

## EVALUACIÓN Y GOBERNANZA

**ARCELIA MARTÍNEZ BORDÓN**  
COORDINADOR

**ANDRÉS EDUARDO SÁNCHEZ MOGUEL**

**PEDRO ALEJANDRO FLORES CRESPO**

**ROSA GUADALUPE MENDOZA ZUANY**

**TEMÁTICA GENERAL:** POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN Y SU EVALUACIÓN, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

### RESUMEN GENERAL DEL SIMPOSIO

La evaluación ocupa un lugar muy importante en las distintas reformas educativas que han emprendido varios países en años recientes. En el imaginario colectivo de los evaluadores e investigadores educativos está la aspiración de que la evaluación tenga un uso instrumental, y no sólo “iluminativo” (Tiana, 1997) y sus resultados sirvan para la toma de decisiones. Tal es la fuerza de dicho anhelo que, en los últimos años, se han creado institutos de evaluación educativa, algunos con carácter autónomo, para garantizar que los ejercicios de evaluación sean sistemáticos, pero, sobre todo, que ofrezcan una mirada imparcial. México no es la excepción. La reforma educativa de 2013 le dio autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, creado en 2002, y lo facultó para, entre otras cosas, coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, realizar mediciones y evaluaciones de los distintos componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional, así como emitir directrices, o recomendaciones de política, que contribuyan a orientar la toma de decisiones. Si bien la expectativa de que una mayor evaluación, la que realizan el INEE y otras instituciones, generará políticas más y mejor informadas, lo cierto es que persisten retos importantes para que esto ocurra. Retos que se pueden analizar desde el enfoque de gobernanza, el cual reconoce que “para gobernar un país hacia metas de bienestar se exigen más capacidades, actores y acciones que las del mero gobierno” (Aguilar, 2006: 73). Así, entre los principales retos que enfrenta la evaluación educativa, se encuentra el involucramiento de distintos actores sociales y políticos, que no sólo participen en la construcción de las evaluaciones, sino que sean usuarios de las mismas. Este simposio tiene como objetivo discutir los desafíos que enfrenta la evaluación para mejorar

la gobernanza del sistema educativo y hasta dónde esta aspiración es posible. Se discutirán los límites de la evaluación para informar la toma de decisiones y lo que se ha intentado y falta por hacer para que los distintos actores sociales, educativos y políticos, involucrados en el cambio educativo que la evaluación sugiere, participen tanto en el diseño, como en el uso de los resultados de las evaluaciones.

**Palabras clave:** evaluación educativa, gobernanza, uso de resultados, actores educativos, mejora educativa, directrices.

## Semblanza de los participantes en el simposio

### **COORDINADORA: ARCELIA MARTÍNEZ BORDÓN**

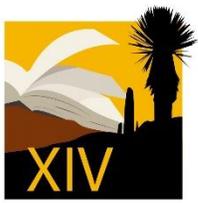
Arcelia Martínez es Doctora en política por la Universidad de York, Reino Unido. Maestra en Políticas Públicas y Licenciada en Ciencia Política por el ITAM. Actualmente es académica de tiempo completo y titular de la línea de Política y Educación en el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, de la Universidad Iberoamericana. Es experta en evaluación de políticas y programas educativos. Entre 2014 y 2017 se desempeñó como Directora General de Directrices para la Mejora de la Educación, en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en donde coordinó la elaboración de recomendaciones de política con el propósito de orientar la toma de decisiones.

### **ANDRÉS EDUARDO SÁNCHEZ MOGUEN**

Andrés Sánchez piensa que trabajar por la educación es trabajar por el mejor futuro posible. Licenciado en Psicología y Maestro en Psicología (UNAM). Ha impartido cursos sobre temas relacionados con la evaluación educativa a maestros e investigadores de educación básica y universitaria; ha participado en eventos académicos y publicado sobre temas referentes a evaluación educativa. Fue jefe de la Unidad de Programación y Evaluación, y profesor de Psicología en la UNAM Campus Iztacala. Fue subdirector de Pruebas de Matemáticas y Ciencias Naturales y luego director de Pruebas y Medición del INEE, y actualmente es Director General de Evaluación de Resultados Educativos también en el INEE.

### **PEDRO ALEJANDRO FLORES CRESPO**

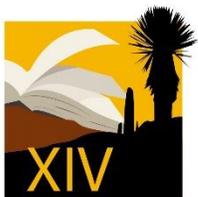
Pedro Flores Crespo es profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Querétaro. Sus principales áreas de investigación son el análisis de la política educativa y la relación entre educación y desarrollo humano. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (N2) y mantiene la columna "Universidad Crítica" en el portal electrónico *Educación Futura*. Es miembro del Comité Técnico Especializado sobre Usos de la Evaluación del INEE (2014-2018), fue electo como director de la *Revista Mexicana de Investigación Educativa* del COMIE (2013-2015) y de 2007 a 2009, fue



coordinador de redes temáticas de la *Human Development and Capability Association* que fundó el premio Nobel, Amartya Sen y la filósofa Martha Nussbaum.

### **ROSA GUADALUPE MENDOZA ZUANY**

Rosa Guadalupe Mendoza Zuany es investigadora en el Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana. Es doctora en Política por la Universidad de York, Reino Unido. Es coautora, junto con María Consuelo Niembro Domínguez, del libro "La educación indígena en Veracruz: diagnóstico y recomendaciones para la política educativa" (2017). En 2016, llevó a cabo la Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica, para el INEE. En 2012, coordinó la Evaluación Integral participativa y de política pública en educación indígena desarrollada en las entidades federativas, para la DGEI.



# TEXTOS DEL SIMPOSIO

## EL USO DE LOS RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES COMO CATALIZADOR DE LA GOBERNANZA

ANDRÉS EDUARDO SÁNCHEZ MOGUEL

Debo empezar por comentar que mi formación y mi experiencia corresponden a áreas muy distintas que las de mis colegas de mesa. Mis referentes son otros. Para poder vincular lo que voy a decir con el tema en el que me invitaron a participar, tengo la fortuna de haber leído borradores previos de las presentaciones de varios de ellos, de manera que, si se encuentran algunos términos e ideas comunes, no será coincidencia, y sí en cambio el deseo de complementariedad.

### Sobre la naturaleza de la evaluación

Mi punto de partida para el abordaje del tema será repasar los componentes que cualquier tipo de evaluación (incluso evaluaciones no educativas) debe tener para considerarse tal:

1. Debe tenerse identificada (y, a ser posible, definida) al menos una dimensión o característica a evaluar, asociada a determinado tipo de ser u objeto (facilitemos con ejemplos: la altura de una tabla, la mortalidad en la población de menores de 5 años, los aprendizajes de matemáticas en sexto de primaria). La calidad de la evaluación dependerá en parte de la calidad de la definición con que contemos.
2. Debe contarse con información sobre esa dimensión o característica respecto al tipo de ser u objeto que se quiere evaluar. Esta información puede ser completa o incompleta, precisa o imprecisa, directa o inferencial, cualitativa o cuantitativa. La calidad de la evaluación dependerá en parte del tipo de información con que contamos.
3. Debe considerarse un referente, que servirá como punto de contraste con lo que se sabe del ser u objeto a evaluar. El referente pueden ser otros seres u objetos de la misma naturaleza, o puede ser un referente teórico, como el deber ser.
4. Debe haber un proceso de contraste. La calidad de la evaluación dependerá en parte de la calidad del método de contraste que se utilice.

5. Debe haber un juicio de valor, surgido directamente del resultado del contraste. El juicio de valor puede ser justo o injusto, considerar elementos contextuales o no, guiarse exclusivamente por los datos reunidos para la evaluación, o tener un panorama más amplio. La calidad de la evaluación depende en parte de la calidad del juicio que se haga.

Anotaríamos un elemento más, que posiblemente no está asociado de manera directa con las definiciones clásicas de evaluación, pero que parece necesario, desde el punto de vista de la economía de procesos:

6. Debe haber un uso a los resultados de la evaluación. Este uso, además, debe significar hacer algo de mejor manera que si no se tuviera la evaluación, pues de otro modo, la evaluación carece de sentido. Si voy a hacer lo mismo con evaluación y sin evaluación, resulta más responsable no gastar recursos en evaluar.

