

## Contexto, diversidad y evaluación educativa: ¿Hacia una educación justa e incluyente?

### Ruta desde el INEE

Sylvia Schmelkes  
Iris Cervantes  
Raquel Ahuja  
Agustín Caso Raphael  
Humberto Rivera

### Miradas internacionales

François Dubet, Francia  
Juan Carlos Tedesco, Argentina  
Gilbert Doumit, Líbano  
Molly J. Eberhardt, Estados Unidos  
Martin Krause e Irene Giménez, Panamá

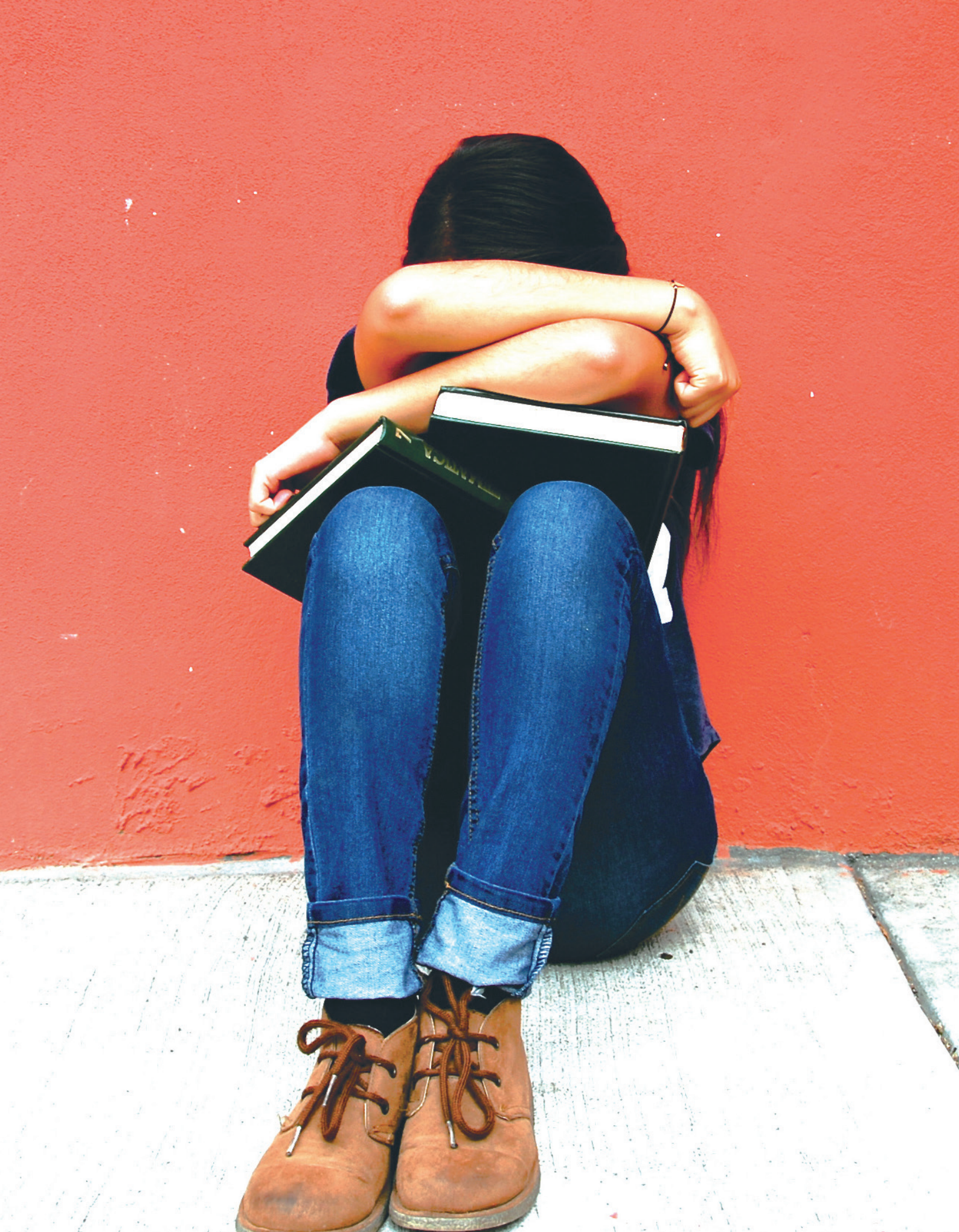
### Análisis nacionales

Fernando I. Salmerón Castro, CGEIB, SEP  
Gunther Dietz, UVI

### Experiencias estatales

Baja California Sur  
Guerrero  
Nayarit  
Nuevo León  
Oaxaca  
Tamaulipas  
Veracruz







# Bitácora

Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México

Año 2, No. 5 / julio-octubre 2016

## DE LOS LECTORES

3

## HORIZONTES

5 Para fortalecer el federalismo educativo, la Conferencia del SNEE modifica sus lineamientos de organización y funcionamiento

## PALABRA INVITADA

6 Aimé Césaire

## DE PUÑO Y LETRA

7 Hacia una educación justa e incluyente: ¿cómo puede ayudar la evaluación educativa?  
Consejeros de la Junta de Gobierno del INEE

## DESDE EL ESCRITORIO

9 Evitar la ceguera: PEEME, escenarios desde la perspectiva de inclusión y equidad

## VOCES DE LA CONFERENCIA

11 En términos de justicia educativa, la desigualdad es una elección ideológica  
François Dubet

17 Caminos hacia una evaluación justa e incluyente  
Fernando I. Salmerón Castro

## ASÍ AFRONTAMOS NUESTROS RETOS

21 Tres estrategias para disminuir la inequidad: Baja California, Nayarit y Oaxaca  
Héctor Jiménez Márquez  
Moisés Robles Cruz  
David Aguilar Estrada

## NUESTRA VOZ

25 Hacia una evaluación de logro escolar con enfoque intercultural  
Sylvia Irene Schmelkes del Valle

## CARTA NÁUTICA

29 Guía básica del Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa

## ASÍ VAMOS

32 ¿Qué opinan los pueblos y las comunidades indígenas sobre el funcionamiento del sistema educativo?

## HOJA DE RUTA

34 Consultar a pueblos y comunidades indígenas sobre la educación y su evaluación  
Raquel Ahuja Sánchez  
Humberto Rivera Navarro  
María Teresa Meléndez Irigoyen

38 La construcción de directrices para mejorar la educación de la niñez jornalera agrícola migrante: un proceso participativo  
Iris A. Cervantes Jaramillo  
Daniela Dorantes Salgado  
Andrea Torres Waksman

44 Los recursos disponibles para la Reforma Educativa desde la perspectiva de la equidad  
Agustín Caso Raphael  
Florencio García Martínez  
Yuri Decuir Viruez

## OCHO IMÁGENES

52 ¿Qué brechas existen en la educación?

## DE PIE EN EL AULA

54 Luchas por la equidad en un México pluricultural: Nuevo León, Tamaulipas, Guerrero y Veracruz  
María del Carmen Escandón y Noelia Medellín; Luz Areli Mendoza; Melquiades Martínez; Silvia Guzmán y Homero López

## ITINERARIO

58

## DOSSIER: TRES PROPUESTAS PARA LA JUSTICIA EDUCATIVA

### SIN PASAPORTE

60 Educación media, diversidad y resiliencia para reconstruir el futuro: la estrategia de política pública en Líbano-Siria  
Gilbert Doumit

70 Ghana e India. Evaluación temprana para una educación inclusiva: mejorar antes de que sea demasiado tarde  
Molly Jamieson Eberhardt

74 Panamá: las escuelas de bajo costo como alternativa de equidad  
Martín Krause  
Irene Jiménez

### OTRAS MIRADAS

79 La interculturalidad educativa y la necesidad de una evaluación inductiva y contextualizada  
Gunther Dietz

85 La justicia educativa como elemento indispensable de la justicia social  
Juan Carlos Tedesco

### NUESTRO ALFABETO: LETRA F

89 Factores asociados al aprendizaje: evaluación para la mejora en la equidad educativa

### ANTICUARIA

91 La escritura en Braille en el mundo

### NUESTRAS PLUMAS

92

### INFOGRAFÍAS EN LENGUAS INDÍGENAS

95 Náhuatl, otomí, tseltal, mazateco, mixteco y triqui

# Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México

Publicación cuatrimestral del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) para contribuir al diálogo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

Año 2, No. 5. Julio-octubre 2016

D. R. © Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Hecho en México. Prohibida su venta.

## Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

### Junta de Gobierno

Sylvia Schmelkes del Valle, Consejera Presidenta

Eduardo Backhoff Escudero, Consejero  
Teresa Bracho González, Consejera  
Gilberto Ramón Guevara Niebla, Consejero  
Margarita Zorrilla Fierro, Consejera

### Unidad de Normatividad y Política Educativa

Francisco Miranda López, Titular

### Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional

Jorge Antonio Hernández Uralde, Titular

### Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación

Agustín Caso Raphael, Titular

### Unidad de Planeación, Coordinación y Comunicación Social

Susana Justo Garza, Encargada

### Unidad de Administración

Miguel Ángel de Jesús López Reyes, Titular

### Unidad de Contraloría Interna

Luis Felipe Michel Díaz, Titular

### Coordinación de Direcciones del INEE en las Entidades Federales

José Roberto Cubas Carlin, Coordinador

## La Gaceta es resultado de un trabajo multidisciplinario entre dos direcciones:

### Dirección General para la Coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (DGC SNEE)

Adriana Guadalupe Aragón Díaz, Directora general

### Dirección General de Directrices para la Mejora de la Educación (DGDME)

Arcelia Martínez Bordón, Directora general

### Equipo de redacción y cuidado de la Gaceta

Francisco Miranda López  
[fmiranda@inee.edu.mx](mailto:fmiranda@inee.edu.mx)

#### Dirección

Adriana Guadalupe Aragón Díaz  
[aaaron@inee.edu.mx](mailto:aaaron@inee.edu.mx)

#### Coordinación

Laura Athié  
[lathie@inee.edu.mx](mailto:lathie@inee.edu.mx)  
Editora responsable

Lizbeth Torres Alvarado  
Investigación y apoyo editorial

#### Apoyo informativo

Ruth Liliana Hernández Cruz  
Óscar González Ramírez  
Juana María Islas Dossetti  
Érica Villamil Serrano

#### Apoyo administrativo

Vanessa Miramón Rendón  
Lourdes Pulido Gómez  
Maricela Ramos Hernández  
Sergio León Edgardo Sánchez Nogales

#### Apoyo logístico

Gabriela Guadalupe Francescoli Villa  
Aracely Fuentes Bonifacio  
Selene González García  
Martha Elizabeth Guerrero Santillán  
Leticia Montalvo Montoya  
Erika Yosselin Neri Mayoral  
Eugenia Sánchez Orozco

No derrumba más obstáculos que los del hermetismo por donde no se cueñan las ideas. Por el contrario, esta *Gaceta* escampa la senda para reflexionar por uno y por todos, porque la justicia educativa no es posible sin justicia social. Separarlas sería como “Privar a un niño de su derecho a la educación —según dijera Ernesto Sábato— es amputarlo de esa primera comunidad donde los pueblos van madurando sus utopías”.<sup>1</sup> Que estás páginas sean entonces espacio para madurar puntos de vista y discernir, entendiendo que de la diferencia surgen las respuestas a los desafíos de la humanidad.

1 Presentación del Plan Nacional de Lectura de Argentina. 2004. Fragmento.

## Agradecimientos

### Difusión, micrositio y redes

DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL INEE  
Plácido Pérez Cué  
Judith Bonfil Sánchez  
Guillermo Abraham Cornejo Medina  
María Azucena Díaz Valerio  
Julieta Gómez de la Riva  
Pedro Rangel García  
Esther Saldivar Chávez  
Olga Karina Osiris Sánchez Hernández  
Alma Lilia Vega Castillo

### Encuesta, estadística y apoyo informático

DIRECCIÓN GENERAL DE INFORMÁTICA Y SERVICIOS TÉCNICOS DEL INEE  
José Eduardo Moreno Fernández  
José Arteaga Romero  
Abel Pacheco Ortega  
César Sandoval Hernández

### Recursos financieros y materiales

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS  
Sergio Alberto Ferráez Pérez  
Arlen Herrera Mendoza  
Marco Antonio Sosa Illán  
Alfredo Torre Álvarez

### Registros y derechos de autor

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
Agustín Eduardo Carrillo Suárez  
Marco Antonio Mora Beltrán  
Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz  
Fernando Colmenero Reyes

## Gestión de contenido y desarrollo editorial

### LACANTI

Efrén Calleja Macedo  
Dirección editorial

Benito López Martínez  
Dirección de arte

María Magdalena Alpizar Díaz  
Coordinación editorial

Mary Carmen Reyes López  
Asistencia editorial

### Ilustración

Portada: Tamara Ibarra  
Pp. 3, 7-44: Tania Recio  
Pp. 6, 54-87: Amanda Mijangos

### Fotografía

Graciela Zavala Segreste

### Infografía

VLA

### Corrección

Yvonne Cartin Cid

### Traducción al inglés

Fred Rogers

### Traducción a lenguas indígenas

Unión Nacional de Traductores Indígenas

### Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México.

Año 2, No. 5. Julio-octubre 2016, es una publicación cuatrimestral del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) a cargo de la Unidad de Normatividad y Política Educativa del INEE, desarrollada en coordinación por la DGDME y la DGC SNEE, para contribuir al diálogo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Barranca del Muerto No. 341, Col. San José Insurgentes, Deleg. Benito Juárez, 03900, Ciudad de México. Tel.: (55) 5482-0900. [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx). Editora responsable: Laura Athié / [lathie@inee.edu.mx](mailto:lathie@inee.edu.mx). **Certificado de Reserva de Derechos al uso Exclusivo:** 04-2015-052609471000-203, ISSN: 2448-5152, ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derechos de Autor. Licitud de Título y Contenido, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación en trámite. Permiso SEPOMEX en trámite. Impresa en **Impresos Santiago**, Trigo 80-B, Col. Granjas Esmeralda, 09810, Ciudad de México. Teléfonos: (55) 5646-2401, 02 y 03, [cha@impresosantiago.com](mailto:cha@impresosantiago.com). Este número se terminó de imprimir el 28 de junio de 2016 con un tiraje de 2 mil ejemplares más reposición.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del INEE. El contenido, la presentación, la ilustración y la fotografía, así como la disposición en conjunto y de cada página de esta publicación son propiedad del INEE. Se autoriza su reproducción parcial o total por cualquier sistema mecánico, digital o electrónico para fines no comerciales y citando la fuente de la siguiente manera:

INEE (2016). *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*. Publicación cuatrimestral del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación para contribuir al diálogo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. No. 5. Julio-octubre 2016. México.

