culturales y lingüísticas, hacen inequitativo e improcedente tratarlas con un criterio único, por lo que se requiere propiciar un mejoramiento con otros referentes de calidad.

Un aspecto también débil en el planteamiento de los ordenamientos o *rankings*, es la interpretación de las posiciones. En educación, a diferencia de otros campos, una escuela, entidad o aun el país, pueden quedar abajo o arriba de otra con la que no haya diferencias significativas, lo cual crea una ambigüedad que convoca a matizar, e impide aseveraciones concluyentes.

Las comparaciones entre países y el lugar que la información ha ocupado en los medios de comunicación, han despertado el interés por la educación y la sociedad participa más directamente en los temas que abarca este campo. Existe una difusión mayor que se observa en informes, programas radiales y televisivos, artículos periodísticos, mesas de debate y otros mecanismos, lo cual es positivo: la educación y sus problemas se discuten en círculos cada vez mayores.

Si bien es indiscutible la importancia que todos atribuyen al uso de los resultados de evaluación, se conoce poco sobre la forma como se asimila y utiliza la información. Entre las dificultades más relevantes en torno a la publicación de los resultados de evaluación, de manera particular se tiene el lenguaje técnico difícil de evitar en los informes, el cual no es completamente comprensible en algunos sectores de la opinión pública, y establece una distancia entre los propósitos tradicionales que persigue la educación para formar al ser humano de manera integral, frente a las orientaciones de los nuevos sistemas educativos en un contexto mundializado. Así, las evaluaciones de carácter pedagógico pierden terreno, aun cuando el discurso pretenda situarlas como rectoras.

Los medios de comunicación también favorecen en ocasiones una comprensión distorsionada de la evaluación, cuando prefieren actuar de manera sensacionalista para llamar la atención y vender noticia espectacular; de manera que resaltan el lugar destacadamente negativo que ocupa México en los cuadros de comparación, sin profundizar en las explicaciones que subyacen. Lejos de acercar a la sociedad elementos de análisis sólidos, conducen a la formación de juicios frívolos y superficiales.

La sociedad tiene el derecho y la responsabilidad de estar informada sobre las políticas sociales que se desarrollan, y la educación forma parte de tales políticas, en la que se deposita una cuantiosa inversión económica, social y cultural. Sin embargo, este conocimiento debe ser accesible con todos los elementos capaces de permitir formarse juicios bien fundamentados.

La ambigüedad presente en el concepto de calidad, la dificultad para dotarlo de contenido y la equivalencia que se hizo entre puntaje de una prueba y calidad, junto a los cambios de gestión en los sistemas educativos de fines del siglo pasado, con su énfasis en la calidad y la evaluación desde una perspectiva de eficiencia administrativa-organizativa, cifraron su desempeño en tales principios equivocados, cuando el centro del problema se encuentra en los fines de la educación de acuerdo con los seres humanos que se pretenden formar para el logro de la armonía y bienestar de la sociedad.

De acuerdo con lo anterior, los instrumentos de evaluación se han convertido en la evaluación misma, y la evaluación, de ser un medio, un instrumento, ha pasado a ser un fin, restando valor a los procesos que hacen posible la educación. Al mismo tiempo, se toman decisiones sobre docentes y alumnos, de acuerdo con resultados no necesariamente confiables.

Éste es uno de los corolarios más desafortunados de la evaluación que se lleva a cabo en la actualidad: la presión que se ejerce sobre alumnos y docentes, conduce a contrarrestarla con salidas tramposas como son alterar notas, permitir la copia, seleccionar alumnos considerados listos, en fin, modificar de tal manera las condiciones de la prueba y sus resultados, que estos últimos terminan en muchos casos, no reflejando en absoluto la realidad que pretenden mostrar.

Las pruebas así empleadas como medio de evaluación, no están siendo útiles ni para evaluar la educación ni para mejorar los procesos de conocimiento. Pero es un agravante aún mayor cuando de ellas depende decidir la promoción de un nivel a otro, o el acceso a los servicios educativos, pues muchos seres humanos han experimentado frustración y fracaso, ante el rechazo de determinadas oportunidades educativas que consideraban fundamentales para el logro de objetivos de movilidad social. El rechazo significa la cancelación de esperanzas en un futuro que se representaban con mejores trabajos o la continuidad de estudios.

Por lo planteado, es posible desprender que la evaluación se convierte en una práctica de efectos débiles. Al no cumplir la misión de apoyar efectivamente el trabajo docente ni incidir en su capacitación, al no reorientar cabalmente el currículum y al no dotar a los alumnos de las estrategias que permitan mejorar su desempeño.

Ha habido desencanto en la misma porque falta consenso al tomar determinadas decisiones, los docentes, pieza clave, no son considerados suficientemente y no hacen suyo el proyecto de evaluación con sus implicaciones. Las reformas al respecto, además de un discurso efectista, en la

realidad no atienden la complejidad del problema. Lo pedagógico pierde terreno frente la búsqueda de eficiencia. En ese sentido es que se afirma, siguiendo a Max Weber, que la evaluación ha quedado presa en una jaula de hierro.

No obstante, los sistemas de evaluación tienen la capacidad de aportar información que permita detectar problemas y ofrecer análisis pertinentes para desarrollar alternativas de cambio, que encontrando un terreno propicio de apoyo político, institucional y económico entre otros factores, pueden propiciar los cambios requeridos. Al generar conocimiento sobre el papel que desempeña la escuela y los diferentes factores que inciden en la educación, la evaluación se convierte en una acción social cuyo fin es ser formativa, apoyar la labor pedagógica y por lo mismo, lo rescatable de su razón instrumental debiera ser su capacidad reflexiva para evidenciar el papel que juega el currículum, el docente, la gestión escolar, etcétera, para mejorar el proceso educativo.