Este repaso sirve para dar cuenta de que los procesos de evaluación difícilmente terminan en el momento en que se imprimen y distribuyen los informes de resultados. La impresión de informes de evaluación tendrá que cubrir necesariamente los puntos 1 a 4. En muchas ocasiones, también incluye elementos del quinto componente. Al menos dos de mis compañeros hablan hoy sobre las directrices que emite el INEE, como un acercamiento al sexto componente.

Pero en general, se pueden entender los informes de resultados de las evaluaciones como una partitura. Una partitura que está esperando ser comprendida e interpretada por un ejecutante. Un ejecutante que tal vez no se da por aludido, o que hay que construir y habilitar.

## ¿Hay un “eslabón perdido”?

En biología, se habla de un eslabón perdido cuando no comprendemos cuál es la transición entre dos organismos que sabemos que están genéticamente emparentados, pero de los cuales no tenemos un pariente común que constata esta cercanía. Respecto a la evaluación educativa ¿podríamos hablar de un eslabón perdido, de una figura, un actor, que se dedicara a interpretar los resultados de las evaluaciones y a pensar en cómo utilizar el conocimiento que dan esos resultados en acciones útiles? ¿Las directrices del INEE pueden ser la respuesta que llene el espacio del eslabón perdido?

En otras áreas del quehacer humano, tan diversas como la medicina o el arte, existen mecanismos notablemente consolidados para desarrollar usos casi inmediatos de los resultados de

las evaluaciones. Siempre me parece sorprendente lo rápido que se esparce entre los médicos el conocimiento sobre tratamientos, protocolos o criterios cuando se demuestra que éstos son benéficos para los pacientes. Me parecería digno de estudio entender cuáles son las correas de transmisión entre el saber y la acción que hay en este gremio, que lleva siglos aceitando este mecanismo. ¿Las revistas médicas, los congresos, los visitantes comerciales, los *abstract e index medicus* contribuyen a esta velocidad de transmisión y uso?

En el mundo del arte también es sorprendente lo velozmente con que se conocen y valoran o desechan los trabajos de artistas emergentes, lo automático que resulta tasar el mérito de un artista u otro a partir de referentes comunes. Pienso que posiblemente los críticos de arte muy acreditados son parte del mecanismo que permite que esto suceda, pero no he entrado a profundizar en el tema.

En educación, el uso de los resultados de las evaluaciones por los diferentes actores es una tierra llena de intuiciones, pero con un vacío muy importante en cuanto a datos. Hay pocos estudios en el país que muestren los usos que se dan a las evaluaciones educativas nacionales. No creo que debiera desarrollarse una figura específica para analizar las evaluaciones y utilizarlas, o diseñar modos de uso, más allá de las figuras ya existentes. Más bien, debemos buscar maneras de empoderar a las figuras ya existentes. A ese respecto, contribuiré en las siguientes viñetas con mis percepciones sobre los usos de las evaluaciones de diferentes actores, que aún no están fundadas en datos, más allá de lo que “se cuenta” o lo que “se percibe”. Digo que aún no están fundadas porque el INEE tiene en preparación un estudio sobre los usos de los resultados de las evaluaciones. Puede ser un tema interesante para la discusión ver si estas percepciones son similares a las de otros participantes en este evento. Enfatizo que lo que sigue son sólo mis percepciones, para abrir el diálogo:

- Asesores de las autoridades educativas nacionales conocen a detalle los resultados de las evaluaciones, pero la información que se provee no necesariamente concuerda con las necesidades de información que se tienen, ni les hacen sentido más allá de visibilizar grandes temas que ya se tenían identificados, con un poco más de detalle.
- Las autoridades educativas estatales utilizan los resultados de las evaluaciones de dos maneras, principalmente: cuando les son favorables, para hacer ver lo beneficioso que ha sido su administración; cuando no les son favorables, para hacer ver que tienen el problema analizado, y declarar que se están llevando a cabo acciones para resolverlo.

- Las autoridades escolares intermedias (supervisores, ATPs) son un completo misterio para mí.
- Las autoridades escolares y el colectivo de docentes asociados a una escuela tratan de entender los resultados, identificar si son favorables o desfavorables. Muchas veces los resultados les confirman cosas que ya sabían a partir de información propia. En general, sienten que el ejercicio externo no les aporta nada nuevo, y sí los somete a presión social. Hay una preocupación por “salir mejor” esta vez que las anteriores.
- Los padres de familia, en general, no revisan los resultados de las evaluaciones nacionales. Se llegan a enterar de que su escuela salió bien, o mal, porque el director lo comenta en alguna asamblea.
- Los medios de comunicación, reconociéndoles bastante avance en su desarrollo de análisis en los últimos 10 años, aún caen en la tentación de hablar de los resultados de las evaluaciones como si se tratara de justas deportivas: hay ganadores, perdedores, primeros, segundos y terceros lugares.
- Las organizaciones de la sociedad civil utilizan algunos de los resultados más elocuentes o más claros, para desarrollar ciertos mecanismos de denuncia, se establece cierta exigibilidad cuando se cuenta con datos duros.

A este respecto, agencias como el INEE deben ser muy autocríticas, y considerar que tal vez no están dando información relevante para los actores, o que están dando información relevante expresada de manera poco comprensible, y que, en todo caso, no se está facilitando un diálogo que permita utilizar los resultados de las evaluaciones para lo que mis colegas en esta mesa han llamado gobernanza educativa.

Para Aguilar (2008), “la gobernanza en sentido descriptivo alude a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos, y da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios”.

La mayor capacidad de decisión e influencia en los actores no gubernamentales, desde mi punto de vista, pasa necesariamente por una mayor capacidad de uso de la información resultante de las evaluaciones educativas por parte de los actores educativos ya existentes. En la medida en que los evaluadores logremos hacer reportes más comprensibles, con información más utilizable, sobre los temas que son necesarios para los tomadores de decisiones a nivel micro, meso y macro; en la medida en que los actores educativos empiecen a utilizar de manera cotidiana la información que ofrecen los estudios nacionales para dialogar, considerar opciones, desarrollar acciones; en la medida en que la opinión pública conozca los resultados de las evaluaciones y cuestione las acciones de gobierno a partir de lo que se sabe sobre el fenómeno educativo, habrá elementos para pensar que una gobernanza educativa, con diversidad de actores concurriendo en el diálogo y en la acción, es posible.

Pienso muy posible que los actores, los *tipos* de actores educativos, que extraigan sentido a las evaluaciones y desarrollen procedimientos para su uso en su ámbito de competencia, serán los que lograrán contribuir en la orientación y mejora de las políticas y los servicios educativos.

## Referencias

Aguilar Villanueva, Luis F. (2008). Gobernanza y gestión pública. México, Fondo de Cultura Económica, p.84. Visto en: documento sin título de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. URL: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>

Silva Laya, Marisol; Natalia D'Angelo; Luis Fernández Valdez; Osiris Martínez Valle, y Adriana Rodríguez Fernández (2012). El uso de los resultados de las evaluaciones del INEE por las autoridades educativas. Informe Final de Resultados. México, DF, INEE, Universidad Iberoamericana

## EVALUACIÓN, GOBERNANZA Y MEJORA EDUCATIVA: LOS LÍMITES DE LAS DIRECTRICES

ARCELIA MARTÍNEZ BORDÓN

### RESUMEN

En esta breve ponencia comparto cómo se pensó la construcción de directrices, de modo que su diseño maximizara la probabilidad de su aceptación y uso. Se buscó que éstas fueran pertinentes, por lo que se planteó que se elaboraran a partir de la evidencia arrojada por la investigación y la evaluación educativa, y que incluyeran las voces y visiones de los distintos actores educativos. Luego de resumir la ruta crítica para su formulación, señalo las dificultades de este proceso, sobre todo para hacer confluir las opiniones de actores, con intereses y visiones varias, sobre lo que se necesita, y lo que se puede, hacer para lograr el cambio educativo. Finalmente, a partir de los resultados obtenidos al día de hoy – tres directrices emitidas, aceptadas, pero en espera para ser implementadas - discuto la imperiosa necesidad que tiene el INEE de involucrar a legisladores, sociedad civil organizada y academia, en el proceso de monitoreo y seguimiento de las directrices, si es que en verdad se quiere hacer rendir cuentas al sistema educativo.

