



# POLÍTICAS DE TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO<sup>1</sup> UNA MIRADA EVALUATIVA

■■■ Marcela Gajardo<sup>2</sup>





**FLACSO**  
CHILE

1. Este documento de políticas fue preparado con base en evidencia aportada por estudios realizados en el marco de actividades destinadas a promover la creación de una cultura de la evaluación y rendición de cuentas, a partir del uso de resultados, insumos y procesos de transformación educativa en México. Esto, mediante un convenio de colaboración entre la Representación del BID y el ex Instituto Nacional de Investigación y Evaluación Educativa, ambos de México. (INEE).

2. Marcela Gajardo. Cofundadora y ex directora del PREAL, es socióloga de la educación. Realizó sus estudios de grado en la Universidad Católica de Chile y de postgrado en la Universidad de Essex, Inglaterra. Se ha desempeñado como investigadora senior y consultora internacional junto a organizaciones como UNESCO, OEA, IICA/Brasil e IDRC. Miembro del Consejo Asesor del Global Education Monitoring Report (GEM/UNESCO) y del Consejo Directivo de CIVICUS, World Alliance for Citizen Participation. Académica Visitante de la Universidad de Harvard (DRCLAS) fue consejera técnica del INEE entre los años 2014 y 2019. Actualmente coordina una plataforma regional de desarrollo educativo bajo el patrocinio de FLACSO, en Chile ([www.preal.online](http://www.preal.online))



## Indice

Resumen	04
I. Mapeo y análisis de las políticas de transformación educativa en México	05
1. Lo político en la política educativa mexicana	05
2. ¿Reforma o reformas?	06
3. La política educativa en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales de Educación (PND & PROSEDU)	10
4. Concluyendo.	11
II. Resultados de la política educativa según focos de intervención	12
1. Nuevo modelo educativo para la educación obligatoria en México	12
2. Currículo y modelos de gestión	13
3. Escuela al centro del sistema educativo.	16
4. Políticas de evaluación como instrumento de la mejora educativa.	17
5. Políticas públicas y transformación educativa para mejorar inclusión y equidad	19
6. Evaluaciones de logro y resultados del aprendizaje	20
7. Políticas de Evaluación Docente	23
8. Infraestructura, Equipamiento y Tecnología	25
III. El sistema educativo mexicano a la luz de sus políticas sectoriales	27
1. Estructura y Tamaño	27
IV. Resultados de la políticas educativas	28
1. Asistencia a la escuela	28
2. Abandono y eficiencia terminal	29
3. Logros de aprendizaje	29
4. Equidad educativa	31
5. Gobernanza de sistema educativo	32
IV. Conclusiones y Recomendaciones	33
V. Referencias	34



## Resumen

Dos estudios sirven de base para este análisis de políticas educativas. El primero, examina las características de la política educativa en México, entre los años 2000 y 2015, y aporta evidencia recogida en el marco de una investigación desarrollada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México, 2016).

Constata, por una parte, los resultados de la relación de subordinación de la política educativa a los procesos políticos, en un contexto de diversos cambios experimentados por el país en las últimas décadas, incluyendo modificaciones a la Constitución y otros instrumentos normativos.

En el segundo estudio, preparado en el marco de las actividades del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se pone en diálogo la situación mexicana con la de los países latinoamericanos,

contextualizando así sus principales indicadores, los esfuerzos normativos, las reformas educativas y su especial atención al desafío de una gobernanza responsable del sistema educativo en países federados.

Esta mirada muestra que hay una serie de aspectos del debate nacional que se inscriben en lo que son los grandes desafíos de la política educativa en América Latina y permiten apreciar los cambios tanto a la luz de las tendencias regionales como bajo las particularidades nacionales en dos sentidos.

Primero, como flujo articulado, regulado y direccionado de bienes, servicios y transferencias que se movilizan desde el Estado para garantizar el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes desde el nivel preescolar hasta su egreso de la educación media superior. Segundo, como la capacidad de los gobiernos para sostener, elaborar estrategias y direccionar la actividad de Estado hacia el logro de los objetivos propuestos.

*Palabras Clave: Transformación educativa, políticas públicas, procesos políticos, procesos de cambio y reformas educativas en México.*



## I. Mapeo y análisis de las políticas de transformación educativa en México

### 1. Lo político en la política educativa mexicana

De acuerdo al discurso público, entre los problemas identificados en materia educativa en México en el presente milenio se encuentran los de cobertura, calidad, equidad, igualdad y perfil de los profesores, los cuales han sido integrados en la agenda de las políticas públicas a través de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y los Programas Sectoriales de Educación (PROSEDU) de los periodos 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018. Los contenidos de estos documentos normativos se constituyen en el horizonte hacia el cual se ha dirigido la intervención estatal en el ámbito educativo.

En términos generales, los políticos son quienes se encargan de determinar cuáles son los problemas públicos que integrarán la agenda gubernamental, definir qué intervenciones estatales se implementarán y asignar los presupuestos correspondientes. Por su parte, los funcionarios de gobierno son los encargados de diseñar y construir proyectos, programas y estrategias para resolver los problemas públicos identificados, cumpliendo así los compromisos políticos con criterios técnicos, apegados a esquemas de transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos.

En la realidad, se observa que entre el político y los cuerpos técnicos existe una relación jerárquica-vertical, en la que el primero instruye al segundo qué debe hacer.

Esta relación debiera ser diferente: los equipos gubernamentales encargados de hacer los programas tendrían que estar proveyendo activamente a los políticos de información y evidencia para la definición de la política educativa, y no limitarse a proporcionarles de datos que les permitan justificar sus decisiones y que se cumplen con aspectos como

la transparencia y rendición de cuentas, quedando ausente la responsabilidad que tienen los políticos para informar de la efectividad de sus propuestas. Esta relación de subordinación de la política educativa (policy) a lo político (politics) se observa también en el caso de México.

En los puntos a seguir, se sintetizan algunas de las características del escenario de la política educativa mexicana del periodo 2000-2015, con el propósito de examinar los problemas públicos identificados, su inserción, evolución, o salida de la agenda estratégica gubernamental, la manera en que transitaron a los programas sectoriales, y conocer si los programas y proyectos diseñados se orientaron a la solución de los mismos a partir del análisis de los lineamientos o reglas de operación de cada una de las intervenciones gubernamentales consideradas.

#### Antes del 2000

Para comprender los principales cambios del periodo, es necesario hacer referencia a algunos antecedentes previos. A grandes rasgos, hasta 1992 la política educativa del país se definía y operaba desde una matriz institucional de centralidad fuertemente estatal federal, explicable por diversos elementos:

- El Poder Ejecutivo Federal y la gran mayoría de los integrantes del Poder Legislativo Federal, así como también el Poder Ejecutivo de las entidades federativas y los congresos locales, pertenecían mayoritariamente al mismo partido político, y el Poder Judicial Federal tenía poca autonomía respecto del Poder Ejecutivo Federal.
- Los recursos destinados a la educación eran operados directamente por la Secretaría de Educación Pública (SEP) a través de delegados en cada estado.



- La enorme mayoría de los maestros estaba afiliada al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el cual estaba vinculado estatutariamente al partido en el gobierno. Al menos la mitad de las nuevas plazas eran asignadas directamente por el sindicato y existía una enorme opacidad en la asignación de las vacancias por jubilación o defunción, lo que hacía posible la herencia y venta de plazas.
- Aunque existían ya dos grandes agrupaciones de padres de familia, la enorme mayoría estaban organizados en la Asociación Nacional de Padres de Familia, organización corporativa subordinada al Gobierno Federal.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), suscrito en 1992 por el Presidente de la República, la Secretaria General del SNTE y todos los gobernadores de los estados, se tradujo en la federalización del gasto educativo y modificó la forma en la que se construía y operaba la política educativa. Entre las transformaciones más importantes destacan:

- Los gobernadores, a través de las Secretarías de Educación Estatal, empezaron a tener mayor injerencia y a acumular experiencia en el manejo de los recursos destinados a la educación.
- Aunque no aumentó significativamente el número de gobernadores que provenían de un partido de oposición, sí cambió la composición de los congresos locales, lo cual modificó los márgenes de maniobra y la capacidad de negociación de los diferentes actores y estableció nuevos equilibrios entre ellos.
- El cambio en el liderazgo del SNTE (Elba Esther Gordillo sustituyó a Carlos Jonguitud Barrios en la Secretaría General) fortaleció al sindicato. Se creó el Programa de Carrera Magisterial para recuperar aceleradamente el nivel de ingreso de los docentes, pero para acceder al Programa un docente debía estar afiliado al SNTE.

- La transferencia presupuestal a los gobiernos de los estados creó una nueva situación laboral en cada uno de ellos, en la medida en que el gobierno estatal debía atender la situación de docentes de origen federal y los de origen estatal con distintas condiciones laborales.

- Se reconoció al SNTE la representatividad para negociar con cada uno de los gobiernos estatales, y el poder político del sindicato aumentó y trascendió cada vez más lo laboral-sindical, hasta los ámbitos administrativo y político, unido a una presencia creciente de cuadros del SNTE en la estructura de la SEP, los gobiernos estatales (gubernaturas y secretarías de educación), senadurías y diputaciones federales y locales.

- La supresión en los estatutos del SNTE de la obligatoriedad de afiliación a un solo partido le dio mayor autonomía política, lo que le permitió, al mismo tiempo, tener una mayor presencia en el PRI y en otros partidos.

- Se observa que para el año 2000 la política educativa y la agenda estratégica en la materia seguían significativamente influenciadas por lo mandatado por la Reforma Educativa que México experimentó con el ANMEB, las Reformas al Artículo 3º Constitucional (1993) y la Ley General de Educación (1993).

## 2. ¿Reforma o reformas?

### Sexenio 2000-2006

Con la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, el peso de los actores que participan en la definición y operación de la política educativa se modifica sustancialmente. En este nuevo contexto:

- Existe una mayor pluralidad política en la composición de los poderes ejecutivos federal y de los estados, así como en los congresos de la unión y locales.



- Se crea la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) como espacio de interlocución entre los gobernadores y el Ejecutivo Federal.
- Por primera vez, la oposición tiene mayoría en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y, por tanto, un mayor peso en la definición del Presupuesto de Egresos de la Federación. Esto fortalece la importancia de las comisiones de Educación, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, como espacios para definir la política educativa.
- El cambio político también impulsa mayor transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos y en los resultados que obtienen.
- La generación de más información y su puesta a disposición de la sociedad, incluidos los resultados de evaluaciones nacionales e internacionales de alumnos (PISA, ENLACE 2006, EXCALE), fortalecen la participación de organizaciones de la sociedad civil, grupos de académicos e investigadores, así como de padres de familia, como actores cada vez más activos.

