

ESTUDIO DE CASO

LA CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA DE MÉXICO

*Un modelo de institucionalidad mixta, como experiencia de
gobernabilidad en los sistemas educativos.*



Coordinación General: Gustavo F. Iaies

Coordinación de proyecto: Martín Legarralde

Autor: Fundación Mexicanos Primero

(Ricardo Araiza, Adriana del Valle, David Calderón, Lorenzo Gómez-Morín, Cintya Martínez)

ABRIL 2007

RED DE INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS ENTRE FUNCIONARIOS
EDUCATIVOS DE AMÉRICA LATINA

**Este Programa se financia con fondos otorgados por el EPDF (Education Program
Development Fund) a través del Banco Mundial.**

Índice

1. Resumen Ejecutivo	3
2. Presentación del caso: La Creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa de México	11
2.A Razones que han motivado el estudio.	11
2.B Contexto histórico político.	11
2.B.1 Crecientes demandas sobre la transparencia y la rendición de cuentas	16
2.C Motivos que llevan a decidir la inclusión del tema en la agenda.	17
2.D Diagnóstico de la Situación en el momento en que el tema fue incluido en la agenda.	19
2.E Tipo de enfoque que se decidió dar a la cuestión y fundamentos del mismo.	20
2.F Descripción y análisis de las principales estrategias y líneas de acción.	22
2.G Principales alianzas dentro y fuera del ejecutivo.	28
2.H Principales adversarios dentro y fuera del ejecutivo.	29
2.I Principales reacciones a la implementación del INEE	30
2.J Análisis del impacto alcanzado.	33
2.K Evaluación de aciertos y errores.	34
2.L Lecciones aprendidas.	39
3. Referencias	47
3.A Referencias documentales	47
3.B Referencias testimoniales	47

ESTUDIO DE CASO: LA CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA DE MÉXICO

1. Resumen ejecutivo

-Tema del estudio:

Creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa de México.

- Motivos que llevaron a la realización del estudio:

La incorporación de otros actores de la sociedad civil a un órgano de gobierno, le han dado a la Secretaría de Educación Pública, la posibilidad de “amortiguar” algunas de las presiones tradicionales que sufren las políticas educativas en el país.

- Motivos que llevaron a decidir la inclusión del tema en la agenda de la SEP:

- Demandas de transparencia y presentación de resultados educativos. El evento visible que probablemente más influyó en el contexto inmediatamente anterior a la creación del INEE fue el gran revuelo en los medios de comunicación que se produjo en 1997, con varios recrudescimientos posteriores, ante el descubrimiento de que las autoridades educativas se negaron a publicar los datos de resultado de los estudiantes mexicanos que participaron en el *Estudio Internacional sobre Matemáticas y Ciencias* de la IEA (TIMSS) de 1995.
- La gran capacidad técnica preexistente no coincidía con una alta legitimidad de la información. El trabajo de evaluación que se llevaba a cabo en México antes de

la creación del INEE daba cuenta, por una parte, de un vigoroso desarrollo del componente técnico; por el otro lado, ni la mayoría de los funcionarios federales y estatales del sistema, ni los académicos, las organizaciones sociales y mucho menos los padres y madres de los niños contaban con mecanismos que permitieran una transferencia de información amigable, confiable y oportuna sobre resultados.

- Diagnóstico de la situación en el momento en que el tema fue incluido en la agenda

La viabilidad de esta ejecución de política pública se explica en gran medida por la coyuntura política del momento, ya que el proyecto de creación del INEE no sólo coincidió con el inicio de un nuevo gobierno, sino con un proceso de transición, con altas expectativas para lograr cambios y reformas en todos los ámbitos, y que en un inicio se vio como una oportunidad para impulsar reformas estructurales junto con el Poder Legislativo. La creación de un ente de evaluación con mayor independencia, aparecía como una señal de transparencia en un gobierno que intentaba presentarse como el gestor de la “transición política” en México.

- Tipo de enfoque que se decidió dar a la cuestión y fundamentos del mismo

- Aprovechamiento de la transición. El énfasis puesto en el discurso de Vicente Fox en torno de la publicación y difusión de resultados de evaluación educativa, puede ser ubicado en el contexto más general, de transición hacia la transparencia en las acciones del estado, que provenía de una tradición de *opacidad* en las decisiones y las políticas.
- Impulso desde el nivel presidencial. Esta transición tuvo como fuerte referente, sobre todo al comienzo de la nueva gestión, a la figura presidencial. Estas políticas de transparencia, accountability y publicación de resultados formaron

parte del conjunto general de iniciativas promovidas por el nivel de la presidencia.

- Institución independiente y complementaria. El equipo de diseño planteó que el INEE se constituyera como un organismo técnico, independiente y sin una estructura “pesada”; que no sustituyera a la Dirección General de Evaluación de Políticas, sino que complementara su labor.

- Estrategia de implementación.

Para la creación del INEE, se consideraron dos opciones: la promulgación de un decreto por parte del Ejecutivo Federal o la creación del INEE por decreto de Ley del H. Congreso de la Unión. El proceso de consulta y *lobby*, lo condujo un equipo de funcionarios de la Secretaría de Educación Pública, diferente al equipo de diseño. Este elemento fue fundamental en la estrategia de implementación.

Se planteó una primera etapa de debate técnico. En el mes de abril del 2002, la Comisión de Educación y Cultura del Senado y su homóloga en la Cámara de Diputados, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y la UNESCO, organizaron el Seminario *Marco Normativo para la Calidad Educativa*, con el fin de analizar e intercambiar opiniones de especialistas convocados sobre el valor de la propuesta. Viendo que no se daban los avances necesarios que resultaran en acuerdos concretos para crearlo por decreto de Ley del Congreso, se decidió avanzar unilateralmente desde el ejecutivo. El INEE fue creado finalmente por Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 8 de Agosto de 2002. Se hizo coincidir la firma del denominado *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, suscrito y refrendado por los principales actores educativos del país, con la publicación del decreto presidencial de creación del INEE.

- Principales Reacciones a la Implementación del INEE

La creación del INEE por la vía del decreto tomó por sorpresa a los legisladores, quienes se sintieron rebasados y quedaron insatisfechos por no haber logrado mayor injerencia en el Instituto. En los meses siguientes, los senadores de los tres principales partidos reaccionaban y señalaban que el decreto se quedaba corto en cuanto a los alcances que debía tener la autonomía del INEE.

La actuación del SNTE (sindicato de maestros) fue neutral, ya que desde el inicio del debate confió que la labor del INEE no implicaría gran relevancia o influencia en las decisiones estructurales. Su incorporación y su no-oposición abierta pueden ser interpretadas como resultado de un cálculo político: mejor sumarse que oponerse, y asegurarse de estar dentro de la Junta Directiva le permitía participar en la toma de decisiones del Instituto.

Por su parte, la *Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación* (CNTE), una expresión disidente del SNTE, manifestó que la creación del INEE formaba parte de una política neoliberal que tendría como consecuencia última la privatización de la educación pública. El SNTE y la CNTE en un principio expresaron temor de que se fueran a enlistar escuelas por orden de logro académico (la práctica del *ranking*), ya que las evaluaciones están diseñadas para evaluar alumnos, no a la escuela. Ordenar las escuelas por logro académico – afirmaron- se presta a hacer comparaciones negativas que, más que un incentivo a la mejora, podrían convertirse en un instrumento punitivo en el cual los más afectados serían los directivos y maestros. Por su parte, algunos empresarios propugnaban un INEE más “ciudadanizado” e insistiendo en ordenar las escuelas por logro académico y publicar esos listados.

La presión de los diversos sectores sociales que se manifestaron en pro de un cambio de estatuto jurídico para el INEE fue cediendo, ya que se percataron que una autonomía total no era realista en el corto plazo, y que los fines del organismo se lograrían gradualmente mientras se salvaguardase el carácter independiente del componente técnico.

- Análisis del Impacto Alcanzado.

En su balance de 4 años de trabajo, el INEE señala que sus aportaciones para mejorar la educación en México pueden resumirse en tres puntos:

- En primer lugar, la difusión de los resultados de las evaluaciones han crecido en impacto en la opinión pública, mejorado el conocimiento que se tiene sobre la propia educación; y, esto significa una mayor “tensión” a la mejora de los resultados de calidad;
- En segundo lugar, la presencia del INEE ha aumentado la credibilidad sobre los resultados comunicados;
- Y en tercer lugar, se observan avances en la calidad metodológica y técnica de las evaluaciones aplicadas. Por su imparcialidad, el INEE es un actor clave para que México siga sometándose a las evaluaciones internacionales.

- Evaluación de aciertos y errores.

- El INEE logró transformarse en un ente con relativa independencia, capaz de gobernar las presiones que le podrían impedir producir resultados confiables y comunicables.
- La creación del INEE se dio como un proceso de convergencia en las propuestas de actores que tenían diferentes puntos de partida, en el momento clave que fue la transición de gobierno.

- El modelo organizacional del INEE es una respuesta intermedia, en términos de “institucionalidad mixta”: ni todo el control por parte del gobierno, ni tampoco un organismo ciudadano.
- La creación del INEE, más que constituir una solución técnica para enfrentar el problema de la evaluación educativa y la difusión de sus resultados, es una reforma educativa significativa porque abrió un nuevo nivel de debate y acción en política educativa.
- La creación del INEE generó sinergias positivas no esperadas.

- Recomendaciones.

1) Evaluar claramente los momentos de implementación, aprovechando los consensos existentes en momentos de transición o circunstancias políticas especiales.