**Palabras clave:** evaluación, directrices, INEE, gobernanza, mejora educativa

Hasta enero del 2017, me tocó encabezar la Dirección General de Directrices del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, área encargada de formular recomendaciones de política, dirigidas a las autoridades educativas, con el fin de orientar la mejor toma de decisiones. En los tres años al frente del área de Directrices, coordiné la elaboración de la ruta para la construcción y emisión de directrices, del modelo para la evaluación de políticas y programas educativos, así como de las primeras tres directrices del Instituto, enfocadas a la mejora de la formación inicial de los docentes de educación básica y a la mejora de los programas y servicios educativos dirigidos tanto a los niños, niñas y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes, como a la niñez indígena.

La experiencia fue sin duda muy enriquecedora, en lo profesional y en lo académico, no sólo porque me tocó organizar el área, inventarla con mi equipo, sino también por el reto que suponía su construcción. Al iniciar mi trabajo en el INEE, mis colaboradores y yo estábamos muy conscientes de

que la mera emisión de directrices no mejoraría, en automático, la educación. Aunque había muchas expectativas, tanto fuera como dentro del Instituto, sobre la capacidad de las directrices para aumentar la calidad y equidad del sistema educativo, conocíamos lo que la literatura ya había señalado sobre los límites de la evaluación. De hecho, este es un viejo debate. Desde hace al menos un par de décadas, autores como Reimers y McGinn, en su fabuloso libro *Diálogo informado: el uso de la investigación para conformar la política educativa*, ya apuntaban las tensiones que existen para que la investigación -y la evaluación- educativa contribuya a informar la toma de decisiones.

Antes del INEE, ya había participado como Consejera Ciudadana en el Consejo de Evaluación para el Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF) y como evaluadora de distintos programas sociales y educativos. Por ello, sabía que recomendar es relativamente sencillo, y que el reto mayor está en que las recomendaciones se atiendan. Para que eso ocurra se requiere que éstas no sólo sean pertinentes, sino, y, sobre, todo viables. Que les hagan sentido a las autoridades, aunque no les gusten, pues a partir de ello tienen el potencial transformador que se espera de éstas.

Lo cierto es que muchos de los evaluadores aspiran a que sus investigaciones influyan, de una manera directa en la conformación de líneas y acciones de políticas, olvidando, a veces, las dificultades que esto entraña. Además, dicha expectativa se acrecienta con las demandas de distintos actores, incluidos la academia y la sociedad civil organizada, quienes, al conocer los presupuestos que se destinan a la evaluación, cuestionan que estos ejercicios sirvan para algo más que informar.

En el caso del INEE, también hay una enorme presión para que la evaluación se traduzca en la mejora del sistema educativo. Una de las primeras reuniones a las que asistí con otros Directores Generales, cuando inicié mi gestión en el INEE, en 2014, fue para revisar las observaciones que la Auditoría Superior de la Federación había hecho al trabajo realizado por el INEE en 2013. Entre las observaciones se encontraba la solicitud de aclarar cómo es que el Instituto estaba mejorando la educación a partir de la evaluación que realizó en 2013, concretamente a partir de las pruebas Excale (Exámenes para la Calidad y el Logro Educativo). Estas pruebas, que son el antecedente de Planea (Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes), tenían el objetivo de valorar los aprendizajes de los alumnos en las áreas de lenguaje y comunicación, y matemáticas. Ahora bien, ¿es posible mejorar la educación a partir de la elaboración y aplicación de pruebas de aprendizaje?

Aunque los resultados de las pruebas de aprendizajes permiten tener una radiografía de los niveles de logro de aprendizaje del currículo oficial, de los distintos grupos de población (las pruebas

permiten comparaciones entre estados, entre alumnos del ámbito rural y urbano, entre la modalidad indígena, comunitaria y general, etcétera), esta información resulta insuficiente a la hora de elaborar propuestas de intervenciones de política, que ayuden a corregir la mala educación. De hecho, ningún conjunto de pruebas y evaluaciones, por más completo o comprehensivo que sea, esto es, que incluya a los diferentes componentes, procesos y resultados del sistema educativo nacional, puede transformar, por sí mismo a la educación.

El hecho de contar con información sistemática y oportuna no garantiza, desafortunadamente, su uso. Se requiere de muchas otras cosas, entre las que se incluyen, sin duda, la voluntad política de quienes están al frente de las dependencias implicadas en los cambios de ruta que la evaluación sugiere, y su compromiso con el cambio; además de los presupuestos, tiempo y perseverancia para implementar las acciones e intervenciones para la mejora.

Dicho lo anterior, en este espacio me interesa aportar elementos al debate, no nuevo, sobre los límites de la evaluación; las dificultades que enfrenta para informar la toma de decisiones y tener un uso “instrumental”, no sólo “iluminativo” (Tiana, 1997); y, sobre la necesidad de involucrar a distintos actores, en una suerte de gobernanza evaluativa, para que ésta sea más pertinente y oportuna, y para que tenga posibilidades de incidir en la toma de decisiones. Ello, a partir de mi experiencia como evaluadora, y como responsable de la puesta en marcha del área de Directrices del INEE.

## **La ruta para construir directrices factibles**

Antes de emitir ninguna directriz, el área de Directrices se encargó de revisar la literatura relacionada con ejercicios de evaluación educativa y recomendaciones. Se constató que en prácticamente ningún país de América Latina o Europa existía una atribución parecida a la que le fue conferida al INEE. Esto es, de emitir recomendaciones de mejora, a partir de la evaluación, con el propósito explícito de orientar la toma de decisiones, de acuerdo con lo que señala el artículo 3° constitucional, en su fracción IX, inciso c. Además, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación indica que éstas deberán ser respondidas en un plazo máximo de 60 días naturales, si es que la autoridad no quiere hacerse acreedora a una sanción administrativa. De hecho, el que la misma Ley General de Educación señale, en su artículo 12, fracción XII, que la autoridad educativa deberá tomarlas en cuenta para su planeación y programación educativa, sugiere un uso “instrumental”, que no necesariamente inmediato, de la evaluación que realiza el Instituto.

Aunque el marco legal es claro respecto al propósito de las directrices (y las evaluaciones), y está en perfecta sintonía con lo que se conoce como “política basada en evidencia”, es importante señalar que ésta última supone una serie de acuerdos, tomados o encabezados desde la autoridad educativa, para que la evaluación e investigación educativa informe, deliberadamente, la toma de decisiones. Sin embargo, ni las directrices, ni las otras atribuciones que le fueron conferidas al INEE, fueron, en principio, una idea de la autoridad educativa, sino de los legisladores.

En virtud de lo anterior, en el área de Directrices pensamos que no sería suficiente tener directrices basadas en evidencia, es decir, en toda la información que ya producía el INEE, sino que las propuestas que estas incluyeran le hicieran sentido tanto a las autoridades a quienes se iba a recomendar como a los destinatarios finales de dichas recomendaciones. Se buscó, por tanto, que el proceso de construcción de las directrices fuera legítimo, y lo menos cuestionado posible. ¿Se logró? ¿Qué faltó? ¿Qué se puede aprender de los primeros ejercicios de emisión de directrices? Antes de reflexionar sobre ello, a continuación, resumo los elementos centrales del modelo o ruta que el INEE ideó para elaborar sus directrices.

## **Lo primero: caracterizar el problema educativo que se quería resolver**

La primera actividad en la elaboración de cualquier recomendación es ubicar el problema público que se quiere atender. Ello implica responder las siguientes preguntas: ¿Cuál es la dimensión del problema que se quiere resolver? ¿A quiénes afecta? ¿Cómo les afecta? ¿Tenemos información sobre el problema en cuestión? En el caso de las directrices, el INEE ya contaba con información valiosa que revelaba los graves problemas de calidad y equidad educativa del sistema.

Además de elaborar indicadores educativos sobre cobertura, equidad y gasto, entre otros, el Instituto ha levantado distintas pruebas para medir los aprendizajes relevantes de los estudiantes, a partir de lo cual se puede ubicar a los alumnos en distintos niveles de desempeño, de acuerdo al dominio que alcanzan del currículum obligatorio. Asimismo, cuando se plantearon las segundas directrices, ya se contaba con información sobre las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje de las escuelas, representativa a nivel nacional y por modalidad educativa.

