

El contexto social de la evaluación educativa en América Latina*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XXXIII, núm. 3, pp. 9-52

Fernando Reimers**

RESUMEN

Trabajo que examina las prácticas de evaluación educativa en los países de América Latina, configuradas por reglas institucionales que reflejan un excesivo control por parte de los Estados, así como autoritarismo a cargo de las élites que controlan las políticas públicas y desdén por la divulgación del conocimiento y por el uso de éste en la reformulación de planes y programas educativos. Del mismo modo, cómo la evaluación se ha configurado a partir de la lucha entre dos proyectos educativos rivales que han dado forma a la política educativa en el siglo XX: uno conservador y excluyente, otro progresista e incluyente, a la vez que la forma en que los Estados han cooptado el apoyo financiero de agencias internacionales y los intereses de las comunidades de investigadores educativos nacionales. El trabajo concluye con un estudio de caso que examina la práctica de evaluación ante un conjunto de iniciativas en materia de política pública para mejorar las oportunidades educativas de niños en situación de desventaja social en México.

ABSTRACT

This work studies educational evaluation practices in Latin America, configured by institutional rules that reflects the over control developed by each state, the authoritarian rule of the elite that controls public policies processes and the lack of attention given to the wide spread of knowledge and to the use of it in formulating educational plans and programs. The work focuses on how evaluation practices were a result of two opposite projects that shape educational policies within the 20th century: one conservative and narrow and the other progressive and open, at the same time it emphasizes the way in which the different countries cooped up all support from international agencies and the diverse interests of the local research communities. The conclusion presents a case study that aloud us to examine evaluation practices in reference to different public policies initiatives destined to improve educational opportunities for socially disadvantaged children in Mexico.

* Este artículo se basa en la traducción de un trabajo del mismo autor titulado "The Social Context of Educational Evaluation in Latin America", publicado en Thomas Kellaghan, Daniel Stufflebean y Lori Wingate (eds.) *International Handbook of Educational Evaluation*, Dordrecht, Boston y Londres, Kluwer Academic Publishers, 2003: 441-463. Aprecio la excelente traducción de Javier Brown quien mejoró considerablemente la expresión de mis ideas al verterlas al castellano.

** Profesor Asociado en la Escuela de Postgrado en Educación de la Universidad de Harvard.

A mediados de los noventa, un funcionario de la Secretaría de Educación de un país de América Latina organizó una reunión con algunos de los mejores investigadores en educación en el país, a propósito de discutir los resultados preliminares de la evaluación del logro académico de los estudiantes que había sido realizada como parte del Tercer Estudio Internacional sobre Matemáticas y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés). Los resultados de los alumnos de este país estuvieron por debajo de los estudiantes de la mayoría de los países participantes. El funcionario pidió a los investigadores que comentaran cómo podrían ser interpretados los resultados por la comunidad educativa más amplia y por el público. Después de escucharlos, pidió a los participantes que regresaran el borrador donde se presentaban los resultados y les dijo que lo platicado allí no debería discutirse. El país informó a la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA) que se retiraba del estudio y que nadie podría hacer uso o difundir la información recolectada. Se pidió al director general de Evaluación que mantuviera la información en un lugar seguro y que se evitara la divulgación y utilización de la misma.

Este ejemplo ilustra un conjunto de prácticas institucionales que caracterizan el contexto social en el cual se lleva a cabo y utiliza la evaluación educativa en América Latina. El incidente tuvo lugar en uno de los sistemas educativos más complejos y sofisticados de la región. Involucró a tomadores de decisiones e investigadores altamente capacitados y competentes. Se dio en uno de los países con una de las comunidades de investigadores mejor establecidas y sofisticadas, con reglas políticas competitivas y democráticas. Precisamente debido a que este caso no es una aberración sino el ejemplo de una cultura institucional bastante establecida en la región, provoca preguntas con profundas consecuencias para la práctica y para las perspectivas de la evaluación educativa. Que no es éste un caso atípico lo sugiere el hecho de que los funcionarios de alto nivel en educación en este y otros países de América Latina ejercieron después presiones sobre la UNESCO, a finales de los noventa, para prevenir la publicación de los resultados de otro estudio internacional acerca del logro educativo de los alumnos. Entre otras cosas, este estudio demostraba que los estudiantes de tercero y cuarto grados contestaban correctamente apenas la mitad de un conjunto de preguntas en matemáticas y cien-

cias elaborados por especialistas considerados como los que definían niveles de competencias básicas en estos dominios. Este estudio demostraba también, como puede verse en el cuadro 1, que un tercio de los estudiantes en la mayoría de los países latinoamericanos no entienden consistentemente las explicaciones de sus profesores.

Este tipo de prácticas institucionales incide en el impacto de la evaluación educativa sobre las políticas y programas educativos. Un trabajo reciente acerca del impacto que han tenido sobre las políticas educativas en América Latina las recientes evaluaciones internacionales en el logro de los estudiantes, concluye que éste ha sido muy modesto, en gran medida debido a que son pocos los que tienen acceso a los resultados, y en muchos casos evitan la divulgación de los hallazgos de estos estudios (Arregui y Ferrer, 2002).

¿Cómo es posible, en el caso señalado al comienzo de este artículo, que un funcionario público pudiera ordenar ocultar al público información básica relativa al logro de los estudiantes en las escuelas primarias?, ¿por qué se desperdició la oportunidad de utilizar esta información para mejorar la calidad de las escuelas primarias?, ¿en virtud de qué autoridad pudo este funcionario influir sobre el criterio profesional de investigadores altamente calificados instruyéndoles que mantuvieran esta información en secreto? Éstas son las preguntas de las que me ocupó en este artículo.

Al contestar estas interrogantes, propongo que la evaluación educativa en América Latina es una actividad que se encuentra inmersa en la lucha entre dos ideologías educativas alternativas, las cuales han dado forma a la política educativa en el siglo xx. Ésta, durante un largo tiempo, ha sido controlada por el Estado y tiene lugar en un contexto conformado por las prácticas institucionales y por la cultura de la comunidad educativa local, así como por las actitudes autoritarias y patrimonialistas de las élites a cargo de las políticas públicas. Estos intercambios entre los evaluadores y las élites a cargo de las políticas públicas, a su vez, han sido influidos por políticos nacionales e internacionales. Estos factores conforman los límites que inciden en la calidad de la evaluación educativa y su papel en la formación y reformulación de las políticas. Así también contienen a la evaluación dentro de la zona de aceptación definida por las prácticas y políticas públicas.

CUADRO 1
¿Cuánto entienden los estudiantes de tercero y cuarto grados de las explicaciones de sus profesores?

	<i>Entiendes lo que el maestro explica</i>								
	<i>Ciudades Grandes (> un millón)</i>			<i>Ciudades Pequeñas (< un millón)</i>			<i>Rural</i>		
	<i>Todo</i>	<i>Algunas cosas</i>	<i>Nada</i>	<i>Todo</i>	<i>Algunas cosas</i>	<i>Nada</i>	<i>Todo</i>	<i>Algunas cosas</i>	<i>Nada</i>
	<i>Escuelas Públicas</i>								
Argentina	66%	33%	1%	61%	37%	2%	57%	40%	3%
Bolivia	64%	33%	2%	65%	32%	2%	60%	37%	4%
Brasil	46%	54%	1%	52%	47%	1%	49%	49%	2%
Chile	46%	49%	4%	51%	47%	2%	52%	45%	3%
Colombia	62%	36%	2%	62%	36%	2%	54%	45%	1%
Cuba	90%	10%	0%	86%	13%	0%	87%	13%	0%
Honduras	71%	27%	2%	64%	34%	2%	68%	30%	2%
México	60%	39%	1%	62%	36%	1%	60%	39%	1%
Paraguay				74%	24%	2%	63%	33%	4%
Perú	63%	35%	2%	64%	33%	3%	53%	44%	3%
Rep. Dominicana	67%	31%	2%	63%	34%	3%	63%	35%	2%
Venezuela	65%	35%	1%	71%	26%	3%	62%	37%	1%
	<i>Escuelas Privadas</i>								
Argentina	69%	29%	2%	57%	41%	2%			
Bolivia	69%	31%	0%	69%	30%	1%			
Brasil	53%	46%	1%	53%	47%	0%			
Chile	42%	56%	2%	50%	49%	1%			
Colombia	62%	38%	0%	64%	35%	0%			
Honduras	66%	30%	3%	70%	30%	0%			
México	66%	33%	1%	60%	40%	0%			
Paraguay				71%	28%	1%			
Perú	56%	43%	1%	69%	30%	1%			
Rep. Dominicana	69%	30%	1%	62%	31%	7%			
Venezuela	74%	26%	1%	61%	37%	1%			
	60%	39%	1%	62%	37%	1%			

Fuente: Cálculos propios basados en datos del Laboratorio Latinoamericano para la Calidad de la Educación sobre una encuesta administrada a estudiantes de tercero y cuarto grados en 1998. El estrato Mega-Público se refiere a las escuelas en ciudades de más de un millón de habitantes, el estrato urbano se refiere a las escuelas en ciudades de menos de un millón de habitantes.

Este artículo concluye con un estudio de caso que examina la práctica de la evaluación respecto a un conjunto de iniciativas recientes en materia de política pública, para mejorar las oportunidades educativas de niños en situación de desventaja social en México.

En este trabajo entiendo la evaluación como una forma particular de investigación educativa, que se ocupa de describir y explicar diversos aspectos que inciden en las oportunidades de aprendizaje, para lo cual se relacionan distintos resultados educativos con los factores que influyen en el aprendizaje de los alumnos, de manera explícita o implícita; estas relaciones, a su vez, se utilizan para proponer o establecer la efectividad de programas o políticas que podrían afectar estas condiciones. En sus formas más simples y descriptivas, esta investigación caracterizará el acceso efectivo del grupo potencial de estudiantes a distintos niveles educativos (por ejemplo, realizando análisis y proyecciones de matrícula y relacionándolos con la demanda social) o examinando los niveles de desempeño escolar en pruebas que reflejan el currículo u otro tipo de habilidades fundamentales. En modalidades de más complejidad, esta evaluación caracteriza los ambientes de aprendizaje y las relaciones entre éstos y los logros estudiantiles, en formas que permiten conceptualizar y desarrollar una teoría sobre la forma en que inciden las decisiones de política en dichas oportunidades. No me refiero, en este trabajo, a la evaluación educativa que realizan los profesores del desempeño escolar como recurso didáctico, ni a la evaluación que llevan a cabo los supervisores o administradores educativos del desempeño docente como herramienta de gestión.

En ocasiones, la discusión se centrará en formas de investigación y análisis, tales como el análisis y la proyección de tendencias en la matrícula, la evaluación del logro de los estudiantes mediante pruebas basadas en el currículo y algunas formas más básicas de investigación disciplinaria, así como en análisis orientados a evaluar el impacto de políticas o a examinar la incidencia de diversas condiciones sobre las oportunidades de aprendizaje escolar.

Por contexto social de la evaluación me refiero al conjunto de instituciones, prácticas e interacciones entre grupos interesados en la evaluación que resultan en la regulación de qué se estudia, de qué manera, por quién, con conocimiento de quién y con cuáles resultados. El contexto social de la evaluación define, pues, la cultura de la evaluación que resulta de normas, instituciones y transacciones políticas entre actores sociales e institucionales.