A partir de este conocimiento, lograr una interlocución fuerte con las autoridades educativas para influir en los cambios necesarios, así como la coordinación suficiente con las áreas vinculadas a los aspectos que requieren intervención para impulsar las acciones convenientes. Sin diálogo, persuasión y voluntad política para implicarse impulsando las soluciones necesarias; y sin coordinación y compromiso por desarrollar un trabajo de equipo con todas las áreas educativas responsables de la educación básica, la evaluación de los aprendizajes carece de fuerza para ejercer plenamente la misión tan relevante que tiene encomendada. Una cooperación de esta naturaleza involucra al sistema en su conjunto, pues todos son parte de la solución.

Consecuentemente, debe aprovecharse que la coyuntura histórica ofrece posibilidades inéditas en el terreno tecnológico para recabar información y monitorear la educación a nivel de alumno, de escuela y de sistema en su conjunto, para que tales circunstancias sean puestas al servicio de una evaluación que llegue al corazón de los problemas, sirva de espejo, autocrítica y búsqueda real de mejoramiento.

El debate amplio, libre, propositivo, sólidamente formulado, pero también atentamente escuchado por las autoridades del sector para sustentar los cambios que la calidad de la educación requiere y la evaluación de los aprendizajes debe propiciar, es clave para una sociedad que pretende ser plenamente democrática. Más aún: es urgente para una sociedad que –como la nuestra– se duele de una profunda desigualdad y pobreza que ponen en riesgo los frágiles equilibrios que la sustentan.

Finalmente

Los elementos desarrollados a lo largo del trabajo, plantean la necesidad de que la evaluación permita una postura crítica sobre la realidad educativa, pues se trata de transformar la escuela en términos de un conjunto de ideales sobre la sociedad y los seres humanos que deben conformarla. En otras palabras: si la educación busca concretar anhelos de mejoramiento social, la evaluación debe darnos toda la información sobre la manera como lo estamos logrando.

Si las pruebas estandarizadas tienen tales limitaciones, y lejos de servir para los propósitos que se les atribuyen, a través de ellas se emiten juicios en torno a individuos, grupos, escuelas, regiones y aun países, que pueden distorsionar la realidad que califican, y crear mayor desigualdad y frustración, ¿por qué resultan tan atractivas en los sistemas educativos actuales, si no informan sobre la calidad de la educación y más aún, contribuyen a mermarla al no dirigirse a lo que es central en su propósito declarado: apoyar pedagógicamente los procesos?

Una de las explicaciones puede encontrarse en la falta de claridad que presenta el concepto de calidad, la dificultad para dotarlo de contenido y la equivalencia que se hizo entre puntaje de una prueba y calidad. De esta manera, los cambios de gestión en los sistemas educativos de fines del siglo pasado, con su énfasis en la calidad y la evaluación desde una perspectiva de eficiencia administrativa-organizativa, cifraron su desempeño en tales principios equivocados, cuando el centro del problema se encuentra en los fines de la

educación de acuerdo con los seres humanos que se pretenden formar para el logro de la armonía y bienestar de la sociedad.

Se ha pretendido mostrar los aspectos más relevantes que encierran paradojas y tensionan el campo de la evaluación, atravesados todos ellos por una cuestión central: el abandono, o el descuido actual de una perspectiva educativa fundada en la formación humana, en una búsqueda construida históricamente por mejorar la sociedad. Por lo mismo, el enfoque actual de la educación y la evaluación de la misma, enfatizan como indicadores de calidad los resultados de las pruebas psicométricas.

Los gobiernos apuestan por acercamientos superficiales e imperfectos sobre los conocimientos y habilidades de los alumnos, a través de instrumentos estandarizados, como opción técnica que resulta funcional y apegada a principios racionales. Sin embargo, el reto para la calidad del sistema será siempre contar con información completa para evaluar el impacto de las políticas educativas en los niveles de aprendizaje de los estudiantes.

En ese sentido, los procesos de evaluación ponen en relación al sistema social en su conjunto, y en el momento que vivimos, destacan los límites que observa el Estado de bienestar en su fuerte crisis por dar sentido a las políticas sociales, y su incapacidad para mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de la población, lo cual repercute en la educación y su calidad. Dado que los procesos educativos se encuentran mediados por estas circunstancias, la calidad y equidad presentan severas dificultades para su logro. Igualmente se obstaculiza el apoyo que la evaluación podría brindar en estos terrenos, por factores que rebasan su capacidad de influencia y acción.

En los inicios del trabajo –página 9– llamábamos la atención sobre el movimiento incesante de los procesos históricos y su carácter abierto e inacabado. La evaluación de los aprendizajes demanda un salto cualitativo que trascienda su insatisfactorio estado actual. Los problemas profundos que aquejan demandan decisiones que van más allá de las mediciones, para poner en el centro a la persona y leer la realidad de manera más amplia.

Requerimos reforzar un Estado responsable por tutelar verdaderamente el bienestar colectivo y hacer efectivo el derecho a la educación, entendiendo a la evaluación como un proceso abierto con verdades relativas, y por lo mismo, con resultados falibles, que deben ser considerados con precaución para no dañar historias de vida. Así, nuestra convicción es que la evaluación debe ser apartada de perspectivas tecnocráticas estériles y reforzar plenamente su carácter pedagógico. Sólo así podrá ser cumplido el ideal según el cual la evaluación de los aprendizajes apoye la calidad y la equidad educativas.