Comentarios y sugerencias:

[gacetapnee@inee.edu.mx](mailto:gacetapnee@inee.edu.mx)  
[pnee@inee.edu.mx](mailto:pnee@inee.edu.mx)



Visita la página del INEE y el micrositio de la Gaceta: <http://www.inee.edu.mx>



Twitter  
[@INEEMX](https://twitter.com/INEEMX)



INEE Youtube  
<http://goo.gl/fHRDvC>



INEE Facebook  
<http://goo.gl/axitPa>



Consulte el catálogo de publicaciones en línea del INEE: [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)



# BIENVENIDOS

Porque evaluar es recorrer, aprender y arribar, la *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México* es una embarcación para compartir la travesía en aras de que todos reciban, por derecho, una educación de calidad.

## Colaboraciones y sugerencias

¿Buscas información o tienes comentarios? Comunícate con nosotros:

**Dirección General para la Coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa:**  
**Adriana Guadalupe Aragón Díaz**  
 aaragon@inee.edu.mx

**Dirección General de Directrices para la Mejora de la Educación:**  
**Arcelia Martínez Bordón**  
 amartinezb@inee.edu.mx

**Gaceta:**  
**Laura Athié**  
**Editora responsable**  
 lathie@inee.edu.mx  
 gacetapnee@inee.edu.mx  
 T + 52 (55) 5482 0900,  
 ext. 22011, 24004 y 54004.

**Unidad de Normatividad y Política Educativa**  
 Barranca del Muerto No. 341,  
 Piso 5. Col. San José Insurgentes,  
 Deleg. Benito Juárez, C. P. 03900,  
 Ciudad de México.



**A**gradecemos las opiniones recibidas a través de nuestros canales de retroalimentación y tomamos nota de todas sus sugerencias. Los invitamos a consultar nuestras versiones en PDF y Flipbook en [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx) y a buscar en la sección “Desde el escritorio” de la *Gaceta* No. 4 el calendario de fechas de cierre para la recepción de textos para publicación.

## Lo que sugieren

Recomiendo que la *Gaceta* se imprima de manera masiva, ya que la gran mayoría de los centros escolares no la conocen, y es un punto medular para la mejora de la educación. Una o dos por supervisión escolar sería lo ideal.

**ERNESTO OLIVER MEZA VÁZQUEZ**

Secretaría de Educación Pública de Sonora

Sean más plurales, incluyan visiones y análisis que incluso tengan una perspectiva crítica. Abran el espacio a ciudadanos conocedores del tema educativo. Faciliten el acceso a la *Gaceta* mediante una versión PDF, con el fin de poder disponer de una versión impresa. Incluyan información precisa sobre los concursos de oposición, la evaluación de desempeño del Servicio Profesional Docente, así como datos útiles y prácticos para el docente frente a grupo, directivos y personal de Asesores Técnico Pedagógicos.

**JESÚS JOSÉ BAUTISTA PÉREZ**

Consultor independiente y hablante de zapoteco, Ciudad de México



Aborden temas de la Reforma Educativa en la educación media superior, en la formación y capacitación laboral de los jóvenes.

**MARÍA DOLORES JUÁREZ SOLÍS**

Colegio de Bachilleres, Estado de México

Planteen espacios de debate en línea sobre aspectos de seguimiento a la Reforma Educativa en temas de la adquisición del español y particularmente en la apropiación de la lectura.

**ANTONIA NOEMÍ TENORIO PRAXEDIS**

Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México

Publiquen información sobre el trabajo más concreto dentro de un aula: ¿cómo es una evidencia?, ¿cómo utilizarla?, ¿cómo usar los instrumentos de evaluación?

**FERNANDO RODRÍGUEZ MORENO**

Docente del Colegio de Bachilleres, Ciudad de México

Incluyan información sobre cómo usar la evaluación como un indicador de mejora continua de nuestros alumnos, orientados siempre a trabajar en equipo dentro del grupo y la escuela.

**ALFONSO HERRERA CASTAÑEDA**

Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), Baja California

Existe un problema muy grande en la planeación de clases, tendría que ser algo que los docentes deberíamos dominar, pero ni siquiera se sabe cómo utilizar el plan y los programas de estudios. Sugiero un apartado de planeación desde cero.

**ELODIA MARGARITA MONTAÑO CHAPARRO**

SEP, Ciudad de México

Es necesario acercar más esta información a la comunidad universitaria.

**CARLOS ALBERTO CHIÑAS NARVÁEZ**

Universidad Tecnológica del Sureste de Veracruz, Veracruz de Ignacio de la Llave

Excelente publicación que debe tener mayor difusión.

**MARÍA DEL CARMEN QUIÑONES MARTÍNEZ**

Académica de la Universidad Panamericana, Universidad Intercontinental, Ciudad de México

## Sobre la utilidad de la *Gaceta*

La *Gaceta* es útil para nosotros porque nos permite leer sobre temas de evaluación y conocer experiencias de otros estados. Yo especialmente la uso para complementar mis textos y la comparto con mis colegas.

**ELSA LAURA REYNOSO CANTÚ**

Directora general de Evaluación, Nuevo León

Deseo felicitarlos por lo asertivo de la publicación y sus diversos contenidos. Me ha resultado de gran utilidad imprimir un determinado artículo y hacerlo objeto de análisis en mis reuniones de academia de maestros de la especialidad. Ha sensibilizado y orientado de manera significativa a los docentes que vivían en la desinformación e incertidumbre.

**JOSÉ DE JESÚS ACOSTA INDA**

Secretaría de Educación en el Estado (SEE), Michoacán de Ocampo

La *Gaceta* me parece útil porque a través de ella conocemos información sobre los otros estados. Es un medio para compartir experiencias. Uno de los temas que más me interesan es la evaluación del Servicio Profesional Docente.

**MARCIAL ANTÚNEZ**

Instituto Estatal de Evaluación, Durango

Es útil para entender la política y los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa. Ayuda a saber en dónde estamos situados y en qué momento de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) nos encontramos.

**MIGUEL ÁNGEL GUERRERO MANJARREZ**

Presidente del Subcomité Técnico Estatal para el Desarrollo de la Educación Básica de Sinaloa

La pedagogía crítica está puesta sobre la mesa desde Paulo Freire. Ahora, Peter McLaren, en la *Gaceta* No. 4, *¿Cómo usar la evaluación educativa para mejorar?*, enuncia que son muchos los críticos que hablan al respecto; la calidad tiene muchas aristas a partir de las cuales reflexionar para repensar nuestro hacer en el deber ser.

**LEONOR ELIZABETH SIBAJA DOMÍNGUEZ**

Supervisora Zona 061, Sector XVIII, Comitán de Domínguez, Chiapas



# Para fortalecer el federalismo educativo, la Conferencia del SNEE modifica sus lineamientos de organización y funcionamiento

El 31 de mayo del 2016, Sylvia Schmelkes, consejera presidenta del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), propuso en el marco de la primera sesión extraordinaria de la Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) una modificación de los lineamientos para la organización y funcionamiento que rigen a dicha Conferencia: “Si evaluar servirá efectivamente para mejorar la calidad, la equidad y la inclusión educativa en México, esto sólo podrá corroborarse y convertirse en una realidad en la medida en que todas las instituciones del Estado involucradas en esta tarea participen activamente en la construcción de un gran proyecto nacional que le dé sentido y tienda los puentes para llevarla a cabo”.

## El contexto de la modificación

En concordancia con las tareas que le atribuye la Constitución y las Leyes, el INEE impulsó la construcción de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) mediante la definición de espacios para la conversación abierta y la generación de acuerdos básicos con la autoridad educativa federal y las autoridades educativas de las entidades federativas. Esto dio lugar, en 2014, al inicio de los Diálogos Regionales para la construcción de la PNEE, a la fecha con 20 ediciones. Se logró así la construcción colegiada del Documento Rector de la PNEE y se instaló la ruta de trabajo para la elaboración de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME).

## Las transformaciones eje

Los principales cambios a los lineamientos para la organización y funcionamiento de la Conferencia del SNEE, señalados en el Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el jueves 16 de junio de 2016, modifican los lineamientos segundo, fracciones I, II, VII y IX; tercero, párrafo primero y las

fracciones I, II, V y VII; cuarto, fracción III; quinto; sexto; séptimo; octavo; noveno, fracciones IV, VI y VII; y se adicionan al lineamiento segundo las fracciones III bis, III ter y V bis; y el lineamiento décimo, mismos que se traducen en:

- La creación de una **Coordinación Ejecutiva del SNEE** (artículo quinto).
- La **formalización institucional de las Reuniones Regionales** como antesala de discusión y definición de las agendas de las sesiones de la Conferencia del SNEE (artículo segundo, fracción IX).
- La **modificación de la regionalización del SNEE**. La representación regional se hará considerando como criterio único la colindancia territorial. El total de las entidades se dividirá en cinco grupos de la siguiente forma (artículo sexto): **Región 1:** Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala. **Región 2:** Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas. **Región 3:** Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora. **Región 4:** Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas. **Región 5:** Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

## El propósito de la modificación

- Fortalecer la Conferencia del SNEE a partir de la experiencia adquirida en estos últimos tres años.
- Promover con mayor énfasis la participación de las autoridades educativas.
- Generar diversos espacios de reflexión y análisis en los ámbitos local y regional que acompañen las discusiones y acuerdos nacionales que se alcancen en el seno de la Conferencia.

- Articular una agenda de trabajo con los avances en la implementación de la PNEE en el ámbito nacional y local, lo que a su vez atiende el principio federalista de conformación de nuestra nación.
- Fortalecer las capacidades institucionales para hacer evaluaciones pertinentes y técnicamente robustas.
- Fomentar el uso de los resultados de las evaluaciones para la mejora en atención a su diversidad y a las grandes brechas de desigualdad educativa que reclaman subsanarse cada vez con más urgencia.

## El federalismo en acto

En la conciencia de que escalar las necesidades locales y regionales para convertirlas en prioridades nacionales sólo es posible mediante nuevos liderazgos, se pone en marcha el primer grupo de trabajo de la Conferencia del SNEE liderado por el secretario de Educación de Durango, el ingeniero Héctor Vela Valenzuela, que impulsará, con el apoyo del INEE, un proyecto en favor de las escuelas multigrado de nuestro país.



Para leer el texto completo del acuerdo publicado en el DOF, visite: <http://goo.gl/EWr8r9>



Para saber más sobre los PEEME, vaya a las páginas 9 y 29 de esta *Gaceta* o visite el micrositio de la PNEE en: [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)

Para establecer contacto o resolver alguna duda, escriba a: [pnee@inee.edu.mx](mailto:pnee@inee.edu.mx)





[...]

porque no es verdad que la obra del hombre haya terminado  
que no tengamos nada que hacer en el mundo  
que seamos unos parásitos en el mundo  
que basta que nos pongamos al paso del mundo  
pero la obra del hombre ha empezado ahora  
y falta al hombre conquistar toda prohibición  
inmovilizada en los rincones de su fervor  
y ninguna raza tiene el monopolio de la belleza, de la inteligencia,  
de la fuerza  
y hay sitio para todos en la cita de la conquista y ahora sabemos que el  
sol gira alrededor de nuestra tierra iluminando la parcela que ha fijado  
nuestra sola voluntad y que toda estrella que cae del cielo a la tierra a  
nuestra voz de mando sin límite.

**Aimé Césaire**

*Cuaderno de un regreso al país natal, 1939*

<http://goo.gl/cpWpve>



# Hacia una educación justa e incluyente: ¿cómo puede ayudar la evaluación educativa?



CONSEJEROS DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL INEE

**A**l plantear este número 5 de la *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, desde el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) nos preguntamos en qué medida los resultados de las evaluaciones y pruebas aplicadas desde hace más de dos décadas en México han servido para orientar el desarrollo de políticas educativas dirigidas a revertir la inequidad en la educación.

Esta interrogante también ha guiado la construcción de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), en cuyo documento rector se establecen los ejes de trabajo en materia de evaluación y mejora educativa que habrán de llevar a cabo los distintos actores del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE).

Con dicho fin, la *Gaceta*, testigo y divulgadora del trabajo desarrollado en el marco del SNEE, ha convocado a una pluralidad de experiencias y propuestas.

Desde el INEE se muestra la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre la Educación y su Evaluación, una propuesta para el uso de los recursos desde la perspectiva de la equidad y el proceso participativo que fundamenta las directrices para la mejora de la educación dirigida a niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes.

Desde Argentina, Francia, Panamá, Líbano y Estados Unidos, diversos especialistas aportan perspectivas para una evaluación acorde con una educación justa e incluyente.

Esta confluencia reflexiva confirma la importancia de revisar los retos del Sistema Educativo Nacional, especialmente el de contribuir a garantizar el derecho a una educación de calidad a cientos de miles de niños, niñas y adolescentes (NNA) mexicanos.

En este sentido, la siguiente numeralia da cuenta de la realidad en la que se enmarca esta necesidad urgente de avanzar en la materialización de acciones y programas específicos, así como en su evaluación, para contribuir a la disminución de las brechas de equidad:

**Acceso.** Para el ciclo escolar 2014-2015, 57.8% de los niños de tres años no estaban matriculados y 26.8% de la población de 15 años estaba fuera de la escuela. A partir de esta edad, el porcentaje de no matriculados va en incremento. A los 24 años, el porcentaje es de 91.8% (INEE, 2016b:32).

**Equidad de género y permanencia:** Para la población de 15 años y más, la brecha de escolaridad media entre sexos es de 0.4 años, en favor de los hombres. Sin embargo, la diferencia entre generaciones es notable, sugiriendo que el sistema educativo se ha vuelto más equitativo y las mujeres permanecen más en la escuela: la diferencia entre sexos respecto a la escolaridad media para la población de 15 a 24 años es de 0.3 años, mientras que es de 1.1 para el grupo de edad de 55 a 64 años (INEE, 2015:108).



**Fragmentación y dispersión poblacional.** El *Panorama Educativo 2014* señala que la escolaridad media de la población de 15 años o más a nivel nacional es de 8.6 años; en zonas rurales es de 6 años; en contextos semiurbanos, 7.6, y en zonas urbanas, 9.7. La diferencia se observa también en localidades de alta marginación, donde la escolaridad promedio es de 5.5 años, mientras que en localidades de baja marginación es de 8.9 (INEE, 2015:112).