### Reforma de 2002.

- Eleva a rango constitucional la educación preescolar, colocándola como parte de la educación básica obligatoria (con la primaria y la secundaria). Genera, en consecuencia, la necesidad de crear programas, infraestructura y profesorado especial para la atención de este nivel educativo.
- Se consolidan y aumentan las organizaciones sociales que demandan mayor información y participación en temas de educación.
- Los cambios en los estatutos del SNTE y el distanciamiento del PRI, la estrecha relación del sindicato con el Ejecutivo Federal procedente del Partido Acción Nacional (PAN), y el complejo

sistema de alianzas que construye el SNTE con otros grupos políticos deriva en la creación, en 2005, del Partido Nueva Alianza (PANAL) y la postulación de cuadros del SNTE como candidatos federales y locales de otros partidos.

- Hay también una mayor presencia de organismos e instituciones internacionales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), que contribuye a generar un ambiente más abierto a la evaluación educativa y la difusión de resultados, así como de mayor transparencia y rendición de cuentas.
- Se crea el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU).
- Se fortalece la interlocución de la SEP con las comisiones de educación en la Cámaras de Diputados y el Senado.
- Para responder al aumento de organizaciones sociales, empresariales, instituciones educativas, académicos e investigadores en temas educativos, se crea en 2002 el Compromiso Social por la Calidad de la Educación.
- En 2002 se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).
- Para impulsar una mayor rendición de cuentas, se promulga el 11 de julio de 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que incluye la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Para fortalecer los vínculos con académicos e investigadores en temas educativos, en 2005 se crea el Consejo de Especialistas.
- Se llevan a cabo dos reformas curriculares importantes con el propósito de garantizar la





articulación de toda la educación básica: la de educación preescolar y la de educación secundaria.

- Se instrumentan programas como Enciclomedia y el PEC, con el propósito de utilizar las nuevas tecnologías y poner en el centro del proceso educativo a la escuela y la comunidad escolar.
- Para impulsar una mayor participación de docentes y padres de familia, se fortalecen en el contexto del PEC los Consejos Escolares de Participación Social.

En este sexenio, la educación es considerada como un tema crucial que tendrá impacto en prácticamente todos los ámbitos de la vida nacional -económico, social, seguridad, desarrollo humano, productividad y competitividad- y sería el motor central para avanzar hacia el desarrollo económico sustentable. Y vinculado con el contexto internacional, la mayoría de los elementos de la Declaración Mundial de Educación Para Todos de la UNESCO (2000) relativos a modificar las desigualdades en educación son integrados a la agenda gubernamental estratégica para después transitar al PND y a diversas intervenciones estatales contenidas en el Programa Nacional de Educación 2001-2006.

### **Sexenio 2006-2012**

Durante esta administración se consolida una alianza estratégica entre el Poder Ejecutivo Federal y el grupo político del SNTE. El peso de la dirigencia sindical alcanza niveles inusitados.

- Por primera vez, a la par de instrumentos jurídicos rectores como el PND y el PROSEDU elaborados por el Poder Ejecutivo Federal, el SNTE entrega al Presidente de la República las conclusiones de su Cuarto Congreso Nacional como propuesta de política educativa. En este contexto, el documento denominado Alianza por la Calidad de la Educación, suscrito entre la SEP y el SNTE, termina siendo el punto de equilibrio

entre ambas propuestas.

- La desavenencia entre ambas partes a la hora de instrumentar la política educativa es resuelta por el Presidente de la República con la salida de la titular de la SEP.
- Durante buena parte de la administración, la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP queda en manos del SNTE. De acuerdo con algunos analistas, el número de gobernadores y secretarios de educación estatales aumenta significativamente.
- Como contrapeso, la participación de organizaciones de la sociedad civil aumenta sustancialmente. Mexicanos Primero, Suma por la Educación, Incidencia Civil por la Educación, el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación y la Coalición Ciudadana por la Educación, intervienen en diferentes ámbitos de la política educativa: desde la supervisión a la aplicación de la prueba Enlace y la crítica y difusión de sus resultados, pasando por elaboración de indicadores educativos y documentales de amplia difusión, hasta la vigilancia del diseño, producción e instrumentación de exámenes a docentes de nuevo ingreso al sistema magisterial.
- Se da una amplia difusión de resultados de las evaluaciones estandarizadas, la aplicación incipiente de exámenes de nuevo ingreso al servicio docente y la Reforma Integral de la Educación Media Superior.
- A pesar de estos avances, durante este periodo hay un estancamiento de la política educativa y una recentralización de decisiones en favor de la coalición formada por el Gobierno Federal y el SNTE.

El PND asume como premisa básica el Desarrollo Humano Sustentable y señala como perspectiva el proyecto Visión México 2030. Plantea una estrategia integral de política pública al reconocer que los retos





del país son multidimensionales. La educación de calidad es vista como formadora de alumnos con las destrezas, habilidades, conocimientos y técnicas que requiere el mercado de trabajo, así como de personas capaces de manejar afectos y emociones, sustentados en valores.

### Reforma de 2011.

Derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2011, el artículo 3º constitucional sufrió una nueva reforma, especificando que “La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”. El tema también es explicitado en el Plan de Estudios de Educación Básica de 2011, y en la asignatura de Formación Cívica y Ética en primaria y secundaria.

### Reforma de 2012.

Establece la obligatoriedad de la educación media superior, comprometiendo al Estado a impulsar la escolaridad de los jóvenes a 12 grados de instrucción obligatorios, estableciendo como horizonte de cumplimiento gradual culminar en el ciclo escolar 2021-2022 con la universalización del nivel educativo. Los cambios presupuestales, institucionales y normativos de mayor profundidad se iniciaron en la administración federal 2012-2018.

### Sexenio 2012-2018

Hay cambios fundamentales en el contexto de la política educativa que tienen efectos inmediatos:

- Se construye un pacto político -Pacto por México- entre los partidos políticos para impulsar una serie de reformas estructurales en áreas estratégicas, siendo la primera la Reforma Educativa, aprobada con un amplio consenso.

- El Gobierno Federal rompe con la Secretaría General del SNTE.

Sobre la base del Pacto por México, y dado que otra vez la mayoría de los gobernadores son del mismo partido que el titular del Ejecutivo Federal, se decide recuperar el control federal de la política educativa.

En el período analizado el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) ha experimentado cuatro reformas que permiten comprender cómo se ha concebido la educación en el país a través de las administraciones federales del 2000 al 2015.

### Reforma de 2013.

Esta reforma, la cuarta en el ciclo, es parte del paquete de reformas estructurales acordadas en el marco del Pacto por México entre el poder ejecutivo y el legislativo. Comenzó con una iniciativa para modificar los artículos 3º y 73 de la Constitución, incluyendo los siguientes aspectos:

- ▶ Se establece la responsabilidad del Estado de garantizar la calidad en la educación obligatoria (materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y directivos) para alcanzar el máximo logro de aprendizaje de los alumnos.
- ▶ Se establece que el ingreso al servicio docente y la promoción de cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. Para ello se crea el Servicio Profesional Docente para educación básica y media superior.
- ▶ Se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, cuya coordinación queda a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la



Educación como organismo público autónomo.

- ▶ Para el cumplimiento de las modificaciones se establece en artículos transitorios la creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa, el levantamiento del Censo Nacional de Escuelas, Maestros y Alumnos, y que las autoridades realicen las adecuaciones al marco jurídico para fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno que corresponda, entre otras.
- ▶ Estos cambios a la Constitución dieron lugar a la creación de tres leyes secundarias: la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y modificaciones a la Ley General de Educación.

Este nuevo marco institucional y normativo estableció demandas y produjo transformaciones organizacionales, estructurales y de gestión de la política pública educativa. En particular, la evaluación de los diferentes componentes del sistema educativo (alumnos, maestros, directivos, escuelas, programas, políticas y materiales educativos, entre otros) juega un papel relevante, pues sus resultados se estiman fundamentales para sustentar con evidencia la toma de decisiones sobre el (re) diseño de la política pública a nivel nacional y estatal. Finalmente, es importante señalar que entre el año 2000 y el 2015 la Ley General de Educación (LGE) ha sido reformada en 30 ocasiones: 10 en el periodo 2000-2006, 14 en 2007-2012 y 6 en 2013-2015.

### 3. La política educativa en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales de Educación (PND & PROSEDU)

El Artículo 3º Constitucional y la Ley General de Educación (LGE), además de ser ordenamientos jurídicos de observancia y vinculantes, establecen horizontes de lo que es esperable para el país en materia educativa en el largo plazo.

De igual manera sucede con los PND y los programas sectoriales, pero el horizonte que establecen estos es de mediano plazo. En ellos se integra la agenda estratégica gubernamental. Sin embargo, en el análisis desde la perspectiva de política pública, se observa que estos documentos normativos para el periodo en análisis tienen un común denominador: los programas, proyectos y estrategias no tienen un alineamiento del todo claro, congruente ni pertinente, con los problemas públicos identificados en los procesos de construcción de la agenda educativa. Las intervenciones estatales autorizadas y con presupuesto asignado no enfrentan las causas de la situación social indeseable.

Por ejemplo, en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 se plantea que el incremento en el número de becas contribuirá a resolver problemas públicos como la cobertura, la igualdad y el abandono escolar. Esto es, se coloca como causa casi única de estos problemas el tema económico que, siendo estructural, no puede ser resuelto por la intervención estatal de esta naturaleza.

En ese sentido, se observa que su alineamiento responde más la lógica de articulación administrativa-programática con los objetivos estratégicos del PND y el PROSEDU, así como con la del Presupuesto de Egresos de la Federación, en lugar de ser, a partir de plantear intervenciones gubernamentales que enfrenten las causas del problema público educativo identificado, la respuesta para resolver o mitigar dichos problemas educativos.

Esta lógica de alineamiento ha dado lugar a que los actores gubernamentales pongan el foco de su planeación en el logro de metas e indicadores de gestión y no tanto en la consecución de metas e indicadores estratégicos cuyos resultados sean observables y comprobados con base en evaluaciones que cumplan con los estándares y rigor conceptual-metodológico. Para ello, cuidan que se otorguen los productos o servicios comprometidos en la cantidad y tiempo programados y dejan en segundo plano medir el grado en que los programas y proyectos y



sus productos o servicios asociados han mitigado o resuelto los problemas públicos identificados impactando positivamente en las condiciones de vida de la población objetivo beneficiada.

#### 4. Concluyendo.

La política educativa en el periodo 2000 a 2015 presenta rupturas que han impedido que las intervenciones gubernamentales tengan continuidad. El continuismo (programático, presupuestal y financiero) e incongruencias con los principios nucleares del cambio educativo, como calidad, equidad, igualdad, cobertura, financiamiento y gestión escolar también han incidido en su eficacia y eficiencia. Dichas rupturas se registran cada sexenio y los políticos que logran ejercer legal y legítimamente el poder público, aseguran que el fracaso de la política educativa es responsabilidad del gobierno que les precede, no importando que sea del mismo partido político.