I. LA CULTURA DE LA EVALUACIÓN COMO LUCHA POLÍTICA ENTRE GRUPOS CONSERVADORES Y PROGRESISTAS

Las reformas educativas que tuvieron lugar en América Latina en el siglo xx fueron el resultado de luchas entre grupos conservadores y progresistas, entre quienes querían que la educación reprodujera el pasado y quienes proponían que la misma sirviera para cambiar la sociedad y la estructura de oportunidades (Reimers, en prensa). El enfoque conservador con hondas raíces que datan del establecimiento de las colonias españolas en los siglos xv y xvi, entiende a la educación como un medio para mantener los privilegios de las élites. Este enfoque fue desafiado, en el siglo xx, por una alternativa progresista que buscó expandir las oportunidades educativas de los grupos marginados. Las raíces de este enfoque datan de los tiempos de los movimientos independentistas y de la creación de las repúblicas modernas. Los mayores logros del progresismo fueron la creación de sistemas educativos públicos, la universalización de la educación primaria, la expansión sin precedentes en el acceso a todos los niveles escolares con la consecuente movilidad intergeneracional, y una reducción significativa de la brecha de género en cuanto a oportunidades educativas. El movimiento progresista fue combatido por los conservadores, lo que resultó en la segregación social de las instituciones educativas, en la medida en que los grupos en desventaja lograron mayor acceso, y en el descuido de la calidad de las instituciones educativas que atendían a los grupos en desventaja. Las luchas entre estos enfoques se expresaron en la formación e implementación de las políticas, y la competencia entre ellos, los cuales representaban ideologías y poderosas visiones alternativas del ámbito educativo y social, conformó las prácticas educativas, incluyendo la propia evaluación educativa.

En consecuencia, la práctica de la evaluación educativa debe comprenderse tomando en cuenta cómo los propósitos de la evaluación se han alineado con las ideologías que abogan por estos dos enfoques en pugna. Esta alineación define un rico patrón de influencias en competencia que tienen los grupos de actores involucrados en las tareas de evaluación. Estos propósitos y las ideologías han influido en lo que ha sido evaluado, en la forma de conducir la evaluación y en la

manera como se utilizan los resultados. Cuando han sido usados por los evaluadores para movilizar a un grupo particular interesado en la educación, la discusión de los resultados de la evaluación fue moldeada en el contexto de la competencia entre conservadores y progresistas. Por ejemplo, una serie de estudios encargada por la Comisión Económica para la Educación en América Latina (CEPAL) a fines de los setenta, para examinar la relación entre el desarrollo educativo y social, apoyó la aspiración progresista al identificar las limitaciones a la educación de niños en situación de desventaja (Nassif, Rama y Tedesco, 1984; UNESCO/CEPAL/PNUD, 1981). De manera similar, una serie de estudios etnográficos acerca de la calidad de la educación en las escuelas a las que asistían niños marginados, financiada por el Consejo Internacional para el Desarrollo de la Investigación de Canadá (IDRC por sus siglas en inglés) en los setenta, sirvió para poner en evidencia que las escuelas al servicio de niños en desventaja no ofrecían oportunidades adecuadas de aprendizaje (Ávalos, 1980).

El desarrollo de sistemas de evaluación de rendimiento estudiantil en varios países de América Latina durante los noventa, también ejemplifica la manera como las ideologías conforman la práctica de la evaluación. En Chile, la implementación de pruebas a los alumnos durante el gobierno militar en los ochenta, sirvió para legitimar el movimiento en pro de la privatización de la educación al mostrar resultados que caracterizaban los menores logros de los estudiantes en escuelas públicas, sin tomar en cuenta las diferencias en los contextos sociales de los alumnos que asistían a escuelas públicas y privadas. En contraste, el desarrollo de sistemas de evaluación del rendimiento estudiantil en Uruguay durante los noventa, tuvo lugar en el contexto de un fuerte compromiso del Estado por la educación pública y por reducir las disparidades en la calidad de la educación que se ofrecía a los niños pertenecientes a diferentes clases sociales. El análisis de los resultados de las evaluaciones buscaba identificar a las escuelas y las prácticas docentes asociadas a altos niveles de rendimiento al interior de contextos socioeconómicos comparables. Esta información fue retroalimentada al interior de cada escuela en el país, junto con recursos y asistencia técnica para usarla como parte de un proceso de mejora escolar. Sin embargo, se evitó la amplia divulgación de los resultados de cada escuela mediante periódicos de circu-

lación nacional que solía usarse en Chile y Costa Rica (Administración Nacional de Educación Pública, 2000; Benveniste, 1999, 2000).

En general, la investigación que documentaba las limitadas oportunidades de aprendizaje de los grupos marginados fue apoyada por los partidarios de un proyecto progresista mientras que, quienes favorecían una visión conservadora apoyaron la evaluación del impacto de varios experimentos realizados para transformar la administración educativa y la evaluación del logro de los estudiantes, porque percibieron que la principal limitación a la eficiencia de la educación no era la cantidad de recursos utilizados, sino la manera como se usaban los fondos para la educación. El balance del poder entre estos grupos conservadores y progresistas determinó el tipo de investigación que se llevó a cabo en cada momento.

Tres importantes rasgos caracterizaron la investigación educativa durante la última mitad del siglo: la evaluación educativa se centró en las necesidades insatisfechas de acceso a los diferentes niveles educativos durante los cincuenta y sesenta;¹ en los setenta, la investigación cualitativa se ocupó de estudiar las diferencias en la calidad de la oferta educativa que recibieron distintos grupos sociales; las actividades de evaluación e investigación se vieron severamente restringidas durante los ochenta, un periodo de seria inestabilidad económica y austeridad en la región, el cual tuvo un impacto profundo en las comunidades académica y educativa. En México, la Asociación Nacional de Investigación Educativa tuvo que posponer sus planes para la realización de un congreso bienal de investigación educativa por 12 años, debido a la escasez de recursos para la investigación y al deterioro en las condiciones de la profesión de los investigadores (Weiss y Maggi, 1997). La crisis económica de este periodo y el resurgimiento de políticas conservadoras también marcaron un cambio en el énfasis puesto en la investigación, ahora más lejos de una actitud crítica y del interés en temas de equidad que caracterizaron

¹Cariola argumenta que las relaciones entre la investigación y las políticas surgieron en América Latina a finales de los cincuenta. Se pretendió que la investigación educativa "ayudara a planificar. Era fundamentalmente cuantitativa y relacionada con la decisión de expandir el sistema. Se dio en los Ministerios de Planeación y Educación y en las Escuelas de Economía y Sociología. Fue utilizada para producir planes para los ministerios y para adoptar la ayuda internacional, y era investigación sencilla para tomar decisiones políticas sencillas" (1996: 150).

gran parte de la investigación en los setenta, para dar mayor preponderancia a los temas de la eficiencia en la administración y a la calidad de la educación (Weiss, 1998). Los noventa, con una gradual recuperación de las condiciones educativas en la mayoría de los países de la región, se caracterizaron también por desarrollar mayores esfuerzos investigativos en diversos temas: algunos asociados a mejorar la eficiencia del sistema, otros enfocados a evaluar la implementación o el impacto de reformas educativas o de algunos de sus componentes, otros dirigidos a analizar los niveles de aprendizaje de los estudiantes y los determinantes de la efectividad escolar.

II. LA OMNIPRESENCIA DEL ESTADO EN EL CONTEXTO SOCIAL DE LA EVALUACIÓN

A lo largo del siglo xx se dio una notable expansión de la educación pública en América Latina. Consolidando las tendencias que se habían iniciado en la última parte del siglo xix, el Estado se convirtió en el principal actor y proveedor de educación, desafiando el control que sobre ésta había tenido la Iglesia en los siglos anteriores. El dominio del Estado en este ámbito ha sido caracterizado como la política del Estado docente. El cuadro 2 muestra cómo, durante la segunda mitad del siglo xx, la matrícula en todos los niveles creció de manera significativa. La mayor parte de esta expansión tuvo lugar en escuelas primarias.

La expansión del papel del Estado en la oferta educativa se vio reforzada por la creciente *urbanización* y por la *industrialización* que resultó de las políticas económicas de *sustitución de importaciones*, adoptada por muchos Estados latinoamericanos desde finales de los cuarenta. También el activismo de la UNESCO y otras agencias de las Naciones Unidas obró en apoyo de la expansión educativa, ya que concibieron a la educación como un derecho humano fundamental y movilizaron a las élites políticas para que se apoyara dicha expansión. Otro proceso que también ayudó a la expansión cuantitativa fue el desarrollo de la teoría del capital humano y la legitimidad intelectual que obtuvo la idea de que el desarrollo económico se podía planificar y que los Estados podían promoverlo.

CUADRO 2
Matrícula por nivel en América Latina y el Caribe (millones)

<i>Nivel</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>1997</i>
<i>Primaria</i>	15	27	44	65	76	85
<i>Secundaria</i>	2	4	11	17	22	29
<i>Terciaria</i>	0.3	0.6	1.6	4.9	7.3	9.4
<i>Incremento en porcentaje</i>						
<i>Nivel</i>		<i>1950-60</i>	<i>1960-70</i>	<i>1970-80</i>	<i>1980-90</i>	<i>1990-97</i>
<i>Primaria</i>		80.00%	62.96%	47.73%	16.92%	11.84%
<i>Secundaria</i>		100.00%	175.00%	54.55%	29.41%	31.82%
<i>Terciaria</i>		100.00%	166.67%	206.25%	48.98%	28.77%

Fuente: Unesco, 2000, tablas 3.1, 3.2, y 3.3.

En sintonía con las expectativas de planificación estatal del desarrollo nacional, las naciones latinoamericanas establecieron unidades nacionales de planeación y comenzaron a realizar planes de desarrollo educativo para que la expansión de la educación se alinea con objetivos económicos y sociales. Desde los años cincuenta, el Estado, y en particular el poder Ejecutivo, se fortalecieron y no sólo controlaron las actividades educativas, sino que se constituyeron en actores dominantes en la sociedad. El Poder del Ejecutivo no tuvo contrapeso en las organizaciones de la sociedad civil, el Congreso, el Poder Judicial o la prensa.² Sólo los militares, quienes frecuentemente controlaron la rama ejecutiva bajo regímenes autoritarios entre mediados del siglo y los ochenta, pudieron desafiar a los presidentes y a los ministros de Educación, y lo hicieron a menudo.

Múltiples agencias internacionales apoyaron el poder y el control del Ejecutivo para dirigir la educación. La planificación y la consiguiente expansión educativa fueron respaldadas por las Naciones Unidas

²Los sindicatos de maestros surgieron como portadores de intereses significativos para el cambio educativo y la política nacional durante el siglo XX; sin embargo, a medida que su poder aumentó, muchos fueron cooptados o desmovilizados por el Estado.

y por agencias bilaterales y multilaterales para el desarrollo. El surgimiento de la planificación educativa creó un contexto favorable para la utilización de la evaluación en gran escala. La temprana asociación entre planeación y evaluación, y el surgimiento de ambas como campos profesionales, definieron el contexto de la evaluación durante la restante mitad del siglo. El tipo de evaluación que apoyó la planificación educativa en los cincuenta y sesenta involucró, inicialmente, el análisis del número de niños de los diferentes grupos de edades matriculados en la escuela y el número no matriculado, así como el uso de técnicas de estimación de necesidades de mano de obra (*manpower planning*), para estimar si los requerimientos de expansión eran consistentes con los objetivos deseables de la planeación de la calificación de la fuerza de trabajo. Debido a que dominó a la mayor parte de la planeación educativa un modelo de la caja negra, se hizo hincapié en el número y en los flujos de estudiantes en los diferentes niveles del sistema. Un tema importante surgido de la evaluación de la eficiencia interna de los flujos de estudiantes fue el reconocimiento de las altas tasas de retención (repitencia) en los primeros años. Este tópico pronto asumiría una creciente importancia en la medida en que se comenzó a mirar al interior de las escuelas y salones de clases durante los setenta y cuando, tiempo después, comenzó a examinarse el impacto de las políticas.

