

Evaluación educativa: reclamos por la transparencia

Carlos Ornelas

Carlos Ornelas es profesor de Educación y Comunicación en la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Este trabajo se deriva de un proyecto de investigación patrocinado por la Fundación Ford.

Antes de terminar el año estará en marcha el Instituto para la Evaluación de la Calidad Educativa, externo, independiente, para que a través de él se informe a la ciudadanía cuál es la realidad del sistema educativo nacional.

Presidente Vicente Fox, en Reforma, 15 de noviembre de 2001.

No obstante que la historia es añeja, los reclamos fuertes al gobierno comenzaron cuando el periódico Reforma dio a conocer los pobres resultados obtenidos por los alumnos mexicanos en el Tercer Estudio Internacional de Ciencias y Matemáticas (timss, por sus iniciales en inglés). De las seis pruebas en que participó, México obtuvo cuatro últimos lugares y dos penúltimos. Más que las cifras en sí mismas -que confirmaron lo que investigadores mexicanos señalaban desde finales de los 80 acerca de la baja calidad de la educación- lo que molestó a la opinión pública es que se hayan mantenido en secreto, alejados del escrutinio de cualquier persona, incluyendo a altos funcionarios de la misma Secretaría de Educación Pública (sep).

Debido a que la sep había ocultado la información, provocó que la prensa, otros medios y voceros de organizaciones políticas, pusieran el acento nada más en los resultados de los exámenes de los niños, no en los procesos en los que el timss arguye que dadas las condiciones de México y su sistema educativo, aquellos datos son relativos. En las declaraciones de investigadores, presidentes de sociedades de padres de familia, maestros, legisladores y ciertas personalidades que entrevistaron los medios, se observa que la molestia era doble. Por una parte los bajos resultados -que en realidad lastiman- y, por la otra, la falta de transparencia de los gobiernos anteriores, pero la presión cayó sobre el actual.

El debate subió de tono al grado tal que el mismo presidente repitió una tesis que manejó en su campaña electoral del 2000, "crear un ife educativo", que se encargue de la evaluación de la educación nacional, en principio de la básica. La consigna aceleró trabajos que la sep ya realizaba pero que avanzaba -si lo hacía- a pasos lentos. En cierta forma, la iniciativa de crear ese ife estaba dormida y pocas personas se ocupaban del asunto. Hoy, la sep tiene un anteproyecto para su creación; las comisiones de educación de la Cámara de Diputados y del Senado estudian el asunto; el snte aventura sus posiciones respecto a la evaluación de la educación, en contra de lo que antes defendió con pasión: su monopolio en todo lo que tenga que ver con la educación básica; y los académicos interesados en el asunto opinan aquí y allá. Más aquí -en consultas de la sep- que allá, en las publicaciones del gremio.

Ya se pusieron en marcha los mecanismos institucionales para la creación del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (inee); difícilmente se detendrá, mas nadie sabe a ciencia cierta cuál es la meta a la que se llegará.

¿Qué significa evaluar la educación? ¿Qué se hizo dentro del contexto político e institucional en los últimos años? ¿Cuáles son las perspectivas de una institución de esta naturaleza? Aquí unas respuestas preliminares.

Evaluación: de qué se trata

En el debate educativo mexicano de comienzos del siglo xxi resalta la confusión sobre los términos, aunque ya se generó una corriente que pone el peso en un solo aspecto de la evaluación: los resultados del aprendizaje. Esta definición es importada, es la concepción dominante en la academia y la práctica estadounidenses, aunque va en retirada. Según Carmen Carrión, pese a que el padre de los tests de inteligencia es el psicólogo francés Alfred Binet, el fundador de esa corriente avasalladora fue Ralph Tyler, quien acuñó el concepto que reproducen las enciclopedias y lexicones de educación: "La evaluación [educativa] es el proceso de medición del grado de aprendizaje de los estudiantes en relación con un programa educativo planeado."¹ El asalto al poder educativo, es decir, a juzgar quién debería promoverse en la escuela y la sociedad debido a su inteligencia y méritos los dieron los precursores del celebre psicólogo conductista B. F. Skinner.