En ningún momento se reconoce que el fracaso se debe a malas decisiones de sectores políticos, que son los que determinan los problemas públicos que integran la agenda gubernamental, deciden qué programas ingresan o salen de la agenda pública y determinan los recursos financieros que se asignan con la intencionalidad, al menos en el discurso, de solucionar las situaciones socialmente indeseables.

Las rupturas también se registran en lapsos más cortos. En algunas ocasiones los programas comprendidos en la política pública son objeto de transformaciones radicales o suspensión definitiva, saliendo de la agenda gubernamental y del presupuesto fiscal. A la ruptura longitudinal hay que agregar la ruptura transversal. Esta ocurre cuando la decisión de los políticos y la implementación de los programas inscritos en la política educativa comienzan a bajar a las escuelas.

Esto produce que la comunidad escolar se movilice: los directivos, profesores y estudiantes transformen la práctica escolar, la organización de la escuela, el

trabajo administrativo y el trabajo en el aula para responder a las instrucciones del sistema educativo nacional. No habiendo concluido la adaptación y adecuaciones necesarias, la comunidad escolar tiene que hacer frente ya a cambios sustantivos de el o los programas que se encontraba implementando, a su cancelación y/o a nuevas acciones gubernamentales, lo que les obliga a reiniciar el proceso de conocimiento, valoración y adaptación individual y colectiva para enfrentar los nuevos retos y desafíos de las decisiones tomadas a nivel central, generalmente, sin el respaldo de un análisis de evidencia.

En esta ruptura la escuela tampoco ha sido considerada como un espacio en que se produce información cuantitativa y cualitativa que se analiza transformándose en evidencia, conocimiento y aprendizaje que puede fundamentar la viabilidad y factibilidad, con pertinencia, de la política educativa; se le ha visto, en cambio, como un espacio receptor y ejecutor de decisiones y no como sujeto de transformación.

Los resultados de la política educativa medidos por pruebas estandarizadas como PISA (inició en 2000) o ENLACE (2005) dan cuenta de que a lo largo de 15 años que comprende este estudio, la política educativa no alcanzó los objetivos y metas que los políticos han venido comprometiendo a lo largo de este periodo. El sistema educativo no ha sido capaz de resolver los problemas que desde el 2000 fueron colocados en el núcleo de la política pública: cobertura, calidad, equidad, abandono y reprobación.



## II. Resultados de la política educativa según focos de intervención

### 1. Nuevo modelo educativo para la educación obligatoria en México.

El nuevo modelo educativo para la educación obligatoria en México, cuyo origen se ubica en las reformas curriculares del sexenio reorganiza el sistema escolar y sus componentes y establece un marco normativo a partir de cinco ejes de política, con foco en la coordinación y articulación de elementos y actores políticos y sociales: autonomía

y gestión curricular; escuelas al centro del sistema educativo, políticas docentes con énfasis en la formación y desarrollo profesional, fortalecimiento de medidas para promover inclusión y equidad, y directrices voluntarias para favorecer una gobernanza responsable del sistema educativo.

#### Ejes del Nuevo Modelo Educativo para la Educación Obligatoria



Fuente: Elaboración del INEE a partir la información de la SEP, 2018.



## 2. Currículo y modelos de gestión

El currículo y la gestión escolar siempre han ocupado un lugar destacado en la agenda educativa mexicana. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 reafirmó un nuevo ciclo de reformas al sistema educativo y, en su objetivo número 3, impulsó el desarrollo de acciones orientadas en esta dirección.

Por su parte, en la Ley General de Educación (LGE), alineada con los objetivos de la Reforma Educativa, sometió a revisión del modelo educativo en su conjunto y estableció la responsabilidad del estado en garantizar la calidad de la educación obligatoria, incluyendo materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y directivos para alcanzar al máximo logro de aprendizaje de los alumnos.

A modo de diagnóstico, las evaluaciones de los diseños curriculares de la educación obligatoria identifican dos grandes problemas: por un lado, una estructura curricular saturada que dificulta la focalización de esfuerzos en intenciones educativas y, por el otro, una estructura vertical y prospectiva que impidió que las escuelas transformaran sus prácticas educativas.

Otro elemento sustantivo es el hecho de que el currículo desconoce las particularidades. Por ejemplo, está diseñado sobre la base de escuelas completas y estructuras unigrado, mientras que gran parte de la oferta educativa no se corresponde con este formato.

En junio de 2017, la SEP presentó un nuevo currículo para la educación obligatoria. En relación con el primero de los problemas mencionados, los puntos destacados de la nueva propuesta curricular son la focalización en aprendizajes clave y la incorporación de estrategias específicas para el desarrollo de habilidades socioemocionales en los estudiantes.

Para la educación media superior se actualizó un Marco Curricular Común (MCC) con atención en aprendizajes clave, reforzando el enfoque humanista y la apropiación adecuada de las Tecnologías de la

Información y la Comunicación (TIC).

En relación con el segundo problema, se busca fortalecer a las comunidades educativas para que adquieran autonomía curricular. Esto implica que cada escuela puede elegir los contenidos de una parte del currículo, atendiendo a sus intereses y particularidades.

Existen dos programas presupuestarios orientados a que las escuelas incorporen el nuevo modelo educativo “escuelas en el centro”: el Programa de Escuelas de Tiempo Completo y el Programa de la Reforma Educativa.

Una herramienta fundamental en la estrategia de monitoreo de la efectividad de las políticas en el ámbito de currículo y gestión escolar son las pruebas de evaluación de los aprendizajes escolares. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) — organismo autónomo desde 2013—, en coordinación con la SEP, han desarrollado el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA).

Las evaluaciones de los diseños curriculares de la educación obligatoria identifican dos grandes problemas: por un lado, una estructura curricular saturada que dificulta la focalización de esfuerzos en intenciones educativas y, por el otro, una estructura vertical y prospectiva que impidió que las escuelas transformaran sus prácticas educativas.

El modelo se caracteriza por colocar los aprendizajes y la formación de los estudiantes en el centro de los esfuerzos educativos, con el propósito de alcanzar la educación de calidad con equidad, a partir de articular los diferentes componentes del sistema educativo, desde la gestión hasta el planteamiento curricular y pedagógico hasta la gobernanza del sistema en su conjunto.

En el campo particular del modelo de gestión curricular en las escuelas, el currículo vigente para el ciclo escolar 2017-2018 para la educación básica (EB) es el que se estableció con el acuerdo número 592 de la SEP. El currículo vigente para la educación media



superior (EMS) es el que se plasmó en el acuerdo número 442 y las orientaciones de los acuerdos 444, 486, 488, 653 y 656, emitidas en el marco de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) de 2008.

Los programas elaborados en cada subsistema de la EMS derivaron en el Marco Curricular Común. El organismo rector del currículo en el caso de la EB es la SEP. En el caso de la EMS es la SEP, junto con los organismos de las entidades federativas y los organismos autónomos. El currículo de la EMS está basado en el enfoque por competencias.

Un aspecto innovador del modelo curricular, propuesto en 2017 por la SEP, es la incorporación de la lengua indígena como lengua materna y como

segunda lengua, y del español como segunda lengua, en todos los niveles educativos. Esto fue así desde 1978 en los niveles preescolar y primaria.

La autonomía curricular de las escuelas, basada en el modelo educativo para la educación pública pone a la escuela al centro del sistema educativa (SEP, 2017), se propone fortalecer la estructura y el funcionamiento de su gobierno interno, dar un nuevo impulso a los Consejos Técnicos Escolares (CTE), aliviar la carga administrativa de las escuelas, y fortalecer la supervisión escolar y la participación social.

Busca, además, extender su influencia a través de la construcción de redes de aprendizaje por medio de Consejos Técnicos de Zona (CTZ), reuniones entre escuelas, academias y redes virtuales.



## Nuevo Modelo Educativo para la Educación Obligatoria en México: diseño, implementación y resultados de políticas y prácticas (2014-2019)

<p>Transformaciones curriculares y pedagógicas, nuevos Planes y Programas y modificaciones al plan de estudios para contribuir al desarrollo integral, personal y social de los alumnos. Plasma el perfil de egreso y ofrece autonomía y flexibilidad curricular en la gestión de las escuelas.</p> <p><b>MATERIALES &amp; METODOS</b></p>	<p><i>Nuevo modelo educativo y currículo escolar</i></p> <p>Planes y programas pertinentes Currículo contextualizado e inclusivo Evaluación del aprendizaje coherente Provisión gratuita de materiales adecuados Revisión de métodos y prácticas pedagógicas</p>
<p>Transformaciones para situar la escuela al centro del sistema, parámetros de autonomía escolar (curricular, administrativa, financiera y pedagógica - a las escuelas) para diseñar e implementar políticas y programas de mejoramiento educativo y mejora de logros de aprendizaje.</p> <p><b>EVALUACIÓN &amp; MEJORA ORGANIZACIÓN &amp; MEJORA ESCOLAR</b></p>	<p><i>Escuela al Centro y Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE)</i></p> <p>Extensión de la jornada escolar. Escuelas de tiempo completo Proyectos Estatales de Evaluación y Mejora educativa (PROEMES) Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa (PRONAEME) Proyectos Nacionales e Internacionales de Logros de Aprendizaje (Planea; PISA, TERCE) Directrices para mejorar la atención educativa de hijos de familias vulnerables (INEE)</p>
<p>Políticas de Formación, Desarrollo Profesional y Carrera Docente, reformas que introducen cambios en las formas de reclutamiento, formación inicial y continua de maestros, carrera docente y evaluación del desempeño magisterial. Establece derechos y deberes y define los apoyos esenciales para mejorar calidad y equidad en las escuelas.</p> <p><b>IDONEIDAD DE DOCENTES Y DIRECTIVOS</b></p>	<p><i>Servicio Profesional Docente (SPD). Idoneidad de docentes y directivos.</i></p> <p>Políticas de Ingreso a la Docencia Emisión de Directrices para mejorar la Formación Inicial y Desarrollo Profesional Docente en la Educación Básica (IES y Escuelas Normales) Políticas e Incentivos para atraer y motivar el ingreso y permanencia en la carrera magisterial.</p>
<p>Políticas para favorecer la inclusión y la equidad, mediante la eliminación de barreras que limitan el acceso, participación, permanencia y egreso de la escuela, por una parte. Por otra, sentar bases para que todos los alumnos, independientemente de su origen, lengua, género, raza, etnia o condición de discapacidad de cualquier tipo pueda desarrollar todo su potencial.</p> <p><b>INFRAESTRUCTURA ESCOLAR &amp; EQUIPAMIENTO</b></p>	<p><i>Escuelas al CIEN. Recuperación y equipamiento de centros escolares</i></p> <p>Política de Infraestructura Física Educativa en México Directrices y Orientaciones de Política para actores locales y estatales. Atención educativa a poblaciones desfavorecidas. Promoción del uso de Tics para favorecer la participación y ofrecer las mismas oportunidades a quienes tengan equipamiento e infraestructura necesaria para la participación digital.</p>

Elaboración propia con base en los documentos siguientes:

INEE, 2015. Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa. INEE. México, DF

INEE, 2015; 2017. Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación

INEE, 2016. Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros y migrantes. Directrices de Política. INEE. México, D.F.