**Infraestructura y servicios básicos.** De acuerdo con el *Panorama Educativo 2014*, las insuficiencias más agudas con las que operan las escuelas de educación básica son carencia de drenaje, 39.3%; falta de rampas para el acceso y circulación, 61.4%; ausencia de baños adaptados para alumnos discapacitados, 74.7%, y falta de acceso a internet, 58.3%. Además, 71.7% de las escuelas no tienen aula de cómputo y 54% no cuentan con laboratorios (INEE, 2015:212).

**Pobreza y escolaridad.** La tasa de asistencia escolar de la población de entre 15 y 17 años con educación básica completa muestra diferencias de acuerdo con la situación socioeconómica: 93.3% para población no pobre y no vulnerable; 78.4% para población en pobreza; 70.9% de personas en pobreza extrema, y 75.3% de la población vulnerable por carencias (INEE, 2016b).

**Migración.** Se estima que existen entre 279 mil y 326 mil NNA jornaleros agrícolas migrantes, de los cuales únicamente 46 447 reciben servicio educativo. Sólo entre 14% y 17% de esta población infantil asiste a la escuela (INEE, 2016b). Según la última Encuesta Nacional de Jornaleros (ENJO), en 2009 el promedio de escolaridad de la población jornalera migrante de 15 años o más fue de 4.5 años (INEE, 2016b).

**Violencia e inseguridad.** Entre 55% y 62% de los adolescentes en secundaria señalaron en 2009 haber sufrido alguna forma de maltrato en algún momento de su vida. Entre 2007 y 2011 se ha duplicado la tasa de homicidios en el rango de edad de 15 a 17 años, pasando de 8.2 a 15.8 por cada 100 mil habitantes (UNICEF, 2013).

**Discapacidad y diferencias.** El *Panorama Educativo 2014* señala que la población con discapacidad tiene tasas de asistencia escolar más bajas que el resto de la población. Las diferencias entre la asistencia de la población con y sin dis-

capacidad van de 5.5 a 19 puntos porcentuales en los grupos de edad que incluye la educación obligatoria. En cada pre-escolar, primaria y secundaria hacen falta rampas y baños o sanitarios adaptados para personas discapacitadas (INEE, 2015:99).

**Logro educativo.** En materia de logro de aprendizajes, los resultados del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) señalan un rezago importante de los niños que viven en comunidades indígenas. En Lenguaje y Comunicación, 80% de los alumnos en primarias indígenas se encuentran en el nivel I, mientras que para Matemáticas el porcentaje es de 83.3%. La misma tendencia de rezago se registra en telesecundarias y secundarias comunitarias (INEE, 2016a).

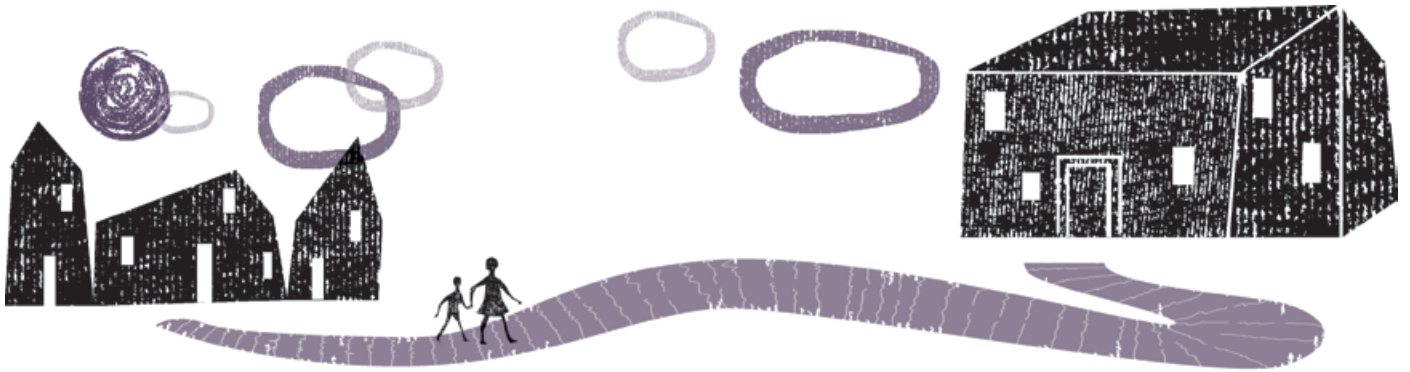
**Trabajo infantil.** 10.5% de los NNA entre 5 y 17 años se encuentran en condiciones de trabajo infantil (3 035 466). De ellos, cerca de 40% no asiste a la escuela y alrededor de 30% labora en el sector agropecuario, una actividad considerada como altamente peligrosa (OIT, 2014).

Así es la dimensión del reto y de la propuesta de esta edición de la *Gaceta*. Bienvenido, estimado lector, deseamos que por medio de estas páginas se enriquezca nuestra mirada sobre las posibles vías que la evaluación habilita para mejorar la educación.

## Referencias

- INEGI (2010). *Censo de población y vivienda 2010*. México: INEGI.
- INEE (2015). *Panorama Educativo de México 2014. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*.
- INEE (2016a). *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA). Resultados 2015*. México: INEE.
- INEE (2016b). *La educación obligatoria en México. Informe 2016*. México: INEE.
- OIT (2014). *El trabajo infantil y el derecho a la educación en México*. México: OIT.
- UNICEF (2013). *Informe Anual UNICEF México 2013*.

# Evitar la ceguera: PEEME, escenarios desde la perspectiva de inclusión y equidad



*Se pudes olhar, vê. Se podes ver, repara  
(Si puedes mirar, ve. Si puedes ver, repara).  
Ensayo sobre la ceguera, José Saramago*

**E**l mundo actual no necesita grandes héroes, sino acciones firmes y ojos bien abiertos. Necesitamos volver a mirar a todos los niños, niñas y adolescentes (NNA), a sus escuelas, maestros y familias, y reconocerlos una vez más. Nos hemos ido quedando ciegos conforme avanzamos.

Soy yo, respondió el primer ciego. Hay otra persona aún, que diga quién es, por favor, nos han obligado a vivir juntos no sabemos por cuánto tiempo, es indispensable que nos conozcamos unos a otros.<sup>1</sup>

La posibilidad de observar cuando ya nadie se detiene a hacerlo o la capacidad de sentir la realidad y actuar sobre ella pueden leerse en *Ensayo sobre la ceguera*, de José Saramago. Aprender a ver tiene sentido cuando describimos la realidad educativa del país. Problemáticas, deudas de cobertura y calidad, equidad y justicia. Elementos de un escenario tan amplio que una solución parece poco probable si no aprendemos a mirar de nuevo.

Como instrumento indispensable de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), el Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME) representa para las entidades la oportunidad de hacer un alto

y observar. No se trata de ver sólo los resultados, sino también los componentes y procesos del Sistema Educativo Nacional (SEN) e iniciar acciones que contribuyan a cerrar las brechas de equidad.

Esta quinta edición de la *Gaceta* da cuenta de la forma en que se pueden enfrentar estos retos. Para iniciar el análisis, en “Desde el escritorio de edición” presentamos reflexiones recabadas en las sesiones de Diálogos para la Construcción de la PNEE, llevadas a cabo en abril,<sup>2</sup> durante las cuales 31 titulares de educación de las entidades federativas mostraron avances en la elaboración de los PEEME.<sup>3</sup>

Éstos son instrumentos de planeación para el análisis, definición y orientación de las acciones de evaluación y mejora educativa en la educación básica y media superior de las entidades federativas, e incorporan tres ámbitos: de lo nacional a lo local, de lo local a lo nacional y lo propiamente escolar. Incluyen tres procesos principales: *a)* definición de problemas educativos en términos de brecha e identificación de sus causas críticas; *b)* identificación de necesidades de evaluación asociadas a problemas educativos, y *c)* formulación de los Proyectos de Evaluación y Mejora Educativa (PROEME) y sus propósitos, metas, acciones e indicadores. Desde la perspectiva de la evaluación, las entidades tienen dos alternativas para lograr sus objetivos:

- Difusión o uso de los resultados de las evaluaciones al sistema educativo que ya existen: Servicio Profesional Docente (SPD), Evaluación de las Condiciones Básicas



para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) y Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), entre otros.

- Diseño e implementación de evaluaciones que incorporen las necesidades locales.

### ¿Qué están observando las entidades?

Los retos de acceso y logro son los más recurrentes en el país. Las brechas que se presentan en la mayoría de las entidades se refieren a un bajo nivel de cobertura en preescolar y media superior; materiales, equipamiento e infraestructura insuficientes e inadecuados en las escuelas, y centros escolares con gran porcentaje de alumnos en los niveles de logro I y II, según las evaluaciones de PLANEA.

Los sectores poblacionales con mayores problemas de inclusión son los indígenas y los niños, niñas y adolescentes (NNA) en comunidades de alta y muy alta marginación. En menor medida se señala a los NNA jornaleros agrícolas migrantes, y sólo tres entidades mencionan a aquéllos con discapacidad. En estos casos, la pertinencia de la oferta educativa es el principal reto a atender.

Por otro lado, la violencia y la inseguridad son factores que, en palabras de los secretarios de educación, generan inequidad, pues desencadenan rezago y abandono educativo. Los ambientes se tornan desfavorables para el aprendizaje en estas comunidades.

A partir de sus diagnósticos, las entidades coinciden en al menos cinco objetivos en los que hay que trabajar para mejorar la calidad y equidad en la educación:

- a) Conocer el impacto que tienen los actores educativos en la inclusión educativa.
- b) Identificar áreas de oportunidad en la pertinencia de materiales y programas educativos.
- c) Determinar niveles de eficiencia en los procesos y gestiones educativas.
- d) Averiguar el estado de la infraestructura y equipamiento de las escuelas.
- e) Analizar capacidades institucionales que pueden limitar tanto el acceso como el logro de aprendizajes.

Es así como las entidades han elaborado un primer esbozo de sus PROEME. Al considerar los retos para lograr una educación inclusiva y equitativa, vale la pena señalar algunos ejemplos:

- Evaluación del aprendizaje y de las condiciones para la enseñanza en la educación primaria indígena, migrante y multigrado. Baja California Sur-Región Noroeste.
- Mejoramiento en el equipamiento y la conectividad de las escuelas en condiciones de alta y muy alta marginación. Hidalgo-Región Centro.
- Fortalecimiento de la práctica profesional de los docentes y directivos de las escuelas, con énfasis en educación indígena para la enseñanza en la lengua materna. Durango-Región Noreste.
- Estrategias diversificadas que favorezcan la inclusión y el acceso al currículo básico de todos los alumnos, impactando en la permanencia y el logro educativo. Jalisco-Región Occidente.
- Evaluación de aprendizajes de los alumnos con necesidades especiales que concluyen la educación primaria y secundaria. Tabasco-Región Sur-Sureste.

Una invitación a mirar esa parte de nuestra realidad, habitada por muchos, profunda como el océano, plena de innumerables espacios carentes de luz. Eso es lo que buscan las páginas de esta edición No. 5 de la *Gaceta*: alumbrar un poco el camino para mirar al *otro* y evitar lo que escribe José Saramago en *Ensayo sobre la ceguera*: “Aquella noche, el ciego soñó que estaba ciego”. €

- 1 Saramago, J. (2015). *Ensayo sobre la ceguera*. México: Alfabeta. Decimotercera reimpresión, p. 35.
- 2 Información obtenida de las presentaciones de avances en la elaboración de los PEEME. 8 de abril: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala, Zacatecas; 12 de abril: Coahuila, Durango, Morelos, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Yucatán; 13 de abril: Baja California, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tamaulipas; 14 de abril: Ciudad de México, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Veracruz.
- 3 Aguascalientes está en proceso de definir su PEEME y sus PROEME.



¿Le gustaría saber más acerca de los PEEME? Consulte el micrositio de la PNEE en el portal del INEE: <http://www.inee.edu.mx/index.php/pnee-peeme> o lea la sección “Carta náutica” en la página 29 de esta *Gaceta*.

## En términos de justicia educativa, la desigualdad es una elección ideológica

“La escuela no puede arreglar las desigualdades —dice François Dubet, prominente sociólogo y estudioso de la marginalidad juvenil, en conversación con la *Gaceta*, desde París, Francia—, lo que puede hacer es crear el sentimiento de que todos pertenecemos a la misma sociedad; pero para que eso ocurra es necesario desactivar los mecanismos ideológicos que nos hacen elegir la desigualdad”.

**En Francia se habla de tres valores históricos, “libertad, igualdad, fraternidad”, mientras que en México quizá el valor primordial es la solidaridad. Más allá de dichos conceptos específicos, ¿cómo se reflejan los valores sociales en las escuelas?**

La respuesta es complicada porque todas las escuelas son inequitativas y desiguales. De entrada, las preferencias escolares de los niños no son iguales; de ahí se derivan muchos factores que hacen inequitativo el contexto de la escuela. Es decir, si las sociedades son desiguales, las escuelas también lo serán, y las sociedades más desiguales tienden a tener escuelas más inequitativas.

Esta realidad nos obliga a revisar las dos concepciones de justicia educativa. Primero, tenemos la tradicional, basada en los criterios de equidad de acceso y resultados. Por equidad de acceso se entiende que todos los niños deben ir a la escuela; no importa el nivel de marginación, pobreza,





Estos modelos de justicia escolar tienen diferentes consecuencias para la población. Recordemos que también influye la presión que cada una de estas clases sociales puede ejercer en la política pública: la clase media normalmente presiona más que la clase popular.

capacidades, o si viven en el campo o en la ciudad, etcétera. Por equidad de resultados se asume que todos los niños de todas las escuelas poseen, al final de sus estudios, los conocimientos suficientes y la cultura elemental de su nación. Esto significa, por ejemplo, que un niño mexicano puede escribir, y conocer y contar su historia nacional.

Esta concepción visualiza a la escuela como un ente muy fuerte que requiere equipamiento, formación de maestros y trabajo en todos los aspectos necesarios. La prioridad es alcanzar la igualdad y equidad de resultados.

Un ejemplo de este formato es la escuela nacional que existe en Francia con el concepto de la escuela republicana, y en países de América Latina como México y Argentina. Es una estructura escolar que busca formar pequeños mexicanos, pequeños argentinos, pequeños franceses.

Para resumir un poco, podemos finalizar este acercamiento a la visión tradicional de la justicia educativa, que es un poco mesurada, diciendo que se basa en que todos los niños deben estar en la escuela y recibir educación.