Bibliografía

ABREU, Verónica (1997). "Evaluación del Aprendizaje". Ponencia. Tercer Congreso Nacional de Educación Católica. Uruguay, Universidad Católica del Uruguay, Reduc.

ACERO, Efrén, "La evaluación integral. Una propuesta de enfoque en aras de la excelencia" en: Revista Actualidad Educativa. S/F. Santa Fé de Bogotá. Libros & Libres. Chile, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, Reduc.

ACOSTA, Adrián. "Educación: La última utopía" en: Nexos. México, Septiembre de 2000.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA y otros (2000). *Evaluaciones Nacionales de Aprendizajes en Educación primaria en el Uruguay (1985-1999)*, Montevideo: ANEP, MECAEP, en: <http://biblioteca.uahurtado.cl/cgi-bin/wxis.exe> Consultado el 02/01/2007.

AGUERRONDO, Inés (1998). *América Latina y el Desafío del Tercer Milenio. Educación de mejor calidad con menores costos*. Chile, Preal No. 10.

AGUERRONDO, Inés (1993). "La calidad de la educación: ejes para su definición y evaluación" en *La educación*. Vol. III, Washington, OEA. Existe versión electrónica identificada el 02/01/2008 en: <http://www.campus-oei.org/calidad/aguerrondo.htm>

AGUILAR, Luis F. "El itinerario de Max Weber hacia la ciencia social. Una sinopsis". En Pérez Díaz de León, L. (2001). *La teoría sociológica de Max Weber*. Ensayos y textos. México, UNAM.

AGUILAR, Luis F. (2003). *El estudio de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Política Pública. Primera Antología. México, Miguel Ángel Porrúa.

AGUIRRE, Elena (2000), *Análisis del discurso de la modernización en la educación básica, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari*, (tesis), México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras.

ALCÁNTARA, Armando. "Tendencias Mundiales en la Educación Superior: el papel de los organismos multilaterales", en: <http://www.ceiich.unam.mx/educacion/alcantara.htm> Consultado el 19/07/2006.

ÁLVAREZ, Benjamín (1997). *Evaluación y reforma educativa. Opciones de política*. Santiago, Chile, Preal.

ÁLVAREZ, Benjamín y CHESTERFIELD, Ray (1997). "Dilemas y Opciones de Políticas para la Evaluación Educativa" en *Evaluación y reforma educativa. Opciones de política*. Santiago, Preal.

ARANGO, Martha; NIMNIGHT, Glen (1980). *Hacia una evaluación que responda a los educandos*. Medellín, CINDE, Reduc.

ÁREA EDUCATIVA DEL EQUIPO DE TRANSICIÓN DEL PRESIDENTE ELECTO (2000). "Proyecto del INEE" en: *Documentos Institucionales*. México, INEE.

ARISTIMUÑO, Adriana y LUJÁN, Carlos (2000) "La acreditación y la evaluación institucional en la educación superior". Montevideo, 28 pp. Consultado el 09/10/2007 en: <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/248-24.pdf>

ARNAL, Elvira (1995). "La observación piedra angular de la evaluación" en: *El Maestro*. Bolivia, Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa. Reduc.

ARNAUT, Alberto (2003) "Los maestros de educación primaria en el siglo XX" en: LATAPÍ, Pablo, coord. *Un siglo de educación en México*. México, Conca, FCE.

ARRIEN, Juan (1996). *Concepciones filosóficas predominantes en el diseño de los currícula, en la pedagogía y en la evaluación escolar*. Managua, Preal.

ASCHER, William (1986). "La evolución de las ciencias de políticas: Comprender el surgimiento y evitar la caída". En: AGUILAR, Luis F. *et. al.* (2003) *op. cit.*

AVANZINI, Guy (1994). *El fracaso escolar*. Barcelona, Ed.Herder.

ÁVILA, Rosa (1995) "Evaluación, monitoreo y supervisión de la calidad de la educación colombiana", en: *Educación, ciencia e instituciones*. Santafé de Bogotá: Conciencias, vol. VII, Reduc.

AZEVEDO, Joaquin. "La educación básica y la formación profesional ante los nuevos desafíos económicos". En: <http://caedofu.tripod.com/doc/azevedo.pdf> Consultado el 23/08/2007.

BANCO MUNDIAL (2000). *Estrategia Sectorial de Educación*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Washington, D. C. (Resumen).

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2000). *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C. Consulta el 11/04/2007: <http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/0674.pdf>

BARRÓN, Concepción (2004). "Formación profesional: modelos, perspectivas y orientaciones curriculares" en: BARRÓN, Concepción (Coord.) *Currículum y actores. Diversas miradas*. México, CESU-UNAM.

BEHN, Robert (1986) "El análisis de políticas y la política". En Aguilar Villanueva, Luis F. *et. al.* (2003), *op, cit.*

BENAVIDES, Mirta y TRUJILLO, Flavio (1999). "Tras las huellas de la evaluación". Bogotá. Universidad Pedagógica Nacional, Reduc.

BOLAÑOS, Fernando. "Allí en lo hondo. El pensamiento complejo y los retos de la educación" Curso virtual sobre Pensamiento Complejo, REDUC.2001 www.reduc.cl

BONILLA, Javier (2003) "Encuentros y desencuentros con los procesos de evaluación de la calidad educativa en América Latina", en: *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Buenos Aires, IIFE.

BRASLAVSKY, Cecilia y COSSE, Gustavo (1996). "Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones". Buenos Aires. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).