INEE, 2018. Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica. Directrices de Política.

INEE, 2019. Documentos ejecutivos de política educativa. [www.inee.edu.mx/publicaciones](http://www.inee.edu.mx/publicaciones) y [www.preal.online](http://www.preal.online)





### 3. Escuela al centro del sistema educativo.

La Escuela al Centro es una estrategia que articula acciones y programas de la Secretaría de Educación Pública (SEP), cuyo objetivo es fortalecer la autonomía de gestión escolar. Contempla tareas como:

- Promover el liderazgo del director.
- Fortalecer los recursos humanos de las escuelas y la supervisión escolar, la disminución de la carga administrativa, la toma de decisiones internas sobre recursos financieros y trabajo académico.
- Fortalecer el Consejo Técnico Escolar y el Consejo Escolar de Participación Social.
- Fortalecer la asistencia técnica a la escuela.
- Facilitar la acción del personal del plantel y la supervisión escolar, capaz y responsable de solucionar problemas específicos.

El modelo “escuela en el centro” se plasma en la Ruta de Mejora Escolar. Cada escuela, en su CTE (considerando la opinión de sus estudiantes y los Consejos Escolares de Participación Social), establece consensos sobre los contenidos programáticos con base en las horas lectivas disponibles y lineamientos de la SEP.

En términos de recursos públicos, este foco es intensivo en recursos cognitivos, políticos y logísticos. Los recursos que se movilizan son los propios de

cada organismo (SEP y autoridades educativas de las entidades federativas). En cuanto a los recursos financieros, se registran dos programas presupuestarios orientados a escuelas que incorporan el nuevo modelo educativo “escuelas en el centro del sistema educativo” (ex Programa Escuelas de Calidad, PEC): Programa de Escuelas de Tiempo Completo y Programa de la Reforma Educativa.

La Escuela al Centro apela a principios como los de acompañamiento, autonomía curricular y de gestión, con el propósito de optimizar las facultades de decisión de cada plantel y abre una agenda en la evaluación donde se debe contemplar -además de los datos convencionales respecto de cobertura, deserción, permanencia, eficiencia terminal, calificaciones en las pruebas, etc.- aspectos como:

- El análisis de las condiciones en las que la educación en general, y la escuela en particular, favorecen una cultura del aprendizaje.
- El establecimiento de la escuela como una comunidad autónoma de gestión.
- La mejora de la asistencia, acompañamiento y supervisión pedagógica en todos los planteles, escuelas y aulas.
- La mejora de un aspecto básico de igualdad, todavía no satisfecho, en las condiciones de formación, de estudio y de aprendizaje: la infraestructura, el equipamiento y la conectividad.

#### Escuela al Centro del sistema educativo:

- Plantea que la escuela es la unidad básica de organización del sistema educativo y debe abocarse a alcanzar el máximo logro de aprendizaje de todos sus estudiantes.
- Propone pasar de un sistema educativo vertical a uno horizontal con el propósito de que esté compuesto por una escuela con autonomía de gestión (más capacidades, facultades y recursos): equipo de profesores y directivos fortalecidos, liderazgo directivo, trabajo colegiado, reducción de la carga administrativa, infraestructura digna, acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), conectividad, presupuesto propio, asistencia técnico-pedagógica de calidad y participación mayor de las madres y los padres de familia.



En cuanto a los recursos financieros, se registran dos programas presupuestarios orientados a que las escuelas incorporen el nuevo modelo educativo: Programa de Escuelas de Tiempo Completo y Programa de la Reforma Educativa.

#### 4. Políticas de evaluación como instrumento de la mejora educativa.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE) definieron la evaluación como instrumento para tomar decisiones de política educativa y ajustar las estrategias para mejorar la gestión y la operación de los servicios educativos.

Esto, mediante la creación del un nuevo orden institucional conformado por instituciones y procesos que se articulan y coordinan bajo un enfoque orgánico con el fin de “contribuir a la mejora educativa y garantizar el derecho a una educación de calidad con equidad”.

En este marco, se configura el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) a cargo de:

- ▶ conducir la Política Nacional de Evaluación de la educación (PNEE);
- ▶ ordenar, articular y racionalizar los elementos y ejercicios de medición y evaluación educativa y ofrecer orientaciones estratégicas y lineamientos de acción pública para dar solución a los principales problemas educativos.
- ▶ Proponer un gasto público coherente con las prioridades de política, y orientar la inversión hacia la mejora de la calidad de los servicios educativos, con énfasis en la atención a los sectores más desfavorecidos (migrantes, indígenas, discapacitados, niños en situación de pobreza)

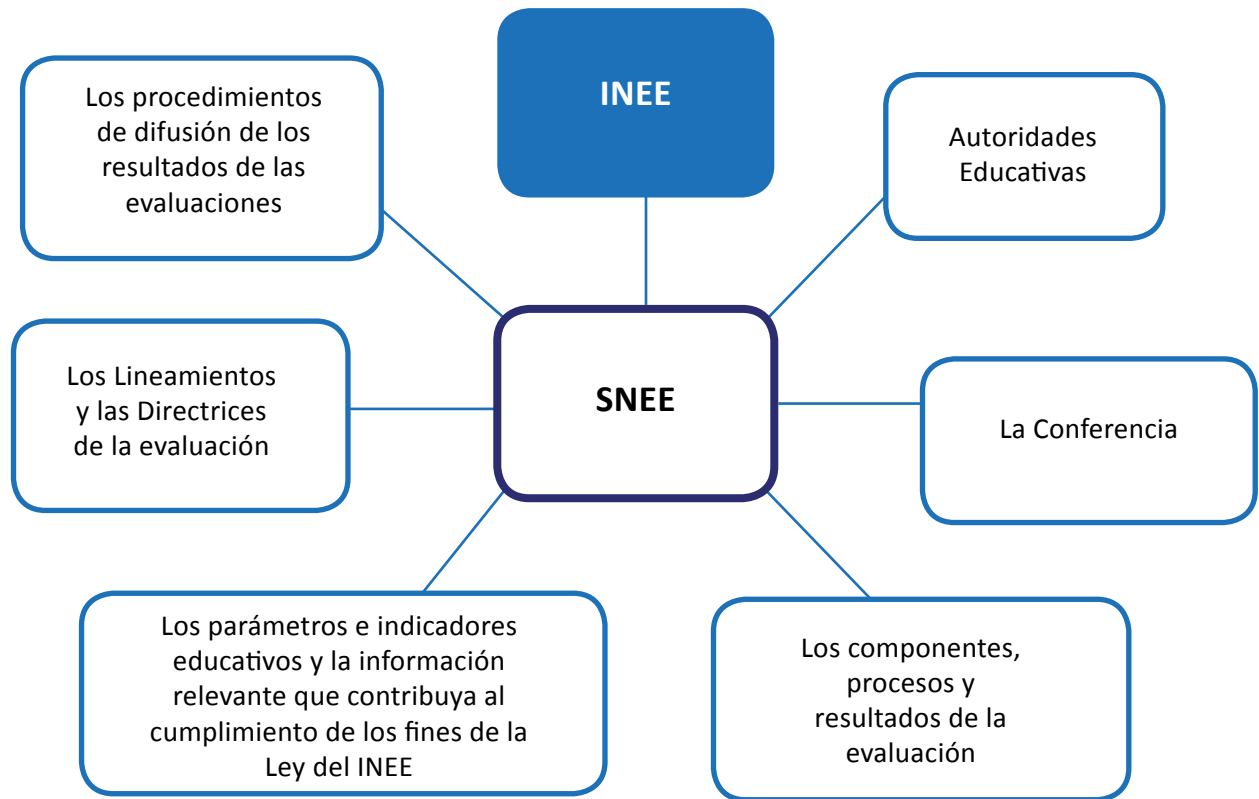
La implementación en México de la Política Educativa y la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) se lleva a cabo en un complejo sistema educativo caracterizado por ser descentralizado –totalmente en el nivel básico y parcialmente en el nivel medio superior– y por interactuar con el Sistema Educativo Nacional (SEN) y el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE).

Entre ambos sistemas se registra una intensa interacción e interdependencia, y cotidianamente sus actores individuales y colectivos, en los diferentes órdenes y niveles, están tomando decisiones para avanzar en la ejecución de esta intervención estatal.

En este marco, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) señala que el SNEE es “un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyen al cumplimiento de sus fines, con el objeto de contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y por particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios” (ver Figura 1).

*(página siguiente)*

Figura 1. Elementos del Sistema Nacional de Evaluación Educativa - SNEE



Fuente: Documento Rector de la PNEE, INEE, 2015.

Las evaluaciones son un elemento transversal en el diseño de la política educativa, dado que contribuyen a transparentar el uso de los recursos públicos indicando en qué se invirtieron, producen información relevante para diferentes públicos, y abonan al desarrollo de conocimiento y aprendizaje que fundamenta la toma de decisiones gubernamentales en perspectiva de lograr una mayor eficiencia y eficacia.

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el uso obligatorio de la Metodología de Marco Lógico desde 2007, son elementos del marco normativo que las

diferentes dependencias gubernamentales están obligadas a cumplir en materia de transparencia y rendición de cuentas.

De igual importancia es el marco normativo establecido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en materia de evaluación de programas federales, para el cumplimiento de los criterios técnicos que las áreas responsables de programas gubernamentales requieren observar para determinar, con alto grado de imparcialidad, si dichas acciones están cumpliendo con los elementos técnicos de diseño, resultados y desempeño programados.



Otros dos actores que forman parte del espectro de instancias fiscalizadoras son:

- La Secretaría de la Función Pública (SFP), que ubica el foco de las evaluaciones en que la ejecución de los presupuestos asignados a los programas se haga conforme a la ley (adquisiciones, licitaciones, asignaciones directas, contratos, entre otros).
- La Auditoría Superior de la Federación (ASF), que vigila que las entidades gubernamentales ejerzan los recursos públicos en los objetivos y tiempos indicados en la Matriz de Indicadores para Resultados que hayan registrado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), además de conocer y observar los informes de avances que establece la legislación hacendaria (trimestrales, de ejecución, de gobierno).