La segunda concepción se basa en la igualdad de condiciones para el aprendizaje. Esto significa que, en función de los méritos, los estudiantes obtienen resultados escolares diferenciados y que los mejores triunfan independientemente de sus orígenes sociales.

Desde esta perspectiva se mide, por ejemplo, el número de niños o de niñas de comunidades populares que están en la escuela o en la universidad. Visto así puede ser

muy controvertido porque no se da por hecho que todos los alumnos de una escuela determinada deben tener los mismos resultados. Evidentemente, el objetivo no es igual que en la primera concepción. Aquí se hace una selección entre los estudiantes, los mejores y los que no lo son. Su éxito depende de su mérito.

Llegados a este punto, debemos decir que los países eligen su concepción de justicia educativa, y que esta elección, por supuesto, tiene efectos en el sistema educativo y en su interacción social.

Por un lado, cada concepción se evalúa y se promueve de diferentes maneras. En la primera, la tradicional, se da preferencia a muchos medios para invertir y construir escuelas en zonas populares o formar a los maestros, por ejemplo. En la segunda, la meritatoria, se trata de construir centros escolares o invertir en escuelas superiores especializadas de ingeniería, medicina, algo más selectivo, porque los estudiantes avanzan en áreas más específicas de acuerdo con sus méritos. Los países eligen su concepción de justicia escolar. Por ejemplo, en Argentina, Brasil y Chile se hace énfasis en la educación media superior y superior, más que en la básica. Brasil presume de sus indicadores en la escuela superior, pero su escuela elemental tiene muchas inequidades.

Por otro lado, poner en la mesa estas dos concepciones nos permite saber que también hay varias formas de medir las inequidades en las escuelas: podemos seguir la línea de los resultados y decir que tenemos una buena escuela porque todos los que están inscritos saben leer, escribir y contar, o podemos decir que la buena escuela es la que permite que muchos de sus estudiantes vayan a la universidad. Estamos hablando de escuelas diferentes, claro.

Además, estos modelos de justicia escolar tienen distintas consecuencias para la población. Por ejemplo, la clase popular es la más favorecida en la equidad de los resultados, pero la clase media lo será desde la concepción de igualdad de condiciones de acceso y para el aprendizaje porque sus estudiantes son los que van a la universidad, tienen dinero y obtienen diplomas. Recordemos que también influye la presión que cada una de estas clases sociales ejerce en la política pública: la clase media normalmente presiona más que la clase popular.

En el fondo, hay que comprender que existen muchas formas de evaluar la justicia y la eficacia en el sistema educativo, y que estamos obligados a considerar diversos

criterios en la evaluación de la escuela. Por ejemplo, la eficacia, ¿qué es lo que saben los alumnos?, y las desigualdades, ¿cuáles son sus desventajas en las competencias? No hay que olvidar lo que dice la sociología sobre la escuela: que es un lugar de educación, de cultura y de socialización.

A partir de todo lo anterior, debemos observar hacia dónde va la concepción de la escuela y evaluar si favorece los valores sociales o promueve la individualidad, si busca la competitividad o la fraternidad.

Lo que sí podemos decir es que una escuela eficaz es aquella que promueve la colectividad, lo que la hace socialmente justa y equitativa. Esto es importante porque, grosso modo, el origen de una sociedad está en buena medida determinada por las prácticas que se promueven en la escuela.

Todo lo hasta aquí expresado nos lleva al tema de las evaluaciones.

Primero, debemos reconocer que éstas miden concepciones de aprendizajes preestablecidos. Después, aclaro que estoy a favor de las evaluaciones en la escuela, pero hay que tener claro qué es lo que se está midiendo, de qué están siendo termómetros.

Hoy, por primera vez en la historia de los sistemas educativos, tenemos la capacidad de comparar, de inicio, lo que es o no igual. Es decir, podemos identificar si el sistema es eficaz en tal o cual ámbito, si es justo o no. Pero siempre debemos tener presente que la naturaleza de la desigualdad social ocurre desde las prácticas en la escuela. En buena medida ahí se determinan. Muchos mecanismos y abundantes prácticas escolares se reproducen e influyen en la inequidad social.

Por ejemplo, hay países que tienen mucha mayor inequidad que Francia, pero menor desigualdad escolar, como Canadá. Ahí, la escuela desempeña una función de reducción de la desigualdad social. En América Latina esto es muy complicado porque son sociedades extremadamente diversas e inequitativas: hay altos índices de marginación y comunidades indígenas, por mencionar dos variables específicas. Como sucede en el propio México, las oportunidades para los indígenas no son las mismas que para la clase media. Hay muchas desigualdades en este aspecto.

Tenemos la capacidad de evaluar qué es lo que está pasando en la escuela y, por lo tanto, de poner en duda la calidad y la equidad en este ámbito. Definitivamente, ésta

es una elección política que muchas veces incluye el dilema de quién va a pagar esos estudios. Otra es elegir dónde hacer la mejor inversión para tener una escuela de calidad, es decir, en qué nivel educativo invertir.

**En su libro más reciente, *¿Por qué preferimos la desigualdad?* (Siglo XXI, 2016), usted asegura que somos más autores que víctimas de las desigualdades sociales, y que la solidaridad ya no es un elemento permanente del sistema social, sino “una producción continua, resultado de las acciones individuales y las políticas públicas”. En este sentido, ¿qué papel jugamos en la construcción de desigualdad en la escuela y en el sistema educativo?**

Nuestras elecciones individuales, familiares o sociales generan las diferencias. En Francia, por ejemplo, la escuela es gratuita y tenemos los mismos exámenes, programas y enseñanzas a nivel nacional. Aparentemente es una educación equitativa. Sin embargo, la paradoja y la diferencia entre tener o no un diploma es que implica diferentes valores, así como el hecho de obtenerlo en el sistema gratuito o en el privado. Esta selección de los estudiantes implica desigualdad.

Debemos insistir en que la ideología es lo que genera dicha desigualdad: nosotros mismos no confiamos en el sistema. Si nos dan a elegir en qué estructura ingresar a nuestros hijos, preferimos las escuelas privadas, no las públicas. Es decir, reconocemos “la equidad de la escuela republicana francesa”, pero no le confiamos a nuestros hijos.

Estos mecanismos son desarrollados por minorías dentro de la clase popular. Si una familia vive en un barrio socialmente complicado y observa que sus hijos tienen un buen desempeño escolar, casi siempre decide cambiarlos a una escuela privada para que puedan aprovechar mejor su alto rendimiento. Incluso para evitar que eviten *contaminarse* con lo que sucede en su propio barrio.

Otra vez, la desigualdad es generada por una razón ideológica: sabemos que el futuro de los niños depende de la trayectoria escolar a la que tienen acceso y queremos que la de nuestros hijos sea la mejor posible.

Es decir, como sociedad, queremos que esa trayectoria sea la idónea, y si podemos elegir entre una escuela de clase media y una de clase popular, siempre vamos a elegir la que consideramos mejor.

En Francia, 40% de los estudiantes pasa alguna etapa de su vida en la escuela privada. En Argentina, Brasil y Chile, por ejemplo, ocurre lo mismo. Para ser más puntuales, podemos decir que, si existe la oportunidad de elegir la escuela maternal, se elige la mejor —que casi siempre es la privada— porque se sabe que el futuro de los niños depende de este comienzo de la carrera escolar.

Por lo tanto, y esto es importante repetirlo, la elección de la desigualdad es una decisión ideológica. La elegimos aunque nuestro discurso esté en su contra. En sociedades como las de América Latina, que son muy desiguales, los sistemas privados se vuelven un mercado fuerte y se apropiaron de la política educativa.

¿Qué implica lo anterior? Que a medida que el sistema educativo se masifica, aumenta el número de escuelas y de alumnos, y que por todas partes decimos “vamos a construir el bachillerato, a abrir una universidad”, todo en aras de la igualdad. Hay actores y mecanismos que generan trampas que colapsan el sistema.

Quizá la mejor muestra de esto sea la participación de los propios docentes, porque conocen a la perfección el sistema, lo aceptan y se vuelven líderes de opinión en el mismo: los padres que son maestros no meten a sus hijos donde ellos enseñan, sino que se comportan igual que los demás, y tal vez peor porque tienen más información. Dicho de otro modo, existe hipocresía sindical en el republicanismo, en el gran discurso de la igualdad.

Concluyo esta respuesta con la certeza de que se requiere encontrar una política que compense los mecanismos de elecciones individuales que generan desigualdad. La política más eficaz debe tener equidad y enseñanza de mejor calidad para toda la población, sobre todo en los sectores menos favorecidos.

Si seguimos con estos abismos de calidad escolar entre sectores de la población, lo demás no importa.

### **¿Cómo debe reaccionar el sistema educativo frente a las migraciones internas y externas en América Latina, como las de Centroamérica a México o las de éste a Estados Unidos? ¿Qué respuestas o políticas deben establecerse?**

No es necesario crear escuelas especiales o exclusivas para los migrantes. Si creamos escuelas especiales, estamos creando guetos y acentuando las desigualdades y los mecanismos de división. Decir que hay que establecer escuelas

para migrantes es como decir que se van a crear unas escuelas para las niñas y otras para los niños, unas para los inteligentes y otras para los no inteligentes. Eso no vale la pena.

Digo esto en una realidad en la que la demanda social es de división. Hay que tenerlo claro: piden separar a los blancos de los negros, a los hombres de las mujeres, etcétera. Ante la exigencia de separar a los sectores problemáticos, hay que hacer justo lo contrario.

Recordemos que en California, Estados Unidos, se dividió el barrio latino y el barrio blanco, y lo que se obtuvo fue una sociedad más pobre y seccionada.

En el caso del sistema escolar, la escuela pública se justifica mientras pueda mantener juntos y unidos a los estudiantes, porque es un mecanismo de colectividad y unificación. Si en la escuela no podemos hablar la misma lengua o convivir, mucho menos podremos hacerlo en la sociedad. No podemos vivir distinguiendo entre chicanos y no chicanos, o protestantes y no protestantes.

Es inviable la demanda social de promover separaciones. La escuela debe establecer una política de unificación. Si los estudiantes en una misma escuela no pueden llevar el mismo programa y hablar una misma lengua, esta incapacidad se reflejará en la sociedad.

### **¿Cómo pensar en la igualdad en sociedades tan diversas como las latinoamericanas, particularmente en la mexicana, en la que conviven grupos indígenas y se hablan más de 60 lenguas distintas, además del español?**

La igualdad de condiciones es muy difícil de alcanzar, aun si tuviéramos estudiantes increíbles en todas partes del país. De inicio, que lo que se requiere es impulsar la idea de que el objetivo esencial es generar la igualdad de resultados. Esto es muy complicado porque hace falta fortalecer a los docentes.

Por ejemplo, en épocas pasadas, en el caso de la enseñanza de la lengua francesa en las regiones donde no se hablaba, los docentes enseñaban francés, pero no comprendían el idioma local, como el bretón y el provenzal. Entonces, no existía un vínculo cultural con las personas a las que enseñaban.

Esto es lo que pasa con los docentes: muchas veces están socialmente cercanos, pero culturalmente alejados, porque habitan el mismo mundo que sus alumnos, pero no se involucran en el contexto puntual de éstos.



Paradójicamente, en una sociedad integrada cada vez más, la gran dificultad contemporánea es la distancia creciente entre los maestros y sus estudiantes. Debemos asegurarnos de tener docentes de buena calidad profesional que sean originarios de la región en la que enseñan.

En Europa en general y en Francia en particular, ocurre que el reclutamiento masivo de docentes en las ciudades de clase media genera la imposibilidad de tener maestros culturalmente involucrados con las regiones populares o marginadas. Esta réplica de la cercanía social con distancia cultural crea una fuerte incompreensión hacia las comunidades receptoras de esos docentes.

Sin duda, hay una crisis general en este tema. Por eso, se requiere que el docente en Yucatán, por ejemplo, cree vínculos con las comunidades en las que enseña, que asuma un poco el trabajo social que también debe desarrollar un maestro.

Si bien es una política pública complicada, es necesario poner mucha atención en la enseñanza que se lleva a cabo en las comunidades populares y darles la importancia que requieren, que es la misma que se da a la educación de la clase media. Esto significa que los docentes deben involucrarse en la cultura local, y estar bien pagados y bien formados.

Claro que llevar a la práctica lo expuesto exige una política de Estado que implica recursos, impuestos y sistemas de información. Es algo muy complejo.

**En 2015 el decil más rico de la población en México percibió 26.6 veces más de ingreso que el 10% de los más pobres (INEE, 2016).<sup>1</sup> ¿Es ésta una desigualdad social aceptable?, ¿ella nace desde la escuela o son las aulas las que reproducen una sociedad desigual?**

Es un problema que va más allá de la escuela; es un fenómeno económico, fiscal, social, de corrupción en el gobierno, de globalización.

En sociedades como las latinoamericanas, de manera especial en la mexicana, existen muchos mecanismos y prácticas que generan desigualdad. Al final, esos problemas afectan a la escuela. La pregunta es qué puede hacer ésta.

De entrada, no creo que pueda arreglar las desigualdades sociales. Lo que puede hacer la escuela mexicana en particular es crear un vínculo *con* y *entre* la sociedad, generar el sentimiento de que todos pertenecemos a esa misma sociedad.

La elección de la desigualdad es una decisión ideológica. Elegimos la desigualdad, aunque nuestro discurso sea en su contra. En sociedades como las de América Latina, que son muy desiguales, los sistemas privados se vuelven un mercado fuerte y se apropian de la política educativa.

Una idea muy francesa que de cierta forma puede aplicar a la sociedad mexicana es la de que el rol de la escuela en la sociedad puede ser similar al de la iglesia. La escuela actúa en el consciente colectivo, pero, ¿puede actuar como un mecanismo de igualdad social? Si consideramos que la desigualdad social es muy extrema, una buena escuela permite que todos los niños aprendan a leer, escribir y contar. Eso ya es un avance en la generación de igualdad.

Es un poco como el sistema de salud: si funciona bien y permite que tengamos niños fuertes y sanos, lo que aumenta la esperanza de vida, ya hay un avance en la igualdad.

Es decir, debemos exigir mejores escuelas, establecer más de ellas y trabajar para que haya mejores estudiantes, porque todo esto ayuda a reducir la inequidad social, pero es absurda la idea de que la escuela por sí misma elimina la desigualdad.

En este sentido, debo añadir que Francia es un país que cree enormemente en la meritocracia en la escuela. Si interrogamos a los padres de familias de estudiantes en escuelas populares, dirán que sus hijos serán ingenieros, médicos o abogados. Esto significa que hicimos una promesa que no hemos cumplido jamás.