De acuerdo con Lemann, Binet pensaba que su prueba debería usarse para identificar niños de lento aprendizaje y ofrecerles ayuda especial en las escuelas. Los promotores estadounidenses de esas pruebas, los profesores Lewis Therman de la Universidad de Stanford -quien le dio el nombre de Cociente Intelectual o iq a la razón entre la edad mental y la psicológica- y Eduard Thorndike de la Universidad de Columbia, pensaron que el iq test era un descubrimiento científico de aplicación más amplia. Razonaron que podrían -casi milagrosamente- medir con rapidez la capacidad innata del cerebro, una cualidad cuasibiológica que consideraban el atributo humano esencial en la era moderna.² Con esos instrumentos de la naciente psicología conductista, se podría evaluar, seleccionar y enseñar a los alumnos de acuerdo con sus capacidades.

El señor Henry Chauncey tuvo la idea de que utilizando los tests de inteligencia se podría ver lo recóndito, lo que estaba en la mente de las personas, la habilidad de un oráculo para predecir el futuro de una persona determinada a partir de sus puntajes en esas pruebas. Este señor fundó el Educational Testing Service que entre otras funciones, desarrolla el Scholastic Aptitude Test (sat), una prueba que se aplica a todos los alumnos de enseñanza media de Estados Unidos y por medio de la cual miles de universidades seleccionan a sus alumnos, y las instituciones de apoyo deciden a quienes les asignan becas. En el promedio de los grados alcanzado por un determinado grupo, se considera una evaluación de la escuela, el distrito escolar, el estado u otro tipo de regiones.

El sat y sus sucesores, que se apoyan en pruebas estandarizadas fueron sujetos de críticas de todo tipo, en especial por sus sesgos en contra de negros, otras minorías raciales y en general los pobres. Pero aun sus críticos, como Lemann, reconocen que con todo y sus limitaciones, el ciudadano medio estadounidense tiene acceso a la información y puede saber la calidad y tipo de escuela de su vecindario, su distrito o su ciudad. Otra ventaja obvia es que este tipo de exámenes envía un mensaje a las familias y a los estudiantes mismos de que hay que trabajar duro, esforzarse por ser mejor o al menos por alcanzar una buena calificación. No obstante que ya se limaron la mayoría de los sesgos negativos del sat -gracias entre otras cosas a mediciones internacionales que buscan un mayor equilibrio entre las culturas de los estados y diversos segmentos sociales- estas pruebas se utilizan para seleccionar alumnos, estratificar instituciones y promover la competencia (en el sentido de rivalizar) entre segmentos sociales. Quien obtenga puntajes muy bajos no entrará a la educación superior y cargará el estigma de un bajo iq.

El afán de conocer los efectos de la educación caló más hondo en Estados Unidos, a tono con las ideas de rendición de cuentas. Esa escuela de evaluación influyó a los organismos internacionales y a otros países, hoy es una tendencia mundial. Hoy hacen evaluaciones y comparaciones internacionales lo mismo la unesco que la ocde o instituciones "globales", formadas por académicos que venden ideas y servicios, como la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (iea, por sus siglas en inglés), que organiza el timss. A comienzos del siglo xxi hay enfoques en competencia para evaluar alumnos, docentes, programas académicos, departamentos, instituciones completas y el desempeño de todo el sistema. A grado tal que muchos de los practicantes de la evaluación ya le reclaman autonomía intelectual y pretenden que tenga estatuto de ciencia social independiente.

En el sistema educativo mexicano hay evaluación de muchos tipos, pero no hay rendición de cuentas, no hay transparencia en lo que se hace y los evaluadores y las instituciones se guardan para sí lo que saben. Es para consumo interno o están en custodia donde nadie las pueda consultar. Ni siquiera se utilizan para tomar decisiones.

El ambiente político

No obstante que casi todo mundo tiene una opinión de lo que es o debe ser la evaluación educativa, en realidad es poco lo que se discute con seriedad en este país. En cierta forma, el concepto es relativamente nuevo en el habla del sector educativo y no hay consenso acerca de su significado; menos aún sobre los métodos y lo qué se debe evaluar. A pesar de esa juventud, la política oficial que se diseñó para evaluar la educación caló rápido y hondo -no parejo- a partir de los años 90, no obstante que ya había antecedentes.