Un aprendizaje que se puede recuperar de este caso concreto es que **en el diseño mismo de las acciones el régimen recurra no a sus aliados típicos** (los grupos sociales más congeniales, las áreas de propuesta de su partido político de origen, su grupo parlamentario, las autoridades anteriores) **ni se confíe a una consultoría externa. Hay un gran potencial de éxito cuando las reformas se “ciudadanizan” y se “expertizan” en la proporción adecuada.** Confiar en la auto-organización de los expertos, que se convocan y se califican entre sí, brinda fortalezas notables. Aunque debe considerarse que esos grupos también se constituyen en grupos de poder, y ese elemento debe ser considerado en su constitución.

2) Distinguir entre la creación de organismos y las reformas educativas mismas, valorando la visibilidad de los temas por encima de la definitividad de las soluciones. La institución no es la reforma, pero sin ella la reforma no es

posible. Nuestra tradición en la región está ligada a la fuerte presencia simbólica de colectivos estructurados y formales; si no se “ve” una o varias instituciones, es difícil instalar un tema político en la comunidad nacional, por más legítimo que sea su fundamento.

3) Activar, desde fases tempranas, las alternativas que complementan –y en cierto modo compiten con- la institución central. Considerando que el establecimiento de instituciones es una excelente opción para desencadenar los primeros cambios, la autoridad educativa debe prepararse para lidiar con las reacciones y, en cierto sentido, también encabezarlas. La creación de organismos, aún abriendo formalmente a otros actores parte de la toma de decisiones, no puede procesar todos los elementos de demanda. El estado debe estar preparado para liderar el proceso de cambio, sin “desprenderse” de la conducción de la política.

4) Garantizar, en los temas de evaluación, la libre publicación de los resultados: el punto crítico no es la autonomía, sino la transparencia. No es posible -ni deseable- que las capacidades técnicas de evaluación se desarrollen totalmente al margen de los ministerios de educación, pues entre mayor sea la distancia entre la toma de información –acceder realmente a los sujetos a evaluar: maestros, directores, alumnos- y el análisis, o entre mayor sea la distancia entre el evaluador y el tomador de decisiones, más posibilidades hay de error e irrelevancia en la evaluación, a pesar de que el instrumento de medición en sí mismo sea impecable en términos técnicos; lo fundamental está en la libre publicación de resultados, más que en el estatus **jurídico** de autonomía.

5) Es imprescindible el buen diseño de la estrategia de comunicación y movilización social de la reforma. La instalación pública de la temática, y el

“control” que los medios de comunicación hicieron del proceso, liberó al estado de arduos procesos de negociación “en corto” de los temas específicos del proyecto. En ese sentido, la comunicación se vuelve una herramienta de gobernabilidad.

2. Presentación del caso: La Creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

2.A Razones que han motivado el estudio:

El objetivo del presente estudio es evaluar el proceso de creación del *Instituto Nacional para Evaluación de la Educación* (INEE) de México como un caso de “institucionalidad mixta” en el área educativa, es decir, de un organismo del Estado que integra en su conducción a actores no gubernamentales.

La hipótesis fundamental de la cual se parte es que la institucionalidad mixta del INEE es la resultante de una convergencia de demandas de transparencia y presentación de resultados educativos -demandas que brotaron forma independiente por grupos de muy diversa orientación social y política- recogida por el régimen entrante del Presidente Fox como una oportunidad de confirmar su oferta de cambio y de incorporación social, al mismo tiempo que se posponía la plena autonomía considerada en el diseño original. Sin embargo, el contacto con los testimonios lleva a reconocer un proceso más complejo del que se supuso inicialmente, lo mismo que a aquilatar más la solución de institucionalidad mixta, valorándola ya no como una autonomía incompleta, sino como una opción con fortalezas propias.

2.B Contexto histórico – político

En términos educativos la Constitución de 1917 responsabilizaba explícitamente a los municipios del sostenimiento de la educación elemental, aún cuando, en su inmensa mayoría, éstos eran absolutamente incapaces de gestionar y menos aún de financiar la función educativa más elemental.

En 1920, José Vasconcelos elevó a la Cámara de Diputados un proyecto de ley que pretendía simultáneamente “desmunicipalizar” la educación, crear una Secretaría de Educación a nivel federal que pudiese trabajar en términos de establecer alguna coherencia al estado de cosas del momento y, al mismo tiempo, respetar la soberanía de los estados que tan celosamente era reivindicada en esos momentos por muchos de ellos.

El proyecto vasconcelista no fue aprobado. De él sólo se conservó la necesidad de creación de la SEP a la que se facultó ampliamente para crear escuelas y legislar sobre cualquier materia sin mengua de las soberanías estatales.

En los hechos, la SEP funcionó desde ese momento y prácticamente hasta 1992 como la instancia promotora de la organización del sistema educativo mexicano y como un poderoso instrumento centralizador tanto de las atribuciones normativas como de los recursos y de la capacidad de operación del aparato educativo.

Desde la presidencia de Obregón en adelante, México se adentraba en un proceso de reconstrucción de un aparato de Estado moderno fuertemente marcado por la derrota de la mayoría de las fuerzas políticas regionales y por la imposición del ejército nacional sobre todos sus contendientes. La tendencia a la centralización no era un problema del sistema educativo, la centralización era un proceso incontenible porque era el resultado de la modalidad histórica que había

tomado la finalización del conflicto revolucionario y esto era un dato que ninguna voluntad descentralizadora pudiese revertir.

Desde el punto de vista institucional, en gran medida la tensión entre centralización y descentralización se fue expresando paulatinamente en una suerte de sistema educativo “co-gobernado” en el cual el SNTE promovió sistemáticamente una política centralizadora y la SEP, con distintos énfasis, impulsó con cierta regularidad medidas tendientes a avanzar en el sentido de la descentralización.

Fue necesario esperar hasta 1978, en la gestión de Fernando Solana, para ver aparecer, siempre en medio de una fuerte tendencia centrípeta impulsada por el SNTE y diversos sectores del partido de gobierno, alguna medida orientada a la descentralización del sistema educativo mexicano.

La creación de 31 Coordinaciones Generales sitios en los estados y ya no en el Distrito Federal constituyó el primer paso hacia de una política descentralizadora relativamente significativa. Los Coordinadores Generales seguían siendo dependientes directamente del Secretario de Educación pero disponían por primera vez de un ámbito de competencias relativamente amplio para la toma de decisiones. Sin embargo, estas nuevas figuras desconcentradas no tenían relación ni de coordinación, ni menos aún de subordinación, con las autoridades estatales. La “desconcentración” logró establecer, al menos en la norma, la legitimidad de una autoridad estatal superior a las instancias controladas por el sindicato y, en algunos casos, consiguió efectivamente acercar las decisiones de política educativa a las realidades locales.

A pesar de intentos recurrentes por acentuar el proceso de descentralización a lo largo de la década de 1980, continuaron funcionando en paralelo el sistema federal centralizado y el sistema estatal recientemente creado. Pero el punto decisivo eran las carencias financieras del intento descentralizador: la dependencia creciente de los recursos federales para operar los centros educativos no se detuvo, la asignación de docentes egresados de las escuelas normales siguió siendo caótica, y las disparidades escalafonarias se hicieron más notorias.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de Educación Básica y Normal (ANMEB) de enero de 1992, parece marcar el inicio de una nueva etapa en las tensiones reguladoras de la distribución de los recursos educativos. Dicha etapa se caracteriza por dar inicio a un primer proceso de concertación entre la SEP a nivel federal y las distintas entidades federativas del país en lo relativo a la distribución de los recursos y atribuciones sobre los servicios educativos.

La distribución de competencias que el mencionado acuerdo establece intenta distribuir con cierta racionalidad, las modalidades de intervención de los distintos niveles del sistema educativo.

A la Federación corresponde regular la normatividad general del sistema, formular los planes y programas y evaluar el funcionamiento del sistema en su conjunto; a los estados compete operar los aparatos de enseñanza preescolar, primaria, secundaria, normal, indígena y especial. Las entidades federativas se tornan igualmente responsables de ciertas funciones técnicas, administrativas y financieras, al tiempo que adquieren capacidad para proponer contenidos programáticos de corte regional.

Para que el ANMEB pudiese funcionar, fue necesario establecer entre los dos niveles de gobierno, el federal y el estatal, tres grandes compromisos políticos que parecen haber sido los viabilizadores de este primer paso significativo:

- el reconocimiento del SNTE como el único titular de las relaciones laborales del personal docente en todo el país,
- el acuerdo en que la SEP, desde el nivel federal, acordaría la entrega de mayores recursos a las entidades federativas y a las regiones menos desarrolladas y donde el servicio educativo necesitase de mayores recursos, y
- el compromiso de ambos niveles de fomentar la participación social en el apoyo al desarrollo de la educación.

El cambio político que eclosionó en México con las elecciones nacionales de 2000 permite observar una línea de fractura en aquella matriz histórica centrada en el Estado. En el seno mismo de una sociedad atravesada por formas tradicionales de organización de sus relaciones sociales, es posible observar un tránsito a decisiones divergentes de aquellas que promovió históricamente el aparato estatal. Se trata de una sociedad en la que los cambios se están experimentando con distintas velocidades. Mientras que elementos tradicionales de la cultura mexicana se encuentran plenamente vigentes, la misma sociedad habilita el cambio político después de décadas de continuidad. Esta situación paradójica resulta una oportunidad, en el sentido de que permite reconocer un punto de apoyo para transformaciones profundas en aspectos institucionales, políticos y educativos, pero también puede acentuar la fragmentación de una sociedad compleja y diversa.