De este modo, la planificación educativa y la consecuente evaluación se desarrollaron en la región como actividades que involucraban un número relativamente pequeño de actores, expertos y tomadores de decisiones. La cooperación internacional apoyó un enfoque elitista a fin de que los resultados de la evaluación se utilizaran para estimar las metas cuantitativas de expansión de distintos niveles educativos. Esta forma de evaluación educativa (que se ocupa del aspecto más básico de oportunidades de aprendizaje, como crear condiciones para el acceso inicial a cada nivel, y que involucra a un restringido grupo de portadores de intereses) predominó durante las décadas de los cincuenta y los sesenta. La influencia de este enfoque de caja negra se nota aún de muchas maneras, entre ellas, en las políticas orientadas a mejorar la equidad y calidad educativas, las cuales reflejan el supuesto de que los rezagos pueden solventarse atendiendo a las necesidades de infraestructura física y dotando de materiales didácticos a las escuelas.

Durante este periodo, además de las agencias gubernamentales, hubo pocas instituciones que llevaran a cabo evaluaciones. De manera paralela a la naturaleza altamente centralizada del proceso de toma de decisiones en educación, fueron pocas las élites encargadas de la investigación educativa y se concentraron en las capitales y en escasas instituciones. Las universidades y las agencias no gubernamentales realizaron esfuerzos muy modestos para contrarrestar el dominio del Estado.

En América Latina las universidades, tradicionalmente instituciones de élite, reflejaron dos amplias tendencias durante la segunda mitad del siglo. La primera fue hacia una mayor autonomía con respecto al Estado y hacia una mayor radicalización política, en particular bajo regímenes autoritarios. La segunda fue en parte una respuesta a la primera: los gobiernos autoritarios tomaron las universidades o permitieron que se deterioraran bajo un olvido benigno. Como resultado de la demanda creciente de educación superior por parte de los estudiantes, se desarrolló un fuerte sector universitario privado para atender la demanda que las universidades públicas no podían enfrentar. Pocas universidades públicas pudieron mantener las condiciones requeridas para realizar investigación de calidad, en un contexto de tensiones crecientes entre universidades y gobiernos. La actitud adoptada por los "evaluadores" en este clima de confrontación no condujo a la formulación de recomendaciones para la reforma educativa. Fue más común una actitud de denuncia y crítica. Como respuesta, los tomadores de decisiones del sector público se sintieron cada vez menos inclinados a usar los resultados de la investigación y la evaluación realizada en universidades para informar su reflexión. Incluso se sintieron menos inclinados a apoyar la investigación que no cuadraba con sus restringidos marcos de referencia o que se ocupaba de temas que se encontraban fuera de la zona de aceptación definida por la agenda de la rama ejecutiva del gobierno. El resultado del conflicto y la separación entre los Estados y las universidades fue una creciente brecha entre las políticas públicas y los procesos programados de toma de decisiones y de evaluación. Por otro lado, las universidades privadas se enfocaron, en su mayoría, más a la docencia que a la investigación, y mantuvieron cierta distancia respecto a las políticas públicas. Pocos tuvieron la fuerza y la autonomía institucionales

necesarias para adoptar una actitud crítica cara a cara, hacia los esfuerzos realizados por el Estado.

Como resultado, la evaluación profesional de los programas y políticas gubernamentales, y en general las actividades de los analistas de políticas en América Latina, han estado, durante los últimos 50 años, bajo el control directo o indirecto del Estado. Éste ha podido regular los flujos, la importancia y los tiempos de la evaluación y, por consiguiente, contener su impacto. Los canales a través de los cuales el Ejecutivo puede ejercer dicho control son muy variados. Los Ministerios de Educación realizaron buena parte de las evaluaciones con personal propio o por contrato y, en ocasiones, lo mismo hicieron los Ministerios de Planeación y de Finanzas. Éste fue en particular el caso de la evaluación cuantitativa de la demanda social de educación y, más recientemente, del establecimiento de sistemas de evaluación del rendimiento de los estudiantes. Los Ministerios de Educación también contrataron a centros de investigación públicos y privados para la evaluación de programas. De esta forma, el Ejecutivo ha podido ejercer un estrecho control en la definición de los términos de referencia de la evaluación.

Además del control directo ejercido sobre la evaluación realizada por los propios Estados, cuyo poder e incidencia en lo educativo aumentó exponencialmente durante el siglo pasado, los gobiernos ejercieron control sobre el contexto social de la evaluación a través de otros procesos. Una gran parte de la investigación realizada por instituciones de investigación públicas y privadas fue financiada con recursos públicos, ya sea por los Ministerios de Educación o por otras agencias gubernamentales, tales como los Consejos Nacionales de Investigación Científica. Esto permitió que los gobiernos influyeran en las comunidades de investigadores y evaluadores, a partir de planes de desarrollo de la educación y de la investigación, prioridades presupuestales y programas diseñados para estimular y monitorear la productividad de los investigadores. Por último, fundaciones y agencias para el desarrollo apoyaron la investigación y la evaluación educativas llevadas a cabo por agencias públicas o privadas. Aun cuando algunas de estas agencias tuvieron cierta autonomía respecto a la influencia gubernamental (en particular donde los Estados eran más débiles), de ninguna manera su incidencia sobre el contexto de la evaluación fue impenetrable al largo brazo del Estado.

Debido a que las comunidades universitarias fueron con frecuencia objetivos de las persecuciones políticas de los gobiernos autoritarios, como parte de luchas políticas más amplias, las raíces de la investigación independiente se encuentran en unas pocas instituciones. Un ejemplo de éstas es el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), en Chile, el cual fue establecido con el apoyo de la Iglesia Católica, cuando el régimen militar cerró todos los programas de estudios sociales en las universidades y persiguió a los científicos sociales obligando a muchos de ellos a exiliarse o a abandonar la profesión. Ejemplos similares de centros de investigación educativa independientes, como alternativas a la hegemonía estatal, son el Centro de Estudios Educativos (CEE), en México, y el Centro de Estudios para la Reflexión y Planificación de la Educación (CERPE), en Venezuela, también establecidos con el apoyo de la Iglesia Católica. Estos centros, que representaron los mejores ejemplos de prácticas independientes y antihegemónicas en materia de evaluación educativa, fueron financieramente e institucionalmente frágiles, y su independencia, más episódica y transitoria que permanente. Con enorme dependencia financiera de los fondos blandos que provenían de fundaciones y agencias internacionales afectadas también por las erráticas políticas de la cooperación internacional, así como de contratos estatales, se hizo difícil para estos centros relativamente pequeños mantener equipos profesionales estables durante periodos prolongados y tuvieron que negociar un equilibrio precario con Estados poco acostumbrados a la crítica disidente.

En un intento por superar la fragilidad institucional y por facilitar el intercambio de experiencias, diversos centros de investigación se dieron a la tarea de organizar una red, la cual tendría como misión principal la sistematización del conocimiento existente surgido de la investigación, en una base de datos regional. En consecuencia, se creó la Red Latinoamericana de Educación (REDUC) en 1972. A pesar del éxito para articular en red a los centros nacionales y para intercambiar información acerca de la investigación, la mayor parte de la investigación conducida y sistematizada en la base de datos regional tiene una limitada relevancia para las políticas públicas. Un investigador titular que perteneció al CIDE, en Chile, explicó que al asumir la posición de alto funcionario en el Ministerio de Educación, con la adminis-

tración democrática de 1990, encontró que la mayoría de la investigación realizada sobre la relación entre educación y pobreza tenía un uso limitado para diseñar las políticas que buscaban mejorar las oportunidades de aprendizaje de los niños pobres (comunicación personal de Juan Eduardo García Huidobro, marzo de 1996).

Quizá sean estas limitaciones del conocimiento sistematizado de esta enorme base de datos las que expliquen su escaso uso para informar políticas. El principal arquitecto de REDUC, el padre Patricio Cariola, comentó que a pesar del éxito que se tuvo al construir la base de datos con 20 000 resúmenes de investigaciones, “nuestro logro en términos del uso de los productos de REDUC, por parte de las personas que estaban en la posición de tomadores de decisiones, e incluso de parte de los mismos académicos, era muy modesto” (Cariola, 1996b).

III. EL PAPEL DE LA COMUNIDAD LOCAL DE INVESTIGADORES EN LA DEFINICIÓN DE UNA CULTURA DE LA EVALUACIÓN

Además del papel de las luchas ideológicas y de los factores que influyen en la “demanda” y en el contexto de la evaluación educativa (el papel del Estado y de la esfera pública, las actitudes de la élite que toma las decisiones y las políticas nacionales e internacionales que serán discutidas posteriormente), la práctica de la evaluación educativa en América Latina ha sido conformada por normas institucionales, expectativas y recursos de las comunidades nacionales de investigadores en educación.

En algunos países de la región, las comunidades de investigadores han conformado espacios institucionales y han definido tradiciones, las cuales son el marco de referencia para la práctica de la evaluación. Comunidades educativas más grandes, organizadas y sofisticadas, han sido capaces de asegurar mayor autonomía profesional para los evaluadores y han ejercido un mayor liderazgo al definir la agenda pública. Por el contrario, comunidades de investigadores más débiles han sido menos exitosas para negociar su autonomía de cara a las otras influencias mencionadas en este trabajo. Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Venezuela han desarrollado las comunidades de investigadores más institucionalizadas. En Brasil, México y Venezue-

la, las universidades y los recursos públicos han apoyado el desarrollo de la investigación educativa. En Argentina, Chile y Perú, los gobiernos autoritarios diezmaron los centros de investigación pública y, en consecuencia, la capacidad para la formación de investigadores ha sido privatizada y severamente debilitada. Hacia finales del siglo xx, las comunidades de investigadores más fuertes se encontraban en Brasil y México, y la mayor parte de la investigación en estos países era conducida por instituciones públicas.

El caso de México es ilustrativo de cómo las normas y la cultura de la comunidad de investigadores definen el contexto social de la evaluación. La creación de las actuales instituciones y prácticas de investigación educativa ocurrió en México, en 1963, con el establecimiento del CEE, el cual se fundó con el apoyo de la Compañía de Jesús. Las primeras actividades de este centro independiente fueron una evaluación del sector educativo que identificó áreas para la acción pública y el establecimiento de una publicación periódica, la *Revista del Centro de Estudios Educativos* (a partir de 1979 *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*), que pronto logró una amplia distribución en América Latina. A finales de los sesenta, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) estableció también un centro de investigación educativa (hacia finales del siglo xx, el Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM era uno de los más grandes centros de investigación educativa en México y en la región). En 1971, en el contexto de una importante reforma educativa, el Estado estableció un centro para la investigación del currículo y para la enseñanza de las matemáticas y las ciencias en un centro de investigación científica de élite (el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y Estudios Avanzados, CINVESTAV) (Weiss, 1998). Estas tres instituciones lograron un buen nivel de autonomía respecto al control directo del gobierno (a pesar de que todas dependieron principalmente de fondos y contratos gubernamentales) y formaron un núcleo de investigadores con la suficiente estatura como para mantener posturas críticas y para conducir evaluaciones y análisis de políticas independientes de los puntos de vista de los funcionarios gubernamentales.