## **Después: mapear y evaluar la acción pública, así como las recomendaciones previas**

Aunque la información disponible mostraba una fotografía de los gravísimos problemas de desigualdad educativa que afectan a México, faltaba información respecto a lo que estaba haciendo el Estado mexicano para abatir dichos problemas. Es decir, era necesario mapear qué acciones de política, e intervenciones y programas específicos, existían, y si éstos ya habían sido evaluados, para que las recomendaciones no partieran de cero o plantearan propuestas o acciones que ya estuvieran en curso, y que, por tanto, fueran fácilmente cuestionadas.

Así, se pensó como segundo paso del modelo de directrices hacer una revisión, lo más exhaustiva posible, de los programas e intervenciones educativas vigentes, articuladas o no, enfocadas en la atención del problema en cuestión, así como las evaluaciones disponibles y otras recomendaciones que ya se hubieran emitido. Ese ejercicio no resulta sencillo, en virtud de que en los últimos años muchos programas se han compactado y agrupado en distintas bolsas presupuestales, motivo por el cual, además, no es fácil ubicar los presupuestos específicos que se destinan a distintos grupos de población.

## **Finalmente: debatir las propuestas y sus posibles alcances con los distintos actores involucrados**

Si bien los primeros dos grandes pasos parecían indispensables, y para algunos serían suficientes, se planteó que un elemento vital del modelo debería ser la interlocución directa con distintos actores clave, para que las propuestas que sugirieran las directrices fueran legítimas, retomaran las preocupaciones y propuestas tanto de los actores implicados en el diseño e implementación de las acciones de mejora, como las de los destinatarios finales, y, en consecuencia, fueran más fáciles de atender. Se buscó, por tanto, una construcción participativa, tanto del problema que quería atenderse con la emisión de las directrices, como de las propuestas y soluciones.

A la luz de la experiencia vivida para la elaboración de los tres conjuntos de directrices que me tocó coordinar, puedo señalar que éste paso es el más difícil. El INEE tiene que fungir como un intermediario entre voces discordantes y disonantes. Y es que había que “conciliar” las demandas, legítimas, de grupos de la sociedad civil organizada, maestros, y academia, con las preocupaciones, también legítimas, de funcionarios de nivel medio e implementadores, que señalaban que todas las

propuestas eran loables, pero poco viables, si no venían acompañadas de presupuestos, tiempo y todos los recursos necesarios para echarlas a andar.

También es cierto que la consulta con distintos actores tiene límites. No sólo es muy difícil conciliar las agendas y propuestas de todos los actores consultados, sino que a veces, es imposible prolongar estos ejercicios de debate, como se quisiera. Así que llega un momento en el que INEE tiene que emitir las directrices, sabiendo que para muchos actores éstas no reflejarán lo que dijeron en uno u otro espacio de interlocución.

A partir de ello, hace poco varios investigadores y funcionarios coincidimos, en un foro organizado en marzo pasado por el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE) de la Universidad Iberoamericana - justamente para debatir los contenidos y alcances de las *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas* -, que aunque los documentos de directrices pueden verse como un piso mínimo, o un faro que puede guiar el diseño de intervenciones para el cambio, también deben verse como documentos vivos, sujetos a críticas y modificaciones, a debate.

Ahora bien, ¿dicha ruta fue suficiente para garantizar la atención de las directrices? La evidencia indica que no. Pero esto es lo que se esperaba. Es decir, se previó que las directrices no serían rechazadas, pero que su aceptación sería apenas el comienzo de un camino que enmarcara posibles rutas para la mejora.

## **El INEE no puede solo: es necesaria una gobernanza evaluativa**

Hasta ahora, las directrices han tenido más un uso iluminativo, arrojando luz sobre los distintos problemas y realidades por todos conocidas. En el caso de las primeras directrices: la necesidad de rediseñar la oferta educativa de las escuelas normales, sus planes y programas de estudio, los procesos de entrada y promoción de los formadores de docentes; todo para hacer también más atractiva la profesión docente. Sin embargo, a casi dos años de haberse emitido las primeras directrices, pocas cosas han cambiado. No se han desencadenado las acciones sugeridas en los aspectos clave de mejora que se incluyen en el documento de directrices, entre los que destaca, como actividad de arranque, el que las autoridades educativas de los estados sean convocadas a una serie de reuniones lideradas por la federación, para debatir los cómo del cambio.

Pero, ¿quién es responsable de esto? ¿El INEE debe asumir la responsabilidad ante la falta de acciones concretas para la mejora? ¿No es la autoridad quien tendría que utilizar esta información para su planeación y programación educativa, como lo marca la Ley General de Educación? ¿A quién más se puede convocar a este llamado para la rendición de cuentas?

El debate sobre la utilidad de la evaluación y su capacidad para influir y mejorar los sistemas educativos cobra especial relevancia al analizar lo que ha ocurrido con las directrices. Este atraviesa a los mismos investigadores y evaluadores educativos, y es que mientras que “algunos evaluadores consideran que su función consiste básicamente en examinar cuidadosamente la realidad que analizan, aplicar métodos y técnicas apropiadas para profundizar en ella y ofrecer una descripción y una valoración ajustada de su situación y estado”, para otros, en cambio, “su actuación no puede desligarse del objetivo de mejorar la realidad que evalúan”. (Tiana, s/f: pp. 22).

De hecho, como lo señala Tiana (s/f), aunque la evaluación debe diseñarse pensando en la mejora y no quedarse en un mero ejercicio analítico, es riesgoso pensar que la evaluación sea la hoja de ruta para el cambio. Justamente a partir de esto, es que señalo que, el trabajo que realiza el INEE no puede, por sí solo, mejorar la educación. Aunque en el imaginario de muchos actores está esa aspiración, lo cierto es que una vez que las evaluaciones se han realizado y hecho públicas, tienen que ocurrir otra serie de intermediaciones—entre el INEE, la autoridad federal y local, y otros actores del sistema educativo- para que éstas se lean, se entiendan, se acepten, y se utilicen.

Para el caso concreto de las directrices, se necesita, como se previó en el “Modelo para la construcción y emisión de directrices” que distintos actores participen tanto en el diseño de éstas y de las evaluaciones que las sustentan, como en las acciones para su difusión y seguimiento. Se requieren las voces —críticas y de apoyo- de otros actores, incluidos el legislativo, la academia y la sociedad civil organizada, y que estos estén pendientes o ayuden directamente a realizar el monitoreo de lo que ocurra, en la federación, y en los estados, a partir de la emisión y aceptación de las directrices, por parte de las autoridades. Se necesita, en otras palabras, una suerte de gobernanza evaluativa, en donde confluyan distintos actores clave, antes, durante y después de la hechura de evaluaciones y directrices.

Fui testigo de que el INEE sostuvo, y sostiene, innumerables reuniones, de carácter técnico e informativo, con los responsables de los niveles y programas educativos del ámbito federal y local, en las que se busca conciliar los objetos y alcances de las evaluaciones que realiza, pero también de

presentar los resultados de las mismas. De hecho, el Instituto no sólo ha involucrado a distintos actores en el diseño de las evaluaciones que dan sustento a las directrices, sino que también ha promovido la firma de dos acuerdos de colaboración con los estados para que, estos, de manera articulada, promuevan intervenciones educativas que atiendan las recomendaciones y aspectos clave de mejora que éstas sugieren -el más reciente se firmó en abril, con los estados de Baja California, Baja California Sur, Guerrero, Oaxaca, Sinaloa y Sonora, a propósito de las *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes hijos de familias de jornaleros agrícolas migrantes*, emitidas en agosto de 2016.

Si bien es cierto que los cambios que las directrices sugieren requieren de tiempo, por lo que en el corto plazo no sería posible ver resultados concretos, también lo es que el cambio no se debe dejar a la buena voluntad. El INEE, por tanto, está obligado a dar seguimiento a lo que ocurra, a partir de que emite sus directrices, y a tener un sistema de alertas, para detectar si lo que éstas proponen ayuda a moldear la toma de decisiones, y en qué medida.