En el seno de estas transformaciones que se vislumbran, la agenda educativa se ve tensionada entre las demandas y necesidades de una sociedad cerrada y

tradicional, y un proceso de democratización hacia una sociedad más abierta, con formas de ciudadanía política plena y reconocimiento de su pluralidad cultural. En este marco general, la modernización económica y social de México, acelerada en la segunda mitad del siglo XX y acompañada por procesos de reforma estatal y de cambio político al finalizar dicho siglo, fueron abriendo el espacio a la transformación del sistema educativo en 1992 y a su profundización al comenzar el siglo XXI.

2.B.1 Las crecientes demandas sobre la transparencia y la rendición de cuentas.

En los gobiernos de Salinas (1988-1994) y Zedillo (1994-2000), junto con las crisis económicas y la mayor apertura democrática, se fue instalando el mandato de la planeación nacional documentada y publicada, con su correspondiente sistema de metas e indicadores; en ello se mantenía el propósito, al menos formal-legal, de incorporar las observaciones de los actores sociales relevantes de cada sector en la formulación de los planes de la administración federal. Se abrió así, desde el sistema mismo, la posibilidad de una mayor transparencia en la acción de gobierno y una apertura inicial a la rendición de cuentas, una presencia tímida pero creciente de exigencias democráticas en el contexto de agotamiento del régimen corporativista. La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, una exigencia constitucional que el Ejecutivo Federal debe cumplir al inicio de su periodo, incluye como uno de sus planes sectoriales al Programa Nacional de Educación.

Simultáneamente, al lado del arraigado modelo de educación pública como instrumento de cohesión social, comenzó a convivir -en las valoraciones y decisiones de muchos funcionarios, especialistas y maestros- el modelo emergente de educación pública como sistema de generación de capital humano, a darse una oscilación del enfoque centrado en la enseñanza de disciplinas y la

transmisión de valores nacionales a un enfoque más atento a los aprendizajes significativos y a la construcción de capacidades productivas. En el modelo emergente, se traslada el acento de la cobertura a la calidad, con la consiguiente priorización de la evaluación educativa.

2.C Motivos que llevaron a decidir la inclusión del tema en la agenda

La creación de una institución con independencia, que se ocupase de la realización y difusión de la evaluación educativa en México, obedeció a dos preocupaciones centrales:

- **Demandas de transparencia y presentación de resultados educativos.** El evento visible que probablemente más influyó en el contexto inmediatamente anterior a la creación del INEE fue el gran revuelo en los medios de comunicación que se produjo en 1997, con varios recrudescimientos posteriores, ante el descubrimiento de que las autoridades educativas se negaron a publicar los datos de resultado de los estudiantes mexicanos que participaron en el *Estudio Internacional sobre Matemáticas y Ciencias* de la IEA (TIMSS) de 1995. El periódico *Reforma*, la Fundación *Este País*, diversos académicos y organizaciones se manifestaron en pro de la difusión pública de los resultados; los señalamientos críticos fueron elevados por personas de orientaciones muy diversas entre sí, pero coincidentes en la exigencia de apertura de resultados, como Carlos Ornelas, Federico Reyes Heróles, Alejandro Ramírez, Ángel Díaz Barriga, José Manuel Álvarez Manilla, Pablo Escandón Cusi o Sylvia Schmelkes. Algunas organizaciones señalaban entonces que el bajo rendimiento escolar obedecía a la falta de una cultura de

evaluación educativa que informara a las escuelas y a los padres del desempeño académico en forma regular y comprensible.¹

Durante la primera mitad de 2000, el candidato a la Presidencia por el *Partido Acción Nacional* (PAN), Vicente Fox, incluyó en varios discursos la afirmación de que, en caso de alcanzar el triunfo en el proceso electoral, instruiría la difusión de resultados de los procesos educativos y una mayor descentralización del nivel básico. A lo largo de la campaña, el énfasis en la mejora de la calidad educativa fue uno de los puntos principales en la plataforma política del candidato que resultaría triunfador.

El tema de la apertura de evaluaciones gravitó durante esos meses aún con más fuerza cuando el *Informe de labores 1999-2000* del Presidente Ernesto Zedillo incluyó la referencia –sin los resultados concretos– del *Estudio Internacional sobre Matemáticas y Ciencias* de la IEA (el multicitado TIMSS de 1995).²

- **La gran capacidad técnica preexistente no coincidía con una alta legitimidad de la información.** La Ley General de Educación promulgada en 1993 dispone, en su artículo 31, que *las autoridades educativas deben dar a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y sociedad en general, los resultados de las evaluaciones que realicen*. Esta práctica no se había cumplido a pesar de contar con el órgano correspondiente, pues la Dirección General de Evaluación de Políticas (DGE) tiene como principal atribución *evaluar el desarrollo del sistema educativo nacional, el cumplimiento de las políticas, objetivos, programas, proyectos, actividades y compromisos establecidos en el Programa Nacional de Educación, así como el impacto de los mismos*. El trabajo de evaluación que se llevaba a cabo en México antes de

¹ Cfr. Escandón, Pablo, “Información, Participación y Autonomía” en *Reforma*: 06.08.99

² Cfr. Ornelas, Carlos et al. “Kafka y la racionalidad: Memorias de la Política Educativa”, 2001, p. 479ss.

la creación del INEE daba cuenta, por una parte, de un vigoroso desarrollo del componente técnico; por el otro lado, ni la mayoría de los funcionarios federales y estatales del sistema, ni los académicos, las organizaciones sociales y mucho menos los padres y madres de los niños contaban con mecanismos que permitieran una transferencia de información amigable, confiable y oportuna sobre resultados.

Sin mecanismos que permitieran la publicación sobre resultados de logro académico de los alumnos ni estrategias de comunicación social extensa que impulsaran el desarrollo de una cultura de la evaluación, las propias autoridades estaban conscientes de que el impulso al desarrollo de capacidades técnicas para la medición del logro académico, con una visión de largo aliento, necesariamente implicaba la creación de un organismo evaluatorio con fuerte carácter técnico y autonomía suficiente. Muchos de los especialistas de la DGE y autoridades estatales venían considerando la idea de un instituto especializado con carácter descentralizado, sea por un crecimiento de capacidades del *Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior* (CENEVAL) –una asociación civil dedicada a la certificación de la educación superior- o bien en un esquema de gradual independencia para la misma DGE. Los tres componentes considerados como fundamentales para las instituciones evaluadoras –independencia política para la efectividad de la aplicación, independencia política en la percepción pública, capacidad técnica³- difícilmente se presentan, en la vida real de las naciones, en un nivel elevado y homogéneo desde el inicio.

2.D Diagnóstico de la situación en el momento en que el tema fue incluido en la agenda

³ Cfr. Martínez Rizo, Felipe “El Instituto Nacional para la Evaluación de la educación”, 2002, p.4ss.

La viabilidad de esta ejecución de política pública se explica en gran medida por la coyuntura política del momento, ya que el proyecto de creación del INEE no sólo coincidió con el inicio de un nuevo gobierno, sino con un proceso de transición, con altas expectativas para lograr cambios y reformas en todos los ámbitos, y que en un inicio se vio como una oportunidad para impulsar reformas estructurales junto con el Poder Legislativo.

En noviembre del año 2000, la coordinación del área educativa del equipo de transición de Vicente Fox Quesada, presentó el documento de diagnóstico *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006*. Con el fin de analizar y enriquecer la propuesta del programa sectorial, la coordinación dividió el trabajo en distintas comisiones en las que colaboraron especialistas e investigadores de los diferentes ámbitos de acción en educación, aportando su visión, sus conocimientos y su experiencia.

Uno de las comisiones creadas fue la de Evaluación, que integró a especialistas de alto rango, quienes recapitularon los avances y experiencia de México en la materia. Este grupo de trabajo determinó que a pesar de la experiencia acumulada y de contar con personal calificado en las instituciones públicas, la evaluación educativa en México adolecía de dos problemas fundamentales: en primer lugar, las evaluaciones no se utilizaban para informar a los tomadores de decisiones en materia evaluativa; en segundo lugar, los resultados no se daban a conocer y, por lo mismo, no existía una cultura de la evaluación que llevara a la exigencia y a la autoexigencia, un movimiento que lograra una mayor transparencia y rendición de cuentas a la sociedad en lo referente a la calidad de las instituciones educativas.⁴

2.E Tipo de enfoque que se decidió dar a la cuestión y fundamentos del

⁴ Cfr. Rangel Sostmann, Rafael et al. *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006*, 2000

mismo

- **Aprovechamiento de la transición.** La importante transición política iniciada en 2000, implicaba no solo un cambio en el partido gobernante, sino una posibilidad de cambio en la cultura política del país. En ese contexto, se generaron o fortalecieron un conjunto de instituciones cuyas funciones eran garantizar procesos de transparencia, de circulación de la información, ofrecer garantías de participación, y en general, apuntalar un proceso de apertura política en el momento de la transición. El énfasis puesto en el discurso de Vicente Fox en torno de la publicación y difusión de resultados de evaluación educativa, puede ser ubicado en ese contexto de transición hacia la transparencia en las acciones del estado, que provenía de una tradición de opacidad en las decisiones y las políticas.
- **Impulso desde el nivel presidencial.** Esta transición tuvo como fuerte referente, sobre todo al comienzo de la nueva gestión, a la figura presidencial. Estas políticas de transparencia, accountability y publicación de resultados formó parte del conjunto general de iniciativas promovidas por el nivel de la presidencia.