Los intentos del Estado por influir o mermar la independencia y la autonomía profesional de los evaluadores e investigadores son, sin

embargo, omnipresentes. Durante los setenta, un periodo de gran productividad para investigadores y evaluadores, el Estado mexicano lanzó varias iniciativas que buscaron apoyar y coordinar la investigación educativa. Este periodo concluyó con el Primer Congreso Mexicano de Investigación Educativa en 1981 y con un Plan Nacional de Investigación Educativa para ser financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). La crisis económica de los ochenta llevó a una reconsideración de las prioridades estatales, impidiendo la implantación de este plan. El Segundo Congreso de Investigación Educativa tuvo lugar en 1993. Fue un importante ejercicio de autoanálisis y definición de metas que condujo al establecimiento del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) y al lanzamiento de una nueva publicación especializada, la *Revista Mexicana de Investigación Educativa*.

La creación del COMIE marcó un hito en la institucionalización de la comunidad de investigadores en México. Los editoriales de la revista sugieren un claro intento de formalizar las tradiciones y los estándares relativos a la práctica de la investigación educativa (Rueda, 1996, 1997a, 1997b). Durante los noventa, tuvieron lugar cuatro reuniones de la asociación, con una importante asistencia y con diversos programas que se prolongaban a lo largo de una semana. Un tema recurrente en la revista, y del Quinto Congreso de la Asociación en 1999, fue la vinculación entre la investigación educativa y la toma de decisiones. A mediados de los noventa, el Consejo Ejecutivo del COMIE publicó una respuesta formal al programa educativo del gobierno. En 1998, algunos de los miembros más activos del COMIE formaron el *Observatorio Ciudadano de la Educación*, una publicación periódica en uno de los principales diarios y en la Web, y que contiene ensayos cortos e informes que buscan educar a la opinión pública en temas de política educativa.

Estos desarrollos señalan que, quizá en mayor medida que cualquier otro país de América Latina y con la única excepción posible de Brasil, existe en México una comunidad de investigación educativa consolidada. Esta comunidad tiene prácticas y tradiciones establecidas y una compleja red de intercambios y expectativas recíprocas entre sus miembros, la cual conforma la práctica de la evaluación educativa. Selecciona y forma a sus investigadores, asigna recompensas y

sanciones, facilita la comunicación y el intercambio, cabildea para que algunos de sus miembros asuman posiciones de gerentes educativos, y así funciona como enlace entre la investigación y la política. Todas éstas son fortalezas que permiten mantener estándares profesionales y académicos para la práctica de evaluación de alta calidad y el análisis de políticas educativas. Desde 1964, cuando el CEE condujo la primera evaluación del sector, los investigadores en México han llevado a cabo evaluaciones sin esperar a ser invitados por el gobierno para discutir acerca de las implicaciones de su trabajo para las políticas educativas. También existe una fuerte tradición de investigación-acción en México, una forma de investigación comprometida con la transformación de la práctica educativa.

Y, a pesar de todas sus fortalezas, esta comunidad se enfrenta a una considerable resistencia y oposición por parte del Estado y de un medio político lo suficientemente fuerte como para manipularla, dividirla, debilitarla y controlarla, produciendo las situaciones discutidas al comienzo de este artículo.

IV. LA INCIDENCIA DE LAS PRÁCTICAS ELITISTAS, AUTORITARIAS Y SEGREGACIONISTAS EN EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LA EVALUACIÓN

El control del Estado en la expansión de la educación que tuvo lugar en América Latina durante el siglo XX no debe considerarse, *per se*, como una limitación a la posibilidad de llevar a cabo una evaluación educativa independiente o crítica. De hecho, se han desarrollado centros con cierto grado de independencia y con capacidad de investigación crítica en algunos países con un sistema de educación pública fuerte, tales como Argentina, Chile y México. Sin embargo, el hecho de que tan pocos países hayan desarrollado una comunidad de investigadores independientes importante, y de que incluso aquellos que lo han logrado se han enfrentado a serias limitaciones a su autonomía profesional, es reflejo de una cultura de toma de decisiones que devalúa la rendición de cuentas, la transparencia y el disenso crítico.

En América Latina las normas culturales e institucionales propias del gobierno de las élites y las penetrantes prácticas autoritarias han hecho que, por lo general, el proceso de toma de decisiones públicas

sea un asunto privado. Incluso las decisiones de los partidos políticos modernos, bajo un régimen democrático, provienen de un número reducido de sus élites. Es común que los miembros de un partido político con representación en el Congreso voten en masa después de que el líder del partido ha decidido cuál es el posicionamiento respecto al tema que se va a debatir. Como resultado, muchas de las decisiones tomadas en materia educativa no son transparentes.

El hecho de que la utilización de los recursos públicos para propósitos privados no sea poco común, refleja la dificultad que han tenido las élites para tratar a la esfera pública como un encargo por el que deban rendir cuentas al público o a los pretendidos beneficiarios de sus políticas. Algunos argumentan que el sistemático bajo rendimiento del sistema de educación pública en América Latina no refleja problemas de implementación, sino el secuestro del sistema por parte de los intereses privados de políticos y burócratas (Plank, 1996).

En la última década del siglo XX varios países latinoamericanos participaron en comparaciones internacionales de rendimiento escolar. Consistentemente, los estudiantes latinoamericanos obtuvieron resultados inferiores a los de la mayoría de los países que participaron en las mismas comparaciones.

Una evaluación del conocimiento aplicado a estudiantes de 15 años en países miembros de la OECD, en los que participaron también varios países asiáticos, así como Argentina, Brasil, Chile, México y Perú, demostró que los rendimientos de los estudiantes latinoamericanos estaban muy por debajo del promedio internacional y de la mayoría de los países restantes.

El 23% de los estudiantes en Brasil, y el 16% en México no tuvieron las competencias lectoras más elementales, en comparación con 6% en los países miembros de la OECD. Por otro lado, sólo 0.6% de los estudiantes brasileños y 0.9% de los estudiantes mexicanos pudieron completar tareas lectoras sofisticadas en comparación con 10% en la OECD, 17% en Canadá y 12% en Estados Unidos. Hay diferencias semejantes en la habilidad matemática y científica. Los resultados de Argentina y Chile estuvieron entre los de México y Brasil, y en Perú fueron significativamente más bajos (OECD, 2003).

Otro estudio sobre competencias lectoras llevado a cabo en 31 países en el que participaron Argentina y Colombia demostró que los

estudiantes en estos países tuvieron los resultados más bajos del conjunto, con excepción de Irán, Kuwait, Marruecos y Belice (*Progress in International Reasing Literacy Study*, 2001).

Estos resultados son consistentes con los del Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias llevado a cabo en 39 países, en el cual Colombia y México obtuvieron los resultados más bajos, excepto por Sudáfrica. Sólo los resultados de 38 de los 39 países son públicos (Beaton *et al.*, 1996: 23). Chile participó en una segunda administración de este estudio obteniendo resultados igualmente bajos (Beaton *et al.*, 2000).

Frente a la persistencia de estos bajos niveles de desempeño de los estudiantes latinoamericanos, cabe preguntarse en qué están fallando los sistemas educativos de la región. Es aparente que cualesquiera que sean los fines a los que contribuye la cultura autoritaria en la conducción de los sistemas educativos, éstos no incluyen el mejoramiento de la eficacia de los profesores ni de los niveles de desempeño de los estudiantes.

Un ejemplo paradigmático de cómo las decisiones autoritarias pueden no sólo influir sobre la cultura de la evaluación, sino secuestrar y manipular información a la que el público tiene derecho, fue el cambio realizado en Brasil hacia fines del siglo XX en la definición del primer nivel de escolarización (lo que UNESCO llama el nivel ISCED1). Desde hace décadas, este nivel en América Latina incluye los seis primeros grados de educación elemental (la tradicional educación primaria), con excepción de Colombia donde se refiere a cinco grados. Unilateralmente, con poco conocimiento del público, de los legisladores, e incluso de la comunidad de investigación en el país, funcionarios educativos redefinieron el nivel de ISCED1 en Brasil para los primeros cuatro grados de primaria. Como resultado hubo un aparente aumento en las tasas de cobertura en primaria y secundaria, reportado a organizaciones internacionales como UNESCO. En la práctica, este cambio impide la comparación sistemática de la evolución de la cobertura en Brasil a través del tiempo, así como entre Brasil y otros países latinoamericanos. Si no fuese porque los estudiantes brasileños se encuentran a la zaga de sus pares en otros países de la región en las comparaciones internacionales, tal vez sería posible justificar este cambio argumentando que cuatro años de escolaridad en Brasil son equiparables a seis años en otros países de América Latina.

Algunos han argumentado que los conquistadores españoles trajeron consigo un conjunto de actitudes y valores culturales elitistas y exclusivistas, propios de la sociedad feudal, y que ésta es la raíz del subdesarrollo político de América Latina.³ La generación de riqueza y el mantenimiento del poder político sobre la base de profundas asimetrías entre distintos sectores de la población refuerza actitudes y prácticas arraigadas de explotación y exclusión. Durante el siglo XX, hubo bastante inestabilidad política y gobiernos militares en la región, los cuales no facilitaron el debate democrático en torno a opciones de reforma educativa, o no obligaron a los funcionarios gubernamentales a rendir cuentas al público. De manera paradójica, algunos de los patrones secretistas al interior de la toma de decisiones estatales fueron conservados por los regímenes democráticos y por una política más competitiva que reemplazó al gobierno de los militares. Funcionarios de gobierno se resistieron a involucrar a un rango más amplio de portadores de intereses en la discusión de la política educativa. Esto incluye resistencias a prácticas básicas comunes en una comunidad de investigadores, tales como la divulgación de informes de investigación (véase Reimers y McGinn, 2000). Es curioso que, incluso en gobiernos democráticos que suceden a regímenes autoritarios, persiste un estilo poco participativo o abierto de gobierno. El editorial de una revista fundada por el Padre Hurtado y con vínculos con la Compañía de Jesús, de junio de 2003, llamaba a profundizar la democracia en Chile señalando:

La verdad es que en Chile contamos con una democracia entorpecida por el lastre de disposiciones constitucionales autoritarias, excluyentes de la participación ciudadana, única fuente de la autoridad legítima en una democracia. Se ha establecido entre nosotros una forma de hacer política a niveles cupulares, donde los acuerdos son tomados en negociaciones a puertas cerradas entre líderes oficialistas, de la oposición y del poder económico, sin que medie la participación ni el conocimiento de la opinión pública ni incluso, en ocasiones, de los mismos parlamentarios (en "Editorial", *Revista Mensaje*, junio de 2003, núm. 519, pp. 4-5).

³Para una discusión más extensa de las contribuciones de los valores de las élites y el subdesarrollo de las sociedades latinoamericanas como reflejo de una estructura feudal, véase Lipset (1967) y Wiarda (2002).