Lo cierto es que el sistema educativo puede hacer una promesa más real, y aun así será difícil de cumplir: que los niños y jóvenes tengan acceso a una educación que les permita contar con un buen trabajo y una buena remuneración.

Hay creencias en la escuela que son sólo eso, creencias.

Lo que yo deseo es que la escuela sea un espacio que enseñe a leer, escribir y entender, y que brinde a todos una experiencia educativa común; que sea un lugar para que los niños aprendan a convivir juntos, y que se describa como una institución moral. No lo creía así, pero es la verdad.

### **¿Cuál es la escuela que usted ve ahora y cuál es la que quisiera ver en cinco o diez años?**

Lo que deseo es que la escuela sea un espacio que enseñe a leer, escribir y entender; que brinde a todos una experiencia educativa común; que sea un lugar donde los niños aprendan a convivir juntos; que se describa como una institución moral.

La escuela debe fomentar valores que permitan que los niños y jóvenes se escuchen y se respeten mutuamente, que trabajen en equipo, estudien juntos, y practiquen el canto y el deporte porque desarrollan la preocupación por el otro y promueven que sean felices. La escuela debe buscar que convivan pacíficamente, que los niños y las niñas se respeten entre ellos y crean en su igualdad.

La buena escuela es el mecanismo elemental para el conocimiento, pero creo que debe ser cada vez más un espacio educativo. Cuando esto ocurra, será una verdadera ventaja para América Latina, porque lo que he visto del sistema educativo mexicano es que no se cumplen muchos de estos elementos. Incluso sé que muchos maestros y alumnos no se entienden y más bien se desafían. El rol actual de la escuela debe ser ese espacio cognitivo que además permita convivir.

Paradójicamente, creo que ésta se tiene que volver cada vez más educativa. Cada quien debe cumplir su propio rol para aprender y prepararse para las situaciones de la vida.

En este aspecto, la formación de docentes será un punto importante. Antes los mejores estudiantes se convertían en docentes, ahora no sabemos bien cómo es que están formados, qué preparación tienen.

### **¿Cuál es la necesidad y dónde reside la importancia de las evaluaciones docentes?**

Por un lado, los docentes son los que más se resisten a las evaluaciones; por el otro, debemos hacer el esfuerzo de seleccionarlos y formarlos para que los más capaces sean los que estén en el aula.

En cualquier otra materia o campo los profesionistas se forman y se evalúan como parte de su éxito. Así pasó en Francia en el campo de la medicina o de los aviones. En la historia del sistema educativo esto nunca ha sido una realidad para los docentes. Nunca se ha podido llevar a cabo una verdadera evaluación de ellos. Se eligen porque saben la materia —Historia, Matemáticas, etcétera—, pero eso no garantiza que tengan todas las herramientas para una buena enseñanza.

En este sentido, una escuela donde los alumnos tienen un buen aprendizaje es una buena escuela. Para que esto ocurra, necesitamos estar seguros de que los docentes son profesionistas de calidad.

Debemos decir que la escuela privada elige muy bien a sus maestros, los forma, los evalúa y les paga bien. En la escuela pública tenemos más factores que inciden de manera considerable en la desigualdad escolar. Debemos recordar que una de las consecuencias de la calidad profesional de los docentes es que la escuela gana. €

- 1 INEE, 2016. *La Educación obligatoria en México*. Informe 2016. México.

Entrevista: Elizabeth Zamorano

Traducción francés-español: Lizbeth Torres Alvarado

La *Gaceta* agradece a Elizabeth Zamorano, jefa del Centro Internacional de Estudios Pedagógicos de Francia (CIEP), por el apoyo para esta entrevista, y a Patricia Doucoing Watty, académica del Instituto de Investigación sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la Universidad Nacional Autónoma de México, por el contacto que posibilitó el encuentro con François Dubet.

## Caminos hacia una evaluación justa e incluyente

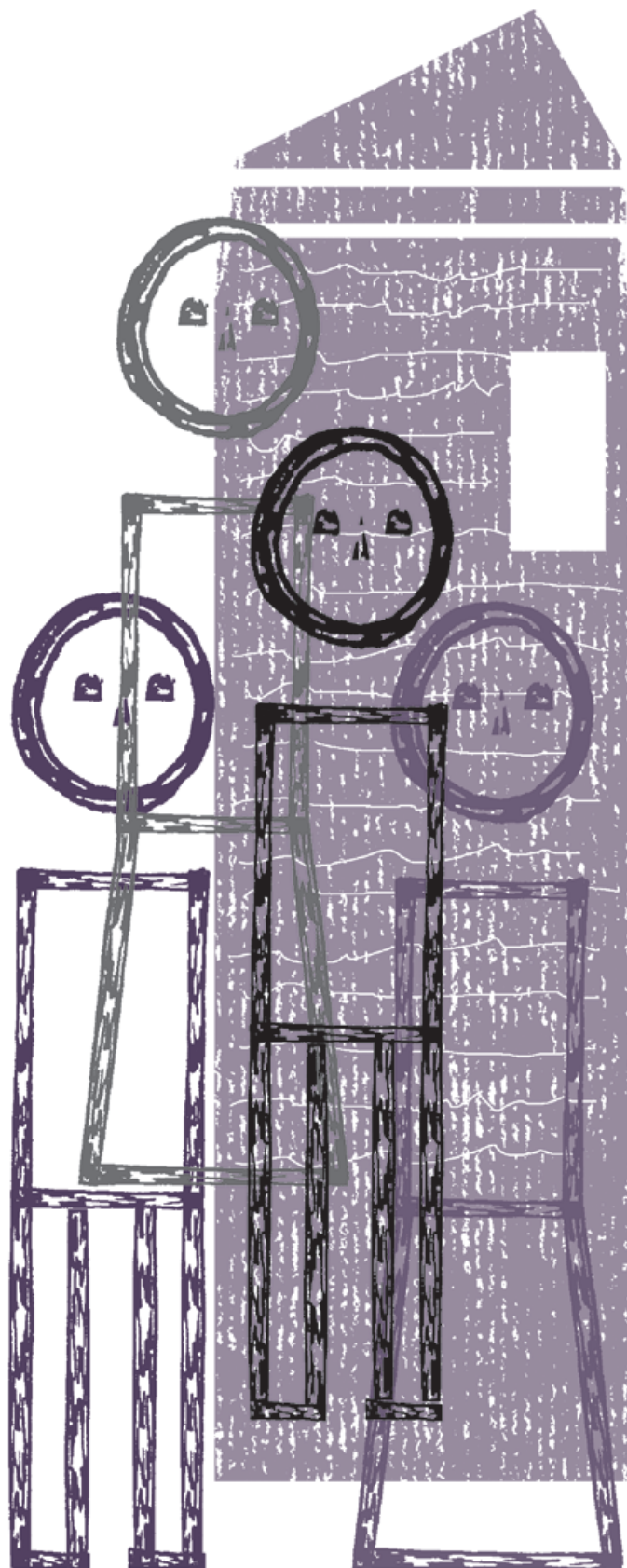
“Impulsar una transformación que permita pasar de una escuela y un sistema educativo que privilegiaron la integración y la asimilación a otros que reivindiquen el reconocimiento del derecho a la pluralidad de identidades culturales y a la convivencia equitativa y respetuosa entre diferentes” es el objetivo de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB), explica el autor, que desglosa el contexto y las labores para ello.

FERNANDO I. SALMERÓN CASTRO

Coordinador General de Educación Intercultural y Bilingüe  
Secretaría de Educación Pública

*fsalmeron@nube.sep.gob.mx*

La Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) es la dependencia especializada de la Secretaría de Educación Pública (SEP) que impulsa una educación para el conocimiento, reconocimiento y valoración de la diversidad cultural en el Sistema Educativo Nacional (SEN). Desde su creación, el diagnóstico en el que fundamenta su actividad sostiene que el SEN ha operado durante décadas con una visión que crea una falsa homogeneidad de la población escolar que atiende. Esta imagen se proyecta tanto en los aspectos de planeación, como de distribución presupuestal, formación docente y procesos de evaluación. Como consecuencia de estas prácticas, se mantienen formas de discriminación, segregación y exclusión que permean al sistema en su conjunto y tienden a reproducir las condiciones de desigualdad de la sociedad. De este modo, aun cuando no se han





La CGEIB se ha planteado reivindicar el reconocimiento del derecho a la pluralidad de identidades culturales y a la convivencia equitativa y respetuosa entre diferentes.

hecho evaluaciones específicas sobre el grado y la forma de inclusión de niños, niñas y adolescentes (NNA) indígenas, sí se han hecho revisiones detalladas de la literatura existente sobre el tema (véase, por ejemplo, Salmerón y Porras, 2010; Porras y Salmerón, 2015), así como análisis minuciosos que documentan las profundas desigualdades entre los hablantes de alguna lengua indígena y los hispanohablantes (por ejemplo, CONEVAL, 2012; PNUD, 2010 y PNUD-SEP, 2013; INEE, 2013a y 2014b).

### Las propuestas de la CGEIB

Con base en evaluaciones y consultas existentes, la CGEIB se ha planteado reivindicar el reconocimiento del derecho a la pluralidad de identidades culturales y a la convivencia equitativa y respetuosa entre diferentes. Esta propuesta se encuentra definida en el Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018.

En la construcción de estrategias para la evaluación, la CGEIB ha partido de cuatro dimensiones de análisis (Rodríguez, 2015): *a) pedagógico-curricular*: se centra en los procesos implicados en la construcción y aplicación de los planes y programas de estudio, particularmente de las acciones propuestas para la etapa formativa de los estudiantes, así como en el desempeño profesional del personal docente; *b) organizacional*: se refiere a la participación en la toma de decisiones de los diferentes actores que concu-

rren en el centro educativo (alumnos, profesores, autoridades, directivos), así como a las formas de organización institucional, el funcionamiento del trabajo colegiado, el uso del tiempo académico y el aprovechamiento de los recursos educativos disponibles; *c) administrativa*: incluye criterios para la asignación y administración de los recursos a las tareas institucionales, la regulación laboral, la normatividad académico-administrativa, las instalaciones y el equipamiento, y *d) el impacto en el entorno*: se refiere a la relación que cada programa educativo establece con el entorno inmediato, es decir, con los diferentes actores de la comunidad (productores, autoridades comunitarias, centros laborales, municipios, gobierno, etcétera).

Uno de los proyectos en los que puede encontrarse el mejor desarrollo de las dimensiones de evaluación sobre las que ha bordado la CGEIB es el de la Asignatura de Lengua y Cultura Indígena para la Educación Secundaria (ALCIES). En el texto coordinado por Ana Laura Gallardo (2013) encontramos una descripción detallada de la forma en que se desarrolló una propuesta curricular intercultural. Entre las dimensiones que vertebran este proceso merecen destacarse, para los propósitos de este texto, las de consulta y evaluación. La primera busca garantizar que toda acción relacionada con las propuestas curriculares interculturales surja de espacios de consulta con los actores que deben beneficiarse de ellas: los pueblos originarios y las comunidades locales. El esquema deriva no sólo del marco normativo nacional e internacional, sino de la necesidad de pertinencia de los referentes del currículo en la medida en que genera un espacio de reflexión colectiva para el reconocimiento y la valoración de las aportaciones étnicas, culturales y lingüísticas de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, “se entiende como rendición de cuentas ante el propio sistema educativo y ante la sociedad” (2013:37).

Este modelo curricular desarrolló, además, una *Guía para la formación docente del ALCIES* que contiene un módulo de orientaciones para la evaluación de los aprendizajes (Gallardo y Alonso, 2014).

### Retos de la evaluación estandarizada

Algunos desafíos muy significativos de la evaluación educativa para las comunidades indígenas de nuestro país se relacionan con la valoración estandarizada del aprovechamiento, aprendizaje o desempeño: las denominadas pruebas de logro.

En cualquier caso, no puede dejar de subrayarse el peso que deben tener las consideraciones de validez cultural. Tal como afirma el estudio sobre el Examen para la Calidad y el Logro Educativo Educativos (EXCALE): “Para atender adecuadamente la diversidad cultural y lingüística deberán hacerse estudios especiales que permitan desarrollar modelos evaluativos y estrategias muestrales basados en teorías socioculturales y lingüísticas y en el conocimiento actual de las características de los grupos étnicos y lingüísticos del país” (2015a:122). En este curso de acción, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) ha promovido el análisis y la sistematización de prácticas internacionales de evaluación para determinar la presencia de aquéllas adecuadas para la consideración de la diversidad (Ruiz Cuéllar *et al.*, 2015).

La CGEIB no ha participado directamente en este debate. Sin embargo, es necesario mencionar el papel que desempeñó, como área designada por el entonces secretario de Educación, Alonso Lujambio, para atender la Resolución por Disposición 1/2011, emitida por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y aceptada por la SEP. Para tal efecto se preparó, dentro del programa de trabajo propuesto, una estrategia que permitiera colocar la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) bajo un análisis pedagógico y de impacto educativo, más que de cuestiones técnicas o adecuaciones. Dicho análisis tomó como argumento principal el derecho a la educación en la lengua y cultura de los niños y las niñas indígenas. En este marco se propuso una estrategia basada en tres puntos principales: *a) el referente de la evaluación*, que subrayaba la necesidad de revisar planes y programas de estudio para dotarlos de pertinencia cultural y lingüística; *b) el sujeto de la evaluación*, que hacía énfasis en indagar el nivel de bilingüismo de los estudiantes que presentaban la prueba, y reforzar una estrategia de educación verdaderamente bilingüe para las escuelas con un esquema de evaluaciones diversificadas y articuladas, que permitieran comparar resultados con referentes comunes, mas no homogéneos, y *c) el impacto de la evaluación*, que criticaba el uso propagandístico sesgado de los resultados de la prueba, subrayaba la necesidad de ajustarla a la evaluación de las competencias, no de los contenidos, y la injusticia de aplicar las mismas condiciones de evaluación en contextos significativamente desiguales.

La evaluación es un ingrediente para la retroalimentación y la mejora continua de todo proceso educativo. En el desarrollo de sus herramientas, debe considerar la consulta como un mecanismo específico para instrumentar el conocimiento-reconocimiento-aprecio del otro.

A partir de estas consideraciones se propuso la creación de un sistema de evaluación diversificado como política de evaluación pertinente.

Dicha pertinencia puede ser parte fundamental de las políticas educativas, si se piensa en la articulación más que en la estandarización, pues exige la articulación entre el contexto sociolingüístico y la significatividad de los contenidos.