La relevancia de las políticas de transparencia y publicación de resultados venía formando parte de los discursos de Vicente Fox desde la campaña presidencial, de manera que constituía una medida a adoptar que ya se encontraba instalada en la opinión pública antes del inicio de la gestión.
- **Institución independiente y complementaria.** El equipo de diseño planteó que el INEE se constituyera como un organismo técnico, independiente y sin una estructura pesada; que no sustituyera a la Dirección General de Evaluación de Políticas, sino que complementara su labor. La perspectiva incluía el fortalecimiento de las áreas estatales de evaluación, dependientes de las secretarías de educación estatales, para que se hicieran cargo de los

procesos de aplicación de los instrumentos de las evaluaciones nacionales e internacionales. Entre la propuesta original del equipo de transición y el texto de creación que se promulgó por la nueva administración federal, no hubo diferencias importantes. Se planteó que el Instituto debería tener los siguientes objetivos particulares:

- + Apoyar a la SEP en la realización de evaluaciones nacionales de la educación en todos sus niveles, en todos los grados y en todas las áreas de los currículos, así como apoyar en la misma tarea a las entidades federativas y a otras instituciones educativas que lo soliciten.
- + Promover el surgimiento y fortalecimiento de una cultura de la evaluación en todos los medios relacionados con la educación, para lo cual, entre otras acciones, publicará los resultados de sus análisis y desarrollará actividades de capacitación para realizar evaluación, interpretarla y utilizarla.
- + Realizar investigación a partir de la información que produzca a fin de explicar los resultados.
- + Vincularse con los organismos responsables de los esfuerzos internacionales de evaluación educativa.
- + Desarrollar, a petición de la SEP, los instrumentos y las acciones necesarias para proporcionar elementos que permitan evaluar el desarrollo de proyectos prioritarios.⁵

2.F Descripción y análisis de las principales estrategias y líneas de acción

2.F.1 Estrategia de creación. El equipo encargado del diseño del nuevo organismo era crítico del nuevo gobierno, pero también de las acciones

⁵ Cfr. id.

concretas de gobiernos anteriores y de las prácticas de corte corporativista en el ambiente sindical magisterial.

Para la estrategia de creación del INEE, se consideraron dos opciones: la promulgación de un decreto por parte del Ejecutivo Federal o la creación del INEE por decreto de Ley del H. Congreso de la Unión. Crearlo mediante uno u otro proceso implicaba diferencias importantes para el futuro del organismo en cuanto a su independencia. Bajo las premisas de la primera opción -como en el caso de todos los organismos creados por decreto del Ejecutivo- la Junta Directiva no puede tener representación mayoritaria de la sociedad. La segunda opción implica que una Cámara (la de Senadores o la de Diputados) origine y apruebe un proyecto de Ley, que pasa al otro cuerpo legislativo como Cámara Revisora para su promulgación definitiva; en este caso, la Junta Directiva puede tener una composición mixta o totalmente ciudadanizada, pero los nombramientos quedan sujetos a la ratificación del mismo Poder Legislativo.

2.F.2 Inclusión del INEE en un programa general de la política educativa. El

Programa Nacional de Educación planteó entre sus metas crear, a más tardar en el año 2002, el INEE como una entidad técnicamente autónoma.⁶ Asimismo, el programa resaltaba que, para contar con escuelas de buena calidad y lograr una mayor equidad, se requería establecer sistemas de evaluación de esa calidad y de los aprendizajes de sus alumnos. La evaluación permanente y sistemática, que combinara la participación de instancias externas e internas, era un importante instrumento de gestión para contar con información útil para llevar a cabo acciones de mejora, así como para rendir cuentas a la sociedad⁷. En un principio, la propuesta del equipo de diseño no satisfizo a algunos

⁶ Cfr. SEP, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, 2001, p. 92 y 100.

⁷ Cfr. SEP, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, 2001, p. 69

líderes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ni a ciertos grupos empresariales, pero estos sectores no presentaron una contrapropuesta con mayor reconocimiento o alcances a la del equipo de diseño original que convenciera a la autoridad. Fuera del mismo equipo de diseño y de los funcionarios de la DGE, no había entonces un gran número de expertos en evaluación educativa en México que pudieran haber aportado alternativas más consistentes, situación que no permitió que se enriqueciera el debate público.

2.F.3 Conformación de un equipo para conducir la consulta pública. El proceso de consulta y cabildeo lo condujo un equipo de funcionarios de la Secretaría de Educación Pública, diferente al equipo de diseño. Este proceso duró aproximadamente un año y cuatro meses. Durante este tiempo se hicieron circular diversas versiones del proyecto y se condujeron discusiones y consultas al interior de la Secretaría, con otras instancias del gobierno federal, con el Poder Legislativo, con el SNTE y otros actores, lo que provocó que la constitución formal de INEE se retrasara hasta el 2002.

2.F.4 Debate público y presión sobre el Congreso, que no resultaron en una ley del Congreso. En el mes de abril del 2002, la Comisión de Educación y Cultura del Senado y su homóloga en la Cámara de Diputados, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y la UNESCO, organizaron el Seminario *Marco Normativo para la Calidad Educativa*, con el fin de analizar e intercambiar opiniones de especialistas convocados sobre el valor de la propuesta. En ese espacio se reiteró el consenso para crear una instancia autónoma de evaluación educativa. A pesar de las expresiones de respaldo de algunos legisladores a la creación del INEE, al final no se dieron los avances necesarios que resultaran en acuerdos concretos para crearlo por

decreto de Ley del Congreso. En el debate, los legisladores no abordaron la importancia de las tareas sustantivas de la institución que se pretendía crear y la discusión se centró principalmente en la preocupación sobre el control o integración de la Junta Directiva. También se observó que las participaciones de legisladores fueron reducidas -apenas tres o cuatro- y la mayoría de los integrantes de la Comisión de Educación no estuvieron presentes.

2.F.5 Creación por Decreto presidencial. El INEE fue creado formalmente por Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 8 de Agosto de 2002. Paralelamente al cabildeo para la creación del INEE, se trabajó en la conformación de un foro para impulsar un proceso de amplia participación de la sociedad en la tarea educativa. Se hizo coincidir la firma del denominado *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, suscrito y refrendado por los principales actores educativos del país, con la publicación del decreto presidencial de creación del INEE. Durante la ceremonia de la firma del Compromiso, el Presidente Vicente Fox, como Testigo de Honor del evento, anunció la publicación del Decreto como respuesta a una demanda urgente y compleja de la sociedad y exhortó al Congreso a desarrollar acciones concretas para fortalecerlo mediante una iniciativa de ley, con el propósito de darle plena autonomía.

2.F.6 Anuncio en el marco de un Compromiso Social por la Calidad de la Educación. Este anuncio tomó por sorpresa a algunos integrantes del Poder Legislativo, quienes se sintieron agraviados, ya que -por un lado- se les pedía avanzar en la construcción de acuerdos en el *Compromiso*, y por el otro no se los consideraba en el diseño original del Instituto. Los legisladores del

PRD describieron el proceso como “albazo”⁸, mientras que el presidente de la Comisión de Educación del Senado, del PRI, señaló que era necesario trabajar de inmediato en “darle una base legal al Instituto”, lo que se daría hasta que se concretara por la vía de Ley del Congreso.⁹ Para otros actores, el momento fue estratégico y simbólico, ya que la creación del nuevo instituto el día de la firma del *Compromiso* invitaba a interpretarla como el resultado del consenso social existente y limitaba la capacidad de los opositores a reaccionar negativamente delante de la opinión pública.

2.F.7 Separación del equipo de diseño y de la negociación política. La viabilidad del INEE pudo llevarse a término también porque el equipo de diseño –plural, calificado, no-partidista- se mantuvo al margen en el proceso de cabildeo político. Hay fuentes consultadas que sostienen que la decisión de crear al INEE mediante un decreto del Ejecutivo Federal ya estaba definida desde antes de iniciar el proceso de cabildeo, pero que se tomó la decisión de agotar la ruta de las consultas públicas, cuidando las formas políticas, para así lograr una mayor legitimidad frente a la opinión pública. Algunos entrevistados consideran que la colaboración -o poco impedimento- del SNTE en el proceso de implementación del INEE pareciera una concesión del magisterio al gobierno federal, estrategia que por un lado le ayudaría al Sindicato a usarla como factor de negociación para otros temas, y, por el otro lado, le daría la oportunidad de presentarse ante la opinión pública como un grupo abierto, dispuesto a mostrarse colaborador en la toma de decisiones para mejorar el sistema educativo.

⁸ Cfr. Herrera, Claudia et al “Exigen perredistas dar autonomía al instituto de evaluación educativa”, *La Jornada*: 10.08.02 (con declaraciones de Armando Chavarría, secretario de la Comisión de Educación del Senado, y de Ramón León Morales, integrante de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados)

⁹ Cfr. “Insisten en aval de legisladores”, *Reforma*: 09.08.02 (con declaraciones del Senador Natividad González Parás)

2.F.8 Diseño del INEE como organismo con independencia relativa de la

SEP. El Decreto del Ejecutivo Federal creó al INEE como organismo público descentralizado, sectorizado a la SEP, con una Junta Directiva presidida por el Secretario de Educación Pública. El nombramiento del Director General quedó a criterio del Secretario.