Las élites arrogantes no ven la necesidad de preocuparse por leer los informes de las evaluaciones o por pedir consejos a los que las hacen, creyendo que conocen todas las respuestas debido a que su posición les confiere autoridad por encima de los demás. También piensan que conocen los problemas y las preguntas que necesitan respuesta. Y como operan en un contexto en el que no se les hace responsables por sus acciones, el rendimiento persistentemente bajo del sistema educativo en América Latina tiene escasas consecuencias para evitar la perpetuación de sus poco efectivas prácticas.

V. EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN EL CONTEXTO SOCIAL DE LA EVALUACIÓN

Así como las luchas entre conservadores y progresistas dieron forma a la práctica de la evaluación en América Latina, también lo hicieron las influencias internacionales, tales como el apoyo de las agencias de las Naciones Unidas y de organizaciones financieras multinacionales para la planificación y la evaluación de la educación. En buena medida, la evaluación y en particular la evaluación de programas, y más recientemente la evaluación del rendimiento de los estudiantes, fueron apoyadas por agencias internacionales.

Esta influencia ha sido de dos tipos. Uno, cuando las fundaciones y agencias para la cooperación han apoyado a los centros de investigación independientes. Por ejemplo, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA) a través del Consejo Internacional para el Desarrollo de la Investigación (IDRC), la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés) y la Fundación Ford, fomentaron el desarrollo de la investigación para apuntalar la planificación educativa en los Ministerios de Educación, universidades y centros de investigación independientes en los sesenta y setenta. También apoyaron el desarrollo de REDUC, la Red de Investigación Educativa ya mencionada (Cariola, 1996b). Un segundo tipo de ayuda internacional para la evaluación ha provenido de gobiernos que tienen que satisfacer los requerimientos burocráticos de las agencias internacionales o de agencias que por sí mismas han tenido que satisfacer sus propios requerimientos burocráticos para informar a sus administradores o a los órganos superiores de los gobiernos

donantes como el Congreso o las oficinas de auditoría del Ejecutivo. La USAID, que ha tenido una presencia activa fomentando proyectos educativos en muchos países de América Latina, apoyó gran parte del trabajo de evaluación utilizado para diseñar, monitorear la implementación y para evaluar el impacto de estos proyectos. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que son las instituciones líderes en la provisión de financiamiento internacional para la educación en la región, también han financiado gran parte de la evaluación realizada para propósitos similares.

En cierta medida, estas agencias de desarrollo introdujeron la práctica de la evaluación externa en culturas en las que la toma de decisiones es autoritaria y de élite. Sin embargo, debido a que quienes trabajan en estas agencias son diplomáticos habilidosos, la introducción de estas prácticas se ha adaptado, en muchas ocasiones, al uso de la información por parte de las élites. Muchas de estas agencias terminaron trabajando de manera igualmente secreta y con un desdén similar al de los gobiernos locales por la opinión pública y la rendición de cuentas. Las evaluaciones se llevan a cabo, pero los resultados no son compartidos de manera amplia.

Una instancia más reciente de influencia por parte de las agencias internacionales en la práctica de la evaluación es la introducción de la evaluación del logro de los estudiantes en América Latina. Ésta ejemplifica el poder de las agencias internacionales para promover y apoyar la evaluación y también de qué manera este ímpetu foráneo es modulado por negociaciones políticas nacionales y por la agenda y cultura de la comunidad local de investigadores y evaluadores.

Los sistemas para medir el logro de los estudiantes se introdujeron, en gran medida, como resultado de la influencia y el apoyo dado inicialmente por parte de la USAID, en los ochenta, y más tarde del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales incorporaron en sus préstamos educativos, a partir de los años noventa, fondos para financiar la instalación de sistemas de evaluación de rendimiento escolar. En 1993, el Instituto para el Desarrollo Económico del Banco Mundial organizó un seminario para discutir los sistemas de evaluación del logro estudiantil. En ese entonces sólo cinco países tenían alguna experiencia en ese tema, un número que creció rápidamente, de tal manera que para 1997 todos los países de la

región habían introducido algún tipo de evaluación nacional del logro de los estudiantes (Rojas y Esquivel, 1998).

La importancia que se otorgó a la evaluación del logro de los estudiantes era consistente con el énfasis dominante en la política educativa de los Estados Unidos de los ochenta, ejemplificada por la introducción del movimiento de reforma con base en estándares. Algunos han argumentado que el cambio en las prioridades internas en materia educativa de los Estados Unidos, lejos de los temas de la equidad y hacia el interés por la competitividad de la fuerza de trabajo y la calidad de la educación, así como hacia el mejoramiento de la eficiencia en la utilización de los recursos para la educación, fue exportado a otros países a través de proyectos de cooperación para el desarrollo (Bock y Arthur, 1991; Orfield, 2000). El impulso inicial por la introducción de los sistemas de evaluación de los estudiantes en América Latina buscaba mejorar la eficiencia administrativa a través de una mayor rendición de cuentas y de la competencia entre escuelas públicas y privadas. Éste ha sido el fundamento del sistema chileno, uno de los primeros en ser establecidos. Se promovió como modelo a seguir para los otros países en el seminario del Banco Mundial que tuvo lugar en 1993.

Sin embargo, en cada país la implementación de estos sistemas de evaluación se ha visto modificada por las políticas nacionales y por grupos portadores de intereses relevantes, incluyendo a la comunidad local de investigadores y los sindicatos de maestros. Por ejemplo, en algunas escuelas del Uruguay, el modelo adoptó el interés en la utilización de los resultados, como parte de proyectos de mejoramiento en las propias escuelas. A consecuencia de las negociaciones con sindicatos de maestros, los resultados no se publicaron en los medios nacionales. También se hizo hincapié en el análisis de las diferencias entre las escuelas, tomando en cuenta los efectos del contexto socioeconómico de los estudiantes. Como resultado de estas influencias, los sistemas para la evaluación de los estudiantes difirieron de aquellos adoptados en los Estados Unidos concentrándose, por ejemplo, en temas vinculados con las brechas de género, raza o etnia en las oportunidades educativas, los cuales ya no causan mayor preocupación en ese país. Otra forma en que las influencias locales han transformado estos sistemas de evaluación fue la opción de

utilizar muestras de escuelas (Colombia, México y Venezuela) frente a evaluar el rendimiento entre censos de estudiantes (Argentina, Brasil, Chile, República Dominicana, Panamá y Uruguay). En el último caso, se puede argumentar que la decisión refleja un intento temprano por utilizar los sistemas de evaluación para focalizar escuelas mediante políticas correctivas.

Pocos de estos sistemas de medición pueden considerarse como evaluaciones, tal como se definió este término al inicio del artículo. No fueron diseñadas para recopilar o relacionar información sobre la implementación de políticas particulares en los resultados del aprendizaje de los alumnos, y pocas reúnen o analizan información acerca de las características de los docentes y las escuelas que permitan un examen de las correlaciones con el logro de los alumnos. Ninguno fue diseñado para identificar el valor agregado que han tenido las intervenciones en la educación sobre el aprendizaje de los alumnos a lo largo del tiempo.

Los patrones cambiantes de interacción entre agencias internacionales, políticas internas y grupos locales, han configurado el desarrollo de los sistemas para la evaluación de los estudiantes: algunos enfatizan la rendición de cuentas a la población y las comparaciones entre diferentes tipos de escuelas (Chile y Costa Rica), otros destacan el mejoramiento de las escuelas (Uruguay), otros más son parte de los sistemas de carrera magisterial (México), y otros persiguen propósitos mixtos o ambiguos. A pesar de esta variedad, se da una gran uniformidad entre los sistemas, y la mayor parte de los países todavía restringe el acceso o mantiene en secreto los datos generados; por lo tanto, éstos no se han sometido al escrutinio de grupos que puedan realizar análisis múltiples desde perspectivas e intereses diversos. El procesamiento de la mayor parte de la información, realizado en gran medida en las unidades de evaluación de los Ministerios de Educación, no ha enfatizado la evaluación del impacto de la política educativa o no ha sido utilizado para explorar las fuentes de la inequidad educativa. En consecuencia, los sistemas de evaluación, en virtud de lo que han hecho y de lo que han dejado de hacer, han brindado mayor apoyo a la alternativa conservadora sobre la progresista, tanto en sus propósitos como en la forma en que se implementa la utilización de estos resultados. Una reciente evaluación acerca de

los sistemas que se han desarrollado como parte de las comparaciones internacionales en América Latina concluye que éstos han sido implementados como parte de una nueva ortodoxia que busca mejorar el desempeño de la economía mediante una mayor productividad de la fuerza de trabajo y una mejor correspondencia entre los resultados de la educación y los requerimientos del mercado laboral; con esto se logra un mayor control de los objetivos del currículo por parte del Estado, se reduce el gasto educativo, aumenta la participación de la comunidad y se introducen mecanismos de mercado para mejorar la educación (Arregui y Ferrer, 2002: 7-8).

Además de los estrechos propósitos conservadores que han inspirado estos sistemas, su implementación también refleja puntos de vista igualmente restringidos. Por lo general, el acceso a los resultados se limita a un pequeño grupo de tomadores de decisiones de élite, los cuales en muchos casos evitan la divulgación pública de estos resultados (*ibid.*). En este sentido, el desarrollo de estos sistemas refleja el mismo modelo de prácticas de evaluación que se perfilaron en los cincuenta: el Estado controlador y excluyente. No sorprende que el estudio citado concluya que el impacto de estos sistemas en las políticas públicas ha sido más bien modesto o nulo. Las prácticas institucionales y culturales de toma de decisiones secretas violentan la premisa básica según la cual la evaluación comparativa del logro de los estudiantes podría inducir el cambio en las escuelas, a saber: que la publicación de los resultados atraería el interés de los medios, movilizándolo a las fuerzas políticas y generando un debate en torno a las consecuencias prácticas de los resultados (Greany y Kellaghan, 1996 y Kellaghan, 1996, citados en Arregui y Ferrer, 2002: 14).

VI. ANÁLISIS DE UN CASO. EL CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PARA MEJORAR LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS DE LOS NIÑOS POBRES EN MÉXICO

Esta sección ejemplificará cómo incide el contexto social de la evaluación en el caso de México respecto a la evaluación de las recientes políticas diseñadas para mejorar las escuelas a las que asisten niños marginados. Como se ha hecho notar, México tiene una comunidad de investigadores relativamente bien establecida, la cual, junto

con los funcionarios encargados de la educación pública, ha tenido un anejo interés en la equidad educativa. En consecuencia, la situación de México provee un conjunto de circunstancias de las más favorables que existen al día de hoy en América Latina para la práctica de la evaluación. Sin embargo, estas circunstancias, al parecer, constriñen demasiado a la evaluación, y la limitan para que pueda contribuir con todo su potencial a fin de lograr una mejora significativa del sistema educativo.

El Estado mexicano ha declarado el compromiso por la equidad en las oportunidades educativas durante la mayor parte del siglo XX. La administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) lanzó un conjunto de políticas educativas que buscaban fomentar la equidad educativa. Los programas compensatorios, que habían sido iniciados bajo la anterior administración, de Carlos Salinas, cuando Zedillo era secretario de Educación, fueron parte central de estas políticas. El propósito de estos programas fue mejorar la calidad de las escuelas a las que asistían niños que vivían en comunidades rurales marginadas. Otros programas incluían la expansión del acceso a la educación indígena, programas de educación, salud y alimentación (Progresá), educación comunitaria y especial, programas para niños migrantes y otros programas de escolarización (SEP, 2000a). Los programas compensatorios lanzados en 1991 fueron de las pocas áreas que el Gobierno Federal se reservó para la acción directa en la educación, después de la descentralización de 1993, y fueron el objeto de la mayor parte de los préstamos para la educación que el gobierno recibió del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo durante la administración de Zedillo.