BRAVERMAN, Harry (1983). *Trabajo y capital monopolista: la degradación del trabajo en el siglo XX*. México: Editorial Nuestro Tiempo.

BRUNNER, José (2000). "Educación: Escenarios de Futuro. Nuevas Tecnologías y Sociedad de la Información. Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe". (PREAL). No. 16.

CABALLERO, Piedad (1998). *Evaluación*. Módulo 6", en Programa de Formación en Gestión Educativa. Santafé de Bogotá.

CAICEDO, Lilian (1999). *Una mirada a la evaluación escolar desde la norma y el discurso docente*. Bogotá. Universidad Pedagógica Nacional, 100 pp.

CAMUS, Albert (1995). *El primer hombre*. México, Tusquets.

CARRILLO, Javier (2005). "¿Qué es la economía del conocimiento?" en: http://www.sistemasdeconocimiento.org/Materiales_de_Difusion/archivos_pdf/Que_es_la_EC.pdf,

CASASSÚS, Juan "Cambios paradigmáticos en educación". UNESCO, en: http://www.fundacionequitas.org/publicacion.aspx?cod_idioma=ES&id_publicacion=30 (15/12/2007).

CASASSÚS, Juan *et. al.* (1996) "Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de Calidad de la Educación" en: *Evaluación de la Calidad de la Educación*. Revista Iberoamericana de Educación. No. 10, enero-abril, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

CASASSÚS, Juan (2002). "Los sistemas de ideas, el poder y la identidad" (Comentarios al trabajo de Jesús Álvarez y Otto Granados) en GUTIÉRREZ, Gonzalo. *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina. Un análisis transversal de un seminario reciente*. Revista Digital UMBRAL 2000. No. 8, enero. www.reduc.cl

CASTEL, Robert (1997). "La metamorfosis de la cuestión social". Entrevista realizada por UBIERTO, J. para la Revista de l'Associació promotora del treball social. Núm. 9 de septiembre. Disponible en: http://209.85.165.104/search?q=cache:LFxriCSghB0J:www.arrakis.es/~rambla12/articulos/entrev.pdf+robert+castel%2Bentrevistas&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=mx&lr=lang_es

CERRUTTI, Horacio (2000). "Perspectivas y nuevos horizontes para las ciencias sociales en América Latina", en: MAERK, Johannes y CABROLIÉ, Magaly, Coord. *¿Existe una epistemología latinoamericana? Construcción del conocimiento en América Latina y el Caribe*. Colombia. Ed. Plaza y Valdés.

CLINE, Timothy (1999). *Program Assesment*. S/1, Addison-Wesley.

COLL, César (1983). "Psicología de la educación: ciencia, tecnología y actividad técnico práctica", en Estudios de Psicología, Madrid.

COLL, César (1999). "Algunos desafíos de la educación básica en el umbral de nuevo milenio. III Seminario para Altos Directivos de las Administraciones Educativas de los Países Iberoamericanos". La Habana, Consultado en: <http://www.campus-oei.org/administracion/coll.htm> (01/11/2006).

COLL, César (1999). *Aprendizaje escolar y construcción del conocimiento*. Buenos Aires, Paidós.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2008). *Panorama Social de América Latina 2008*, consultado el 15/12/2008 en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008_Cap1_Pobreza.pdf

CONAPO. *Proyecciones de la población de México 2005-2050*. Consejo Nacional de Población-Secretaría de Gobernación. Consultado el 09/01/2008 en <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/proy/RM.xls>

CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1993). "Ley General de Educación". México, Diario Oficial de la Federación.

CORDERA, Rolando. "Pobreza y desigualdad: la recuperación del desarrollo". Intervención en el Foro Internacional sobre Políticas Públicas para el Desarrollo de México. Cd. de México, 7-8/02/2007. Facultad de Economía, UNAM.

COORDINACIÓN DEL ÁREA EDUCATIVA DEL EQUIPO DE TRANSICIÓN DEL PRESIDENTE ELECTO (2000). "Bases para el Programa de Educación". México. Consultado en: http://www.ifie.edu.mx/indice_programa_sectorial.htm (12/02/2007).

INEE (2004) "Proyecto del INEE" en Documentos Institucionales. México, INEE.

CORRAGIO, José Luis (1997) "Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?" En CORRAGIO, J. L. y TÓRRES, R. M. *La educación según el Banco Mundial*. Buenos Aires, Miño y Dávila-CEM. Pp. 23 y 25. Consultado el 13 de agosto de 2006 en <http://www.mepsyd.es/cide/espanol/investigacion/rieme/documentos/files/coraggio/coraggio1.pdf>

CORRAGIO, José Luis (1993). *Economía y Educación en América Latina. Notas para una agenda de los noventa*. Chile, Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL).

CORSI, Giancarlo, *et. al.* (1996). *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México, Anthropos.

DAVIS, Clare (2008). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*. Informe anual 2008. Nueva York. Consultado el 13/12/2008 en: http://www.undp.org/spanish/publicaciones/annualreport2008/pdf/revIAR2008_SP-web.pdf

DÍAZ BARRIGA, Ángel (2005). "El examen" en: *El docente y los programas escolares. Lo institucional y lo didáctico*. México. Editorial Pomares.

DÍAZ BARRIGA, Ángel. "Evaluar lo académico. Organismos internacionales, nuevas reglas y desafíos" en DÍAZ BARRIGA, Ángel y PACHECO, Teresa. Coords. (2003). *Evaluación académica*. México, CESU-UNAM, FCE.