En la educación mexicana siempre existió algún tipo de evaluación, desde la aplicación de exámenes, asignación de calificaciones a los alumnos y otros medios informales de conocimiento o de prestigio por los cuales la gente sabía cuál era "una buena escuela". Pero se puede argüir que desde que se consolidó el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (snTE) y signó un pacto corporativo con el Estado -mediante la sep-, la escuela pública mexicana dejó de ser pública. Hubo un convenio tácito para excluir de la educación a todos los otros actores, como la Iglesia católica (había razones históricas de peso para ello), a los empresarios, a otras instituciones sociales y a los padres de familia. Las escuelas dejaron de tener un diálogo creativo con la sociedad y el exterior. Se volvieron instituciones recluidas en sí mismas, bajo controles rígidos, con una vida burocrática que privilegia la rutina sobre la iniciativa y que encumbra a los ritos formales sobre los aspectos sustantivos del conocimiento.³ En consecuencia, nada de lo que ocurría adentro de ellas debería salir de sus muros. Menos aún averiguar si los alumnos aprendían lo que se suponía deberían aprender.

Las cosas comenzaron a cambiar cuando el gobierno federal -aprovechando una lucha interna- se deslindó de la corriente que dominaba al snTE, la Vanguardia Revolucionaria del Magisterio liderada por Carlos Jonguitud Barrios. En el Programa para la modernización educativa: 1989-1994, del gobierno de Carlos Salinas, la evaluación ingresó con fuerza en la política educativa. Allí se habla de crear y consolidar una cultura de la evaluación, de generar conocimiento para inducir programas más útiles, impulsar innovaciones y asignar mejor los recursos; en suma, conocer los resultados de la educación. Y la política de evaluación comenzó con ímpetu. Primero en la educación superior, después en la media y por último en la básica. Como estaba asociada al otorgamiento de subsidios y otros recursos, la evaluación en las universidades públicas, con todo y protestas, avanzó y se consolidó con rapidez. Mucho de lo que se hizo se publicó y generó controversia, pero ahora es una práctica común, aunque falta mucho por avanzar desde el punto de vista de la transparencia.⁴ En la educación básica la historia fue diferente, a pesar de que sí hubo recursos para los maestros.

Si bien a finales de los 80 el gobierno se deshizo de una dirigencia sindical incómoda y anacrónica, no rompió el pacto con el snTE. Al comienzo de su gestión sindical, su nueva dirigente, Elba Esther Gordillo, buscaba vías novedosas de legitimación y para incidir en la educación más allá de las relaciones laborales. Ella accedió, no sin antes obtener concesiones importantes, a firmar con la sep y los gobernadores de los 31 estados, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el 18 de mayo de 1992. En ese nuevo pacto se acordó transferir la administración de la educación básica y normal a los estados, una reforma a los planes y programas de estudio y, lo crucial para este asunto, la revaloración del magisterio, lo que incluía mejorar los ingresos.

La idea de mejores ingresos para los docentes por vías meritocráticas, es decir, ajenos a las redes del poder sindical, era un sueño de los sectores reformistas dentro de la sep y había tenido cierto éxito en la educación superior, pero ningún sindicato universitario es tan poderoso como el snTE. Por tradición y

convencimiento, el snte se oponía a cualquier tipo de evaluación externa, pero en un giro inesperado, la dirigente Gordillo transformó esa oposición en una bandera del sindicato y demandó la instauración de un esquema de mejoramiento profesional; hoy se denomina Carrera Magisterial (cm).⁵ La mudanza en el punto de vista de la organización de los maestros también se debe a que hubo cambio de secretario de Educación Pública, frente a la firmeza de Manuel Bartlett, el snte encontró en Ernesto Zedillo alguien con quien se podrían alcanzar acuerdos ventajosos. Ese esquema de incentivos es importante, incluye incrementos a los salarios que van de 28% a 224%, dividido en cinco niveles a los que se ingresa por concurso. La cm incluye varios componentes, dos de ellos son exámenes estandarizados a los maestros y a los alumnos; aplicados desde 1993.

Un punto crucial en las negociaciones -en que el secretario Zedillo transigió- fue que la administración de la cm recayera en una Comisión nacional sep-snte, con réplicas en cada estado. Debido a ello, la cm se transformó en unos años en un escalafón horizontal al cual pertenecen cerca de 80% de todos los docentes de educación básica y los resultados de los exámenes no son públicos; algo se sabe del aprovechamiento de los alumnos ya que ciertos estados han filtrado las cifras, pero no de los exámenes a los maestros. Mantener en secreto los resultados fue una "conquista" del snte para no "ofender a los maestros mexicanos".⁶ Y los resultados anuales de unos seis millones de pruebas a los alumnos y más de medio millón a los docentes, continúan guardados a pesar de las presiones sociales que se expresan en la prensa y en la academia.