En todos los casos es observable una centralización de las evaluaciones en temas de gestión de la producción y entrega de bienes, servicios y productos considerados por cada programa gubernamental.

Sin embargo, no existe en la práctica la obligación normativa de que dichas intervenciones sean objeto, en una temporalidad específica, de evaluaciones de impacto para medir si de manera efectiva están mitigando, resolviendo o erradicando un problema público educativo identificado e insertado en la agenda pública: cobertura, equidad, calidad, igualdad.

Por lo anterior, se plantea un abordaje sistémico de la política educativa que establecerá el alineamiento que tienen los programas y proyectos específicos con la solución de los problemas públicos identificados, y no tanto con la lógica de construcción del PND y los Programas Sectoriales de Educación, que responde a la estructura programático-presupuestal.

## 5. Políticas públicas y transformación educativa para mejorar inclusión y equidad.

En este modelo, la inclusión y equidad no solo se vuelven directriz, sino matriz de estrategias que revierten la exclusión y desigualdades en la educación.

La inclusión es un enfoque de atención a la diversidad e implica el respeto a las libertades fundamentales, los derechos humanos y la pertenencia a una misma comunidad para la educación, la cultura y la participación en el debate público de todas las personas, independientemente de sus condiciones, características, identidades, capacidades y necesidades.

Se propone sino eliminar, disminuir el peso de las barreras que limitan el acceso, permanencia, la participación, la permanencia, el egreso y el aprendizaje de todos los estudiantes.

Y, ofrecer las bases a los estudiantes para que cuenten con oportunidades efectivas de desarrollo de sus potencialidades, independientemente de su lengua materna, origen étnico, género, condición socioeconómica, aptitudes sobresalientes o discapacidad de cualquier tipo, a partir del reconocimiento del contexto social y cultural.



## ¿QUÉ HA EVALUADO EL SNEE?

### Ejes centrales

- Desarrollo de Evaluaciones de los Componentes, Procesos y Resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN)
- Regulación de los procesos de evaluación
- Desarrollo de sistemas de información e indicadores clave de calidad y equidad educativa
- Difusión y uso de los resultados de la evaluación
- Emisión y ejecución de directrices para la mejora educativa

### Ejes transversales

- Coordinación institucional entre el INEE y las autoridades educativas
- Fortalecimiento de capacidades institucionales.
- La calidad, el desempeño y los resultados del SEN en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, tanto pública como privada, en todas sus modalidades y servicios.
- El desempeño del SEN en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.
- Las tareas de evaluación de su competencia de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita el INEE.
- Revisa y evalúa programas de educación normal para la formación de maestros de educación básica.
- Participa, periódica y sistemáticamente, en exámenes de evaluación a los educandos, así como en corroborar que el trato de los educadores hacia aquellos corresponda al respeto de los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y demás legislación aplicable a los niños y jóvenes.
- Evalúa, en los ámbitos de su competencia, los resultados de calidad educativa de los programas compensatorios,
- Diseña y lleva a cabo evaluaciones que contribuyan a mejorar la calidad de los aprendizajes de los educandos, con especial atención a los diversos grupos regionales, a minorías culturales y lingüísticas, y a quienes tienen algún tipo de discapacidad.

## 6. Evaluaciones de logro y resultados del aprendizaje

Las evaluaciones nacionales más utilizadas para dar cuenta de los resultados de la enseñanza y logros de aprendizaje son PLANEA para educación básica y media superior y las de ingreso, promoción, permanencia del Servicio Profesional Docente, SPD.

A nivel internacional, las más utilizadas en México son PISA y TERCE. Las siguientes tablas sintetizan los rasgos principales de estos programas de evaluación de logros de aprendizaje:



## Evaluaciones Nacionales

Nombre	Características
<b>PLANEA</b> Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes	Incluye un conjunto de pruebas del aprendizaje basadas en tres modalidades de evaluación: <ul style="list-style-type: none"><li>• Evaluación del Logro referida al Sistema Educativo Nacional (ELSEN), aplicada por el INEE para evaluar una cantidad amplia de aprendizajes clave del currículo.</li><li>• Evaluación del Logro referida a los Centros Escolares (ELCE), aplicada por la Secretaría de Educación Pública (SEP) en coordinación con las autoridades educativas estatales en todas las escuelas del país para evaluar una cantidad reducida de aprendizajes clave del currículo.</li><li>• Evaluación Diagnóstica Censal (EDC) aplicada por la escuela y por los docentes a los alumnos de cuarto grado para diagnosticar el trabajo escolar.</li></ul>
<b>EXCALE</b> Examen para la Calidad y el Logro Educativo	Es una evaluación nacional matricial, basada en criterios, alineada al currículo y aplicada a gran escala. Valora el grado en que los alumnos alcanzan los aprendizajes que establecen los planes y programas de estudio. No busca dar resultados individuales, sino del sistema educativo en conjunto.
<b>Consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas sobre la evaluación educativa</b>	Proceso de diálogo con las comunidades indígenas para documentar cómo los pueblos y las comunidades comprenden y definen la buena enseñanza, las prácticas docentes, los contenidos y las formas de evaluación en sus espacios.  Es un diagnóstico para contar con información básica en el proceso de diseño de una política nacional de evaluación que tome en cuenta contenidos particulares.
<b>ECEA</b> Evaluación de las Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje	Se trata de una evaluación a gran escala. Sirve para conocer la medida en que las escuelas de educación obligatoria del país cuentan con condiciones básicas para su operación y funcionamiento, tales como infraestructura, mobiliario, materiales de apoyo educativo, convivencia y organización escolar, así como valorar los avances en su cumplimiento.
<b>Evaluación de políticas y programas educativos</b>	Mediciones y evaluaciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional respecto a los atributos de educandos, docentes y autoridades escolares, así como de las características de instituciones, políticas y programas educativos.



## Evaluaciones Internacionales

Nombre	Características
<p><b>PISA</b> Programme for International Student Assessment (Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes)</p>	<p>Es un estudio comparativo de evaluación de los resultados de los sistemas educativos, coordinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).</p> <p>Permite conocer el nivel de habilidades necesarias que han adquirido los estudiantes para participar plenamente en la sociedad, centrándose en dominios claves como Lectura, Ciencias y Matemáticas. Para PISA, esos dominios están definidos como competencias (literacy) lectora, científica o matemática.</p> <p>Esta evaluación se aplica en más de 40 países, implementada desde 1995 en colaboración con la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA, por sus siglas en inglés). Evalúa aprendizajes en Matemáticas y Ciencias.</p>
<p><b>TIMSS</b> Trends in International Mathematics and Science Study (Estudio Internacional de Tendencias en Matemática y Ciencias)</p>	<p>Estudios realizados por el Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE), coordinado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y El Caribe (OREALC/ UNESCO Santiago).</p> <p>Su objetivo principal es aportar información para el debate sobre la calidad de la educación en la región y orientar la toma de decisiones en políticas públicas educativas.</p>
<p><b>PERCE, SERCE y TERCE,</b> Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (PERCE), el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) y Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), respectivamente. Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016 (ICCS)</p>	<p>Coordinado por la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo, estudia a gran escala qué tan preparados están los adolescentes y jóvenes que cursan el segundo año de secundaria para que se asuman como ciudadanos en un mundo cambiante.</p> <p>Indaga, a través de un cuestionario, sobre temas relacionados con la educación cívica, tales como sociedad y principios cívicos, sustentabilidad ambiental y uso de las redes sociales en la participación cívica, entre otros.</p>
<p><b>TALIS</b> Teaching and Learning International Survey (Encuesta Internacional sobre Docencia y Aprendizaje)</p>	<p>Estudio internacional de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).</p> <p>Está orientado a apoyar y fortalecer la profesión docente de calidad, al conocer el ambiente de aprendizaje de los centros y las condiciones de trabajo del profesorado.</p>

Fuente: INEE. Evaluaciones al sistema educativo nacional 2013-2018. Suplemento de la Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México. Año 4, No. 11, julio – octubre 2018





## 7. Políticas de Evaluación Docente

Los docentes representan 2.5% del total de la fuerza laboral de México, y 28% de la fuerza laboral profesional. Sin embargo, sus salarios son los más bajos dentro de este grupo.

Los salarios de 1.6 millones de docentes que atienden a los 31 millones de estudiantes escolarizados en la educación común y los 600 mil estudiantes escolarizados en educación especial que conforman la matrícula del tramo de escolarización obligatorio concentran 74.3% del total de los recursos financieros que el Estado mexicano transfiere a las entidades federativas (89.4% del gasto federalizado y 30.2% de los programas federales).

Estimar el volumen total de recursos financieros que concentra este foco implica adicionar, además, las transferencias relacionadas con la formación (inicial y en servicio) de docentes y la evaluación de su desempeño.

El nuevo modelo para la educación obligatoria en México propone una estrategia de formación centrada en los aprendizajes y un docente generador de ambientes incluyentes de aprendizaje, comprometido con su práctica y el mejoramiento de ella, y capaz de adaptar el currículo a su contexto.

Plantea el Servicio Profesional Docente como un sistema de desarrollo profesional anclado en el fortalecimiento de la formación inicial y en el mérito, en la aplicación de procesos de evaluación, y en la formación continua pertinente y de calidad. Por último, concibe la docencia como profesión de Estado al servicio del desarrollo social y cultural del país, la formación de los talentos ciudadanos quienes tendrán en sus manos la definición democrática del destino del país.

La definición de un conjunto sistémico de acciones orientadas a garantizar la calidad del personal docente y directivo, desde su ingreso al sistema educativo y durante su trayectoria profesional, es

*Los organismos clave en la definición de la política docente son la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), la SEP, las autoridades educativas locales e instancias estatales de formación, los Centros de Maestros, el INEE y las instituciones formadoras.*

*La SEP regula el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y promoción de los maestros de educación básica. Tiene a su cargo la revisión y evaluación sistemática y continua de los currículos de la formación docente, al menos una vez cada cuatro años. Las entidades federativas proponen y aplican los instrumentos de evaluación, los cuales requieren aprobación por parte del INEE.*

*La LGSPD reconoce como sustentantes a la carrera docente del nivel primario a los egresados normalistas y a los profesionales con formación docente pedagógica o en áreas afines, y para el nivel secundario y la educación media superior a profesionales de todas las licenciaturas. Para su ingreso establece criterios de inclusión que habilita el concurso de oposición en los cuales se evalúa su desempeño.*

*Fuente: INEE/IIPE, 2018.*

uno de los ejes más destacados de las políticas y transformaciones recientes.