El Decreto presidencial fue una solución intermedia y no respondió a algunas de las expectativas generadas de total independencia del Instituto. Algunos críticos argumentaban que por su naturaleza jurídica, al depender de la SEP, podría ser juez y parte, situación que debía evitarse. Asimismo, se temía que los resultados que se publicaran fueran maquillados o justificados. Para atender esta inquietud, la SEP propuso una integración plural de la Junta Directiva, con representatividad de diversos sectores, que se acercara lo más posible a una autonomía funcional. La Junta quedó constituida con 15 miembros, de los cuales ocho eran funcionarios públicos.

Por otra parte, en el modelo de integración de la Junta Directiva, la inclusión de la sociedad civil fue percibida como un mecanismo de protección, pensado para avalar y respaldar las acciones del organismo, cobrando legitimidad a través de la participación de personas que en la opinión pública se consideran con voz propia y autorizada.

2.F.9 Componente con alta competencia técnica.

El Consejo Técnico es percibido como una de las principales fortalezas del INEE, ya que está conformado por especialistas reconocidos en evaluación educativa, los cuales deciden los aspectos técnicos y académicos de las evaluaciones y proporcionan los criterios de mejora al Sistema Nacional de Evaluación.¹⁰ Como una novedad en la cultura oficial mexicana, se incluyó abiertamente

¹⁰ Afirmación del titular de la SEP, Reyes Tamez, en Cherem, Silvia *Examen Final: La educación en México (2000-2006)*, Tomo I, 2006, p. 141

dentro de los miembros del Consejo Técnico a algunos especialistas extranjeros en evaluación, quienes participan esporádicamente asesorando y aportando ideas y orientación al trabajo del Instituto.

2.F.10 Esquema de competencia – colaboración con otras agencias estatales.

Un elemento que causó turbulencias iniciales para la marcha del Instituto fue la incorporación de funcionarios de alto nivel de la DGE en el equipo del Director General del INEE; algunos especialistas consideran que fue un error de decisión, pues durante un período no se entendía qué organismo tenía el control de las pruebas, se generaba una sospecha de continuidad en las prácticas de opacidad y, finalmente, se restó empuje en la conformación de una identidad propia y distintiva para el INEE. En diversos sentidos, se verificó una situación frecuente en la gobernabilidad del sistema mexicano: hay instancias de la propia estructura de la SEP que funcionan como actores casi autónomos en la definición y consolidación de políticas públicas; son equipos consolidados en el tiempo con una apropiación efectiva de sectores enteros del quehacer del ministerio. El titular mismo de la SEP debe negociar su ejercicio de autoridad en dichos campos, y corre el riesgo de ser alienado en cuanto a información y seguimiento de las acciones. En este caso, la DGE se convirtió en un temprano opositor –de una forma sorda, pero efectiva- al arranque del INEE, para posteriormente ser despojado de su “patrimonio” - tanto en atribuciones como en instrumentos- a favor del organismo naciente; finalmente, hacia finales de 2004, se estableció una colaboración y complementación creciente entre ambas instancias.

2.G Principales alianzas dentro del ejecutivo y fuera de él.

La gestión educativa que inició en 2000, tuvo un fuerte respaldo presidencial. En general, a lo largo de la transición política mexicana, existió un apoyo de la figura presidencial a la nueva gestión.

Asimismo, debe nombrarse el importante consenso logrado en la relación con las secretarías de educación de los estados. Tal como fue descrito en el contexto político, los estados de la federación se constituían crecientemente en un actor de política educativa, y desde el proceso de descentralización iniciado en la década de 1990, venían demandando cada vez mayor presencia en las decisiones.

Hacia fuera del ejecutivo, amplios sectores del campo académico y pedagógico funcionaron como aliados de la nueva gestión en el contexto de la transición política, sobre todo en base al rechazo que generaban las posiciones corporativistas tradicionales sostenidas por los actores opositores.

En cuanto al parlamento, a pesar de contar con un sector oficialista importante, el equilibrio de fuerzas, sumado a la tensión entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, hace que no pueda considerarse como un aliado al bloque parlamentario.

2.H Principales adversarios dentro y fuera del ejecutivo.

Si bien no es un actor político francamente identificable, la propia burocracia de la SEP actúa en ocasiones como una fuerza opositora a la realización de políticas educativas. Se trata de un actor con importante peso en la ejecución de las políticas por su poder obstaculizador de hecho. Por su parte, en gran medida se ha beneficiado históricamente de los vínculos corporativos entre partido, estado y sindicato, de manera que el contexto de la transición política la coloca en un lugar de oposición.

Otro de los antagonistas importantes de la actual gestión educativa ha sido el SNTE. Si bien su posición se apoya en un discurso opositor en muchos sentidos, se trata de un actor con gran interés en negociar y participar de las decisiones políticas y la implementación de las políticas educativas. De este modo, si bien es posible que sostenga posiciones públicas de oposición o desconfianza, en el largo plazo, también es un actor que puede acompañar políticas estratégicas. En el frente sindical, la CNTE, como una fracción del sindicato docente, mantiene posiciones de enfrentamiento más irreductibles con el oficialismo.

En cuanto al parlamento, tanto el sindicato como las fuerzas políticas de oposición, cuentan con una importante representación. De este modo, los reclamos del parlamento por tener mayor protagonismo en las decisiones educativas, también puede leerse como un posicionamiento de las fuerzas de oposición por contar con más elementos para incidir en la política educativa.

2.1 Principales Reacciones a la Implementación del INEE

Como ya se ha señalado, la creación del INEE por la vía del decreto tomó por sorpresa a los legisladores, quienes se sintieron rebasados y quedaron insatisfechos por no haber logrado mayor injerencia en el Instituto. En los meses siguientes, los senadores de los tres principales partidos reaccionaban y señalaban que el decreto se quedaba corto en cuanto a los alcances que debía tener la autonomía del INEE. Las principales fracciones parlamentarias coincidieron en el propósito de re-crear por Ley al Instituto, argumentando que así se fortalecería su independencia del Gobierno Federal, al dejar fuera del órgano de gobierno al titular de la SEP y sometiendo la ratificación de su Director General al Congreso. Como se ha señalado anteriormente en este informe, los legisladores fueron incluidos en el debate original sobre el diseño del INEE, pero en su

momento expresaron otras prioridades legislativas. Aunque algunos senadores y diputados manifestaron un interés renovado, periodistas y expertos cuestionaron la intención tardía del Congreso de impulsar una Ley con más fuerza que el Decreto, ya que en su momento el propio presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados –y Secretario General del SNTE- se mostró satisfecho con el decreto presidencial.¹¹

La actuación del SNTE fue neutral, ya que desde el inicio del debate confió que la labor del INEE no implicaría gran relevancia o influencia en las decisiones estructurales. Su incorporación y su no-oposición abierta pueden ser interpretadas como resultado de un cálculo político: mejor sumarse que oponerse, y asegurarse de estar dentro de la Junta Directiva le permitía participar en la toma de decisiones del Instituto. Cabe mencionar que están vinculados al SNTE legisladores de los tres partidos principales y de varios de los partidos de creación reciente; en los temas educativos, su postura y su votación tiende a expresarse como un solo bloque, al margen de su pertenencia explícita a tal o cual grupo parlamentario. Por su parte, la *Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación* (CNTE), una expresión disidente del SNTE, manifestó que la creación del INEE formaba parte de una política neoliberal que tendría como consecuencia última la privatización de la educación pública. El SNTE y la CNTE en un principio expresaron temor de que se fueran a enlistar escuelas por orden de logro académico (la práctica del *ranking*), ya que las evaluaciones están diseñadas para evaluar alumnos, no a la escuela. Ordenar las escuelas por logro académico –afirmaron- se presta a hacer comparaciones negativas que, más que un incentivo a la mejora, podrían convertirse en un instrumento punitivo en el cual los más afectados serían los directivos y maestros. Por su parte, algunos empresarios propugnaban un INEE más “ciudadanizado” e insistiendo en ordenar las escuelas por logro académico y publicar esos listados.

¹¹ Cfr. Ornelas, Carlos “La autonomía ausente”. *Reforma*: 01.09.02

Los legisladores mantuvieron poca discrepancia entre sí durante el proceso de consolidación del INEE; mientras que algunos legisladores del PRD criticaron que en la generación de resultados educativos nacionales no se considerase el sesgo de género, etnia y condición socioeconómica, algunos del PAN retomaron las ideas de generar un *ranking* nacional. Las tres propuestas presentadas no se discutieron en comisiones, lo que indica que el tema salió de nuevo a la periferia de la agenda legislativa. Hasta finales de marzo de 2006, casi tres años después, el Senado aprobó un proyecto legislativo, una fusión rápida de los tres antecedentes, para crear al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. La propuesta “combinada” no tenía grandes perspectivas de éxito, pues plantea una composición muy numerosa de la Junta Directiva (116 miembros), un impacto presupuestal mucho mayor al que tiene el INEE actualmente, por la creación de nuevas estructuras y una ampliación de responsabilidades al INEE para que opere la totalidad de las tareas de evaluación de la educación pública. El proyecto fue turnado a la Cámara de Diputados para su revisión, y no se concretó la discusión su aprobación.

La presión de los diversos sectores sociales que se manifestaron en pro de un cambio de estatuto jurídico para el INEE fue cediendo, ya que se percataron que una autonomía total no era realista en el corto plazo, y que los fines del organismo se lograrían gradualmente mientras se salvaguardase el carácter independiente del componente técnico. Una última actualización de este debate se dio apenas el 25 de abril de 2007, cuando la fracción del PAN en la Cámara de Diputados presentó un nuevo proyecto de Ley para la creación del INEE, nuevamente con una perspectiva de autonomía plena con respecto de la SEP. El proyecto, que apenas deberá hacer su camino para discusión y estudio en comisiones, contempla una Junta Directiva de sólo seis miembros, (cuatro representantes de instituciones académicas y dos de organizaciones de la sociedad civil) propuesta

por el Ejecutivo y ratificada por el Legislativo; la Junta tendría la facultad de nombrar al Director General.¹²

2.J Análisis del Impacto Alcanzado.