Pero desde la campaña, el hoy presidente propuso la creación de una institución independiente que hiciera esas tareas e informar a la sociedad. Incluso, en el presupuesto federal para el 2001, hubo una partida de 100 millones de pesos para que la sep hicieran los estudios conducentes a esa creación. Mas, con todo y que de vez en cuando había alguna declaración aquí y allá o algún artículo en la prensa exigiendo información, nada trascendía a la opinión pública. Hasta que Reforma publicó los resultados del timss.

Incluso, el debate sobre los resultados de exámenes que se aplicaron en 1993, la explicación que ofreció Miguel Limón -el secretario de Educación Pública del gobierno de Zedillo-, el deslinde del snte y el enojo de ciertos sectores, opacó la presentación del Programa nacional de educación: 2001-2006, que promete la creación de ese instituto. De cualquier manera, el nuevo gobierno se había visto lento, la información no fluía y las demandas por transparencia crecían mes a mes. Una vez que el público se enteró, la marcha para la creación de ese instituto -que era pausada- se aceleró.

El futuro inmediato

Hay que reconocer que desde antes de que se hicieran públicos los resultados del timss, el secretario de Educación Pública, Reyes Tamez, había insistido que en este gobierno sí se harían públicas las evaluaciones. Los dirigentes del snte hacen mutis, pero en reuniones cerradas presionan a la sep para que se mitigue la publicidad de resultados. En ese contexto, el secretario dio a conocer (aunque de nuevo se le adelantó el Reforma por un día) los resultados de otra comparación internacional en diciembre del 2001. Los resultados del Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (pisa, por sus siglas en inglés), organizado por la ocde y en la que el gobierno mexicano decidió participar. Los resultados confirmaron el nivel de aprovechamiento bajo de los alumnos mexicanos: el penúltimo lugar.

A pesar de que la prensa y los medios pusieron el acento en los pobres resultados, el informe general de pisa no es devastador; reconoce avances, elogia a los materiales de enseñanza y funda esperanzas en que los programas de actualización de los docentes rindan frutos pronto. La ocde no se fue a la yugular de los funcionarios, ni de las escuelas ni de los docentes, ofrece explicaciones complejas y recetas de cómo mejorar; prescripciones que el futuro inee puede aprovechar.⁷

La sep ya elaboró un documento para discutir la creación del esperado instituto. Primero lo dio a conocer a las comisiones de educación de las cámaras federales, luego a las autoridades educativas de los

estados, lo envió a los periódicos de circulación nacional y convocó a investigadores y dirigentes de asociaciones civiles a su debate. Es un anteproyecto, no es algo que se ponga en la palestra para legitimar alguna decisión tomada con anterioridad. En sus páginas no hay certezas ni afirmaciones contundentes acerca de lo que se construirá en el contexto actual.

En lo que el anteproyecto de la sep sí tiene claridad es en los fines últimos. Se desea que la evaluación no sea, como en otras latitudes, un instrumento punitivo, que no se utilice para discriminar a los pobres; por el contrario, que ofrezca argumentos para impulsar más programas de compensación allí donde se necesiten y que no descansen nada más en las pruebas estandarizadas, que conducen a consecuencias perversas como le pasó al sat en Estados Unidos. No se desea sólo un órgano fiscalizador de escuelas, alumnos y maestros sino que también evalúe al contexto social, político, cultural y económico que es, en última instancia, el responsable de lo que pasa en las escuelas.

Tales fines son loables, el contexto en efecto determina muchas cosas, pero si se le pone mucho peso, resultaría de antemano que las escuelas no cuentan, que no tengan culpa, que no importa qué es lo que hagan, el ambiente exterior lo decidirá todo. Ahí hay un dilema social. No se desea fiscalizar ni atentar contra la dignidad de las personas, haciendo público su desempeño escolar, pero sí que sea un instrumento por medio del cual se rindan cuentas a la sociedad. Se propone una institución de calidad que promueva la buena educación, pero que no señale las fallas de los individuos. Pronto se tendrá que tomar una decisión que incline la balanza.

En la cuestión de los medios para alcanzar esos fines el anteproyecto arroja dudas. Por ejemplo, no define todavía si será un instituto desconcentrado de la sep, o un órgano descentralizado del gobierno federal o, como se comprometió el presidente, una institución autónoma como el ife. También explora las posibilidades de cada uno y especula si se hará por decreto o irá a las cámaras. No obstante, debido a las mismas consultas, la creación por decreto ya se canceló, pues el secretario Tamez se comprometió ante los senadores a mandar una iniciativa de ley para su discusión y eventual aprobación.⁸ Tampoco hay claridad acerca de cómo se gobernará dicho organismo. El documento propone tres órganos: una junta de gobierno, un consejo técnico y otro consejo consultivo. En este último le da cabida a los estados. Pero no hay fronteras claras (excepto en el técnico) respecto a sus atribuciones. El anteproyecto tampoco define al órgano ejecutivo y sus funciones. Si es un director o presidente tendrá problemas al lidiar con los tres órganos colegiados y con integrantes de los poderes ejecutivos estatales.