Estos programas fueron administrados por el CONAFE, una agencia federal de la Secretaría de Educación Pública (SEP) que había estado operando programas de educación comunitaria y desarrollando modalidades no tradicionales de educación para llegar a las comunidades rurales marginadas. La mayor parte del trabajo del CONAFE se concentró en una línea de programas con similar diseño y propósito, los cuales se expandieron rápidamente para dar servicio a un mayor número de beneficiarios. A partir de un pequeño programa focalizado en 100 escuelas a principios de los noventa, los programas compensatorios se expandieron para abarcar el 46% de todas las escuelas públicas

en 1999. El objetivo de los mismos es mejorar la calidad de la educación primaria y expandir el acceso a la educación preescolar y primaria a través de la dotación de infraestructura, capacitación, materiales e incentivos a los docentes y supervisores en las escuelas rurales. Parte de la administración de los programas fue transferida gradualmente a los estados, y se dio mayor flexibilidad para apoyar las iniciativas locales. Comenzaron a operar en 1998, y la cobertura de los programas incluía la educación secundaria (escuela media).

En la actualidad, los programas compensatorios apoyan la dotación de materiales didácticos a cuatro millones de estudiantes en 43 319 escuelas rurales e indígenas; incentivos a cerca de 13 000 docentes, y un pequeño fondo para ser administrado por asociaciones de escuelas comunitarias en 14 000 establecimientos. La cobertura se ha expandido de manera significativa durante los últimos cinco años: la cobertura estudiantil aumentó un 50% entre 1995 y 1998, las escuelas cubiertas aumentaron 200%, y el número de docentes que recibió incentivos aumentó 352% (CONAFE, 1999).

El primero fue el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), lanzado en 1991-1992 para apoyar a las escuelas primarias rurales en cuatro estados con los mayores índices de marginación social. Fue seguido por un conjunto de programas con un diseño similar (PRODEI, PAREB, PAED, PAREIB), los cuales expandieron la cobertura a más estados y niños. Todos fueron financiados con préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

El PARE es el único programa de esta serie que ha sido evaluado. Las dos evaluaciones de mediano plazo fueron parte del diseño original del proyecto y, en consecuencia, se financiaron con fondos procedentes de préstamos del Banco Mundial. Las evaluaciones fueron realizadas por el Centro de Estudios Educativos (CEE) en un estudio longitudinal que dio seguimiento a los estudiantes durante tres años, y el DIE del CINVESTAV llevó a cabo un estudio cualitativo, que se concentró en un pequeño número de escuelas durante los primeros años del programa. Por otro lado, el Banco Mundial efectuó una evaluación interna de la terminación del proyecto. La SEP también proporcionó evidencia sobre el impacto e implementación del mismo en varios informes sobre las tasas de eficiencia terminal de los estudiantes. Un programa de capacitación de la Dirección de Evaluación de la SEP rea-

lizó un estudio cuantitativo que observó la implantación de algunos aspectos de los programas. Finalmente, el grupo de investigadores del *Observatorio Ciudadano de la Educación* publicó en 2000, un año electoral, un artículo que criticó los programas compensatorios con base en la evidencia generada por el CEE y el DIE. ¿Qué conocimiento generaron estas evaluaciones?, ¿cómo se utilizó este conocimiento?, ¿qué revela este caso sobre las prácticas de evaluación en marcha, acerca de lo que se ha hecho y de lo que no se ha hecho y por qué?

De acuerdo con el reporte final del Banco Mundial y con informes del CONAFE, el PARE fue exitoso en la mayor parte de sus objetivos en lo que respecta a la distribución de insumos. Éstos incluyeron dotaciones escolares para los estudiantes de las áreas objeto del programa, complementos salariales a los docentes y supervisores que trabajaban en estas áreas, capacitación a docentes, directores y supervisores así como la construcción y la rehabilitación de escuelas (World Bank, 1997; CONAFE, 1999).

Un informe reciente de la SEP establece que el porcentaje de niños que terminaron la primaria (la tasa de eficiencia terminal) mejoró en las escuelas apoyadas por los programas compensatorios más que en las que no lo fueron (véase el cuadro 3). Los datos muestran una mejora significativa en el periodo de un año en todas las escuelas, y una mejora todavía mayor en las escuelas que fueron objeto de los programas. Los datos de eficiencia se han agregado para todos los estados cubiertos por el PAREB y el PIARE. (Nótese que las escuelas consideradas como de control son solamente aquellas en las que el Estado no calificó para los apoyos que fueron parte de los programas, debido a que no eran tan marginadas; por consiguiente, en cierta manera son escuelas con más ventajas que las que fueron objeto de los programas). Las comparaciones entre los niveles de logro de los estudiantes de las escuelas que fueron objeto del PARE entre 1992 y 1997 muestran incrementos muy pequeños en matemáticas y lenguaje en los grados cuarto, quinto y sexto.

Los resultados que fueron reportados por el CONAFE respecto al impacto del PARE son consistentes con estos datos. En 1994-1995 las escuelas objeto del programa tenían una eficiencia terminal del 59%, en comparación con el 71% de las escuelas de los estados no cubiertos por el programa. En el ciclo 1997-1998 la eficiencia terminal de las escuelas

CUADRO 3
Cambios en las tasas de eficiencia terminal en las escuelas
apoyadas por el PARE, el PAREB y el PIARE

	1995-1996		1997-1998	
	<i>Control</i>	<i>Objeto</i>	<i>Control</i>	<i>Objeto</i>
PARE*				
Chiapas	48.2	42.7	63.1	59.4
Guerrero	61.1	51.6	66.9	58.7
Hidalgo	90.3	85.7	97.6	102.9
Oaxaca	70.4	67.6	76.2	72.3
PAREB	72.5	63.6	79	72.7
PIARE	88.5	78.4	91.1	84.5

Fuente: SEP, 2000a: 66-67.

* Nótese que estos estados fueron incorporados posteriormente al PAREB.

beneficiadas por el programa había aumentado a 71% en comparación con el 79% de las escuelas no atendidas. Por consiguiente, la brecha entre las beneficiadas y no beneficiadas se redujo durante los tres años de la implementación del programa.

El estudio longitudinal sobre el impacto del PARE en los niveles de logro estudiantil, para los ciclos escolares 1992-1993, 1993-1994 y 1994-1995 realizado por el CEE, encontró que el programa no había tenido un impacto significativo en los resultados del aprendizaje de los alumnos. Sin embargo, el estudio señala que la implementación se desvió significativamente de lo programado de varias formas. Los componentes llegaron a las escuelas sólo de manera parcial; había contradicciones entre los fundamentos de los enfoques pedagógicos en la educación de los docentes y aquellos subyacentes en el diseño de los materiales didácticos; hubo serias deficiencias en la capacitación en servicio de los docentes, los supervisores escolares no realizaron las actividades de apoyo pedagógico que se esperaba de ellos. Los autores del estudio concluyen que durante los cinco años de vida del

programa, éste no se implementó como se pretendía originalmente. La mayor parte de los niños que asistieron a las escuelas beneficiadas por el programa continuaron teniendo un desempeño por debajo de los estándares en áreas básicas del currículo (Muñoz Izquierdo *et al.*, 1995).

El estudio cualitativo sobre la implementación del programa en una pequeña muestra de escuelas, conducido en 1994 por el DIE del CINVESTAV, encontró que los incentivos a los docentes redujeron la rotación pero no el ausentismo, el cual es muy alto en las zonas rurales. También halló que los supervisores no habían sido capaces de proporcionar la asistencia pedagógica propuesta a las escuelas debido a la sobrecarga de trabajo que tenían que enfrentar. Si bien se dio una efectiva distribución de materiales para los docentes y bibliotecas escolares, los materiales para los maestros apenas eran utilizados por ellos en los salones de clases. Sólo se usaron los materiales para la enseñanza más tradicionales, como diccionarios y tablas, mientras que los más novedosos, tales como juegos, rara vez se utilizaron. Los libros de las bibliotecas escolares se usaron también de manera muy modesta. La implementación del componente relativo a la formación de los docentes fue el aspecto del programa más azaroso; los maestros participaron sólo de manera marginal en las actividades de capacitación. Entregaron buenos informes acerca de los cursos de capacitación, pero difirieron en su apreciación de los capacitadores. Debe hacerse notar que rara vez mencionaron la forma como habían influido los cursos, de manera directa, en su práctica (Ezpeleta y Weiss, 1994).

Un reciente estudio cualitativo acerca de las escuelas rurales, conducido por la Dirección de Evaluación de la SEP informó que continuaban las dificultades con la implantación de los programas compensatorios. Utilizando datos obtenidos a partir de una intensa observación en 83 escuelas, el estudio concluye que no hay diferencias entre las prácticas docentes de los maestros que han sido capacitados como parte de los programas compensatorios y aquellos que no lo fueron. Este estudio también señala el hecho de que, mientras los programas compensatorios han pretendido distribuir cierta cantidad de insumos a las escuelas que reciben apoyo, la tasa de utilización de los materiales varía significativamente. Los padres y los maestros valoraron positivamente los materiales proporcionados de manera directa a los estudiantes (SEP, 2000b).

Un reciente informe del CONAFE describe las diversas reorientaciones administrativas de los programas compensatorios, que tuvieron lugar en 1996, y que buscaron promover una mejor coordinación entre los diferentes programas y entre los componentes de un determinado programa, a pesar de que el propósito fundamental y el diseño de los mismos no ha sido modificado. El informe indica que estas reorientaciones son, en parte, el resultado de los hallazgos que se obtuvieron con los dos estudios del PARE realizados por el CEE y el DIE. La implantación de estos cambios aún no ha sido evaluada (CONAFE, 1999).

Funcionarios del Banco Mundial especializados en educación han utilizado los resultados de estos estudios, así como el informe sobre la finalización del proceso de implementación, para informar sus negociaciones acerca del diseño de subsecuentes proyectos educativos en México.

Los investigadores que participaron en estos estudios han publicado reportes de los mismos. El informe de la investigación del CEE apareció en la *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (Muñoz Izquierdo *et al.*, 1995) y en un libro reciente dirigido a la comunidad internacional de académicos y profesionistas (Muñoz Izquierdo y Ahúja Sánchez, 2000). La Dirección de Educación de la SEP publicó un informe sobre el impacto de los programas compensatorios en las escuelas primarias rurales (2000b). Como resultado de estas actividades de divulgación, las lecciones que se han aprendido de la evaluación ingresaron a la base del saber acumulado por la comunidad de investigadores.

Lo más importante es que las lecciones se han compartido con el público a través de un informe especial del *Observatorio Ciudadano de la Educación* en 2000, el cual confirma que los programas compensatorios han sido el principal instrumento para implementar políticas de equidad durante la actual administración. Se establece que el PARE es el único programa evaluado y que los resultados muestran que después de tres años de su implementación, el impacto en los niveles de logro de los estudiantes es mínimo y que los estudiantes que acuden a escuelas beneficiadas por el programa registran niveles de logro verdaderamente bajos.