Poco a poco el INEE se ha ido posicionando en la opinión pública, sobre todo a raíz de los análisis de la prueba PISA del año 2003, (a pesar de que el Instituto no fue el encargado de la aplicación) y a la presentación de las estadísticas reunidas en el *Panorama Educativo de México*, compendio global de indicadores que publica el INEE desde 2003. Ha contribuido, además, para proporcionar regularmente la estadística educativa básica, que antes sólo estaba disponible parcialmente en los informes anuales de la Presidencia de la República. Como rasgo distintivo, el INEE desarrolló pruebas de evaluación muestral y modular de alta precisión técnica, alejándose de las propuestas de evaluación censal.

En su balance de 4 años de trabajo, el INEE señala que sus aportaciones para mejorar la educación en México pueden resumirse en tres puntos: en primer lugar, las evaluaciones que enriquecen el conocimiento de la educación; luego, su difusión para que la evaluación sea utilizada para la toma de decisiones; por último, los avances y calidad metodológica y técnica de las evaluaciones aplicadas. Por su imparcialidad, el INEE es un actor clave para que México siga sometiéndose a las evaluaciones internacionales.

En contraste a lo que pasó durante la administración federal del período 1994-2000, cuando no se publicaron los resultados de las pruebas, en sus primeros años de funcionamiento el INEE se dio a la tarea de difundir y explicar los resultados disponibles sobre el sistema educativo mexicano. El trabajo del INEE

¹² Pensamiento, Daniel "Buscan con ley regular al INEE" *Reforma*: 26.04.07 (con declaraciones del Diputado Alejandro Landero, impulsor de la propuesta)

ha sido sólido técnicamente, ha fortalecido el propósito de la evaluación y ha ido ganando una mayor conciencia social de la importancia de contar con un órgano evaluador que sea un fiscalizador confiable de las políticas educativas. El INEE también ha desarrollado una importante serie de reportes de investigación, de evaluación de logros y sobre todo de indicadores educativos cada vez más articulados entre sí. La difusión de los resultados, por el perfil del propio Director General y de su equipo, ha sido fundamentalmente académica y técnica; aún no se ha logrado difundir los objetivos y ventajas que la evaluación aporta para mejorar la calidad educativa en México con el lenguaje que el ciudadano común comprende.

A pesar de que aún esta pendiente consolidar plenamente la cultura de la evaluación educativa en México, la labor del Instituto y su Director General puede evaluarse como buena. Además de atender a aspectos muy diversos (elaboración y procesamiento de pruebas, publicaciones, cursos a periodistas, explicación de la evaluación a los docentes, etc.), el INEE se ha ido prestigiando a nivel internacional, incluso hasta llegar a incluirse a su Director General en el Consejo Internacional de PISA. El INEE ha cumplido el propósito de generar la capacidad evaluatoria. Hoy su tarea debe ser desarrollarla, y coordinarse con las instituciones que dentro y fuera de la administración federal desarrollen evaluación, para prestarles asistencia técnica, promoción y colaboración. Los diversos actores sociales aún debaten cómo, más que un sistema de auditoría y control, puede ser un mecanismo eficaz de promoción de la calidad educativa.

2.K Evaluación de aciertos y errores.

- **La creación del INEE se dio como un proceso de convergencia en las propuestas de actores que tenían diferentes puntos de partida, en el momento clave que fue la transición de gobierno.**

México tenía experiencia en evaluación educativa sistemática desde los años ochenta; además del papel protagónico de la Secretaría de Educación Pública, en la siguiente década nuevos actores intervinieron en el debate público sobre las formas y finalidades de la evaluación educativa. Existe evidencia de que había un sentido compartido, pero no organizado, del valor de la evaluación educativa; en el contexto del cambio de gobierno se pudo concretar una acción para conciliar dos necesidades: el reclamo de la sociedad por la rendición de cuentas en educación y la demanda del sistema en su conjunto para contar con elementos confiables para la toma de decisiones. Llama la atención que -a lo largo de las entrevistas- muchos de los actores referenciados en el presente estudio se identifican a sí mismos como autores y protagonistas de varios rasgos presentes en el Instituto. Así, cada experto hace referencia a sus publicaciones, los representantes de OSCs a sus negociaciones de demanda, los críticos a sus artículos de denuncia, los funcionarios a sus experiencias previas.

La convergencia fue activada básicamente desde tres focos: a) el gran prestigio académico del grupo de diseño (que en sí mismo agrupaba a personas no especialmente identificadas con el Presidente electo y su entorno inmediato), b) el detallado trabajo de acercamiento y cabildeo por parte de un equipo muy compacto de operadores políticos, y finalmente c) la consistencia del Presidente - primero Electo, luego Constitucional- en reiterar que esta promesa de campaña tendría cumplimiento. Las resistencias fueron vencidas, como se verá más ampliamente en el siguiente apartado, en un contexto general que abrió crédito al discurso gubernamental de “cambio”, con una cierta conciencia de que no se alcanzaría todo lo deseable en el primer ciclo de reformas, y que –aun para los

principales adversarios a la creación del INEE como ésta se dio en la realidad- convenía sumarse más que oponerse, al menos en términos de prestigio público.

- **El modelo organizacional del INEE es una respuesta intermedia, en términos de “institucionalidad mixta”: ni todo el control por parte del gobierno, ni tampoco un organismo ciudadano.**

Tras los primeros meses en el diseño de la política educativa para el sexenio, se hizo evidente que la creación del INEE podría fracasar, contando con pocas posibilidades de remontar trabas estructurales, o bien con el riesgo de sucumbir en el ciclo de diversas negociaciones no vinculadas al tema, pero que enfrentaban ya al Ejecutivo y al Legislativo (por ejemplo, la reforma fiscal).

Al ser una propuesta innovadora en materia de política educativa, la creación del INEE enfrentó un debate conceptual sobre su naturaleza jurídica y su ámbito de acción deseables. Por un lado, estaba la posición de aquellos que propugnaban un organismo autónomo, en el que la Secretaría de Educación Pública no tuviera injerencia alguna; por otro lado, ante el riesgo de que los partidos políticos (por la vía del Congreso de la Unión) tuvieran injerencia y se politizara la acción del Instituto, otros preferían la opción de un organismo descentralizado del Estado, pero con autonomía técnica.

La solución que se activó como la de mayor viabilidad fue la segunda; se sabía que la solidez académica no sería, sin embargo, suficiente argumento para construir la credibilidad requerida. Así, se pensó en incorporar la presencia de instituciones académicas y de la sociedad civil en la Junta Directiva, creando una instancia con dependencia real del ministerio cuya acción debe evaluar, pero abriendo un margen de decisión a actores no gubernamentales y prestigiados en su independencia crítica. Las fortalezas y limitaciones del INEE en el momento presente se explican en buena medida por ese carácter “mixto” y por esa condición de “solución intermedia”. Fueron pocos –dentro y fuera del recién creado

Instituto- aquellos que alcanzaron a ver que esa “institucionalidad mixta” puede ser un rasgo deseable por sí mismo, con potenciales mayores a los de una solución temporal y de compromiso; hoy muchos pueden sostener que se debe profundizar y complementar este modelo, más que considerar deseable una evolución hacia la autonomía o ciudadanización en forma definitiva y a corto plazo.

- **La creación del INEE, más que constituir una solución técnica para enfrentar el problema de la evaluación educativa y la difusión de sus resultados, es una reforma educativa significativa porque abrió un nuevo nivel de debate y acción en política educativa.**

En la creación del INEE participaron académicos y expertos que no necesariamente tenían afinidad ideológica con el nuevo gobierno. Desde su visión crítica, presentaron desde fases tempranas los elementos claves para un debate de amplitud nacional y entre diferentes actores sobre el sentido y el alcance de la evaluación educativa, así como de su utilización y consecuencias. El INEE está centrado en la evaluación del estado que guarda la educación básica nacional, sin ofrecer resultados por escuela o por alumno, como querían algunos actores. El trabajo del INEE, aunque reconocido por su rigor técnico, es criticado porque sus resultados están orientados a investigadores, expertos y autoridades educativas, y la información que proporciona no está pensada para resultar útil a los directivos escolares, maestros y padres de familia. Este es un debate en curso y aún no es algo resuelto; cada año, la presentación de los indicadores fundamentales por parte del INEE abre toda una temporada de cuestionamientos y diálogos críticos en torno al tema.

Lo que, en cambio, resulta muy claro es que sin la creación del INEE sería inimaginable el grado de profundidad y riqueza que ha alcanzado en México la discusión sobre la evaluación educativa. Además de contar con un organismo consolidado en pocos años, con presencia internacional y productos de alto nivel

técnico, sus propuestas e incluso la oposición a ellas han contribuido a instalar definitivamente el tema en la agenda educativa. Ya no hay manera que una autoridad educativa busque sustraerse a algún tipo de evaluación, y parece del todo improbable recaer en una ocultación de resultados que pudiera sostenerse en el tiempo.