DÍAZ BARRIGA, Ángel; INCLÁN, Catalina (2001) "El docente en las reformas educativas: sujeto o ejecutor de proyectos ajenos" en: *Profesión docente, Revista Iberoamericana de Educación*. No. 25, enero-abril. Madrid, OEI. Consultado en: <http://www.rieoei.org/rie25a01.htm> (28/VI/2006).

DÍAZ BARRIGA, Ángel (Compilador, 2000). *El examen. Textos para su historia y debate*. México, CESU/ UNAM-Plaza y Valdés Editores.

KEINER, Dieter, *et. al.* (2005). *Lo humano en riesgo. La educación frente a la globalización*. México, ITESO, U. Iberoamericana, Goethe-Institut. Guadalajara.

DOLTO, Françoise (1992). *La causa de los adolescentes*. España: Seix Barral.

DUBET, François (2005). "Exclusión social, exclusión escolar" en LUENGO, Julián, *Paradigmas de gobernación de exclusión social en la educación*. México, Ediciones Pomares.

DURKHEIM, Émile (1998). *El suicidio*. Madrid. Ed. Akal.

DUSSEL, Enrique (2001). *Colonialidad del saber y filosofía de la liberación*. Conferencia grabada en El Colegio de México. Cd. de México, Lunes 1º de octubre.

ESQUIVEL, Juan Manuel (2000). "El diseño de las pruebas para medir logro académico: ¿referencia a normas o a criterios?" en RAVELA, Pedro *et. al.* *Los próximos pasos: ¿Hacia dónde y cómo avanzar en la evaluación de aprendizajes en América Latina?* Lima, Preal.

FAINHOLC, Beatriz (1992). *La tecnología educativa propia y apropiada*. Buenos Aires, Ed. Humanitas. De la misma autora: "Una vez más, cómo la tecnología educativa apropiada puede mejorar la educación". Ponencia presentada en 1994, en el Seminario Internacional: Tecnología Educativa en el Contexto Latinoamericano. México, ILCE.

FERNÁNDEZ, M. (1994). *Evaluación y cambio educativo: El fracaso escolar*. España. Ed. Morata.

FERRER, J. G. y ARREGUI, P. (2002). *La experiencia latinoamericana con pruebas internacionales de aprendizaje: Impacto sobre los procesos de mejoramiento de la calidad de la educación y criterios para guiar las decisiones sobre nuevas aplicaciones*. Lima, Perú. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina. (Preal).

FERRER, J. G. y ARREGUI, P. (2003). "Las pruebas internacionales de aprendizaje en América Latina y su impacto en la calidad de la educación: Criterios para guiar futuras aplicaciones", resumen, Preal.

FORRESTER, Viviane (2000). *El horror económico*. México, FCE.

FULLAN, Michael y HARGREAVES, Andy (2000). *La escuela que queremos. Los objetivos por los que vale la pena luchar*. México, SEP.

FULLAT, Octavi (1976). *Educación: Desconcierto y esperanza*. Barcelona, CEAC.

GALLO, Miguel *et. al.* Introducción a las Ciencias Sociales 2. México, Textos Universitarios. Ed. Quinto Sol.

GARSON, David (1986). "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso". En AGUILAR, Luis F. *et. al.* (2003), *op. cit.*

GARZA, Eduardo de la (2004). "La evaluación educativa" en Revista Mexicana de Investigación Educativa No. 23, vol. 9 octubre-diciembre México. En: <http://www.comie.org.mx/v1/revista/visualizador.php?articulo=ART00126&criterio=http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v09/n023/pdf/rmiev09n23scB01n01es.pdf>

GIMENO, José (1984). *Teoría y Práctica de la Enseñanza*. Madrid, Ed. Morata.

GIMENO, José (2003). *El alumno como invención*. Madrid, Morata.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA (2006). 6º. Informe de Gobierno. Anexo Estadístico. México.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA (2005). *Los objetivos de desarrollo del milenio en México: Informe de Avance 2005*. Resumen ejecutivo. México.

GOBIERNO FEDERAL (1993). "Ley General de Educación" en *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Gobernación (13 de julio).

GOÑI, Jesús M. "Capítulo III: El currículum y las diversas corrientes pedagógicas", en *Didáctica General: 1º. Educación Social*. 07/01/2007, en: <http://www.sc.ehu.es/toweb5/JMGoni/JGDidacGener/EI%20desarrollo%20del%20currículum%20p.doc>

GUAJARDO, Marcela (1999). *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década*. Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina. Preal (No. 15, septiembre).

GUTIÉRREZ, Gonzalo "Educación, Investigación y Políticas en una perspectiva de pensamiento complejo" en Revista electrónica Umbral 2000 No. 7 REDUC:www.reduc.cl

GUTIÉRREZ, Gonzalo (2002). "La búsqueda de la calidad y de la equidad en los sistemas educativos en la región latinoamericana. Un análisis de información". Revista Digital Umbral 2000 No. 9, mayo. Consultado en: <http://redutp.googlepages.com/busquedadeequidadycalidad.pdf>

HADFIELD, J. A. (1973). *Psicología evolutiva de la niñez y la adolescencia*. Buenos Aires. Ed. Paidós.

HERNÁNDEZ, Juan (2003) "La distribución territorial de la población rural" en: *La situación demográfica de México*. México, consultado el 24/09/08 en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/2003/05.pdf>

HERNÁNDEZ, Enrique (2005). "Escenarios de la pobreza ante el desarrollo demográfico y económico de México", en: ZÚÑIGA, Elena (coord.) *México ante los desafíos de desarrollo del milenio*. México, Segob-Conapo.