VII. ¿QUÉ ILUSTRA ESTE CASO ACERCA DE LA FORMA EN QUE EL CONTEXTO SOCIAL DE LA EVALUACIÓN INCIDE EN SU PRÁCTICA?

Este caso respecto a la evaluación de programas compensatorios llevada a cabo durante los últimos diez años muestra que ésta influye en la implementación de las políticas. La evaluación independiente es posible debido a que existe una comunidad de investigadores bien establecida, la cual permite que aquélla se dé de manera independiente y crítica y protege la actividad del control total por parte del Estado. La comunidad de investigadores hace suya la responsabilidad de divulgar los hallazgos de la investigación entre sus miembros y el público en gran escala. Si no fuera por estos esfuerzos, las oportunidades de acumular conocimientos de la experiencia sería muy limitada, ya que el Estado ha demostrado ser reticente a compartir información más allá de las paredes de las oficinas de gobierno.

Sin embargo, la dependencia de las tareas de evaluación de los fondos públicos crea un círculo vicioso paradójico. La insuficiente cantidad de recursos para desarrollar la capacidad de producir y utilizar la investigación en evaluación, junto con la falta de vínculos entre las comunidades de investigadores y tomadores de decisiones, conduce a que quienes elaboran políticas se quejen de que los productos de la investigación son costosos y no muy útiles. Como resultado, los funcionarios públicos se abstienen de proporcionar los recursos adicionales que permitirían profundizar en la calidad de la investigación en evaluación. (Los recursos colocados en los préstamos del Banco Mundial para la realización de la evaluación final del PARE nunca fueron utilizados.) La naturaleza elitista y centralizada de los procesos de toma de decisiones y de la producción de evaluaciones limita aún más la posibilidad de desarrollar una sólida tradición de evaluación. Estas limitaciones en la cultura de toma de decisiones no sólo involucran a funcionarios del gobierno. En 1996 y 1997 trabajé como especialista en educación del Banco Mundial y participé en el diseño de un programa compensatorio en México. Mis esfuerzos para involucrar a los miembros de la comunidad de investigadores de México en este proceso, incluyendo aquellos que habían evaluado los programas, fueron considerados por algunos de mis superiores en el Banco como una distracción de mis labores como experto en educación.

El conocimiento generado por estas evaluaciones sirvió para informar a los tomadores de decisiones del sector público. Esta evaluación muestra que es posible proveer insumos básicos a las escuelas en mayor desventaja, reduciendo, en consecuencia, las desigualdades más obvias. Debido a que estas inequidades iniciales en las condiciones materiales de las escuelas son significativas, esto es por sí mismo un logro significativo. Pueden obtenerse importantes ganancias para expandir el acceso y la eficiencia terminal en la escuela primaria apoyando el funcionamiento básico de las escuelas. Lograr cambios en el aprendizaje y, por consiguiente, contribuir a la reducción de la inequidad en los resultados del aprendizaje es más difícil. En parte, esto refleja los retos que implica elevar la capacidad de los docentes desde muy bajos niveles iniciales. Ayudar a que sean más efectivos es mucho más difícil que proporcionar libros de texto y cuadernos a ellos o a sus estudiantes. Los retos de la implementación para el desarrollo de nuevas prácticas docentes son también mayores que la provisión de incentivos financieros para que los docentes asistan a clases o para que los padres arreglen la infraestructura física de las escuelas.

Este caso también subraya lo poco que hemos aprendido de lo que al parecer es una tendencia general de las políticas públicas. Documentar la implantación de los programas, evaluar los modelos implícitos en los programas y discutir y evaluar el impacto de éstos sobre la base de un amplio rango de resultados, no ha sido todavía una preocupación central de quienes elaboran políticas públicas o de la comunidad de investigadores. Si bien los estudios que se han realizado han tenido algún impacto en la reorientación de la administración de los programas, tuvieron mucha menor influencia en su base conceptual, es decir, en la teoría sobre la que se apoyan.

Estos hallazgos muestran que incluso en un país con una comunidad de investigadores relativamente sofisticada y fuerte, la evaluación ha tenido un papel modesto en la reorientación de la implantación de los programas y ninguna influencia en orientar a las políticas más allá de la zona de aceptación definida por el Estado para las políticas públicas. Es posible que la sola existencia de una política para hacer de la equidad un asunto prioritario es el resultado de una larga y rica tradición de investigación sobre inequidad educativa que ha permeado

y formado las percepciones de quienes elaboran las políticas y del público, acerca de qué temas deben ser los fundamentales. Si bien importa la investigación que centra la mayor atención sobre un tópico, es insuficiente para guiar acciones específicas orientadas a mejorar las oportunidades educativas de los niños en las escuelas. Se necesitan más y mejores evaluaciones para ampliar la efectividad y el alcance de las intervenciones orientadas a reducir la inequidad educativa.

La evaluación de estos programas es reciente y limitada. Subraya la importancia de condiciones materiales e infraestructurales básicas en las escuelas para facilitar el aprendizaje, y muestra que los alumnos mejoran cuando tienen libros de texto, cuando sus escuelas no están en mal estado, cuando hay bibliotecas escolares y cuando los docentes tienen recursos didácticos. Estos efectos no deberían sorprendernos puesto que las políticas se enfocan a escuelas y alumnos con grandes necesidades, donde un simple lápiz y un cuaderno son logros notables, como puede verse en el cuadro 4.

Lo que los estudios no nos dicen es cuánto pueden mejorar los resultados con la continua expansión de dicha dotación básica de insumos a las escuelas. Es razonable esperar que los efectos de estas estrategias dejaran de notarse después de cierto tiempo. Sin embargo, los estudios están confinados a la zona de aceptación definida por las políticas en turno. Se puede argumentar que el principal interés por la equidad no debería ser igualar los desempeños de los estudiantes en pruebas simples que reflejan logros de bajo nivel cognitivo, sino el desarrollo de habilidades para la solución de problemas y la aplicación del conocimiento a nuevos contextos. La evaluación de estos programas no proporciona luces acerca de en qué medida los bajos niveles de aprendizaje de todos los estudiantes latinoamericanos resultan de un currículo diluido, que refleja bajas expectativas sobre la capacidad de los estudiantes de aprender. Estas evaluaciones tampoco proporcionan información sobre formas didácticas más efectivas que las que actualmente utilizan los profesores.

La evaluación de las políticas compensatorias examinadas en este caso genera más preguntas que respuestas. ¿Cuál es el significado práctico del logro de los estudiantes en pruebas utilizadas para medir la cobertura del currículo?, ¿cómo pueden relacionarse los resultados

CUADRO 4
Porcentaje de estudiantes de tercero y cuarto grados que indican que tienen varios materiales básicos de aprendizaje en 1998

	<i>Libro de</i>				<i>Libro de</i>			
	Lenguaje	Matemática	Cuadernos	Lápices	Lenguaje	Matemática	Cuadernos	Lápices
<i>Ciudades de más de 1 millón de habitantes.</i>								
	<i>Escuelas públicas</i>				<i>Escuelas privadas</i>			
Argentina	56%	43%	82%	85%	84%	43%	83%	87%
Bolivia	76%	57%	82%	90%	90%	77%	83%	90%
Brasil	84%	82%	97%	96%	76%	67%	99%	96%
Chile	90%	89%	88%	86%	94%	86%	91%	88%
Colombia	70%	59%	88%	93%	79%	70%	89%	90%
Cuba	97%	96%	100%	98%	0%	0%	0%	0%
Honduras	75%	70%	81%	86%	79%	76%	83%	89%
México	96%	91%	95%	94%	100%	95%	99%	97%
Perú	55%	65%	80%	84%	84%	77%	84%	83%
Rep. Dominicana	57%	57%	81%	89%	68%	62%	86%	91%
Venezuela	71%	73%	83%	80%	81%	60%	91%	89%
<i>Ciudades entre 2,500 y 1 millón de habitantes.</i>								
	<i>Escuelas públicas</i>				<i>Escuelas privadas</i>			
Argentina	58%	44%	85%	88%	73%	38%	89%	87%
Bolivia	60%	44%	78%	89%	76%	68%	84%	92%
Brasil	85%	82%	97%	96%	93%	75%	97%	96%
Chile	93%	88%	90%	88%	95%	86%	93%	90%
Colombia	67%	54%	85%	91%	84%	78%	94%	93%
Cuba	97%	94%	100%	99%	0%	0%	0%	0%
Honduras	76%	78%	80%	87%	68%	64%	90%	87%
México	94%	89%	95%	94%	98%	94%	98%	98%
Paraguay	76%	72%	85%	88%	87%	78%	91%	93%
Perú	48%	53%	82%	89%	62%	62%	80%	85%
Rep. Dominicana	57%	60%	82%	88%	63%	47%	64%	73%
Venezuela	76%	80%	91%	91%	84%	81%	86%	90%
<i>Escuelas públicas rurales</i>								
	<i>Libro de</i>							
	Lenguaje	Matemática	Cuadernos	Lápices				
Argentina	59%	51%	86%	88%				
Bolivia	45%	36%	84%	92%				
Brasil	92%	87%	97%	96%				
Chile	92%	87%	85%	90%				
Colombia	70%	67%	88%	94%				
Cuba	98%	96%	99%	99%				

Fuente: Cálculos propios basados en datos del Laboratorio Latinoamericano para la Calidad de la Educación sobre una encuesta administrada a estudiantes de tercero y cuarto grados en 1998. El estrato Mega-Público se refiere a las escuelas en ciudades de más de un millón de habitantes, el estrato Urbano se refiere a las escuelas en ciudades de menos de un millón de habitantes.

de estas pruebas sobre tasas de eficiencia terminal con las oportunidades de vida?, ¿en qué medida el desempeño en estas pruebas permite predecir el desempeño en los siguientes niveles escolares?, ¿cuál es el impacto de estos programas en la construcción de capital social en las comunidades?, ¿cuáles son las perspectivas de los pretendidos

beneficiarios de estos programas?, ¿qué piensan que ganan con ellos?, ¿qué piensan acerca de cómo deben desarrollarse los programas? Las evaluaciones existentes documentan el impacto relativo de los programas en el corto plazo, ¿cómo cambian los efectos cuando los insumos que permiten apoyar a las escuelas se consolidan?

Todavía hay mucho por conocer respecto a los resultados y a la implementación de los programas compensatorios. Evaluaciones profundas, con diseños y datos longitudinales que se extiendan a un amplio rango de resultados, con un análisis apropiado de la información para hacerlos comparables en el tiempo y para atribuir a los factores que se dan en el nivel de la escuela el rango de variación que no resulta de las diferencias entre los estudiantes, serían útiles en extremo, pero no se han llevado a cabo hasta el día de hoy. La información acerca del costo de los diferentes programas también sería de mucha utilidad, así como el análisis costo-beneficio de los componentes de los programas.

Asimismo necesitamos saber más acerca de las condiciones que promueven el desarrollo de las escuelas y de la dinámica social que explica por qué las que son objeto de políticas compensatorias mejoran hasta lograr niveles consistentemente altos de aprendizaje para sus alumnos, mientras que otras no lo hacen. Futuros estudios necesitan revelar más acerca del proceso de implementación en el nivel de la escuela y de los factores organizacionales y culturales que facilitan o dificultan el cambio en la misma y los procesos que tienen lugar en las aulas.