De hecho, los dos instrumentos de política sustantivos a través de los cuales se intentó introducir cambios estructurales en el ejercicio de la carrera docente fueron el establecimiento de un nuevo Servicio Profesional Docente (SPD) y la autonomía del INEE.

Como ya se ha señalado, con este objetivo se modificó el artículo 3° de la CPEUM y se promulgaron tres nuevas leyes: Ley General de Educación (LGE), Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE).



Al 2018, se evaluaron 1.1 millones de docentes en alguno de los procesos que establece el SPD. Se Durante 2018 se evaluó el desempeño de 400 mil docentes y se estima que hubo 42.5 mil evaluaciones diagnósticas.

Pudo apreciarse un incremento de la participación de los docentes en las evaluaciones: en 2016 —año en que la prueba fue voluntaria— fue de 80%, y en 2017, de 95%. Paralelamente, y según evidencia del INEE, hubo una mejora en los resultados de las evaluaciones para el período 2015-2016.

En las evaluaciones de promoción, 72% de los directores de educación básica obtuvo resultados idóneos. La participación de directores y supervisores de educación media fue menor a 30%. Entre 40 y 50% obtuvo resultados favorables en su evaluación de desempeño.

En la evaluación de ingreso, en 2016 hubo 130 mil aspirantes a la docencia. De ellos, 40% obtuvo resultados favorables.

Esta proporción se incrementó a 59% en 2017. Los aspirantes que no aprueban suelen insistir, y la tendencia que se pudo apreciar es que, al repetir la evaluación, obtienen mejores resultados.

Paralelamente, los aspirantes de educación común presentan mejor desempeño que los docentes de educación indígena, y los egresados de escuelas normales públicas obtienen mejores resultados que los egresados de otras instituciones.

En todas las entidades del país ha habido una mejora entre el primero y el último proceso de evaluación. Querétaro, Colima, Ciudad de México, Baja California, Baja California Sur, Nuevo León, Aguascalientes,

Para permanecer dentro de la carrera docente y avanzar en su trayectoria profesional, se instituyen evaluaciones periódicas obligatorias, estructuradas en torno a los siguientes momentos:

- 1 Ingreso:** una vez que el aspirante aprueba el concurso de oposición es acompañado durante dos años por un tutor que asignan las autoridades educativas de las entidades federativas o de los organismos descentralizados. Al término del segundo año se presenta a la evaluación del desempeño. Si la aprueba, ingresa al Sistema Educativo Nacional.
- 2 Promoción:** alude al acceso a una categoría o nivel docente superior a la que tiene el docente. La LGSPD reemplaza los sistemas de promoción voluntaria centrados en el escalafón vertical, el Programa de Carrera Magisterial, el Programa de Estímulos a la Calidad Docente, basados en los resultados de las evaluaciones enlace, inicialmente, y ahora planea. La promoción mecanismos de incentivos. Para avanzar, el docente debe demostrar un incremento en el desempeño que lo justifique.
- 3 Permanencia:** la LGSPD establece que las autoridades educativas de las entidades federativas y los organismos descentralizados deben evaluar el desempeño a cargos de dirección y supervisión se lleva a cabo por concurso de oposición. La promoción por función es autorizada por la SEP, y se asienta en evaluaciones docentes cada cuatro años. Los parámetros de estas evaluaciones son definidos por el INEE.
- 4 Incentivos y reconocimientos:** la lgsdp establece incentivos económicos para reconocer y estimular el buen desempeño de los docentes (IIFE/INEE, 2018)



Jalisco e Hidalgo tienen los resultados más altos consistentemente en todas las evaluaciones.

Tabasco, Chiapas, Guerrero, Campeche, Michoacán, Oaxaca y Sinaloa son los estados con los resultados no idóneos más altos. En promedio, 76% de los participantes de los concursos es de los niveles preescolar, primaria y secundaria; 7% es de educación especial, telesecundaria y educación física, y 1% es de preescolar, primaria indígena y educación para adultos. Preescolar obtiene los mejores resultados, seguido del nivel primaria. Los resultados de telesecundaria han mejorado en mayor medida con respecto a las secundarias generales.

La modalidad indígena de preescolar y primaria — que en la evaluación incluye una prueba de dominio de la lengua indígena— tiene el menor número de idóneos, pero a lo largo del período ha mejorado su desempeño. En la evaluación de desempeño para la permanencia, los docentes tienen mejores resultados que los directivos. Las educadoras de preescolar son las mejor evaluadas, las mujeres tienen mejores resultados que los hombres y, a menor edad, poseen mejores resultados.

## 8. Infraestructura, Equipamiento y Tecnología

En este foco de intervención se dimensiona y caracteriza a la actividad de Estado orientada a la infraestructura, el equipamiento y a dotar de tecnología a los centros educativos.

Una gran parte de la política educativa regular se destina a mantener, equipar, ampliar y rehabilitar la red de centros educativos existente. Los déficits acumulados, la decisión de universalizar el derecho a la educación y los nuevos objetivos de política llevan a orientar recursos hacia la construcción de nuevas escuelas, su equipamiento en tic y su conectividad a internet.

En su tramo obligatorio, el sistema educativo mexicano está conformado por 246 400 escuelas. En 92% se imparte educación básica y en 8%, educación

*La atención a la infraestructura, equipamiento, ampliación, rehabilitación y conectividad de los planteles educativos está presente en la agenda educativa actual. Un aspecto determinante para la inversión y el planeamiento de estas acciones en infraestructura fue el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica (CEMABE) 2013, el cual ofreció —entre muchos aspectos— una fotografía de las condiciones de infraestructura educativa. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se hace énfasis en la modernización de la infraestructura, la creación y el equipamiento de los centros educativos, así como en la creación de nuevos establecimientos, la ampliación de los existentes y el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada de los planteles, en particular las escuelas que ofrecen educación media superior. El Programa Sectorial de Educación 2013-2018, en sus objetivos 1 y 2, pone acento en la ampliación, mejoramiento y equipamiento de las escuelas que ofrecen educación media superior, y en dotarlas de tic para favorecer los aprendizajes.*

media superior. Alrededor de 11% de los centros de educación preescolar y primaria es indígena. En el nivel preescolar, 20% de la oferta es comunitaria; en el nivel de primaria, el peso de la oferta comunitaria se reduce a la mitad.

En nivel secundaria, 48% de la oferta del servicio educativo es a través de telesecundaria; 8.5% es comunitaria y menos de 1% es para trabajadores. Entre los desafíos más importantes que enfrenta la política educativa mexicana se encuentran las carencias persistentes de espacios educativos básicos y su concentración en los servicios destinados a las poblaciones socialmente rezagadas.

A modo de ejemplo, se puede mencionar que 11% de los centros escolares de nivel preescolar; 9% del nivel primaria; 6% del nivel secundaria y 3% de



educación media superior no tienen sanitarios. En las escuelas indígenas y comunitarias las brechas oscilan entre 11 y 15 puntos porcentuales en perjuicio de la oferta indígena y comunitaria; en el caso de la educación media superior, los tele bachilleratos son los más rezagados. Una tendencia similar —con algunas pocas excepciones— se observa respecto a las carencias de otros espacios educativos básicos como canchas deportivas, áreas de juego infantil y laboratorios de ciencias.

*La mayor parte del presupuesto destinado a infraestructura, equipamiento y tecnología educativa está compuesta por los recursos financieros que la federación entrega a los estados. La proporción de recursos que aportan los estados y municipios es variable y difícil de cuantificar, pero hay certeza de que es considerablemente menor que la que aporta la federación. La ejecución de estos fondos la llevan a cabo, en casi su totalidad, las autoridades de los estados.*

En relación con la incorporación de las TIC a los procesos de enseñanza y aprendizaje se observa que sólo una tercera parte de las primarias públicas cuenta con al menos una computadora para uso educativo, mientras que en las primarias privadas esta proporción incrementa a 85%. Por su parte 48% de las escuelas primarias, 56% de las secundarias públicas y 70% de las escuelas de educación media superior cuentan con conexión a internet.

El Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) es un organismo federal con fuerte incidencia en el proceso de ejecución de los fondos destinados a infraestructura educativa.

En 2008 se sancionó la Ley General de la Infraestructura Física Educativa (LGIFE). En su artículo 15 se establece la creación del INIFED como un organismo público descentralizado de la administración pública federal.

Es un organismo con facultad normativa que brinda asistencia técnica y certifica la calidad de la infraestructura física educativa del país. Participa en el proceso de elaboración de normas y especificaciones técnicas, elabora guías operativas y supervisa las obras que ejecutan las entidades federativas con recursos federales.

Tras la promulgación de la LGIFE, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en 2008, las entidades federativas hicieron las adecuaciones correspondientes a su legislación local, con el fin de normar y crear un organismo local responsable de coordinar la política de infraestructura educativa a nivel estatal.

El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), en su componente de infraestructura educativa es, desde su creación en 1998, la fuente de financiamiento más importante con la que cuentan las entidades federativas para la operación de proyectos de construcción, rehabilitación, mantenimiento y equipamiento de los centros educativos.

Por otra parte, están las acciones de infraestructura que se financian a partir de los fondos federalizados, recursos públicos que son transferidos a los estados y municipios, destinados al fortalecimiento de sus capacidades y a la atención de demandas sociales. Entre ellas, se integran las acciones de construcción, rehabilitación y equipamiento de los centros educativos.

El uso de estos recursos es sumamente heterogéneo en las diferentes entidades federativas.

Algunos programas presupuestarios se orientan en su totalidad a la infraestructura educativa; otros, en cambio, tienen a este foco como uno de sus componentes. La mayor parte de los fondos federalizados los ejecutan las autoridades educativas locales de las entidades federativas, aunque otros son ejecutados por las comunidades escolares locales y operadas por el INIFED.



El Programa Escuelas de Tiempo Completo y el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa también aportan recursos para infraestructura, equipamiento y tecnología.

Estos recursos son ejecutados por las autoridades educativas de las entidades federativas. El Programa de Expansión de la Oferta Educativa de Educación Media Superior y Superior y el Programa Reforma Educativa entregan recursos a las comunidades escolares para atender las carencias físicas de los

centros educativos de gestión estatal de educación básica y para dotarlos de tic; la unidad ejecutora de estos fondos es el INIFED.

Una parte de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios (ramo 33) y provisiones salariales y económicas (ramo 23) proviene de recursos que las autoridades locales de las entidades federativas y los municipios destinan a infraestructura, equipamiento y tecnología de los centros educativos.

### III. El sistema educativo mexicano a la luz de sus políticas sectoriales

#### 1. Estructura y Tamaño

El sistema educativo de México es de gran magnitud, siendo el segundo más grande de la región latinoamericana: en 2017, más de 30 millones de niñas, niños y adolescentes fueron recibidos por más de 1.5 millones de docentes en casi 250 mil escuelas que conforman el tramo obligatorio de la educación en el país.