Ahora bien, aunque no es claro hasta dónde puede y debe llegar el INEE en este sentido, parece que éste sí debe promover una gobernanza evaluativa, que anticipe y promueva el uso de sus evaluaciones y directrices. Sin duda, el INEE debe reflexionar sobre ¿qué otras cosas se necesitan para promover el uso de sus evaluaciones y directrices? ¿Si lo que está haciendo, lo está haciendo bien? ¿Qué otros actores podrían participar en la promoción y vigilancia del uso?

Bracho (2016) señala que cualquier ejercicio de evaluación debe incluir, en su diseño mismo, los usuarios y usos potenciales. Como he señalado a lo largo de este texto, para el caso de las directrices, el INEE lo hizo, pero los resultados siguen siendo poco halagüeños, por lo que, aún queda un camino largo por andar para que las directrices no sólo se acepten, sino que marquen una verdadera ruta para la transformación educativa.

## Comentarios finales

En esta última parte refiero que en las directrices se encuentra alojada una de las mayores expectativas sobre el INEE: que la evaluación que produce sirva para mejorar la calidad de la educación de este país. Quizá por ello, éstas han sido objeto de varias críticas, la mayoría de estas, relacionadas con sus alcances y desafíos.

Por ejemplo, cuando se emitieron las *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*, las primeras en la historia del Instituto, hubo quienes las calificaron de “descafeinadas” porque, se decía, que no confrontaban o interpelaban, de manera contundente, a las autoridades a quienes éstas se dirigían. En el otro extremo, hubo maestros que señalaron que las directrices buscaban acabar con las normales, prestándose a un juego sucio para privatizar la educación superior.

Claramente la emisión de las primeras directrices generó debates encontrados. No sólo por el tema –la mejora de las normales- sino porque esta era una atribución nueva, encomendada a un órgano que recién adquiriría su autonomía. Como ya señalé, el legislativo le confirió esta responsabilidad al INEE, sin consultar a la autoridad educativa si estaba de acuerdo. No es de extrañar, pues, que las primeras directrices, se hayan leído, por algunos, como una afronta a la autoridad, y no como propuestas hechas, de buena voluntad, para la mejora. Otros actores, sin embargo, sobre todo aquellos que esperan una actitud del INEE más confrontadora, hubieran deseado otro tipo de documento.

También se ha cuestionado que no es claro cómo se construye la agenda de directrices, es decir, porqué se selecciona un tema u otro. Sobre ello, me parece importante comentar que, al menos durante mi encargo en el INEE, definir los temas no era una tarea sencilla, en parte porque hay una larga fila de cosas y problemas sobre los que es posible y urgente emitir recomendaciones. Con todo, había que empezar por algún lugar, y éste debía ser sin duda, uno que interpelara a la misión del INEE, comprometida con la búsqueda de la igualdad social y la equidad educativa.

De hecho, para resolver la selección de los temas que deben priorizarse en dicha agenda, en alguna ocasión, algunos de los integrantes del Consejo Técnico de Evaluación de Política y Programas Educativos, uno de los órganos colegiados del Instituto, señalaron que sería muy importante que el INEE contara con un diagnóstico sectorial, que diera elementos para elaborar una agenda de emisión de directrices. Si bien no se ha hecho un diagnóstico de esta naturaleza, el INEE ha avanzado, a través de la evaluación de políticas y programas, en el mapeo de intervenciones y programas educativos destinados a atender distintas problemáticas educativas - se destacan las evaluaciones de políticas para la atención educativa de la niñez migrante e indígena; para abatir la deserción escolar en el nivel medio superior; y para mejorar la oferta de formación continua.

Sin duda, temas, urgentes, hay muchos. Con todo, eventualmente, una vez que el INEE haya evaluado las principales intervenciones de política, a las que se destinan cantidades importantes de recursos y burocracias, éste se puede mover a la evaluación de acciones e intervenciones que tengan un aterrizaje más directo en la escuela. Considero que dicho abordaje tendría varios adeptos, sobre todo entre aquellos que pensamos que los grandes cambios se dan en la escuela.

En este punto es muy importante anotar que quizá la apuesta por el cambio, sólo a partir de las directrices, es muy ambiciosa, porque implica ajustes a nivel macro y meso, en donde deben confluir muchas voces y acuerdos. Podría pensarse en cambios a pequeña escala, a partir de intervenciones piloto, cuya sistematización y evaluación muestre sus bondades y necesidad de réplica. ¿Podría el INEE moverse a una agenda de evaluación y sistematización de prácticas locales, y, escolares, que a su vez desemboque en directrices a nivel micro?

Para finalizar quiero señalar que la crítica más importante a las directrices la constituye, justamente, su talón de Aquiles: que no tengan un uso instrumental en la hechura de intervenciones y acciones educativas. Esto, sin embargo, como ya he señalado, es un tema difícil de resolver. Para que ello ocurra se requieren muchas intermediaciones con distintos actores, mucho diálogo, un diseño que lo anticipe y más y más diálogo. Sin duda, desde el INEE y la academia deben promoverse más investigaciones y estudios, como el coordinado por Sandoval-Hernández (2016) - este en particular referido a los posibles usos de Planea - que permitan un mayor entendimiento de lo que se necesita hacer y con quién/quienes para que la evaluación y las directrices abonen a la mejora. La agenda de investigación en este sentido es amplia, compleja y retadora.

## Referencias

- Bracho, Teresa (2016). "Usos efectivos para la mejora: ¿cómo hacemos para que esto ocurra?", *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, INEE, pp. 38-41.
- Flores-Crespo, Pedro (2013). "El Enfoque de la Política Basado en Evidencia. Análisis de su utilidad para la Educación en México", *Revista Mexicana de Investigación Educativa (México)*, vol. 18, núm. 56, enero – marzo, pp. 265-290.
- INEE (2015). "Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa", México: Autor. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/directrices/ruta.pdf> [Fecha de consulta: febrero de 2017]

- Martín, Elena y Felipe Martínez Rizo (coords.) (s/f). *Avances y desafíos en la evaluación educativa. Colección Metas Educativas 2021*. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos/Fundación Santillana.
- Martínez Bordón, Arcelia (2016). "Las directrices del INEE: construyendo puentes entre la evaluación, su uso y la mejora educativa", *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, INEE, pp. 56-61.
- Reimers, Fernando y Noe McGinn (2000). *Diálogo informado. El uso de la investigación para conformar la política educativa*, México: Centro de Estudios Educativos.
- Sandoval-Hernández, Andrés (coord.) (2016) *Experiencias internacionales sobre el Uso de los Resultados de Evaluaciones Educativas*. México: INEE.
- Silva Laya, Marisol (2012). *El uso de los resultados de las evaluaciones del INEE por las autoridades educativas*, México: INEE-Universidad Iberoamericana Ciudad de México.
- Tiana, Alejandro (s/f). "Evaluación y cambio educativo: los debates actuales sobre las ventajas y los riesgos de la evaluación", en Elena Martín y Felipe Martínez Rizo (coords.) *Avances y desafíos en la evaluación educativa. Colección Metas Educativas 2021*. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos/Fundación Santillana.
- Tiana, Alejandro (1997). *Tratamiento y usos de la información en evaluación*, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia. Disponible en <http://caedofu.tripod.com/doc/tiana.pdf>
- Weiss, Caroline (1998). "Have We Learned Anything New About The Use of Evaluation?", *American Journal of Evaluation*, vol. 19, núm. 1, pp. 21-33.

## EQUIDAD, GOBERNANZA Y AUTORIDAD EDUCATIVA

PEDRO ALEJANDRO FLORES CRESPO

### Equidad y gobernanza

Las directrices sobre la educación de los indígenas constituyen el tercer paquete de recomendaciones que ha hecho el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación desde su constitución como un órgano constitucionalmente autónomo.

Si recordamos, las primeras directrices fueron sobre la formación de los profesores en septiembre del 2015 y las segundas aparecieron, un año más tarde, en agosto para posicionar el tema de la educación de niños cuyas familias trabajan temporalmente en el campo y son migrantes.

Las directrices, en general, constituyen una respuesta a la presión social que desde hace años tiene el INEE. Derivado de un marco de vigilancia cada vez más exigente, varias voces – por cierto, no siempre académicas – propugnaban que el Instituto hiciera recomendaciones para mejorar la educación y las políticas.