Además de los estudios que permitan examinar los efectos de las políticas compensatorias, nuestra comprensión de las alternativas para expandir las oportunidades educativas de los pobres se beneficiarían con dos formas alternativas de investigación: se necesita evaluación y experimentación. Es necesario saber más acerca de las disposiciones, destrezas y procesos (capital social y cultural, habilidades para el trabajo, habilidades políticas y sociales y actitudes) que están asociados con la movilidad social y la expansión de las oportunidades de vida. La identificación de estos factores, junto con estudios de beneficiarios acerca de lo que perciben como sus necesidades y estudios diagnósticos de las condiciones que prevalecen en las escuelas a las que asisten niños con bajos ingresos, podrían informar el diseño de

políticas compensatorias más allá de lo que actualmente está en la zona de aceptación de la agenda pública. Se puede utilizar variaciones planificadas en experimentos en pequeña escala con el objeto de examinar la efectividad de procedimientos alternativos para el desarrollo de habilidades y para superar las limitaciones identificadas en la valoración de las necesidades. Es especialmente importante diseñar enfoques innovadores que no se basen en teorías del déficit como explicaciones del fracaso educativo entre los pobres. Estos experimentos pueden proveer conocimiento de base para apoyar los esfuerzos de reestructuración que la evaluación de opciones implementadas en un sistema dado no podría hacer.⁴ Por ejemplo, podrían evaluarse variaciones controladas de formas de desarrollar aspectos de las competencias de lectoescritura en distintos grados, con miras a desarrollar y adaptar formas didácticas más efectivas que las que actualmente utilizan los maestros de estudiantes que alcanzan niveles tan bajos de habilidades en este dominio.

Se puede argumentar que es necesario desarrollar mayor investigación en la evaluación de las formas para mejorar la efectividad de las escuelas que atienden a niños de bajos ingresos. El diseño de la evaluación debe reflejar múltiples opciones para valorar los beneficios del programa por parte de diferentes portadores de intereses, de una forma en que los estudios existentes no lo podrían hacer. Pero dicha investigación sólo puede fundamentar parte del conocimiento que se requiere para apoyar una reforma política efectiva para expandir las oportunidades educativas de los grupos marginados en América Latina. También existe la necesidad de estudios que adopten una perspectiva política y cultural de los procesos de cambio, en particular en la investigación de la micropolítica

⁴La literatura sobre reestructuración señala los límites que hay para cambiar el núcleo del pensamiento de los docentes a través de mecanismos, incentivos y oportunidades de aprendizaje, en las escuelas donde la estructura organizacional, la cultura y las normas mantienen el acatamiento a las prácticas existentes. En los Estados Unidos, la reestructuración representa el enfoque más reciente para aproximarse al cambio en las escuelas, después de un viaje de cuatro décadas que ha incluido innovación y difusión, desarrollo organizacional, transferencia y utilización del conocimiento, creación de nuevas escuelas, administración de las reformas locales, capacitación de agentes de cambio y administración sistémica de las reformas (Miles, 1998).

del cambio en la escuela. En la medida en que el poder sea una fuerza organizativa en las escuelas y en el sistema escolar, necesitamos comprender cómo los arreglos de poder existentes han desafiado los programas compensatorios, y cómo limitan el ámbito de opciones que se puede considerar o implementar.

Las políticas respecto a la pobreza son una arena de debate en la cual el conflicto entre las metas es más factible que el consenso entre quienes participan en el programa. El supuesto implícito de los estudios disponibles es que sólo existe un conjunto de metas y objetivos de los programas. Una perspectiva constructivista para evaluar programas alteraría este supuesto arrojando luz en la "naturaleza política de la evaluación de programas, ya que asume que el poder y la posición juegan un papel en la construcción social de la realidad programada" (Palumbo y Hallett, 1993).

La generación de conocimiento acerca del impacto de las políticas para mejorar las oportunidades educativas de los hijos de los pobres necesita tomar su lugar en el contexto de la valoración crítica de las condiciones para la formulación de políticas, la evaluación, la toma de decisiones y la implementación. Los altos niveles de exclusión social que caracterizan a América Latina son indicativos de las políticas y de la historia que ha producido y mantenido dichas inequidades, mientras que las políticas compensatorias son formuladas e implantadas en un contexto y a través de mecanismos que reflejan las inequidades de origen que se encuentran en la raíz del problema que tratan de corregir. El nuevo conocimiento que apoye el cambio social debe contribuir a la formación de marcos de referencia ideológicos y políticos que busquen una mayor justicia social y no simplemente asuma que los funcionarios de gobierno benevolentes harían lo que es correcto para los pobres, si supieran cómo hacerlo. Los pobres, por sí mismos, y las coaliciones de intereses que apoyan sus alternativas y su libertad, deben ser los primeros interlocutores de los investigadores en la construcción de este conocimiento, el cual puede alimentar los procesos públicos y democráticos de diálogo y debate. Éste no debe ser cooptado por la política del secreto y la exclusión, que ha dominado la formación y la evaluación de las políticas durante la mayor parte de las últimas décadas (Reimers, 2002).

En resumen, la práctica de la evaluación en América Latina ha sido configurada por reglas institucionales que reflejan el control del Estado y elitismo; también ha sido conformada por la lucha entre dos proyectos educativos rivales, uno excluyente y otro incluyente. Los poderosos Estados en Latinoamérica, a su vez, han cooptado a las agencias internacionales y a las comunidades nacionales de investigadores. El logro de políticas educativas más democráticas requerirá ideas públicas que transmitan la importancia, las maneras de fortalecer la educación pública y las oportunidades de aprendizaje de los niños marginados. Estas ideas necesitan llegar a movimientos sociales que puedan generar presión política para exigir y apoyar reformas políticas progresistas. Para contribuir a dicho debate público y al proceso democrático de formación de políticas, la práctica de la evaluación tendrá que colocarse a la cabeza y llegar a ser, en sí misma, más independiente, rigurosa, abierta y pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA/UNIDAD DE MEDICIÓN DE RESULTADOS EDUCATIVOS. *Evaluaciones nacionales de aprendizajes en educación primaria en el Uruguay (1995-1999)*, Montevideo, Administración Nacional de Educación Pública/Unidad de Medición de Resultados Educativos, 2000.

ÁVALOS, B. (ed.). *Teaching the children of the poor*, Ottawa, International Development Research Centre, 1980.

ARREGUI, P. y J. Ferrer. "Pruebas internacionales de logros de aprendizaje: Impacto sobre los procesos de mejoramiento de la calidad de la educación y criterios para guiar las decisiones sobre la participación de Perú y otros países de América Latina", Lima, Grade, mimeo, 2002.

BEATON, A., I. Mullis, M. Martin, E. Gonzalez, D. Kelly y T. Smith. *Science Achievement in the Middle School Years: IEA's Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)*. International Association for the Evaluation of Educational Achievement. Chestnut Hill, MA. Boston College, 1996.

BENVENISTE, Luis. "The Policy of Testing: A Comparative Analysis of National Assessment Systems in Southern Cone Countries", Stanford University, Unpublished Doctoral Dissertation, 1999.

_____. "La evaluación del rendimiento académico y la construcción de consensos en Uruguay. Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación de GRADE y PREAL", Lima, abril de 2000.

BOCK, J. y G. Arthur. "Politics of educational reform: The experience of a foreign technical assistance project", en *Educational Policy*, 5, 1991, pp. 312-328.

CARIOLA, P. "Cultures of policy, cultures of research in Latin America", en N. McGinn (ed.), *Crossing lines*, Hartford, CN, Praeger, 1996, pp. 149-154.

———. “Lessons learned from REDUC, 1972-1992”, en N. McGinn (ed.), *op. cit.*, pp. 155-157.

CONAFE. *Programas compensatorios*, México, Secretaría de Educación Pública, 1999.

EZPELETA, J. y E. Weiss. *Programa para abatir el rezago educativo*, México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Departamento de Investigaciones Educativas, 1994.

———. *Cambiar la escuela rural*, México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Departamento de Investigaciones Educativas, 2000.

LIPSET, M. S. “Values, education and entrepreneurship”, en M. Lipset y A. Solari (eds.), *Elites in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 1967, pp. 3-60.

MILES, M. “Finding keys to school change: A 40 year odyssey”, en A. Hargreaves *et al.* (eds.), *International handbook of educational change*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1998, pp. 37-69.

MUÑOZ Izquierdo, C., y R. Ahúja Sánchez. “Function and evaluation of a compensatory program directed at the poorest Mexican states: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, and Oaxaca”, en F. Reimers (ed.), *Unequal schools, unequal chances*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2000, pp. 341-373.

MUÑOZ Izquierdo, C., R. Ahúja, C. Noriega, P. Schurmann, y M. Campillo. “Valoración del impacto educativo de un programa compensatorio, orientado a abatir el rezago escolar en la educación primaria”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. xxv, núm. 4, 1995, pp. 11-58.

NASSIF, R., G. Rama, y J. C. Tedesco. *El sistema educativo en América Latina*, Buenos Aires, Kapelusz, 1984.

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN. “Comunicado 5. Programas compensatorios”, México, 2000.

OECD. Literacy Skills for the World of Tomorrow. Further Results from PISA 2000. París, 2003.

ORFIELD, G. “Policy and equity: Lessons of a third of a century of educational reforms in the United States”, en F. Reimers (ed.), *op. cit.*, 2000, pp. 401-426.

PALUMBO, D. y M. Hallett. “Conflict vs. consensus models in policy evaluation and implementation”, en *Evaluation and Program Planning*, 16, 1993, pp. 11-23.

PLANK, D. *The means of our salvation. Public education in Brazil 1930-1995*, Boulder, CO, Westview, 1996.

REIMERS, F. “Tres paradojas educativas en América Latina. Sobre la necesidad de ideas públicas para impulsar las oportunidades educativas”, en *Revista de la Organización de Estados Iberoamericanos*, 2003.

_____. “The Politics of Educational Inequality. The Struggle for Educational Opportunity in Latin America.”, en V. Bulmer-Thomas, J. Coatsworth y R. Cortes Conde (eds.), *Cambridge economic history of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press (en prensa).

REIMERS, F. Y N. McGinn. *Diálogo informado. El uso de la investigación para conformar la política educativa*, CEE, México, 2000, 275pp.

ROJAS, C. y J. M. Esquivel. *Los sistemas de medición del logro académico en Latinoamérica*, Washington, DC, World Bank, 1998.

RUEDA, M. “Compromiso con un proceso científico más complejo”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 1 (2), 1996, pp. 265-267.

_____. "Investigación educativa y compromiso social", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 2, núm, 3, 1997a, pp. 7-10.

_____. "Investigación educativa y procesos de decisión, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 2, núm. 4, 1997b, pp. 199-203.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Informe de labores 1998-1999*, México, SEP, 2000a.

_____. *Las escuelas primarias rurales y los apoyos de los programas compensatorios*, México, SEP/Subsecretaría de Planeación y Coordinación/Dirección General de Evaluación, 2000b.

UNESCO. *World education report*, París, UNESCO, 2000.

UNESCO/CEPAL/PNUD. *Desarrollo y educación en América Latina*, Santiago, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, 1981.

WEISS, E. "El desarrollo de la investigación educativa, 1963-1996", en P. Latapí (ed.). *Un siglo de educación en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 383-411.

WEISS, E. y R. Maggi (eds.). *Síntesis y perspectivas de las investigaciones sobre educación en México (1982-1992)*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, 1997.

WIARDA, H. *The Soul of Latin America*, New Haven, Yale University Press, 2002.

WORLD BANK. *Implementation completion report. Mexico Primary Education Project*, Washington, DC, World Bank, 1997.