- **La creación del INEE generó sinergias positivas no esperadas.**

El INEE ha propiciado el arraigo de una cultura de evaluación educativa y la exigencia de la calidad técnica en los instrumentos de evaluación. Una reforma así genera sinergias positivas, es decir, propicia que se multipliquen prácticas similares o complementarias que, si la autoridad educativa está atenta a apoyar y capitalizar, pueden resultar muy beneficiosas en su variedad. A raíz de la creación del Instituto, otros actores del sector educativo han tomado iniciativas para avanzar en materia de evaluación nacional, en un proceso de “competencia enriquecedora”. Al catalizar un proceso convergente tan amplio y disperso en sus orígenes, es comprensible que la solución institucional concreta quedara corta, y que algunos remanentes de demanda se procesaran por otras vías.

Una muy temprana reacción a la creación del INEE fue el arranque de los sistemas estatales de evaluación con auténtica capacidad profesional: además del refuerzo de Aguascalientes, los gobiernos de Nuevo León y Colima crearon en poco tiempo organismos sólidos y competentes, con aportes de valor en el ámbito local. El CENEVAL, una institución de creación anterior al INEE, creció también en capacidades y buscó expandir su ámbito de competencia, incluso en contraste con el propio Instituto. En el momento en el que el INEE empezó a operar, la Dirección General de Evaluación de la SEP perdió cuadros profesionales, recursos y peso a nivel nacional a favor del Instituto. Sin embargo, se reorganizó y presentó una iniciativa de evaluación censal (la prueba ENLACE) de escuelas y alumnos que, en el último año, ha tenido más impacto mediático y ha respondido más a las

exigencias de actores como padres y OSCs que las evaluaciones mismas del INEE.

2.L Lecciones aprendidas.

- **Catalizar en soluciones concretas los temas de reforma educativa en los que hay ya *convergencia*, especialmente en las situaciones de cambio de régimen, contando con equipos plurales para su implementación**

En la región, con sus comprensibles diferencias entre país y país, hay algunos temas que pueden considerarse “en situación de convergencia”. Por ejemplo, por motivos diversos –e incluso con intereses encontrados- las autoridades educativas nacionales y locales, los sindicatos, los organismos multilaterales, los académicos, los empresarios y OSCs de todo el espectro ideológico se han pronunciado a favor de una mayor participación de los padres en el proceso educativo. Ése y otros temas tienen oportunidad de salir del mero debate discursivo y comenzar a convertirse en factores estructurales reales por la acción de un diseño institucional audaz y al mismo tiempo realista y acotado, acompañado de un “cabildeo” pulcro e intenso. Sin duda, la temporalidad más propicia se da en los momentos de transición entre una administración y otra. Una de los aprendizajes más útiles del proceso de creación del INEE es precisamente el aprovechamiento de esa “ventana de oportunidad”.

Un enorme acierto que se puede recuperar de este caso concreto de reforma educativa -y que conviene considerar detenidamente por parte de las autoridades educativas de los países de la región en condiciones análogas- es que en el diseño mismo de las acciones el régimen recurra no a sus aliados típicos (los grupos sociales más congeniales, las áreas de propuesta de su partido político de origen, su grupo parlamentario, las autoridades anteriores) ni se confíe a una

consultoría externa. Hay un gran potencial de éxito cuando las reformas se “ciudadanizan” y se “expertizan” en la proporción adecuada.

Confiar en la auto-organización de los expertos, que se convocan y se califican entre sí, brinda fortalezas notables: en primer lugar, se allana el camino de las aprobaciones en contenido, pues los académicos más capaces y reconocidos la avalan desde el inicio, y los demás actores pueden reconocer que se incluyó parte o todo de sus demandas; en segundo lugar, la comprensible pluralidad ideológica de los expertos le confiere a la propuesta un corte ciudadano que los adversarios políticos no pueden contrastar. La pluralidad no tiene que ser un efecto buscado por sí mismo, en una especie de paralelo a las “cuotas partidistas”; normalmente, entre los expertos educativos, se da una variedad espontánea. La pluralidad del equipo de diseño no sustituye, por supuesto, la cercanía, lealtad al régimen y agudeza de los operadores del correspondiente cabildeo.

- **Distinguir entre la creación de instituciones u organismos y las reformas educativas mismas, valorando la visibilidad de los temas por encima de la definitividad de las soluciones.**

La creación de instituciones no es, como tal, una reforma educativa, pero sin instituciones concretas, visibles, los nuevos planteamientos de política educativa que conlleva una reforma difícilmente pueden llevarse a cabo, al menos durante los próximos años. La institución no es la reforma, pero sin ella la reforma no es posible. Nuestra tradición en la región está ligada a la fuerte presencia simbólica de colectivos estructurados y formales; si no se “ve” una o varias instituciones, es difícil instalar un tema político en la comunidad nacional, por más legítimo que sea su fundamento.

Nuestro pasado lejano, de dependencia colonial a potencias ineficientes en su burocratismo, y nuestro pasado cercano, de regímenes corporativistas obsesionados con el control y con la agregación sobrerregulada de todos los

cuerpos sociales al Estado, instalaron una visión que tiene todavía un peso enorme en la realidad actual. Sería ingenuo y contraproducente pensar que puede obviarse este factor; la “agencia” por vía de un organismo formal es una opción que no debe minusvalorarse. Seguramente se puede transitar a formas más económicas y fluidas, pero es poco probable que ello ocurra sin pasar por estadios intermedios.

En el caso que es objeto de este estudio, la reforma que se quería impulsar era establecer la apertura, transparencia y rendición de cuentas en educación. Este objetivo no podía cumplirse por una única vía, ni instalarse en el corto plazo con la solidez requerida. Una vía que se activó para comenzar esta reforma, con la participación y legitimación social requerida, fue la creación de un organismo que coordinara el esfuerzo evaluativo a nivel nacional. La experiencia confirma que una reforma educativa es significativa cuando se genera la suficiente presencia pública del tema, y difícilmente puede aportarse una solución completa en el corto plazo; la creación de una institución coordinadora, con autonomía relativa, es una opción muy válida. En lo que hemos expuesto se confirma cómo la creación del Instituto puso en visibilidad la necesidad de la evaluación, sin considerar que el INEE daría todas las respuestas. El INEE está muy lejos de abordar todos los elementos de la reforma, e incluso hay todavía una enorme distancia entre la publicación actual de resultados de pruebas nacionales y una verdadera rendición de cuentas. Pero su solidez institucional, refrendada constantemente por el prestigio académico y la institucionalidad mixta, lo hace un instrumento clave, la “pieza insignia” que permite aspirar a que la política educativa permanezca y se enriquezca tras el cambio de régimen.

Es obvio que no debe bajarse la guardia, y se debe evitar el error de suponer que la reforma se agota en el organismo que encarna la propuesta inicial. Sabiendo que toda institución tiende a su justificación perversa y a su preservación en el tiempo, y tomando desde el diseño las prevenciones pertinentes para evitar un

crecimiento desordenado y una esclerosis en las acciones, la recomendación es generar organismos ágiles, calificados, pensados con una vida útil acotada en el tiempo, comprometidos desde el inicio a la innovación permanente y a su eventual cierre, y con una permanente y creciente presencia de actores de la sociedad civil. Es fácil observar cómo en la región los grupos ciudadanos responden más velozmente a los cambios y transitan con mayor facilidad a formas adecuadas al contexto, comparados con las oficinas gubernamentales o los corporativos sindicales; en muchas de nuestras naciones el Estado “duro”, centrado en una Presidencia autoritaria, ha perdido fuerza con mayor rapidez que los sindicatos, los gobiernos locales y las oficinas que siguen reproduciendo ese modelo a escala, y se convierten en las principales trabas para la implementación de mejoras sustantivas en forma de política pública. La institucionalidad mixta se revela, de nuevo, como un factor de equilibrio, dinamismo y coherencia en las instituciones.

- **Activar, desde fases tempranas, las alternativas que complementan –y en cierto modo compiten con- la institución central.**

Las reformas educativas son procesos relativamente largos y complejos. Considerando que el establecimiento de instituciones es una excelente opción para desencadenar los primeros cambios, la autoridad educativa debe prepararse para lidiar con las reacciones y, en cierto sentido, también encabezarlas. Como dijimos antes, las reformas significativas suponen una cierta convergencia previa. La creación de organismos, aún abriendo formalmente a otros actores parte de la toma de decisiones, no puede procesar todos los elementos de demanda. Un buen diseño de política pública, entonces, debe considerar cuáles estrategias deben complementar el panorama.

Tras la creación del INEE, los grupos que compartían el sentido pero no necesariamente la dirección del organismo buscaron abrirse otros espacios.

Puede considerarse un acierto, a veces atribuible al Director del Instituto, a veces al mismo Secretario de Educación federal, que se ofreciera algún tipo de colaboración o cauce a esas inquietudes; típicamente un apoyo escueto o al menos la garantía de no obstaculización. Así puede leerse en apoyo del INEE a los organismos estatales que no querían ser considerados “subsedes” del Instituto; el refuerzo ofrecido a la DGE para elaborar una evaluación censal -la prueba ENLACE- para los últimos años de primaria y el último grado de secundaria, prueba con la que en principio no se estaba de acuerdo desde el INEE; la colaboración del Secretario con algunos expertos y algunos empresarios que expresaron severas críticas al estilo concreto del Instituto. En este mismo orden de ideas, puede considerarse un error la injerencia del INEE en el cambio de liderazgo del GENEVAL, lo que conllevó un costo al prestigio del Instituto y una reducción de apoyo de parte de algunos actores de la Sociedad Civil.