A varios miembros del entonces Consejo Técnico, esto nos parecía una solicitud válida y legítima pero no siempre factible. Algunos argumentábamos que el riesgo de caer en la “falacia racionalista” de la que habla Giandomenico Majone en su libro sobre evidencia y argumentación de las políticas, era grande. Asumir que las teorías o las evaluaciones son tan poderosas que bastan para determinar por sí solas el curso de los acontecimientos, era un despropósito.

La elaboración de políticas, bien aclara Majone, no sólo es un ejercicio puramente intelectual. A las acciones públicas las cruzan, siguiendo con este autor, “elecciones políticas y morales en un contexto caracterizado por normas, creencias, metas e influencias que difieren de las que caracterizan a una comunidad académica”.

¿Qué camino quedaba entonces? ¿Lanzar recomendaciones para tratar de atenuar la presión social a riesgo de recibir respuestas meramente formales – o deslindes - de las autoridades educativas?

En su momento, varios advertimos lo complicado y desgastante que podría ser esto para el INEE; pero tampoco era una opción quedarse callados dadas las altas expectativas que se tenían del Instituto y, sobre todo, ahora, dado el cuantioso presupuesto público que recibe. Alrededor de mil

millones anuales lo que equivale al presupuesto cada vez más menguante de universidades públicas como la mía.

Éstas son entonces las primeras coordenadas que se pueden identificar en donde se circunscriben las directrices del Instituto. Por un lado, una creciente exigencia social y política por mejorar la calidad educativa y por otro, cuestionamientos a la función evaluativa del Instituto y a la manera en que produce, con su autonomía y recursos (intelectuales y financieros), información relevante.

### **Sobre la autoridad y los receptores de la directriz**

Las directrices sobre la educación de los indígenas vuelven a enfatizar – como lo hicieron las recomendaciones sobre niños de jornaleros migrantes - el tema de la equidad. En el INEE, algunos están genuinamente preocupados por las injustificables desventajas que enfrentan los diversos grupos y poblaciones del país y esto, desde un punto de vista ético, es notable y valioso. La atención está puesta en las personas, en los individuos que forman grupos; no en los programas, escuelas o materiales.

Que un órgano de evaluación priorice la equidad entre individuos es algo que no se debe pasar por alto en el debate educativo actual. Pero pese a este acierto, es pertinente preguntar *cómo el genuino interés del INEE por la equidad se corresponde con las aspiraciones y necesidades de los individuos a los que están dirigidos las directrices.*

Si bien se dice que se hizo una consulta con los grupos indígenas para poder formular y sustentar las directrices, el modelo del Instituto determina que los destinatarios de las directrices son las autoridades y las instituciones educativas y los “receptores finales” – así dice literal - de las acciones que se llevan a cabo son, en este caso, la niñez y juventud indígena.

A mi juicio, hacer destinatarios a las autoridades educativas de las directrices resuelve el punto de recomendar cosas al tomador de decisión, pero el supuesto de que la autoridad es el actor por antonomasia de resolver los problemas sociales por medio de la evidencia o la evaluación, demanda una consideración más profunda.

Bajo una idea de gobernanza clásica, esperábamos que, en el caso de las directrices sobre la formación inicial de los maestros, el INEE dotara a las autoridades federales de un recurso técnico

e intelectual para poder cumplir con un propósito que, asumíamos, ambas autoridades compartían y que era la profesionalización docente.

Pensábamos que la gobernanza consistía en un marco de interdependencia entre actores y que cada actor dependía de los recursos del otro para lograr los objetivos comunes de política, no obstante, la respuesta de la autoridad federal apuntó en otro sentido: la SEP dijo que la formación inicial de los maestros, en específico, la elaboración de planes y programas de estudio, no le corresponde al INEE por ser parte del subsistema de educación superior. Incluso algunos agudos observadores del acontecer educativo como Roberto Rodríguez dedujeron que podía haber invasión de competencias del Instituto.

La respuesta y reacción de la SEP revela, en cierto sentido, la concepción del poder que tiene la autoridad federal, en específico, la Secretaría de Educación Pública y que *no parece* guardar consistencia con alguna noción clásica de gobernanza, pese a lo que se anuncia sobre este “eje” en el Nuevo Modelo Educativo presentado en marzo.

Desde hace tiempo, diversos especialistas en administración pública y ciencias políticas se han hecho la pregunta de cómo se forma la gobernanza y rechazan dar por sentado que suplió totalmente al gobierno vertical o que es invariablemente distinto a éste. Jonathan Davies, de la Universidad de De Montfort, por ejemplo, ha sostenido que las decisiones dentro del esquema de redes de política o de gobernanza, siguen siendo procesadas de manera vertical y con un fuerte tinte tecnocrático, de lo cual, por cierto, también se ha acusado al INEE en las escuelas normales.

Asumir entonces que la autoridad educativa federal reconoce un esquema de gobernación horizontal e interdependiente en donde las directrices pueden ser el aceite que hace funcionar esta maquinaria, tiene que revisarse detenidamente. Dado que las directrices, por ley, no tienen carácter de obligatorias, no habría porque esperar que las autoridades, por sí mismas, las asuman y hagan realidad. Seguramente, y como lo han hecho, van a responder antes de los 60 días naturales que manda la Ley, pero esto no asegura que se cambien las condiciones en donde se crea – y recrea - la mala educación, entonces, ¿qué podemos hacer en un contexto político y de políticas plural e ideológicamente diverso?

## Pistas para mejorar directrices

¿Habrá la posibilidad de que ciertos grupos sociales, organizaciones civiles, sectores empresariales y medios periodísticos se apropien del contenido de las directrices y presionen a las autoridades federal y estatal a cumplirlas? ¿Afecta la reputación de las y los secretarios de educación ignorar la voz de un órgano técnico y constitucionalmente autónomo? ¿Cómo podríamos elevar el costo de que las autoridades *no utilicen* las recomendaciones de política que hace el INEE? Trataré de responder a esta última pregunta dando tres pistas con el ánimo de que las discutamos entre todos.

Primero, habrá que repensar cómo las directrices pueden ser socialmente validadas, por tanto, aceptadas por los grupos de individuos que buscan proteger. Esto con el ánimo de dotarlas de mayor pertinencia social – no sólo técnica - y tratar de crear una presión política mucho más fuerte sobre la actuación de las autoridades, a quienes lógicamente no las va a mover el dato o la recomendación técnicamente válida, sino cuando su reputación y recursos materiales y simbólicos se vean mermados. Una idea mucho más elaborada de la autoridad educativa es necesaria cuando hablemos de la emisión de directrices desde el INEE.

La necesidad de repensar la noción de autoridad tiene su sustento en hacer de la equidad un compromiso social y esto no es mera retórica o demagogia académica.

La ampliación de libertades humanas de los grupos en cuestión (indígenas, jornaleros o maestros) puede verse como un compromiso social, recomendaría Amartya Sen, y para ello es necesario trabajar más allá de lo que realiza el estado.

Habrá entonces que involucrar a otras instituciones políticas y sociales, considerar, dice Sen, los arreglos que existen en la comunidad, hacer partícipes a organizaciones no gubernamentales, darles espacio a los medios de comunicación y a las instituciones que permiten el funcionamiento de los mercados y de las relaciones contractuales. En este sentido, pensemos: ¿qué implicaciones judiciales podría tener obviar las recomendaciones del INEE en términos de cumplimiento al derecho a la educación de calidad? Esto nos mueve a imaginar un esquema de gobernanza distinto en donde los instrumentos de exigibilidad no sean sólo legales, sino también sociales y simbólicos. Esto es, las reglas informales de las que hablan algunos neo-institucionalistas.

La segunda pista que quiero proponerles es renovar los espacios de vigilancia social y crítica pública. Esto, lógicamente, lo tendrán que hacer sectores no gubernamentales y asociaciones con recursos legales y capacidad de movilización política y mediática. Me imagino, por ejemplo, la

instauración de observatorios ciudadanos de la educación que verifiquen quién acusó de recibo de las directrices, qué autoridad respondió positivamente, qué gobierno del estado se negó y bajo qué argumentos y algo más interesante, cómo la sociedad — intelectuales, empresarios, prensa, investigadores, sindicatos, líderes de opinión— de cada estado hizo suyas las directrices del INEE. No es muy inteligente que una autoridad educativa asuma una directriz si los ciudadanos la ignoran o incluso, por distintas razones, la rechazan.