HINTIKKA, Jakko (1976). "Las intenciones de la intencionalidad", en MANNINEN, Juha y TOUMELA, Raimo. *Ensayos sobre explicación y comprensión*. Madrid, Alianza Universidad.

HONNETH, Axel (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona, Ed. Crítica.

IBARRA, Eduardo "Impacto de la Evaluación en la Educación Superior Mexicana: Valoración y Debates". Ponencia presentada (25/09/2008, UNAM) sobre la obra de DÍAZ BARRIGA, Ángel (Coordinador y autor); BARRÓN, Concepción y DÍAZ BARRIGA, Frida (2008). *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas estatales*. México, UNAM-ANUIES-Plaza y Valdés, Editores.

IBARRA, Gustavo A. (2000), *Política de Estímulos al Desempeño Docente en la Educación Básica Mexicana*. Tesis. México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras.

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (2004). *Hacia un nuevo paradigma para la evaluación educativa. La perspectiva del INEE*. México, INEE.

STIGLITZ, J. "El TLC agravará pobreza de agricultores", 18/12/2007, consultado el 13/04/2008 en: <http://jcoronadoc.blogspot.com/2007/12/premio-nbel-de-economia-critica-tlc.html>

JUSIDMAN, Clara (2007). "Derechos Humanos Fundamentales y Garantías Sociales. Un camino hacia la Reforma del Estado en materia de garantías sociales. Seminario Internacional sobre Garantías Sociales". Agosto 24, México. Disponible en: http://209.85.165.104/search?q=cache:wrtbNK5sWgJ:www.senado.gob.mx/comisiones/LX/desarrollosocial/content/reuniones_eventos/seminario_internacional/pres_clara_jusidman.pdf+clara+jusidman&hl=es&ct=clnk&cd=10&gl=mx

KAUFMAN, Robert y NELSON, Joan (2005). "Políticas de Reforma Educativa. Comparación entre países". Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). No. 33, agosto.

KEINER, Dieter (2005). "Educación humana en la era de la globalización. Notas provisionales", en KEINER, Dieter *et. al. Lo humano en riesgo. La educación frente a la globalización*. México, ITESO, U. Iberoamericana, Goethe-Institut. Guadalajara.

LANDAU, Martin (1977). "El ámbito propio del análisis de políticas". En: AGUILAR, Luis F. *et. al.* (2003), *op. cit.*

LASSWELL, Harold (1971) "La concepción emergente de las ciencias de políticas" En: AGUILAR, Luis F. *et. al.* (2003) *op. cit.*

LATAPÍ, Pablo, coord. (2003). *Un siglo de educación en México*. México, Conca-FCE.

LATAPÍ, Pablo (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. México, FCE.

LINDBLON, Charles (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.

LIPOVETSKY, Gilles (1990), *La era del vacío*. Barcelona, Anagrama.

LITTLEWOOD, Paul *et. al.* (2005). "El discurso de la exclusión social: un análisis crítico sobre conceptos y modelos de interpretación" en LUENGO, Julián. *Paradigmas de gobernación de exclusión social en la educación*. México, Ediciones Pomares.

LUENGO, Julián (2005). "Introducción", en *Paradigmas de gobernación de exclusión social en la educación*. México, Ediciones Pomares.

LUHMANN, Niklas y SHORR, Kart (1993). *El sistema educativo (Problemas de reflexión)*. México, U. de Guadalajara, U. Iberoamericana, ITESO. Col. Laberinto de cristal.

MAJONE, Giandomenico (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, FCE.

MALDONADO, Alma (2006). "Organismos internacionales a partir de 1990 en México" en DUCOING, Patricia, *Sujetos, Actores y Procesos de Formación. 1992-2002*. Libro 08, México. COMIE.

MARCUSE, Herbert. (1972). *El hombre unidimensional*. Barcelona, Ed. Seix Barral.

MARTÍNEZ, Félix F. (2000) "El sistema nacional de evaluación educativa de México. SNEE". Revista de Educación No. 321, enero-abril, España, INCE.

MCLAREN, Peter (1995). *La escuela como un performance ritual. Hacia una economía política de los símbolos y gestos educativos*. México, S. XXI.

MCLAUGHLIN, M. y PHILLIPS, D. (1998). *Evaluation and Education: at quarter century*. Universidad de Chicago.

MEDINA, Sara Rosa (2005). "Los organismos internacionales y sus impactos en el sistema educativo mexicano: retos y perspectiva" en: Revista Panamericana de Pedagogía, México. Universidad Panamericana.

MEIRIEU, Philippe (2004). *En la escuela hoy*, España. Ed. Octaedro.

MELVIN, Mark y SHOTLAND, R. (1987). *Métodos Múltiples en los Programas de Evaluación*. San Francisco, Jossey Bass inc.

MENDOZA, Javier (1980), *Consideraciones en torno a las políticas modernizadoras de la Universidad en México*. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

MENDOZA, Javier (2002). *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*. México, UNAM-Porrúa,

MENESES, Ernesto (2001, 1998, 1997) *Tendencias Educativas oficiales en México*. México, Centro de Estudios Educativos y Universidad Iberoamericana.

MERANI, Alberto (1980). *Educación y relaciones de poder*. México, Grijalbo. Colección Pedagógica.

MERCHÁN, F. J. (2005). *Enseñanza, examen y control. Profesores y alumnos en la clase de historia*. Barcelona, Octaedro.

MICHEL, Alain (1996). "La conducción de un sistema complejo: la Educación Nacional", en: *Evaluación de la Calidad de la Educación*. Revista Iberoamericana de Educación No. 10, enero-abril, España.