La imagen actual muestra que su expansión y transformación continúa. Entre los años 2000 y 2016:

- El nivel preescolar (de los 3 a 5 años de edad) creció 44% en términos de alumnos, 50% en docentes y 25% en número de escuelas.

Su tasa neta de escolarización es de 75.5%. Este servicio educativo, en su modalidad general, lo ofrecen la Secretaría de Educación Pública (SEP), los gobiernos de los estados y los organismos particulares en los medios rurales, urbanos y urbanos marginales. La modalidad indígena es ofrecida por las entidades federativas.

- El nivel primaria (de los 6 a los 11 años) tuvo un incremento mucho menor, dado que ya presenta un 98.4% de escolarización: la matrícula se redujo un 4%, los centros educativos disminuyeron un 2% y los docentes aumentaron un 5%. Se imparte en las modalidades general, comunitaria e indígena.

- El nivel secundaria (de los 12 a los 14 años) tuvo un incremento de 25% en cuanto a alumnos; 32% en docentes y 39% en centros escolares. La tasa neta de escolarización es de 84.5%. Existen cinco modalidades de escuela secundaria: general, técnica, telesecundaria, comunitaria y para los trabajadores.

- El mayor cambio se dio en la educación media superior (15 a 17 años), donde el crecimiento medio de estudiantes fue de 66%, lo cual significó 96% más de docentes y más del doble de centros educativos (aumento de 112%). Su tasa neta de escolarización es de 64.4%. Se organiza en tres grandes modelos o subsistemas: bachillerato general (modalidad escolarizada, no escolarizada y mixta), bachillerato tecnológico y profesional técnico.



## IV. Resultados de la políticas educativas

El análisis de los indicadores de resultados indaga en la efectividad de la política educativa para identificar los aspectos que merecen ser consolidados y aquellos que deben ser reorientados.

### 1. Asistencia a la escuela

- Mientras se cuenta ya con altas tasas de escolarización en los niveles primaria y media superior, los incrementos más significativos ocurren en los grupos de preescolar y la educación secundaria. Esto puede ser interpretado como efecto de la decisión política de ampliar el ciclo de enseñanza obligatoria, incluyendo al nivel preescolar para 3 y 4 años y a la educación media superior. No obstante, en estos dos niveles todavía cerca de 1 de cada 4 niños/jóvenes están desescolarizados.
- Las tendencias en la asistencia escolar entre los grupos indígenas y no indígenas son muy diferentes, lo que puede ser considerado como un resultado positivo de políticas que plantearon como meta la

escolarización al ciclo obligatorio en las comunidades indígenas. Todavía se requiere mejorar este aspecto en la educación media superior.

- En los últimos cinco años, en todos los grupos de edad el ritmo de crecimiento de la escolarización de personas con discapacidad es significativamente superior al de personas sin discapacidad. No obstante, las desigualdades en el acceso a la escuela en edades correspondientes a la educación secundaria, y en especial a la educación media superior, son aún importantes. Cabe pensar que, si se mantiene el esfuerzo especialmente orientado a la escolarización de personas con discapacidad, estas brechas se irán reduciendo en el corto plazo.
- En todos los grupos de edad, las tasas de escolarización disminuyen en la medida en que baja la instrucción del jefe de hogar. Estas brechas son mayores en los grupos de edad con más baja escolarización, es decir, al inicio y al final del ciclo escolar.

**Tabla 1**

Tasas de asistencia escolar por grupos de edad, México

Edad	1990	2000	2010	2015
3 a 5 años			71	77.7
6 a 11 años	89.4	94.2	95.9	97.7
12 a 14 años	78.6	85.3	91.2	93.3
15 a 17 años	49.6	55.2	67	73.2

Fuente: IIFE-UNESCO con base en datos del INEE en *La educación obligatoria en México. Informe 2018.*





## 2. Abandono y eficiencia terminal

- Si bien las tasas de abandono se incrementan en la medida en que se avanza en los niveles educativos, se observa una reducción general, gradual, de esas tasas en el tiempo.
- La eficiencia terminal, que señala la proporción de estudiantes que termina cada nivel en la edad teórica esperada, se va incrementando, aunque también lentamente.

- La lentitud de los cambios invita a pensar que el proceso de expansión y mejora del funcionamiento del sistema educativo se enfrenta cada vez más a dificultades estructurales que son parte de la dinámica económica y social del país.

**Tabla 2**

Tasas de abandono y eficiencia terminal por nivel o tipo educativo, México

Edad	Nivel educativo	2001-2002	2007-2008	2013-2014	2015-2016
Tasas de abandono	Primaria	1.7	1.1	0.8	0.7
	Secundaria	7.3	7.1	4.1	4.4
	Media superior	16.9	16.3	15.3	15.5
Eficiencia terminal	Primaria	n.d.	92.4	96.8	98.3
	Secundaria	77.7	78.6	87.7	87.7
	Media superior	57.2	58.9	63.2	65.5

*n.d. No disponible. Fuente: IPE-UNESCO con base en datos del INEE en La educación obligatoria en México. Informe 2018.*

## 3. Logros de aprendizaje

Las tablas 3 y 4 sintetizan la puntuación promedio y el porcentaje de alumnos en cada nivel de logro en Lenguaje y Comunicación y en Matemáticas, respectivamente, en tercero de preescolar, tercero y sexto grado de la escuela primaria, tercero de la secundaria, y en el último grado de la educación media superior.

- En Lenguaje y Comunicación, si se toma en cuenta el puntaje promedio nacional, se aprecia un valor de 513 puntos en el nivel preescolar, que luego desciende y se estabiliza cerca de 500 en el resto de los niveles hasta el final del ciclo. Esta caída en

el promedio tiene su correlato en la proporción de estudiantes que queda en el nivel I de aprendizajes, el menos favorable, que representa aprendizajes insuficientes. Sólo 6% queda en el nivel inicial, subiendo luego a valores cercanos al 30%. En sexto de primaria, la mitad de los estudiantes queda en dicha categoría.

- Los grupos que salen más desfavorecidos en estas evaluaciones son la secundaria comunitaria (con un puntaje medio 85 puntos por debajo del promedio nacional), las escuelas indígenas de primaria (76 puntos), los cursos comunitarios del nivel escolar (56 puntos), la telesecundaria (50 puntos) y el telebachillerato (49 puntos).





- En Matemáticas los resultados son más preocupantes: desde sexto de primaria hasta el último grado de educación media superior más de 60% de los estudiantes queda en el nivel I de aprendizajes.

- Los grupos con más dificultades para aprobar esta prueba son quienes asisten a la secundaria comunitaria (81 puntos por debajo del promedio) y las escuelas indígenas primarias (62 puntos).

**Tabla 3**

Resultados de aprendizaje en Lenguaje y Comunicación en diferentes grados de la educación obligatoria en México

Grado	Año de aplicación	Media Nacional	NI	NII	NIII	NIV	Grupos desfavorecidos (nº de puntos bajo el promedio nacional)
Tercero de preescolar	2011	513	6	42	34	17	Cursos comunitarios (56), preescolares generales públicos rurales (29)
Tercero de primaria	2014	504	29	48	21	3	Escuelas indígenas (56), escuelas generales públicas rurales (14)
Sexto de primaria	2015	500	50	33	15	3	Escuelas indígenas (76), cursos comunitarios (41)
Tercero de secundaria	2017	495	34	40	18	8	Secundaria comunitaria (85), telesecundaria (50)
Último grado de EMS	2017	500	34	28	29	9	Telebachillerato comunitario (59), telebachillerato (49), DGETA* (32), CONALEP (28)

\*Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria.

Fuente: IIPE-UNESCO con base en datos del INEE en La educación obligatoria en México. Informe 2018

**Tabla 4**

4 Resultados nacionales de aprendizaje en Matemáticas en diferentes grados de la educación obligatoria en México

Grado	Año de aplicación	Media Nacional	NI	NII	NIII	NIV	Grupos desfavorecidos
Tercero de preescolar	2011	497	9	50	27	14	Cursos comunitarios (45), preescolares generales rurales (26)
Tercero de primaria	2014	519	19	37	31	13	Escuelas indígenas (33)
Sexto de primaria	2015	500	61	19	14	7	Escuelas indígenas (62), cursos comunitarios (22)
Tercero de secundaria	2017	497	65	22	9	5	Secundaria comunitaria (81), telesecundaria (22)
Último grado de EMS	2017	500	66	23	8	3	Telebachillerato comunitario (37), CONALEP (26), telebachillerato (24), DGETA (19), bachillerato estatal DGE-CGE* (18)

\*DGE: Descentralizado del Gobierno del Estado; CGE: Centralizado del Gobierno del Estado.

Fuente: IIPE-UNESCO con base en datos del INEE en La educación obligatoria en México. Informe 2018.



En su dimensión material, la política educativa está conformada por un conjunto articulado de recursos (inversiones, bienes, servicios y transferencias) movilizados por los actores que gobiernan el sistema para garantizar que cotidianamente se produzca el encuentro entre docentes y estudiantes en el entorno escolar (físico o virtual). Estos recursos se direccionan hacia ciertas áreas que configuran nodos o focos de intervención.

#### 4. Equidad educativa

En este foco de intervención se dimensiona y caracteriza a la actividad de Estado orientada a ampliar las oportunidades de acceder, transitar y permanecer en el sistema educativo durante la educación obligatoria, así como de apropiarse de los saberes establecidos en el marco curricular vigente. Estas medidas están dirigidas a los grupos sociales y regiones con mayor proporción de rezago educativo.

Hay dos aspectos de la estructura del SEN que adquieren sentido en el desafío de eliminar las barreras al ejercicio del derecho a la educación. Por un lado, la modalidad indígena, que representa 11% de los centros de preescolar y primaria. Por el otro, lo que concierne a las escuelas comunitarias del Conafe, que contemplan todos los niveles de la educación básica. Hay evidencia acumulada que invita a una revisión profunda de ambas modalidades educativas, que sin duda constituyen aspectos estructurales del funcionamiento del sistema educativo nacional, y que hacen un gran aporte a la amplia cobertura territorial y social que hoy tiene la oferta educativa del país.

En los tres focos de intervención antes mencionados —currículo y modelos de gestión, infraestructura y equipamiento y docentes— se pueden encontrar elementos que pueden ser interpretados como parte del esfuerzo por consolidar un sistema educativo equitativo e inclusivo.