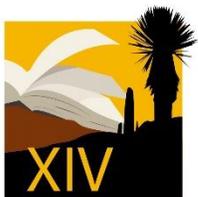
Las directrices pueden entonces ser más que una recomendación basada en evidencia de alta calidad o en criterios técnicos. Quizás los ciudadanos las podamos convertir en materia de discusión pública, por un lado y por el otro, en un insumo para realizar ejercicios de rendición de cuentas mucho más sofisticados.

Tercera y última pista para tratar de elevar el impacto de las directrices. Habría que preguntar qué racionalidad dentro del INEE las construye, sugiere y apuntala. ¿Por qué emitir ahora directrices sobre indígenas y niños migrantes y no sobre personas con capacidad diferente o sobre gasto público? No se trata de disputar temas por mera simpatía, sino de rastrear la racionalidad técnica de un instituto que es autónomo y con recursos intelectuales y técnicos para infligirle shocks a la manera inercial con que en ocasiones opera el Sistema Educativo Nacional.

En este sentido, pregunto: ¿qué relación existe entre el grado de aceptación de ciertas directrices y temas políticamente urgentes como el del financiamiento público o el rezago educativo que rebasa los 30 millones de personas?

Aunque las directrices sobre indígenas y niños provenientes de familias jornaleras hacen bien en llamar la atención en grupos en condiciones de desventaja histórica, no es claro qué criterios posicionaron a estos temas sobre otros socialmente igual de relevantes. ¿Era que había mayor información al respecto? ¿Había meta-evaluaciones de los programas más rigurosas para iniciar con estos temas? ¿O acaso se leyó una oportunidad para colocar esos temas en el Nuevo Modelo Educativo, como aparentemente sí ocurrió?

Estoy consciente de las desigualdades inveteradas e injustificables que enfrentan los indígenas de México y repito, no se trata de una disputa entre temas o grupos; sino más bien deseo que pensemos y discutamos cómo podemos enlazar la valiosa función evaluativa del INEE con la mejora de la práctica escolar y de la efectividad de las políticas, que finalmente redundan en mayor bienestar individual y social.



Para concluir diría que en la medida en que el poder se dispersa, los actores que pensamos como “autoridad” están limitados para promover, de manera efectiva y dentro del cauce democrático, la equidad o cualquier otro noble fin. La función es pública, no personal.

Por esta razón, me atrevo a pensar antes ustedes que no basta la calidad de la evaluación, la base científica de una directriz o la genuina simpatía por un grupo social determinado. La tarea de ligar la evaluación con el mejoramiento de las políticas y el bienestar individual y social pasa necesariamente por la construcción de un esquema interrelacional mucho más democrático y abierto y ese esquema de gobernanza o “gobernación” – como le gusta decir a Carlos Ornelas - aún está por construirse. Creo que la discusión de las directrices es un buen comienzo en este camino.

# EXPECTATIVAS SOBRE LAS EVALUACIONES DE POLÍTICA EDUCATIVA PARA POBLACIÓN INDÍGENA: DISCREPANCIAS ENTRE ACTORES EDUCATIVOS EN EL ÁMBITO LOCAL

ROSA GUADALUPE MENDOZA ZUANY

## Introducción

La evaluación de políticas educativas constituye un elemento fundamental de la gobernanza (Aguilar, 2006), si, 1) su uso instrumental contribuye a mejores diseños e implementaciones por constituir insumos potenciales para la mejora de la atención educativa, y si 2) incorpora las voces – sobre todo las de los maestros y directivos – de los actores educativos que colaboran aportando datos, valoraciones y recomendaciones, no sólo la del “experto evaluador”. Sin embargo, muchas evaluaciones se convierten en requisito de una mal entendida transparencia y rendición de cuentas. Y, por otro lado, los sintéticos formatos en los que se enmarcan los resultados conducen a la disolución de las voces de dichos actores en un afán de generalizar y dirigir las recomendaciones a las autoridades educativas federales y estatales, omitiendo la generación de recomendaciones que impacten la micro-implementación de las políticas en las escuelas. De entrada, advierto que considero a la evaluación de políticas educativas como un tipo de investigación educativa para la cual se han identificado y analizado obstáculos y retos para su valoración y uso por parte de tomadores de decisiones (Bracho, 2010; Zorrilla, 2010; Flores Crespo, 2009; Muñoz Repiso, 2005; Tello, 2016; Latapí Sarre, 2008).

En este marco, un asunto central es reconocer y analizar las expectativas de los actores educativos que son consultados para la recolección de datos, dadas sus diferencias en cuanto a la importancia que le atañen a la inclusión directa de sus voces, la utilidad y el uso efectivo de las evaluaciones, como mencioné, en el diseño y la implementación (macro, meso y micro) de las políticas. En el marco de una evaluación de política educativa para la atención de la niñez indígena en el nivel básico (INEE, 2016) y de la elaboración de un diagnóstico estatal sobre educación indígena en el estado de Veracruz (Niembro Domínguez y Mendoza Zuany, 2017), se identificaron expectativas de los actores educativos en el ámbito local (estatal) que participaron (proveyendo información,

diagnosticando sus acciones y generando recomendaciones) y a los que van dirigidas dichas evaluaciones en cuanto a su contenido y su uso. Se clasifican en dos tipos de actores educativos: 1) meso-implementadores (personal técnico de educación indígena, coordinadores de programas) y 2) micro-implementadores (asesores técnico pedagógicos [ATP], jefes de sector, supervisores, directivos y docentes).

El objetivo de esta ponencia es analizar las expectativas encontradas y las discrepancias entre esos dos tipos de actores. Los datos emergen de mi trabajo de campo como evaluadora en ambos casos, en el que pude interactuar con los actores a través de la conducción de entrevistas a meso-implementadores y grupos de discusión con micro-implementadores de políticas educativas para población indígena.

Las expectativas identificadas fueron expresadas explícitamente sobre todo por parte de *micro-implementadores* que participaron en grupos de discusión. Se refieren sobre todo a que los resultados expresen directamente sus voces, sin filtros ni generalizaciones; y a que los resultados sean utilizados para generar cambios en las políticas. Este ejercicio para la mayoría de los participantes en los grupos de discusión representó una oportunidad de “participar” (reconociendo que se trata de un concepto problemático y a debate). Por otro lado, en el caso de los *meso-implementadores* se pueden identificar dos subtipos tomando como criterio de clasificación el tipo de colaboración con las evaluaciones: 1) aquellos que coadyuvan a la realización de la evaluación con apoyo a través de contactos, datos, redes, etc., así como la facilitación de trámites para el acceso en el aparato gubernamental (ej. para la organización de los grupos de discusión), y 2) aquellos que se muestran indiferentes, escépticos o incluso se posicionan como adversarios al no proporcionar información, dificultar el proceso de investigación del evaluador, y que ignoran los resultados.