La recomendación, pues, apunta a que la autoridad educativa no agote en la opción de una institución, incluso con su apertura a actores no gubernamentales en el órgano de gobierno, los trazos de la política pública que se quiere impulsar. Por el contrario, esta apertura debe manifestarse en diversos foros, concediendo espacios a aquellos que legítimamente aspiran a cambios más profundos que los arrojados por la acción institucional. La competencia surgirá espontánea e inevitable; si la autoridad la acompaña con tiento y apertura, no perderá nunca su papel de árbitro y seguirá reforzando la rectoría del Estado en una versión abierta y propositiva, no defensiva y corporativa.

- **Garantizar, en los temas de evaluación, la libre publicación de los resultados: el punto crítico no es la autonomía, sino la transparencia.**

El desarrollo actual de los instrumentos de evaluación a nivel mundial hace que, con relativa facilidad, se pueda juzgar la pertinencia y calidad de una evaluación dada. Es difícil que, a estas alturas del desarrollo del conocimiento, una autoridad

educativa nacional en la región pueda presentar, sin consecuencias negativas para su imagen interna y externa, datos con fuerte discrepancia con respecto de lo que puede identificarse desde las evaluaciones internacionales y las proyecciones de los expertos. No es posible, ni deseable, que las capacidades técnicas de evaluación se desarrollen al margen de los ministerios de educación, pues entre mayor sea la distancia entre la toma de información –acceder realmente a los sujetos a evaluar: maestros, directores, alumnos- y el análisis, o entre mayor sea la distancia entre el evaluador y el tomador de decisiones, más posibilidades hay de error e irrelevancia en la evaluación, a pesar de que el instrumento de medición en sí mismo sea impecable en términos técnicos. Si recordamos los tres componentes cruciales de la evaluación: autonomía política para aplicar la evaluación, autonomía política en la percepción social y capacidad técnica, veremos que lo fundamental está en la libre publicación de resultados, más que en el estatus jurídico de autonomía.

Así, la institucionalidad mixta revela otra de sus fortalezas: no se requiere siempre, para lograrla, de un rediseño radical en las instituciones, particularmente difícil por la cultura política de la región; basta con una autonomía efectiva para aplicación y una bien ganada garantía de honestidad en la presentación pública de resultados. Desde el enfoque de “institucionalidad mixta”, la autonomía es instrumental a la mixtura: lo determinante es una presencia adicional a la de la autoridad, más que la autonomía en sí. La presencia de actores respetables que no dependan de la autoridad en forma directa, abre una ventana permanente; la transparencia se da desde el proceso mismo, sin tener que recurrir a los pesados sistemas remediales de auditoría punitiva, sino que se propicia la corresponsabilidad propositiva.

- **Es imprescindible el buen diseño de la estrategia de comunicación y movilización social de la reforma.**

Para la implementación de políticas públicas, el caso del INEE nos invita a una reflexión sobre la importancia no sólo del “cabildo” sino de la “convergencia”. Frecuentemente, en el impulso de las reformas educativas en los países de la región, el tomador de decisiones que propone cambios se plantea a sí mismo acumular primero un gran prestigio político, controlar autoritariamente muchos factores o hacerse de aliados poderosos en ámbitos exteriores al propio servicio público, considerando que sólo esta especie de “acumulación originaria de capital” le permitirá contar con varias monedas de cambio en la negociación con los demás actores que debe involucrar para el éxito de su propuesta. Esta línea de acción, muy arraigada en la cultura local, tiene siempre el riesgo de que, en el juego de las negociaciones en corto, el resultado final sea algo que nadie quería, un producto vectorial de las distintas fuerzas en contraste del cual nadie se siente responsable en plenitud, una política pública incoherente y con fallas de origen severas.

Sin duda es necesario un proceso de convencimiento y retroalimentación cuidadoso, que no puede resolverse todo en foros públicos. Pero, como ocurrió en la experiencia de la creación del INEE y en otros casos análogos, los grandes resultados obtenidos en el corto plazo, el avance cultural hacia la transparencia que se logró –revirtiendo la tendencia de décadas que privilegió la simulación y la reserva en cuanto a resultados educativos nacionales- se explican mucho por la convergencia. Muchos actores ya contemplaban la posibilidad de una reforma tal, y la visión parcial de cada uno no impidió, sin embargo, que en el momento mismo de la convocatoria se hiciese posible el acuerdo. La convergencia latente evolucionó a convergencia real, efectiva y pública por un hecho casi fortuito, que fue la insistencia de un medio de comunicación para pedir cuentas sobre el pasado. Todos los actores, con ánimo o sin él, debieron pronunciarse, y ello contribuyó poderosamente a cruzar del diseño a la implementación operativa de la política pública que hemos estudiado. La recomendación, entonces, es la de

configurar propositivamente la ocasión de diálogo social, poniendo los temas de reforma en un contexto de discusión pública. Así, el tomador de decisiones no se verá en la necesidad de canjear algo a cambio de recabar el apoyo a su propuesta, sino que podrá presentarse como el articulador de una preocupación social, consciente de que la participación ciudadana no debe reducirse a las consultas previas, sino a la discusión misma del cambio propuesto e, idealmente, a la corresponsabilidad efectiva en la forma de institucionalidad mixta.

3. Referencias

3.A Referencias documentales

3.A.1 Bibliografía

- CHEREM, Silvia *Examen Final: La educación en México 2000-2006*, Tomo I, 2006, México: CREFAL- DGE / Equilibrista.
- H. CONGRESO DE LA UNIÓN, LVII Legislatura y Secretaría de Educación Pública *La calidad de la educación en México: Perspectivas, análisis y evaluación*, 2002, México: Miguel Ángel Porrúa.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN *Los Cuatro Primeros Años: Avances y Desafíos*, 2006, México: INEE.
- ORNELAS, Carlos *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, 1995, México: CIDE / Nacional Financiera / Fondo de Cultura Económica.
- RANGEL SOSTMANN, Rafael et al. *Bases para el Programa 2001-2006 del sector educativo*, 2000, México: Coordinación de Educación del Equipo de Transición, disponible en www.ifie.edu.mx/indice_programa_sectorial.htm (consultado 27 de abril de 2007)
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA *Memoria del quehacer educativo: 1995-2000*, Tomo 2, 2000, México: SEP
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, 2001, México: SEP

3.A.2 Hemerografía

Periódicos:

- + “Esconden calificación reprobatoria”, *Reforma*: 15.10.01
- + “Culpan al SNTE de obstaculizar”, *Reforma*: 16.10.01
- + “Demandan a SEP abrir resultados”, *Reforma*: 17.10.01
- + “Desmienten a Limón”, *Reforma*: 18.10.01

- + “Defienden validez de la calificación”, *Reforma*: 19.10.01
- + “Investigará el Senado evaluaciones de la SEP”, *Reforma*: 19.10.01
- + ESCANDÓN, Pablo “Información, Participación y Autonomía” en *Reforma*: 06.08.99
- + HERRERA, Claudia et al “Exigen perredistas dar autonomía al instituto de evaluación educativa”, *La Jornada*: 10.08.02
- + LIMÓN ROJAS, Miguel “Se cumplió la ley”, *Reforma*: 16.10.01.
- + ORNELAS, Carlos “La autonomía ausente” en *Reforma*: 01.09.02
- + PENSAMIENTO, Daniel “Buscan con ley regular al INEE” en *Reforma*: 26.04.07

Revistas:

- + GARCÍA GARDUÑO, José María “El Avance de la Evaluación en México y sus Antecedentes” en *Revista Mexicana de Investigación Educativa* oct-dic 2005, vol 10, no. 27 México: COMIE
- + MARTÍNEZ RIZO, Felipe “El Instituto Nacional para la Evaluación de la educación”, en *Anuario educativo mexicano*, 2002, México: UPN, disponible en http://anuario.ajusco.upn.mx/site/static/17-Felipe_Martinez_Rizo.doc (consultado el 13 de abril de 2007)
- + ORNELAS, Carlos et al “Kafka y la racionalidad: Memorias de la Política Educativa” en *Revista Mexicana de Investigación Educativa* sep-dic 2001, vol. 6, no. 13, México: COMIE

Boletines:

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN “Comentarios al Programa Nacional de Educación, segunda parte”, Comunicado 64, 26 de octubre de 2001, disponible en <http://www.observatorio.org> (consultado el 27 de abril de 2007)

3.B Referencias testimoniales

A lo largo del mes de marzo de 2007, un grupo de testigos privilegiados y actores clave del proceso de creación del INEE aceptaron ofrecernos su testimonio

confidencial. Sirva la mención de sus nombres, además de registro, para expresar nuestro cumplido agradecimiento a cada uno de ellos por su apoyo generoso y su buena disposición con respecto de esta investigación. En orden alfabético y con su adscripción actual, nos brindaron su relato y reflexiones las siguientes personas:

Ana María Aceves Estrada, Dirección General de Evaluación, SEP

Guillermo Bustamante Manilla, Unión Nacional de Padres de Familia

Antonio Gago Huget, Consultor independiente

Pablo Latapí Sarre, Observatorio Ciudadano de la Educación

Armando Loera Varela, Heurística Educativa

Salvador Malo, Instituto Mexicano de la Competitividad

Felipe Martínez Rizo, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Francisco Mendoza Trejo, Instituto de Fomento e Investigación Educativa

Carlos Ornelas Navarro, Departamento de Educación, UAM-Xochimilco

José Luis Pérez Bautista, Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia

Sylvia Schmelkes del Valle, Coordinación General de Educación Cultural Bilingüe, SEP

Víctor Manuel Velásquez Castañeda, Coordinación de Asesores, SEP

Rafael Vidal Uribe, Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior

Leonel Zúñiga Molina, Consultor independiente