Existe toda una actividad de Estado que está en línea con las definiciones del marco normativo vigente. Un

primer eje de intervención pone el foco en fortalecer la base de bienestar de los hogares, entre ellos:

- Los programas del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (por ejemplo, el Programa de Comedores Comunitarios).
- Las acciones para la atención y educación en la primera infancia (por ej., el Programa de Inclusión Social PROSPERA).
- Las acciones orientadas a garantizar el acceso a todo el ciclo de educación obligatoria, como las dirigidas a adolescentes, jóvenes y adultos que han interrumpido su trayectoria escolar antes de finalizarla (por ej., Prepa en Línea-SEP, Prepa Abierta y el Programa Especial de Certificación, el Modelo Educación para la Vida y el Trabajo, y la Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago).
- Iniciativas para los jóvenes que ni estudian ni trabajan (ninis) (como el programa Capacita T).

Las barreras de acceso no solo provienen de las desigualdades económicas. Un grupo poblacional específico frente al cual los sistemas educativos han ido modificando su relación es el de las personas con discapacidad. El Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018 aborda en su objetivo 4 la necesidad de “Fortalecer la participación de las personas con discapacidad en la educación inclusiva y especial”.

Con el objeto de incluir a las personas con discapacidad en escuelas de educación regular, existen las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular. Para los casos en que los procesos de inclusión en escuelas regulares no son posibles, existen los llamados Centros de Atención Múltiple. Existen, además, los Centros de Recursos de Información para la Integración Educativa, que son servicios de orientación sobre las opciones educativas y estrategias de atención para niñas, niños



y jóvenes con necesidades educativas especiales prioritariamente asociadas con discapacidad o aptitudes sobresalientes.

Por otra parte, hay dos programas específicos que están dirigidos a personas con discapacidad que desean acceder al nivel medio superior o a programas de formación para el trabajo. Ellos son los Centros de Atención para Personas con Discapacidad y el Programa de Oportunidades para el Empleo a través de la Tecnología en las Américas.

## 5. Gobernanza del sistema educativo.

Gobernar al sistema educativo alude a la capacidad de los organismos responsables de cada foco de intervención para movilizar los recursos de Estado (financieros, políticos, logísticos, administrativos, comunicacionales, cognitivos, etcétera) que les fueron asignados en el sentido que establecen la Constitución y la Ley General de Educación.

Los servicios de educación pública son impartidos y regulados por la SEP, para el caso de la federación, y por los organismos responsables de la educación, en las entidades federativas. De conformidad con la LGE, corresponde a la federación la función normativa de la educación básica y normal; definir lineamientos, planes y programas, en coordinación con las autoridades educativas locales; determinar el calendario escolar y la elaboración y producción de libros de texto gratuitos; y la planeación y evaluación nacional.

Corresponde a las autoridades educativas locales la prestación de los servicios de educación inicial, básica, especial y normal, así como la capacitación, actualización y superación profesional de maestros de educación básica.

Los municipios podrán promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo y modalidad. Para el caso de la Ciudad de México, los servicios de educación básica y normal son atendidos por la SEP. De esta manera, los servicios educativos son otorgados por

la federación (la SEP y otras secretarías del Poder Ejecutivo), por los gobiernos estatales y municipales, por instituciones autónomas y por particulares.

Además de la federalización de la educación básica, la SEP ha transferido otros servicios a las autoridades locales: los servicios de profesional técnico bachiller, del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, los de bachillerato del sistema del Colegio de Bachilleres y tele bachilleratos comunitarios. Para su operación, se creó una figura jurídica denominada Organismos Descentralizados de los Gobiernos Estatales, que operan con financiamiento federal y estatal.

Con esta misma figura, se transfirieron también los servicios de formación para el trabajo y los de educación superior. La expansión de estos servicios se realiza a partir de un esquema de coordinación entre las autoridades locales y la federación.

En relación con los recursos financieros que sostienen al sistema educativo,

- El Gasto Nacional en Educación (GNE) es de 1.2 billones de pesos y representa aproximadamente 5.15% del Producto Interno Bruto mexicano (2015).
- Del GNE, 45% corresponde al Gasto Federal en Educación Obligatoria (GFO), esto es, los recursos financieros que la federación transfiere a las entidades federativas para el sostenimiento del sistema educativo en su tramo obligatorio.
- Se estima que entre 78% y 82% de los recursos financieros que se destinan al sostenimiento del sistema educativo lo aporta la federación.
- El 82% del GFO se orienta a la educación básica, que concentra 83.4% de la matrícula (IIPE/INEE, 2018).



## V. Conclusiones y Recomendaciones

**1.** Los datos que dan cuenta de la estructura, el tamaño y la cobertura del sistema educativo, dejan en evidencia el proceso de acumulación que se fue dando a lo largo de la historia.

**2.** México tiene un escenario adverso frente al cual universalizar su oferta:

- ▶ Una demanda muy grande, debido al tamaño de la población y al peso que la niñez y adolescencia tienen en la estructura demográfica del país.
- ▶ Una distribución de esa población a lo largo de un territorio muy heterogéneo, donde coexisten metrópolis gigantes con poblaciones muy dispersas en zonas rurales de muy difícil acceso.

**3.** Los problemas que tiene el sistema educativo nacional son más de calidad de la oferta (en su infraestructura o en sus dinámicas pedagógicas e institucionales) que de escasa presencia en territorio. Esto establece un piso más elevado desde el cual encarar las acciones necesarias para mejorar los logros educativos en la población.

**4.** La ampliación, la mejora y el mantenimiento de la infraestructura o la formación de los docentes son expresiones de un devenir de las políticas educativas que fue madurando y se fue consolidando con el tiempo.

**5.** Existe una serie de acciones para el direccionamiento de la política educativa de modo de fortalecer su capacidad para dar respuesta a las nuevas demandas que emergen de la dinámica propia del país y dotar al sistema de mayor calidad y equidad. Parte de estas acciones están estructuradas en torno a la Reforma Educativa que entró en vigencia en 2013.

**6.** Las transformaciones del sistema educativo – como la expansión de la cobertura, la reducción de brechas en el acceso o la mejora en los indicadores de graduación- son el resultado de decisiones de política educativa que se han ido tomando en el transcurso de las últimas décadas. Si bien la inercia de los sistemas educativos tiende a ser grande, los espacios de maleabilidad existen. Queda ver los efectos que tendrá en el futuro la última reforma. Los cambios estructurales de tal magnitud son procesos cuya efectividad nunca es inmediata y cuyo impacto se ve en el tiempo.

**7.** En la medida en que se van resolviendo problemas específicos, los que quedan son siempre de mayor complejidad. Ello se refleja, por ejemplo, en la creciente lentitud de los avances en los logros educativos. Muchos de estos complejos desafíos superan el ámbito de la política educativa, por lo que cada vez es más necesario incrementar los espacios de articulación con otras áreas de gobierno, para así poder franquear un eventual techo que podría encontrar la agenda educativa actual.



## Referencias

- FLACSO/PNUD, (2016). *Mapeo y análisis de la evolución de las políticas educativas en México. Informe final*, México D.F.
- IPE/UNESCO, (2018). *La política educativa de México desde una perspectiva regional. Informe final*. México. D.F.
- INEE. (2015) *Política Nacional de Evaluación de la Educación. Documento rector*, INEE. Pp. 23-24.
- INEE (2017). *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México: Suplemento para la toma de decisiones número 2*
- INEE/IIPE (2018). *La política educativa de México desde una perspectiva regional*.  
[www.inee.edu.mx/publicaciones](http://www.inee.edu.mx/publicaciones)
- INEE/PNUD. *Evaluación de las Políticas Educativas en el marco de la reforma. Informe final*. Abril 2018
- INEE. *Evaluación al Sistema Educativo Nacional 2013-2018. Suplemento de la Gaceta de la PNEE*. Ciudad de México.
- INEE (2017). *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México: Suplemento para la toma de decisiones número 2*, INEE. 74 pp.
- Ley del INEE. Disponible en:  
<http://www.inee.edu.mx>
- Inee/Unidad de Normatividad y Política Educativa. (2018) *Resúmenes Ejecutivos de Política Educativa. Ejemplares 1 al 10*, México, D.F. Disponibles en línea en [www.inee.edu.mx/publicaciones](http://www.inee.edu.mx/publicaciones) y en [www.preal.online/tendencias-nacionales](http://www.preal.online/tendencias-nacionales)
- INEE/Unidad de Normatividad y Política Educativa. *Estados del Arte y Resúmenes de Política Educativa*. Disponibles en línea en [www.preal.online/tendencias-nacionales](http://www.preal.online/tendencias-nacionales)
- INEE. (2018). *Evaluaciones al Sistema Educativo Nacional. 2013-2018*. Ciudad de México. México, D.F.
- INEE. (2018). *INEE. Cumplimiento de sus mandatos y principales resultados*. Ciudad de México. México. D.F.
- INEE. (2015). *Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa*. México, D.F.
- INEE. (2015). *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*. México, D.F. Disponible en línea [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)
- INEE. (2018). *Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente*. México, D.F. Disponible en línea [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)
- Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros migrantes*. México, D.F. Disponible en línea [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)



## FLACSO CHILE

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO - fue creada en 1957 en Santiago de Chile, como una iniciativa conjunta de la UNESCO y algunos gobiernos de la región con el fin de promover el desarrollo de las ciencias sociales en América Latina y el Caribe. Es un organismo internacional, autónomo, regional, de carácter académico e interdisciplinario con una visión amplia y crítica de las ciencias sociales. Y, un centro de pensamiento latinoamericano orientado a promover el desarrollo económico de la sociedad, la reducción de la desigualdad y el fortalecimiento integral de la democracia. Actualmente la Red de FLACSO en la región está compuesta por 17 países, todos ellos de América Latina y el Caribe, que operan de forma independiente, bajo una misión común: promover la docencia, investigación y extensión en las Ciencias Sociales (sociología, economía, ciencia política, antropología, educación) en sus respectivos países y la región. A ellos se ha asociado recientemente España como país observador, contándose con una Sede España cuya dirección reside en la ciudad de Salamanca.

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que aparecen en ella no implican toma alguna de posición por parte de la FLACSO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones, ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites. Las ideas y opiniones expresadas son las de los autores y no comprometen a la organización ni a sus patrocinadores.

Publicación digital disponible en libre acceso. La utilización, redistribución, traducción y creación de obras derivadas están autorizadas, a condición de que se cite la fuente. Citas de cualquier otro material, como imágenes, ilustraciones o gráficos, no pueden ser reproducidas, transmitidas o almacenadas sin permiso del editor, a menos que ellas sean de dominio público.

Derechos de edición reservados para todos los países por:

© FLACSO-Chile

[www.flacsochile.org](http://www.flacsochile.org)

ISBN digital: 978-956-205-272-6

Diagramación y Producción editorial: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile.

Dirección de Diseño: Marcela Contreras, FLACSO-Chile.

Diagramación interior y Diseño de portada: Marcelo Muñoz Ríos

ISBN: 978-956-205-272-6



9 789562 052726