### **Mirada al futuro**

La evaluación es un ingrediente para la retroalimentación y la mejora continua de todo proceso educativo. En el desarrollo de sus herramientas, debe considerar la consulta como un mecanismo específico para instrumentar el conocimiento-reconocimiento-aprecio del otro en cuanto que competencias fundamentales para la equidad, la justicia y la no discriminación. La diversidad y el derecho a la diferencia deben formar parte del currículo y de los procesos de aprendizaje. La evaluación también debe considerar la necesidad de reorganizar profundamente los espacios de aprendizaje, tanto en razón de las exigencias de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, como de la necesidad de emplear la horizontalidad, el diálogo, la investigación, la relación con el entorno y la participación de la comunidad en los procesos de aprendizaje. En todo

Es importante revisar, verificar, reorientar los procesos de conocimiento, reconocimiento y revaloración de la lengua y la cultura con la complejidad que esto significa.

ello, dos actores colectivos son fundamentales: los cuerpos colegiados de docentes y directivos, como mediadores del aprendizaje, y una comunidad activa, como garante de pertinencia, contraloría social y vehículo para la formación de verdaderas comunidades de aprendizaje.

Concluyo con una cita que resume mucho de lo que la CGEIB propone en términos de evaluación y que debería marcar el rumbo para la evaluación de los componentes, procesos y resultados en las comunidades educativas marginadas en México (indígenas, migrantes, con discapacidad o en contextos de violencia), tanto para alumnos, como para maestros y demás participantes:

La evaluación es parte de todo proceso educativo y debe servir como herramienta al servicio de la enseñanza y el aprendizaje. En esta perspectiva, ésta debería acompañar, desde el inicio hasta el fin, a estudiantes y docentes. Sin embargo, en lo general, es utilizada parcialmente, ya que sólo se usa para verificar y calificar los aprendizajes logrados al final de un proceso intencionado de aprendizaje, muchas veces sin que los involucrados logren advertir los logros y dificultades encontrados durante la enseñanza o el aprendizaje. [...] es importante revisar, verificar, reorientar los procesos de conocimiento, reconocimiento y revaloración de la lengua y la cultura, con la complejidad que esto significa, razón por la cual se plantea una noción

de evaluación acorde a este propósito y congruente con los planteamientos curriculares nacionales (Gallardo y Alonso, 2014:115). €

## Referencias

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012). *La pobreza en la población indígena de México*. México: CONEVAL.
- Gallardo Gutiérrez, A. (Coord.), Alonso Aguirre, M. et al. (2013). *Desarrollo curricular intercultural de la Asignatura de Lengua y Cultura Indígena para la Educación Secundaria en México*. México: SEP-CGEIB.
- Gallardo Gutiérrez, A. (Coord.) y Alonso Aguirre, M. (2014). *Guía para la formación docente de la Asignatura de Lengua y Cultura Indígena para la Educación Secundaria*. México: CGEIB-SEP.
- INEE (2013a). *Breve panorama educativo de la población indígena. Indicadores educativos*. México: INEE.
- INEE (2013b). *La educación indígena: el gran reto*. Serie Los Temas de la Evaluación, 1. México: INEE.
- INEE (2015). *Resultados de la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre la Evaluación Educativa. Informe orientado a la política educativa. Educación para fortalecer la cultura y la comunidad*. México: INEE.
- PNUD-SEP (2013). *Índice de equidad educativa indígena. Informe de resultados para México, sus estados y municipios, 2010*. México: PNUD-SEP-Fundación IDEA.
- Porras, R. y Salmerón, F. (2015). "Equidad educativa: igualdad de oportunidades, de acceso, de programas y resultados". En OEI, *Informe Miradas 2015*, versión electrónica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*. México: PNUD.
- Rodríguez Sánchez, B. (2015). "Evaluación e interculturalidad", presentación en el Primer Congreso Retos y Perspectivas de la Educación en Oaxaca, IEEPO. 11 de diciembre de 2015.
- Ruiz Cuéllar, G., Pérez Martínez, M. et al. (2015). *Atención a la diversidad en evaluaciones educativas externas. Muestra de prácticas internacionales*. México: INEE.
- Salmerón, F. y Porras, R. (2010). "La educación indígena: fundamentos teóricos y propuestas de política pública". En *Los grandes problemas de México*, Vol. VII. Educación. México: El Colegio de México.



## Tres estrategias para disminuir la inequidad: Baja California Sur, Nayarit y Oaxaca

En México, ninguna entidad enfrenta desafíos educativos en un contexto similar al de otra; así lo dejan claro en entrevista para la *Gaceta* los titulares educativos de Baja California Sur, Oaxaca y Nayarit, quienes cuentan en voz propia las estrategias de inclusión y equidad que implementan en los sistemas educativos a su cargo.

**HÉCTOR JIMÉNEZ MÁRQUEZ**  
Secretario de Educación de Baja California Sur

### Poblaciones significativas: indígena y migrante

Se cree que nuestro estado no tiene indígenas porque nuestras etnias originales, los cochimíes y pericúes, ya no existen, pero la movilidad social contemporánea nos convierte en entidad receptora de migración proveniente de Chiapas, Veracruz, Oaxaca y Guerrero. Al año llegan más de 20 mil jornaleros de 17 etnias para la cosecha del tomate, y muchos de ellos han creado asentamientos.

Hace un par de años establecimos un programa educativo para los niños migrantes en las escuelas regulares con jóvenes becarios o en trayecto de formación docente. Cuando éstos se titulaban, se les redirigía a una escuela regular y se contrataban otros para que los suplieran. Determinamos cambiar toda la plantilla de personal y ofertamos los espacios a egresados de escuelas formadoras de docentes para lograr un servicio educativo con el nivel de las escuelas regulares.



Hemos visto una transformación en la permanencia de estas escuelas; cada vez más migrantes solicitan su residencia permanente en el estado. Hoy vemos a los mixtecos y zapotecos en escuelas de nivel medio superior y superior, e incluso en cargos públicos.

En cuanto a los niños migrantes, tenemos dos estrategias de atención educativa. Una, cambiar el perfil de nuestros docentes, profesionalizarlos y asignarles plazas. La otra es conseguir que los 29 albergues rurales que existen desde hace siete décadas evolucionen y logren nuevas estructuras ocupacionales. Los niños que acuden a ellos permanecen de lunes a viernes y reciben alimentación y educación en una escuela de organización completa con un maestro por grupo. La atención se da en escuelas primarias, secundarias y en educación media superior por medio de telebachilleratos comunitarios y telesecundarias con una infraestructura austera.

### Programa con municipios: Maestros Monitores

Hemos impulsado el esquema de Maestros Monitores, una figura que no existe en nuestras estructuras ocupacionales. Hemos logrado que los ayuntamientos los contraten en Los Cabos y La Paz, los municipios con la movilidad más alta de la entidad y con muchos casos de niños con discapacidad o capacidades educativas diferentes. Se trata de maestros que no lograron una plaza en propiedad, pero que son contratados a través de estos programas.

### Maestros sobresalientes: alumnos no concordantes

En el caso del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) hay un resultado negativo. Por ello hemos hecho hincapié en encontrar una conexión entre alumnos y maestros. De manera reiterada, el magisterio sudcaliforniano sale bien evaluado, pero el resultado académico de los alumnos no corresponde. Debemos cambiar eso. Buscamos, además, las experiencias exitosas en la entidad para compartirlas entre escuelas. También consideramos esencial difundir los liderazgos de los directores o supervisores que son capaces de motivar a sus maestros para que se capaciten, gestionen apoyos, atiendan a los padres de familia y generen ambientes de trabajo armónicos que favorezcan la obtención de mejores resultados.

### Aprendizajes y propuestas: la PNEE como insumo

Si bien existe ya una definición de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), me parece también muy importante, en primera instancia, el cambio de la concepción de la evaluación a docentes, que no es el final de un camino, sino la construcción del inicio de una siguiente etapa, justo la que evalúa PLANEA.

Como autoridades, nunca procesábamos los resultados de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) ni de PLANEA. No se trata solamente de decir “nos fue mal, a ver el año que entra cómo salimos”. Lo importante de la PNEE es que nos ayuda a dar utilidad a la valiosa información generada por la evaluación, para tomar las decisiones necesarias que orienten nuestro trabajo. El concepto de evaluación tiene que cambiar para la autoridad educativa. Tal vez para el alumno continúe siendo de aprendizajes, pero a nosotros nos debe quedar muy claro que es un insumo para tomar decisiones hacia la mejora del servicio educativo. El Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME) ha tenido relevancia como la principal herramienta para que los procesos de evaluación respeten los contextos y para identificar con precisión nuestras necesidades.

**Héctor Jiménez Márquez.** Soy egresado de la Escuela Nacional de Maestros. En mis primeros años estuve en la Sierra Gorda de Guanajuato. Siempre que termino un cargo público, regreso a mi aula, lo que me permite mantener con mucha dignidad mi actividad profesional. Hoy estoy impulsando muchas de las visiones y reclamos que tiene un maestro. Si bien es importante invertir en infraestructura, me parece prioritario hacerlo en capacitación y autoestima docente.

**MOISÉS ROBLES CRUZ**  
**Director general del Instituto Estatal**  
**de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO)**

**Nueva ley: nuevas realidades**

La ley aprobada el 11 de abril pasado recoge contenidos y propuestas del sector de los profesores en 37 foros llevados a cabo en las ocho regiones de marzo a mayo de 2014.

En ella se contempla que todas las niñas, niños y jóvenes de Oaxaca tendrán las mismas oportunidades para acceder al sistema educativo. Desde luego, también se menciona el tema del género y la inclusión de los sectores más vulnerables. Esta ley reconoce la inequidad como uno de los grandes desafíos en Oaxaca y empodera dos conceptos: el derecho humano y la mejora de la convivencia escolar.

El primero de estos temas pasa por un sistema con 80 mil trabajadores al servicio de la educación. En cuanto a mejorar la convivencia escolar, hemos desarrollado una serie de acciones de prevención, atención y contención para atender casos de *bullying* en toda la entidad. Un grupo de trabajo interinstitucional da seguimiento a los casos. Pedimos el apoyo de las autoridades municipales y otras instancias porque sabemos que es un asunto cultural, no es algo que se resuelva con un oficio.

**El logro indispensable: la normalidad**

Estamos volviendo a la normalidad mínima. Si observamos los números, “Oaxaca está atrasado”, en gran parte porque había un gran caos administrativo. Desde el momento en que se decide poner orden en casa, empezamos a desatar nudos gordianos y a crear un nuevo paradigma.

Ahora sí podemos participar en las evaluaciones e implementar medidas, controles de asistencia, para que los maestros lleguen a tiempo. Lograr la normalidad mínima es el primer beneficio para todos los integrantes del Sistema Educativo Estatal.

**Muchas poblaciones: evaluaciones injustas**

En nuestro sistema educativo no se han atendido a fondo las necesidades educativas de los niños migrantes, en situación de calle, hijos de reclusos —población que no por ser menor es menos importante— ni con discapacidad.

Con respecto a la población indígena, aún falta lograr su evaluación con total pertinencia, debido a sus situaciones lingüísticas. Aún no sabemos cómo van a ser evaluados

En nuestro sistema educativo no se han atendido a fondo las necesidades educativas de los niños migrantes, en situación de calle, hijos de reclusos —población que no por ser menor es menos importante— ni con discapacidad.

o cómo vamos a medir sus aprendizajes. Ése es otro tema pendiente y, desde luego, tenemos el enorme desafío de formar en el conocimiento y ciudadanos con valores, sin distinguir a unos de otros.

**Niños migrantes: estatus y pendientes**

Lo primero que hicimos fue detectar los flujos migratorios internos, los que llegan de otros estados y trabajan, por ejemplo, en la zafra de la caña de la zona de la cuenca del Papaloapan. Se trata de familias y niños que están por temporadas, por meses. También hay grupos de otras entidades o países que llegan en tránsito hacia el norte del continente, pero permanecen en Oaxaca por dos o tres meses. Una vez detectados quienes llegan, lo siguiente es armar un plan integral con la familia, con los padres. Muchos de ellos ponen a trabajar a sus hijos porque desean que empiecen a producir.

Nuestra obligación inicial es la detección y el acompañamiento para ofrecerles, en el nivel en que se encuentran, la posibilidad de continuar sus estudios y evitar que pierdan el conocimiento que obtuvieron en sus escuelas de origen. La idea es que continúen en la ruta para adquirir mayores capacidades.



### **La discapacidad: los procesos de inclusión**

Hemos apostado a la inclusión por medio de la sensibilización con talleres e información hacia diferentes grupos y sectores, con un enfoque de respeto a los derechos humanos de los otros, de los que no son iguales. En otras palabras, trabajamos para la no discriminación. Al mismo tiempo, hemos detectado en los expedientes técnicos de las escuelas la manera en que se pueden intervenir los espacios, poco a poco, para garantizar accesibilidad a estos estudiantes.

**Moisés Robles Cruz.** Soy un servidor público consciente del momento histórico que me toca vivir. Comprometido con mi labor y con mi responsabilidad, trato de predicar con el ejemplo como primera premisa de mi trabajo al frente de un gran equipo. Soy puntual, dedicado, perseverante, honesto y con mucho compromiso con esta función que me tocó desempeñar.

### **DAVID AGUILAR ESTRADA Secretario de Educación de Nayarit**

#### **La población indígena: palabras clave**

Nuestra zona indígena es muy amplia y da riqueza a nuestro entorno. Debemos cuidar y proteger a esta población, no sólo llevarle campañas de alimentación, y proporcionarle una educación que vaya de la mano de escenarios de crecimiento.

Mi palabra clave sería el equilibrio de las inversiones y de la administración, tanto financiera como humana, de lo que ya tenemos, con base en las reingenierías que nos están solicitando a nivel central y en la estructura ocupacional que debemos afianzar este 2016, año clave de la Reforma. Es necesario tener asertividad, pero, sobre todo, investigación real para resolver los retos educativos en nuestra entidad.

#### **La violencia: las contenciones educativas**

A las escuelas que promueven acciones en pro de una convivencia sana, pacífica y democrática se les apoya en especie con materiales didácticos diversos para la convivencia,

capacitación, orientación, acompañamiento y evaluación, con un mínimo de \$5 000.00 y un máximo de \$30 000.00, organizados en tres etapas: inicial, media y final, lo que nos permite medir avances y resultados. Se aplica un cuestionario a padres, maestros y alumnos, gracias al cual podemos tomar decisiones para el buen manejo de la seguridad de nuestros niños.