MUÑOZ, C. (2006). "Cambio demográfico y desarrollo social de los jóvenes", en: *Situación demográfica de México*, México, Conapo. Consultado el 10/01/08, en: http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm2006/sdm06_07.pdf

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). *El Programa PISA en la OCDE, qué es y para qué sirve*. 26/08/2007. Consultado en: <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/58/51/39730818.pdf>

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS. OEI (1999). *IX Conferencia Iberoamericana de Educación*. Declaración de La Habana. 1 y 2 de julio. Consultado en <http://www.oei.es/ixcie.htm> (01/11/2006); (1998), VIII Declaración de Sintra, Portugal. Consultado en: <http://www.oei.es/viiiicie.htm> (01/11/2006); (1990) Declaración mundial sobre educación para todos. Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. Jomtien, Tailandia. <http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm> Consultado en: (01/11/2006).

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (2008). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2008. Consultado en: <http://www.undp.org/spanish/publicaciones/annualreport2008/poverty.shtml>

ORNELAS, Carlos "La cobertura de la educación básica" en: LATAPÍ, Pablo. Coord. (2004), *op. cit.*

OSTOIC, Daslav (2000). "Información y política: Factores limitantes y facilitadores", en: Umbral 2000, No. 4, octubre.

PALAMIDESSI, Mariano (2003). *Sindicatos docentes y gobiernos: Conflicto y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina*. Chile. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. (PREAL), No. 28.

PATTON, M. (1986). *Utilization-Focused Evaluation*. Publicaciones Sage.

PAYÁ PORRES, Víctor (2001). "Algunas reflexiones desde la sociología de Max Weber sobre el control social y la disciplina en la sociedad actual". En PÉREZ, L. *La teoría sociológica de Max Weber*. México, UNAM.

PENAGOS, Carmen (2000). "La formulación de políticas: un proceso independiente de las investigaciones", en Umbral 2000, No. 4, octubre.

PINI, Mónica y ANDERSON, Gary (1999) "Política educativa, prácticas y debates en los Estados Unidos. Reflexiones sobre América Latina", en OEI: 50 años de cooperación. Revista Iberoamericana de Educación. No. 20, mayo-agosto, p. 13 Consultado en <http://www.rieoei.org/rie20a05.htm> (01/09/2006).

PODER LEGISLATIVO FEDERAL *et. al.* (2002). *La calidad de la educación en México: Perspectivas, análisis y evaluación*. México, Porrúa.

POPPER, Karl (1998). *La responsabilidad de vivir*. España, Ed. Altaza.

PREAL (2004). *Las evaluaciones educativas y su difusión en la prensa*. Chile. Preal, marzo, año 6/No. 17.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

QUIJANO, Aníbal (1993). "América Latina en la economía mundial" en: *Problemas del Desarrollo* (95). Revista Latinoamericana de Economía. Octubre-Diciembre pp. 43-60. México. UNAM.

Ravela, Pedro “¿Por qué los rankings son modos inapropiados de valorar la calidad de las escuelas?” y “¿Cómo usar las evaluaciones para mejorar la educación?”, en: *Para comprender las evaluaciones educativas*. Fichas didácticas. No. 10 y 12 respectivamente. PREAL.

REIMERS, Fernando (2002). “Oportunidades y políticas educacionales en Latinoamérica”, en Reimers, Fernando, (coord.) *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. Madrid, La Muralla.

REIMERS, Fernando (2002). “Tres paradojas educativas en América Latina. Sobre la necesidad de ideas públicas para impulsar las oportunidades educativas” en: *Ética y formación universitaria*, Revista Iberoamericana de Educación, No. 29, mayo-agosto, en: <http://www.rieoei.org/rie29a06.htm>

REYNA A.; HERNÁNDEZ, Juan (2006). “Poblamiento, desarrollo rural y medio ambiente. Retos y prioridades de la política de población”. En: *Situación demográfica de México. 2006*. México, Conapo. Consultado el 10/01/08 en: http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm2006/sdm06_12.pdf

RICOEUR, Paul (2001). *Del texto a la acción. Ensayos de hermenéutica II*. Argentina, FCE.

RITZER, George (2005). *Teoría sociológica moderna*. 5ª ed. México, McGrawHill.

RIVERO, José (1999). *Políticas educativas de equidad e igualdad de oportunidades*. OEI. Consultado en: <http://www.oei.es/administracion/rivero.htm> (01/11/2006).

RIVERO, José (1999). *Educación y exclusión en América Latina. Reforma en tiempos de globalización*, Madrid, Ed. Miño y Dávila.

ROCKWELL, Elsie (1997). “De huellas, bardas y veredas: una historia cotidiana en la escuela” en Rockwell, Elsie (coordinadora). *La escuela cotidiana*. México, FCE.

RODRÍGUEZ, Eugenio (1994). “Criterios de análisis de la calidad en el sistema escolar y sus dimensiones”, en: *Calidad de la Educación*, España. Revista Iberoamericana de Educación No. 5, Mayo-Agosto, en: <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie05a02.htm> 08/04/06.

SÁNCHEZ, Néstor (1994). “La coyuntura, el campo de objetos y los parámetros de tiempo. Una aproximación metodológica”. En. *Círculos de reflexión latinoamericana en ciencias sociales*. Barcelona, Anthropos. Septiembre.

SANDERS, James R. (1994). *Estándares para la Evaluación de Programas*. España, Universidad de Deusto-INCE, Ed. Mensajero.

SANDOVAL, Etelvina (1998), *Escuela Secundaria: institución, relaciones y saberes*, (tesis de doctorado), México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras.