El anteproyecto también es confuso cuando expresa que conforme a la Ley General de Educación (artículos 12, fracción XII, y 31) la sep es la única institución que tiene atribuciones para evaluar; por lo que el inee hará el trabajo práctico de elaboración de pruebas y reactivos, de recolección de información y producción de informes para que las autoridades sean quienes hagan la evaluación propiamente dicha. Este punto está por debajo de las expectativas creadas, pues un instituto con esas funciones no satisface a quienes demandan transparencia y rendición de cuentas, deja de nuevo la decisión última en el gobierno central y refrenda implícitamente el pacto con el sindicato.

Hay otras opciones que se han puesto en la palestra. Una que pone los pelos de punta fue del senador Natividad González Parás, presidente de la Comisión de Educación de la Cámara alta. Él quiere que la sep no participe en el instituto (para lo cual se puede reformar la Ley), pero en cambio defiende la participación de los maestros, lo que implica al snte. Así, el remedio resultaría peor que la enfermedad. La alternativa del snte en esencia dice que sí a la evaluación (cuando ya no se puede con la marea) pero, exige "hagámosla juntos". Al buen entendedor eso le manifiesta que quiere otro grupo sep-snte, que mediatizaría al instituto antes de que naciera. Por fortuna, ahora la opinión pública está pendiente, otros actores emergen a la discusión y la voz de académicos y representantes de organismos civiles se hace escuchar. Para ellos la palabra del presidente, como se expresa en el epígrafe de este artículo, debe llevar la delantera: se quiere un organismo autónomo, transparente, que rinda cuentas a la sociedad del estado que guarda la educación mexicana. Ése es el reclamo.

Por último

Sin arribar a los extremos a que se llegó en una época en Estados Unidos, se necesita de una institución que promueva a las personas por sus méritos, no por sus relaciones de parentesco; que mande señales contundentes a las familias y a los alumnos de que ir a la escuela implica trabajo y esfuerzo; que sirva para que los maestros se percaten de sus aciertos, pero también de sus yerros; que promueva a las escuelas y docentes que cumplen con su trabajo, pero que también castigue a quienes recurrentemente incumplen y hacen fracasar a sus alumnos. En fin, que sirva para elevar la calidad de las escuelas mexicanas y que no oculte sus deficiencias. z

1 Carmen Carrión Carranza, Valores y principios para evaluar la educación, Paidós educador, México, 2001, p. 24.

2 Nicholas Lemann, The Big Test: The Secret History of the American Meritocracy, Farrar, Straus y Giroux, Nueva York, 1999, pp., 17-18.

3 En El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, desarrollo con detalle este argumento.

4 En ese dominio hubo de todo, evaluación del conjunto de universidades públicas, de los tecnológicos, de los programas, de los profesores y de los alumnos, con consecuencias diferentes. Nacieron instituciones nuevas como la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (Conaeva), que el gobierno de Zedillo sepultó en silencio, los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, más conocidos como comités de pares y, al final del sexenio, el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (el Ceneval) que tantos debates provocó. Un análisis en detalle en Carlos Ornelas, "Evaluación y conflicto en las universidades públicas mexicanas", en Reforma y Utopía, núm. 15, pp. 5-34.

5 Un análisis de ese cambio discursivo y del movimiento que acabó con el antiguo grupo dirigente en Aurora Loyo, "Las ironías de la modernización: El caso del SNTE", en Aurora Loyo (coordinadora), Los actores sociales y la educación: Los sentidos del cambio (1988-1994), UNAM-Plaza y Valdés, México, 1997, pp. 23-62.

6 He realizado entrevistas a profundidad a protagonistas distinguidos del sector educativo, como parte de un proyecto de investigación en proceso. El conocimiento de estos puntos se derivan de esas conversaciones.

7 Cf. Organisation for Economic Co-operation and Development, Knowledge and Skills for Life: First Results from PISA 2000, OCDE, París, 2001.

8 Reforma, 1 de febrero de 2002.