Actualmente se lleva a cabo el proyecto de apoyo a la convivencia escolar en los terceros grados de educación primaria. Para 2017 se proyecta ampliarlo a toda la educación primaria y para 2018 a toda la educación básica, con temas de autoestima, manejo de emociones, respeto, acuerdos y mediación. La implementación de las acciones nos ha permitido estar entre los primeros cinco estados con menor incidencia de violencia. Hoy en día, sólo Tepic y escasos polígonos son considerados zonas de alerta.

#### **Evaluación y equidad: indicadores y retos**

El gran reto es dar el paso para que las evaluaciones externas e internas produzcan información y resultados que nos indiquen el camino y nos retroalimenten para tomar las decisiones más acertadas y generar mayor equidad. Esto significa la implementación de estrategias que produzcan calidad educativa, entendiéndola como un conjunto de aspectos entre la eficiencia y la eficacia.

Sabemos que los indicadores no se mueven rápidamente, pero éste debe ser el compromiso y el gran reto del trabajo educativo: evaluar de acuerdo con los focos que se ven como debilidades para generar una ruta de mejora. Esto no es fácil, pero es un desafío para cada entidad de México. €

**David Aguilar Estrada.** Soy maestro y lo digo con mucho orgullo. Me gusta atender con calidad y calidez a mis compañeros maestros. Me gusta trabajar en campo, visitar mis escuelas, conocer la problemática, trabajar de la mano con el maestro de aula, con el director, con el supervisor. Soy un profesionalista que ha crecido también en su perfil académico, estudiando maestrías y doctorados. Intento ponerme siempre a la vanguardia en lo que está sucediendo en nuestro entorno y apegarme a la política nacional.

# Hacia una evaluación de logro escolar con enfoque intercultural

¿Cómo incorporar el enfoque intercultural a la evaluación educativa? ¿Qué quiere decir lo *común* y qué lo *diferente* frente a una evaluación? “México es el país con más población indígena de América, y esta realidad multicultural y plurilingüe no puede ser ignorada por las políticas públicas”, dice la autora, que presenta dos vías para medir aquello que es distinto en nuestro sistema educativo.

SYLVIA IRENE SCHMELKES DEL VALLE

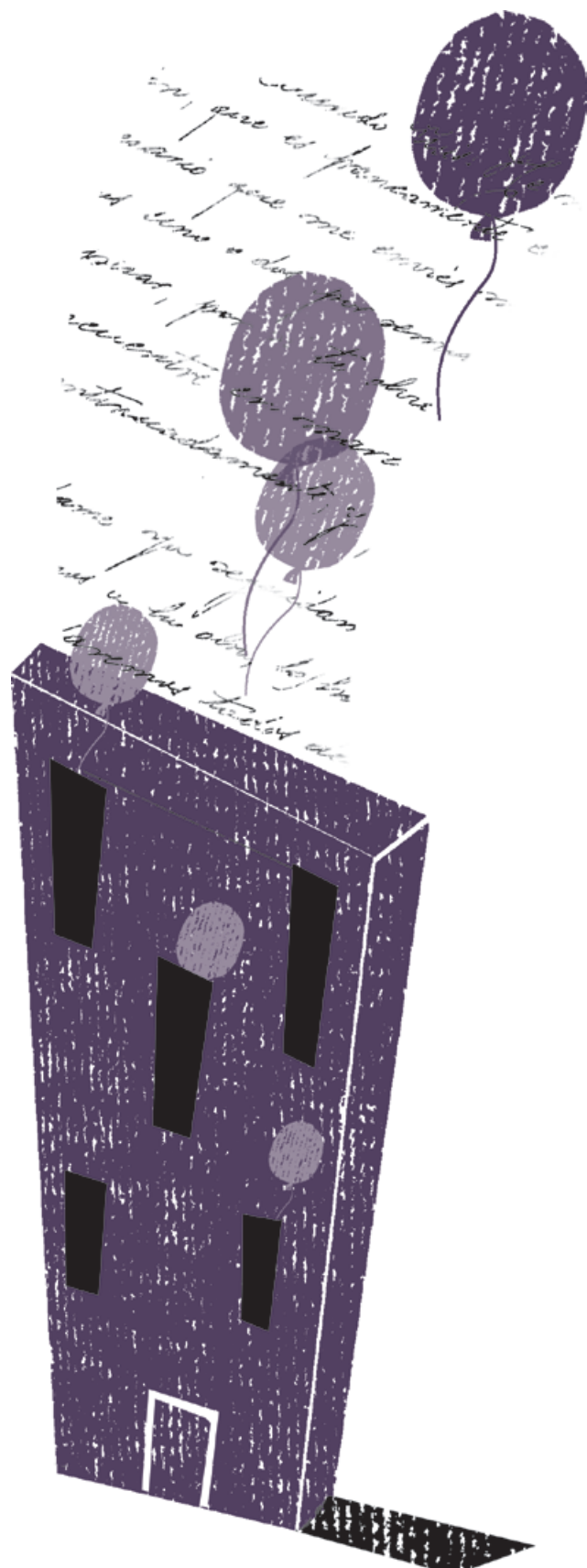
Consejera presidenta del INEE

[schmelkes@inee.edu.mx](mailto:schmelkes@inee.edu.mx)

## Introducción

México, como varios países de América Latina, es multicultural y plurilingüe. El informe *Miradas 2015* de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), coordinado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), documenta que México es el país con más población indígena de América Latina, pues en 2010 era de 11.5 millones, con 6.9 millones de hablantes de lengua indígena. En ese año, en nuestro país habitaban 42% de los indígenas de toda la región y 51.1% de los hablantes.

La Encuesta Intercensal llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2015, por su parte reporta que 21.5% de los mexicanos, es decir, uno de cada cinco habitantes, se consideran indígenas. Esta realidad multicultural y plurilingüe de México no puede ser ignorada por las políticas públicas. Ello incluye a la educación y a la evaluación educativa. Una y otra habrán de encontrar formas de incorporar el enfoque intercultural.



Una evaluación educativa con dicho enfoque es la que parte de reconocer y valorar la diversidad cultural y lingüística que existe en determinado territorio. Desde esta mirada se concibe que esta evaluación debe servir, además de para conocer los niveles de logro académico de los sujetos evaluados, para comprender y atender esta pluralidad de realidades. Ello significa que la evaluación —al igual que la educación— no debe partir de supuestos falsos con respecto a una población homogénea, porque ello conduciría a simplificar artificialmente una realidad compleja.

### El enfoque intercultural en la evaluación de los alumnos

La evaluación estandarizada de logro de aprendizajes de alumnos es solamente una forma de evaluar, que no puede ser intercultural pero que sí puede evitar discriminar a las poblaciones que pertenecen a las culturas minoritarias.

Frente a este enfoque intercultural, analicemos, por ejemplo, el caso del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), la prueba que elabora el INEE para medir de forma estandarizada el logro escolar de los alumnos. Para asegurar lo anterior, PLANEA asume tres definiciones/procedimientos:

1. El primero es que esta prueba, a diferencia de ejercicios anteriores de evaluación de logro escolar, no tiene consecuencias en los ingresos de los docentes ni busca publicar el orden que guardan las escuelas en cuanto al logro de aprendizaje de sus alumnos (*ranking*). De esta forma, los resultados deben servir, además de para rendir cuentas sobre el logro escolar de los diferentes tipos de modalidades educativas, para descubrir inequidades que hay que atender desde el sistema educativo y las zonas escolares. Si no existiera una prueba estandarizada que también evaluara a los pueblos indígenas, careceríamos de un instrumento para conocer nuestras desigualdades en cuanto a resultados educativos y, por lo mismo, de la evidencia para construir orientaciones claras de política educativa que busquen disminuirlas.
2. El segundo es que PLANEA se centra en los aprendizajes fundamentales que todo niño o joven debe conocer y saber hacer para comprender el mundo e interactuar con los demás. Estos aprendizajes son independientes de la cultura a la que se pertenezca, y permanecen a pesar de los cambios curriculares. Así, los resultados de PLANEA

deben servir a los maestros, padres de familia y estudiantes de los grupos minoritarios para conocer lo que han logrado, así como lo que no han podido aprender a pesar de que tendrían que haberlo hecho, dado que se trata de aprendizajes fundamentales para la vida. Esta información generada por medio de PLANEA debe propiciar el diseño de estrategias, tanto para la escuela, como para el propio docente, con el fin de atender los saberes necesarios para todos los niños y jóvenes, dependiendo del grado que cursen, y que no están siendo debidamente abordados.

3. El tercero es que PLANEA se construye aplicando un protocolo de validez cultural diseñado para evitar un sesgo cultural en los reactivos de las pruebas. Dicho protocolo consiste en los siguientes pasos:
  - a) Elaboración de la tabla de especificaciones, que cuenta con la participación de antropólogos, lingüistas y docentes indígenas;
  - b) Definición de las poblaciones que participarán en las evaluaciones, tomando en cuenta la diversidad cultural, lingüística y socioeconómica del país;
  - c) Cuidado de la información gráfica y contextual incluida en los reactivos;
  - d) Inclusión de antropólogos, lingüistas y maestros indígenas en los equipos que elaboran y validan los reactivos;
  - e) Revisión de la presencia de sesgo cultural en los reactivos por un equipo de jueces abocado específicamente a la tarea;
  - f) Piloteo de los reactivos que sobrerrepresentan a las poblaciones de culturas y lenguas minoritarias;
  - g) Aplicación de análisis estadísticos de sesgo, y
  - h) Conducción de estudios de *generalizabilidad* para distintos grupos poblacionales.<sup>1</sup>

Con estas definiciones/procedimientos se pretende asegurar que se compara lo que está en posibilidad de ser comparado, y que lo que se mide es válido, porque refleja una realidad que no está filtrada por el sesgo cultural de los contenidos de las pruebas.

Puesto que el logro educativo tiene resultados muy desiguales, y debido a que los estudiantes de escuelas indígenas y los pertenecientes a grupos culturales minoritarios generalmente obtienen resultados muy por debajo de lo



deseado, la posibilidad de ofrecer información libre de sesgo cultural, que permita hacer comparaciones y revelar el tamaño de las desigualdades no originadas por motivos de pertenencia a un grupo cultural diferente del mayoritario a nivel nacional es ya un paso importante. La información derivada de estos ejercicios permite trabajar hacia una mayor equidad en el logro de conocimientos y habilidades que todos los estudiantes del país deben dominar.

Sin embargo, con lo anterior no se obtiene el enfoque intercultural en las pruebas de logro, sino que apenas se asegura que éstas no discriminen por la pertenencia a grupos culturales distintos. Tampoco se atienden los aspectos vinculados con la diversidad lingüística ni las dificultades que pueden tener los alumnos cuya lengua materna no es el español.

Es difícil esperar que las pruebas estandarizadas tengan un enfoque intercultural. Ellas miden lo *común*, es decir, lo que todo estudiante de determinada edad debe saber y saber hacer. Esto, sin embargo, no significa que no pueda existir un enfoque de este tipo en la evaluación de logro. Ello implica que se mida también lo *diferente*, lo que tendrá que ocurrir por dos vías:

1. Las organizaciones indígenas habrían de definir lo *diferente*, es decir, todo lo que los estudiantes deben aprender en la escuela que tiene que ver con su lengua y con su cultura. Sería deseable que dichas organizaciones se aseguraran de que esto diferente efectivamente se enseñe en las escuelas a las que asisten sus niños y jóvenes. Para ello, lo conveniente es que cuenten con apoyos necesarios para evaluarlo adecuadamente. Sin duda el INEE participaría comprometidamente en esta tarea.
2. Las escuelas y los docentes indígenas, por medio de la evaluación formativa de la escuela y de los alumnos, pueden dar cuenta de qué tanto progresan, tanto en lo *común* como en lo *diferente*, en la medida en que tengan claridad en lo que quieren lograr; establezcan estrategias pedagógicas, escolares y comunitarias para hacerlo; atiendan cotidianamente el registro de los avances, y retroalimenten a los alumnos, a sus familias y a la escuela respecto a lo que falta por lograr. El Instituto también se compromete a apoyar a las escuelas y a los docentes para aplicar esta evaluación formativa de sus propios objetivos educativos.

Es difícil esperar que las pruebas estandarizadas tengan un enfoque intercultural. Ellas miden lo *común*, es decir, lo que todo estudiante de determinada edad debe saber y saber hacer. Esto, sin embargo, no significa que no pueda existir un enfoque de este tipo en la evaluación de logro.

En esta búsqueda de una evaluación con enfoque intercultural, el INEE llevó a cabo una Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre la Evaluación Educativa en 2014. Se consultó a 49 comunidades de 30 pueblos indígenas en 18 entidades federativas. La consulta se llevó a cabo en la lengua en uso en la comunidad, con facilitadores hablantes de la lengua aprobados por las asambleas comunitarias. Participaron adultos, hombres y mujeres, y también niños, niñas y adolescentes. Se trató de un proceso cuidadoso en el que se destinaron dos meses a informar, dos propiamente a la consulta y dos más a la sistematización de los resultados. Las preguntas se agruparon en tres grandes temas generadores: *a)* lo que piensan de la educación que reciben; *b)* la educación que quisieran recibir, y *c)* la manera en que pudiera ser evaluada esa educación.

Los resultados son muy amplios y tratan aspectos muy diversos. Lo que se presenta a continuación es una síntesis relativa solamente a la evaluación de los aprendizajes, sobre lo que las comunidades dijeron acerca de este punto en particular:<sup>2</sup>

- Se plantea una evaluación del aprendizaje de contenidos, incluyendo la lengua indígena y demás elementos de la cultura comunitaria, así como de las actitudes y los comportamientos, entre estos últimos, la participación en las prácticas comunitarias.
- La evaluación debe adaptarse al contexto de los estudiantes.
- Se propone que no sólo se apliquen exámenes sino formas múltiples de evaluación que permitan una mejor aplicación de los aprendizajes: evaluaciones orales, escritas, de ejecución, observación de actitudes. También que las evaluaciones se lleven a cabo dentro y fuera del aula; de manera individual y colectiva; frente a los padres de familia y la comunidad.
- Se deben incluir autoevaluaciones y evaluaciones entre pares.
- Se hace énfasis en que la evaluación debe servir para mejorar el trabajo escolar.
- Además de los maestros, los padres de familia también deben participar en esta evaluación, para lo cual deben estar informados sobre los propósitos educativos.