SARRAMONA, J. (1997) “Presente y futuro de la tecnología educativa” en: *Módulo propedéutico*. México, ILCE.

SAVATER, Fernando (1997). *El valor de educar*. México, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América.

SCHMELKES, Sylvia (2004) "La educación básica" en LATAPÍ, Pablo. Coord. *Un siglo de educación en México*. II. México, FCE.

SCHMELKES, Sylvia (2005). *La calidad de la educación primaria. Un estudio de caso*. México, FCE.

SEP-DGE. "La experiencia de la Dirección General de Evaluación en la Educación Básica y Normal. 30 años de medición del logro educativo". Abril de 2002. Consultado en:

http://www.snee.sep.gob.mx/Bases%20Datos%20y%20Archivos/ZDescargasPubGral/Experiencia_DGE.exe

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1984). *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. 1984-1988*. México, SEP.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1989). *Programa para la Modernización educativa 1989-1994*. México, SEP.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1996). *Programa de desarrollo educativo 1995-2000*. México, SEP.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México, SEP.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2001). *¿Cómo transformar las escuelas? Lecciones desde la gestión escolar y la práctica pedagógica. Segundo estudio/diplomado. Vertiente de seguimiento. Reporte final*, México, SEP.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2002). *¿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.

SERRANO, Enrique (1994). *Legitimación y racionalización. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*. Barcelona, Anthropos-UAM.

STENHAUSE, Lawrence (1985). *Investigación y desarrollo del currículo*. Madrid, Editorial Morata.

TENTI, Emilio (1982). "La educación como violencia simbólica: P. Bourdieu y J. C. Passeron", en Guillermo González *et. al. Sociología de la Educación*. México, Ed. Pax.

TIANA, Alejandro. "La evaluación de la calidad de la educación: conceptos, modelos e instrumentos. Consultado en <http://www.mec.es/cesces/seminario-2006/ponencia-tiana.pdf> (5/09/2007).

TIANA, Alejandro. "Tratamiento y usos de la información en evaluación. Programa Evaluación de la Calidad de la Educación", documento 5. Consultado en <http://www.ince.mec.es/cumbre/dl-05.htm> (11/09/2006).

TIMASHEFF, Nicholas (2003). *La teoría sociológica*. México, FCE.

TORANZOS, Lilia (1996). "Evaluación y Calidad" en: *Evaluación de la Calidad de la Educación*. Revista Iberoamericana de Educación. No. 10, enero-abril. España, OEI.

- TORGERSON, Douglas (1986). "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas". En AGUILAR, Luis F. *et. al.* (2003). *Op. cit.*
- TOURAINE, Alain (1994). *Crítica de la modernidad*. México, FCE.
- TOURAINE, Alain (2000). *¿Podremos vivir juntos?* México, F.C.E.
- UNESCO (1994). *Medición de la Calidad de la educación. ¿Por qué, cómo y para qué?* Vol. 1, OREALC-Chile.
- UNESCO, CEPAL y BID (2005). "Reunión interagencial sobre cooperación en financiamiento y gestión de la educación". (28 de agosto). Consulta en: <http://www.unesco.cl/esp/atematica/financedu/noticias/5.act?menu=/esp/atematica/financedu/>
- UNESCO, OREALC. "Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)". Consultado en: <http://llece.unesco.cl/esp/acerca/> (01/II/2006).
- VAILLANT, Denise (2004). *Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates*. PREAL, No. 31.
- VALVERDE, Gilbert "La interpretación justificada y el uso apropiado de los resultados de las mediciones" en RAVELA, Pedro *et. al.* (2000) *Los próximos pasos: ¿Hacia dónde y cómo avanzar en la evaluación de aprendizajes en América Latina?* Lima, Preal.
- VALVERDE, Gilbert (2005) "Mitos, controversia y política en la evaluación educativa de América Latina". Síntesis de la segunda ronda. (Comentarios al documento *Para comprender las evaluaciones educativas* de RAVELA, Pedro, ficha no. 5, Preal.
- VELÁSQUEZ, Víctor (2000). "Hacia una cultura de la evaluación. 1994-2000", en: *Memoria del quehacer educativo. 1995-2000*, México, SEP.
- VILLALPANDO, J. M. (1981). *Sociología de la Educación*. México, Porrúa.
- Weber, Max (2006). *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires, Amorrortu.
- WEILER, Hans (1996). "Enfoques comparados en descentralización educativa", en: Miguel A. Pereyra, *et. al.* *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. España. Ed. Pomares.
- WEISS, Carol (1990). *Investigación Evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*. México, Trillas.
- WINKLER, Donald y GERSHBERG, Alec (2000). *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina*. Chile. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. No. 10.
- WOLF, Laurence (1998). *Las evaluaciones educacionales en América Latina: avance actual y futuros desafíos*. Preal No. 11.
- WOLF, Richard (1990). *Evaluation in Education*. New York, PRAEGER.

ZABLUDOVSKY, Gina (2002). *Sociología y política, el debate clásico contemporáneo*. México, Ed. Porrúa y FCPyS-UNAM.

ZACCAGNINI, Mario César. "Reformas Educativas: Espejismos de innovación". OEI. Revista Iberoamericana de Educación. Consultado el 23/02/2006, en: <http://www.rieoei.org/deloslectores/338Zaccagnini.pdf>

ZEMELMAN, Hugo (1996). *Problemas antropológicos y utópicos del conocimiento*. México. Colmex. Así como el texto "El conocimiento como desafío posible". Conferencia grabada en el Colegio de México. Lunes 24 de septiembre de 2001. Cd. de México.