## Expectativas de los micro-implementadores

Las voces de los sujetos participantes pueden diluirse en los informes de evaluación que tienden a generalizar, a unificar voces, a mostrar resultados “objetivos” y leíbles para los tomadores de decisiones. Es común que los sujetos expresen opiniones valorativas, que tiendan a evaluar y a recomendar soluciones, al ubicarse como parte de un proceso de evaluación. Desde mi postura como investigadora educativa y evaluadora, considero que la valoración que hacen los informantes, en tanto

sujetos educativos, constituyen datos cruciales en un proceso evaluativo. Desde el punto de vista de muchos de los sujetos que colaboraron en la evaluación de política para población indígena, participar en los grupos de discusión representó una oportunidad para ejercer ese derecho a participar en la definición de políticas educativas que reciben los niños indígenas y que en contadas oportunidades pueden exigir y ejercer. En ese sentido, el diseño metodológico de evaluación que lleve a cabo posibilitó que los participantes plantearan su propio diagnóstico y recomendaciones sobre los ejes que se evaluaron – materiales educativos, gestión escolar y participación, perfil y formación docente, e infraestructura y equipamiento – en los grupos de discusión y considero que sus voces eran centrales. En esos espacios de “recolección” de material empírico fue posible contrastar valoraciones y recomendaciones entre los participantes, así como propiciar un incipiente ejercicio de evaluación “desde abajo”. ¿Cómo plasmar sus voces en los resultados de la evaluación? Si bien, inevitablemente se diluyeron en el sintético formato de informe de resultados solicitado, se incluyeron tablas de resultados de los grupos de discusión por eje de evaluación como anexos. Su ubicación como anexos resulta simbólica; me posiciono como una investigadora con un interés genuino por plasmar acuerdos y discrepancias en las valoraciones y recomendaciones de los participantes “en extenso”. Considero que la complejidad de la evaluación de políticas educativas debe ser explícita y para ello es prioritario incluir la multiplicidad de voces y posicionamientos. Sin embargo, ante los usos y costumbres en el ámbito evaluativo, la posibilidad de la incorporación de las tablas de resultados mencionadas representó para mí una oportunidad, al tratarse de una evaluación “por encargo”.

Ahora bien, ¿cómo propiciar el uso de las evaluaciones que esperan los micro-implementadores? Esto se logra por dos vías: 1) generando recomendaciones específicas en el ámbito de toma de decisiones y acción por parte de los propios micro-implementadores, es decir, la jefatura de sector, la supervisión, la escuela, etc., y 2) alentando a los participantes en los procesos evaluativos a ejercer su derecho de participar en la definición del sistema educativo de nuestro país, a través de ejercicios de evaluación “desde abajo” sistemáticos que hagan sustantiva la rendición de cuentas.

En este sentido, tanto la evaluación nacional como el diagnóstico estatal proveyeron elementos valorativos y recomendaciones que pueden ser retomadas y atendidas en las escuelas, supervisiones y jefaturas de sector con la intención de que los resultados fueran insumos directos. Por otro lado, en el caso de la evaluación, la participación en un ejercicio de evaluación a través de los grupos de discusión detonó una reflexión que pudo ser sistematizada, discutida y “devuelta” en el

mismo momento a todos los participantes. Los participantes tomaron el rol de evaluadores; y evaluar colectivamente y “desde abajo” puso sobre la mesa la potencialidad de este tipo de ejercicios para una interlocución más efectiva con autoridades educativas locales en temas de política educativa.

## Posicionamiento, apoyo y resistencia de los meso-implementadores

Como se mencionó al inicio, en el caso de los meso-implementadores se pueden identificar dos tipos en razón de su colaboración para la evaluación: aquellos que coadyuvan a la realización de la evaluación con apoyo a través de contactos y facilitación de trámites para el acceso (ej. para la organización de los grupos de discusión); y aquellos que se muestran indiferentes, escépticos o incluso adversarios y desconfiados al no proporcionar información, dificultar el proceso del evaluador, e ignorar los resultados. Aquí se visualiza la relevancia de preguntarnos: ¿cómo vincular de forma efectiva y productiva a los investigadores/evaluadores y a los tomadores de decisiones? (Botto, 2008; Corvalán, 2003; Ginsburg y Gorostiaga, 2005; Reimers y McGinn, 1997).

La gobernanza – a través de prácticas concretas como las evaluaciones – supone la participación de actores con capacidades que complementan y enriquecen el acto de gobernar. Sin embargo, a través de esta práctica se “vulnera” el control en la toma de decisiones por parte de los funcionarios al posibilitar establecer diálogos informados y argumentados sobre el diseño e implementación de políticas educativas que conduzcan a la exigibilidad de derechos. En este sentido, se observó que durante el proceso de recolección de datos algunos funcionarios ocultaban información, o se rehusaban a conceder entrevistas o lo hacían sin contacto cara a cara con el equipo evaluador a través de entrevistas por email con respuestas incompletas y escuetas. En la fase de “devolución de resultados” de la evaluación, las posiciones de los meso-implementadores varían desde la exigencia de su presentación a todos los actores participantes, hasta ignorar con desdén los resultados minimizando su utilidad. Si bien, los funcionarios de las AEL son destinatarios, son público específico de las evaluaciones, no en todos los casos se sienten aludidos con los resultados.

En el caso específico de las evaluaciones que llevé a cabo, la situación se agudiza en el marco de un sistema educativo donde el subsistema indígena ha sido marginal tanto a nivel federal como estatal; y por la tendencia de las AEL se concebirse como “simples” implementadores, mas no diseñadores de política educativa que puedan retomar recomendaciones de diseño.

## Conclusión

Los ejercicios de evaluación de política educativa, en tanto un tipo de investigación educativa, normalmente son estudiados desde una perspectiva prescriptiva y orientadora, pero escasamente desde una perspectiva descriptiva y explicativa sobre los procesos de vinculación entre investigadores/evaluadores y tomadores de decisiones en varios niveles (federal, estatal, escolar), así como sobre los resultados de dichas vinculaciones – el seguimiento de la incidencia de los resultados –, obstáculos y retos.

Específicamente el ámbito local posiciona ámbitos de investigación y reflexión sobre el ejercicio de evaluación: imaginarios construidos por diferentes actores sobre su uso y utilidad en un nivel que se auto considera “implementador”, sus intencionalidades, los sujetos que las llevamos a cabo y nuestro posicionamiento, su legitimidad, la participación en la construcción de valoraciones y recomendaciones, entre otros.

El subsistema de educación indígena plantea preguntas y retos adicionales por su marginalidad en el ámbito local – que reproduce lo que sucede a nivel federal – y por las tensiones que existen entre diferentes actores: autoridades que, en algunos casos, no tienen ni la sensibilidad, ni experiencia ni el conocimiento sobre esta modalidad, cuerpos técnicos especializados y capaces que se encuentran limitados por las coyunturas políticas (por ejemplo, electorales), colectivos de maestros que en sus escuelas no cuentan con condiciones mínimas para desempeñar su labor (en términos de formación, materiales, infraestructura, equipamiento, apoyo para la gestión escolar, etc.). Todo esto pone sobre la mesa la necesidad de evaluaciones serias y exhaustivas de política educativa, con recomendaciones concretas que emanen también de los sujetos participantes, y que posibiliten cambios a todos los niveles.

## Referencias

- Botto, M. (2008). *Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bracho, T. (2010). *Políticas basadas en evidencia: la política pública como acción informada y objeto de investigación*. En G. Cejudo (Comp.), *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública* (pp. 291-319). México: Fondo de Cultura Económica.

- Corvalán, A. M. (Coord.). (2003). *La información y el conocimiento. Un desafío para lograr una gestión de la educación al servicio de los aprendizajes*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Flores Crespo, P. (2009). Investigación educativa y políticas públicas en México: una relación amorfa y elusiva. *Sinéctica Revista Virtual de Educación*, 33, 1-13.
- Ginsburg, M. y Gorostiaga, J. (2005). Las relaciones entre los teóricos/investigadores y los decisores/profesionales: repensando la tesis de las dos culturas y la posibilidad de diálogo en el sector educativo. *Revista Española de Educación Comparada*, 11, 285-314.
- INEE (2016). *Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica*. (documento interno). México: INEE.
- Latapí Sarre, P. (2008). ¿Pueden los investigadores influir en la política educativa? *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 10(1). Consultado el día 14 de abril de 2014 en: <http://redie.uabc.mx/vol10no1/contenido-latapi2.html>
- Muñoz Repiso, M. (2010). Investigación, política y práctica educativas. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 8(2), 201-2016.
- Niembro Domínguez, M. C. y Mendoza Zuany, R. G. (2017). *La educación indígena en Veracruz: diagnóstico y recomendaciones para la política educativa*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Reimers, F. y McGinn, N. (1997). *Informed dialogue: Using research to shape education policy around the world*. Westport, CT: Praeger.
- Tello, C. (2016). Políticas educativas en Latinoamérica: la vinculación entre los investigadores académicos y tomadores de decisiones en educación. Un análisis desde la teoría de los campos. *Universitas Humanística*, 83, 57-82.
- Zorrilla, M. (2010). Investigación educativa, políticas públicas y práctica docente. Triángulo de geometría desconocida. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 8(2), 74-92.