### Comentario final

Hemos hablado de tres medidas necesarias para que la evaluación de logro escolar tenga un enfoque intercultural. La primera es asegurar que las pruebas estandarizadas carezcan de sesgo cultural. La segunda, que las organizaciones indígenas asuman el derecho que les otorga el artículo 14 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas a la educación en su propia cultura y su propio idioma y que, una vez definida la educación que desean, puedan evaluar su logro. La tercera es que los docentes que trabajan con poblaciones indígenas cuenten con herramientas para llevar a cabo evaluaciones formativas, con participación comunitaria, con el fin de monitorear los aprendizajes de lo *común* y de lo *diferente*, y procurar su logro con equidad.

Todo ello supone utilizar la evaluación para mejorar la calidad de los aprendizajes y la equidad en la distribución del logro escolar, así como para fortalecer las lenguas y las culturas cuya presencia nos define como un país multicultural y plurilingüe.

Pero, desde la perspectiva del enfoque intercultural en educación, falta una medida más que, sin duda, amerita un tratamiento más amplio: la necesidad de evaluar, por

medio de pruebas estandarizadas y de la evaluación formativa, la medida en que la diversidad cultural y lingüística del país es conocida, respetada y valorada por toda la población.

Conocer, respetar y apreciar la diversidad cultural de nuestro país es un propósito educativo contenido en las finalidades de nuestro currículo e indispensable para combatir el racismo, la discriminación y la desigualdad. €

- 1 La generalizabilidad permite medir la fiabilidad de una prueba por medio de la cuantificación de la importancia de cada una de sus fuentes de variabilidad.
- 2 La Consulta también reúne información acerca de cómo deben evaluarse los docentes, el director y la escuela misma. Además, es abundante en reconocer lo valiosa que es la educación que reciben, pero también en hacer ver lo que falta: notablemente, la enseñanza de la lengua y la cultura propias, así como de los valores comunitarios. Las comunidades describen con mucha claridad la educación que quisieran recibir y cómo les gustaría que la escuela se vinculara con ellas. El informe completo está disponible en <http://goo.gl/OtBYbw>

### Referencias

- INEE (2015). *Resultados de la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre la Evaluación Educativa: informe orientado a la política educativa*. México: INEE. Recuperado el 22 de marzo de 2016 de <http://goo.gl/otBYbw>
- INEGI (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. Recuperado el 22 de marzo de 2016 de <http://goo.gl/tcFnNm>
- OEI (2015). *Miradas sobre la educación en Iberoamérica 2015: educación de los pueblos y comunidades indígenas (originarios) y afrodescendientes*. Madrid: OEI. Recuperado el 22 de marzo de 2016 de <http://goo.gl/g3Vf8I>
- ONU (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Recuperado el 22 de marzo de 2016 de <http://goo.gl/Bdesb>
- Zúñiga, M. E. y Montero, E. (2007). Teoría G: Un futuro paradigma para el análisis de pruebas psicométricas, en *Actualidades en Psicología*, Vol. 21, No. 108. Costa Rica: Universidad de Costa Rica. Recuperado el 22 de marzo de 2016 de <http://goo.gl/Sh3tyn>

**E**l Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME) es un insumo fundamental para la elaboración del Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) 2016-2020 porque apuesta al desarrollo de nuevas interacciones y roles entre los actores del SNEE para incentivar la colaboración entre procesos de evaluación vigentes, y el uso y transformación de los resultados obtenidos en conocimiento útil para diseñar acciones de mejora en los distintos ámbitos de la educación obligatoria.

Su desarrollo permitirá establecer proyectos, objetivos, acciones y metas de evaluación para la mejora en la educación básica (EB) y la educación media superior (EMS) en cada entidad. Así, mediante la regulación de la política de evaluación local, con apoyo del Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación Educativa (DR PNEE):

- se guiará la implementación articulada de acciones de evaluación entre el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y las autoridades educativas estatales (AEE);
- se incluirán acciones de colaboración y coordinación entre el INEE y las AEE para dar soporte a la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), las acciones estatales de evaluación y otras que se determinen útiles para la mejora, y
- se definirán metas factibles de lograr al 2020.

### Finalidad

Busca ser un instrumento de planeación para el análisis y la orientación de acciones de evaluación y mejora educativa que respondan a las necesidades locales. Por ello, es útil y estratégico para que cada entidad:

- a) Dé cuenta de la política educativa y de intervenciones públicas nacionales y estatales orientadas a la mejora de la educación, así como de acciones todavía pendientes y necesarias para solventar un déficit educativo.

- b) Identifique los esfuerzos y tareas relativas a la función de evaluación, las áreas de oportunidad y la definición de rutas de trabajo.

- c) Articule acciones evaluativas de mejora por medio de la definición de estrategias de difusión y uso de los resultados de la evaluación enfocadas en la calidad y equidad de la educación.

## GUÍA BÁSICA DEL PROGRAMA ESTATAL DE EVALUACIÓN Y MEJORA EDUCATIVA

### Lo que debe privilegiarse en su desarrollo

Lógicas horizontales y colegiadas de relación institucional que permitan integrar las prioridades de las AEE para construir proyectos y acciones de evaluación apoyadas en los insumos existentes, que atiendan necesidades de información de la alta dirección, de las estructuras intermedias de asesoría y acompañamiento a las escuelas, y de los directivos y docentes.

### Bases y ámbitos de intervención

El marco que orienta la elaboración del PEEME en cada entidad, al cual los equipos estatales podrán incorporar los elementos que identifiquen como fundamentales, deriva de los tres ámbitos de intervención de la PNEE:

- **De lo nacional a lo local:** insumos y acciones de evaluaciones necesarias que responden a consensos en torno a una agenda nacional integrada en siete ejes de la PNEE establecidos en su Documento Rector.
- **De lo local a lo nacional:** intervenciones y acciones de las AEE definidas con base en las necesidades educativas y de evaluación locales.
- **Lo propiamente escolar:** acciones que las AEE definan por medio de la organización y operación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), las estructuras intermedias y los Consejos Técnicos Escolares y de Zona. Esto con el fin de apoyar las prácticas de evaluación interna en las escuelas y la interpretación y el uso de evaluaciones externas, para coadyuvar a la mejora y al fortalecimiento de la autonomía escolar.



### Los insumos y equipos estatales

La construcción del Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa está a cargo de cada entidad federativa y se apoya fundamentalmente en la Guía para el diseño y elaboración del PEEME, con el acompañamiento y asesoría del INEE. Es construido con la participación de los responsables de evaluación, de planeación, de los Organismos Públicos Descentralizados, del Servicio Profesional Docente (SPD), así como de la mesoestructura de la entidad y de los responsables del SATE, de tal forma que este equipo determine como prioridades:

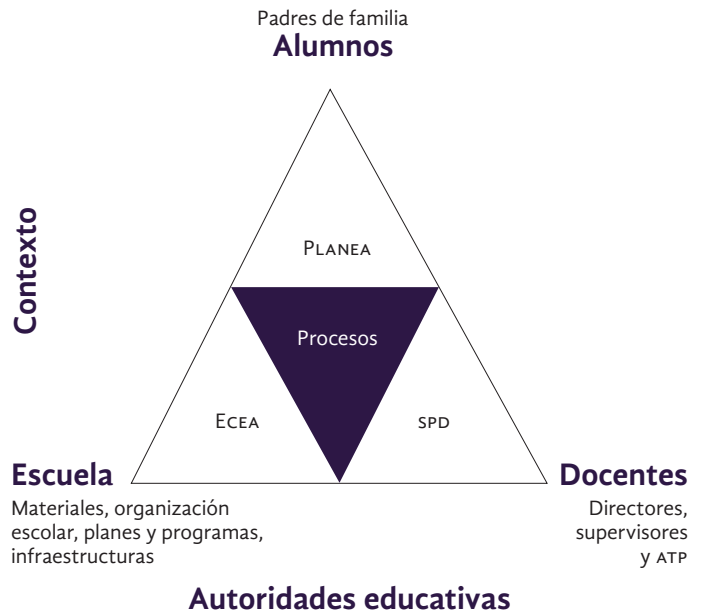
- el desarrollo de evaluaciones a iniciativa local;
- los esfuerzos enfocados a la evaluación de otros componentes del Sistema Educativo Nacional (SEN);
- las evaluaciones nacionales e internacionales;
- las áreas de oportunidad vinculadas con los ejes de la PNEE.

### Acciones de evaluación educativa en los PEEME

Para que las AEE estén en posibilidad de dar cuenta de la política educativa y las intervenciones públicas bajo su responsabilidad, e identifiquen los esfuerzos y tareas de la función de evaluación, los PEEME contemplan tres ámbitos sobre los cuales pueden desarrollarse tantas acciones o PROEME como sea necesario (ver esquema 1), de la siguiente forma:

- de procesos**, donde se ubica la mayor área de oportunidad de los PEEME, pues permiten evaluar interacciones entre los diversos componentes del SEN, ya sea que éstas tengan lugar en el aula, la escuela, la zona escolar, el subsistema o el sistema educativo local; aquí también se ubica la organización escolar para identificar si las escuelas cuentan con condiciones básicas para el aprendizaje, así como su operación y funcionamiento, de acuerdo con la Evaluación de las Condiciones básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) o por medio de evaluaciones locales;
- de logro educativo** de estudiantes, inscrito en el Plan Nacional de Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) o a través de evaluaciones propias de las entidades;
- de componentes**, aquí consideramos a docentes, directivos, asesores técnico pedagógicos, supervisores, la infraestructura, los materiales y métodos educativos, la organización escolar, los sistemas de información y las políticas y programas.

### Esquema 1. Menú de posibles acciones de evaluación educativa (componentes, procesos y resultados)



Fuente: Elaboración propia UNPE-INEE.

### Tiempos y metodología

Para su formulación, se retoman las cinco regiones establecidas por la SEP, con el fin de que la autoridad local complemente acciones promovidas en el marco de la Reforma Educativa.

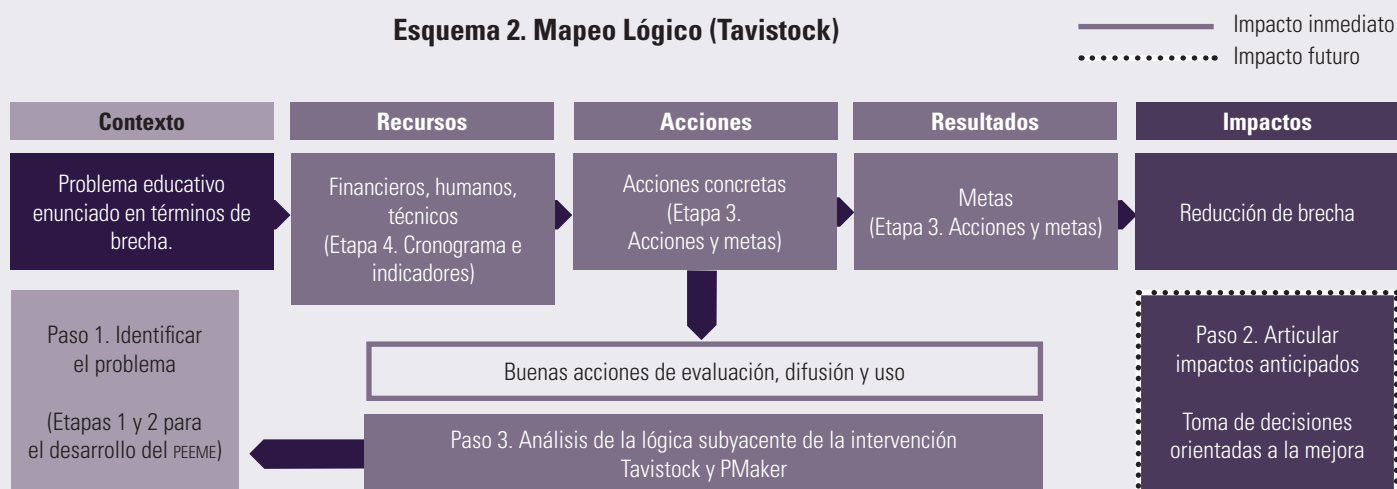
Para atender todas las reflexiones, análisis y definiciones sobre evaluación que las AEE consideren, su desarrollo avanza a partir de una metodología de cuatro etapas, que permite la construcción del diagnóstico, y la definición de proyectos, propósitos, acciones y metas anuales.

### Etapas de la metodología

Primera. Definición de problemas

a) Sistematizar información de un conjunto de indicadores clave (23 indicadores); b) análisis de brecha o desigualdad educativa de indicadores clave; c) jerarquización de problemas educativos; d) análisis causal (a través de los diagramas de Ishikawa y de causas críticas), y e) identificación de necesidades de evaluación en función de los problemas educativos.

Esquema 2. Mapeo Lógico (Tavistock)



Fuente: Elaboración propia UNPE-INEE.

## Segunda. Enunciación de Proyectos de Evaluación y Mejora Educativa (PROEME)

a) Selección de la necesidad de evaluación y definición de PROEME; b) ordenamiento de desarrollo e incorporación de los ejes de la PNEE; c) vinculación con el SATE, y d) definición de proyectos y propósito.

## Tercera. Metas y acciones del PROEME

a) Definición del impacto a largo plazo (mapeo lógico Tavistock); b) establecimiento de resultados en términos de metas (corto y mediano plazo); c) desarrollo de la secuencia ordenada de acciones; d) identificación de recursos necesarios para llevar a cabo las acciones establecidas; e) análisis de actores involucrados (Stakeholder Analysis), y f) corroboración de la lógica causal subyacente.

## Herramientas para el diseño del PEEME

**Mapeo Lógico (ML).** Es una herramienta metodológica que permite incorporar, sistematizar y ordenar información valiosa de un proyecto. En el marco de la PNEE, cada PROEME se diseña a partir de características, necesidades y desafíos locales de cada entidad, sobre la base de un diagnóstico. Es útil para prever posibles impactos inmediatos y futuros frente a los problemas educativos (esquema 2).

El ML ha permitido a los equipos estatales responsables de la elaboración del PEEME definir acciones de evaluación orientadas a la mejora educativa.

**Análisis de involucrados (Stakeholder Analysis).** A través del Policy Maker (PM), esta herramienta es utilizada

para analizar la información sobre la oposición y el apoyo que puede provocar la implementación de algún plan, proyecto, cambio o política. Permite sistematizar a los actores involucrados que pueden movilizarse o movilizar algo para afectar positiva o negativamente la implementación del PROEME (esquema 3), clasificándolos por su nivel de afectación o beneficio frente al proyecto.

El análisis, que debe desembocar en una estrategia tanto para enfrentar la oposición como para aprovechar la sustentación, tiene un doble objetivo en el desarrollo de los PROEME: a) detectar ex ante las resistencias, la oposición y los obstáculos que los involucrados perjudicados —o que se perciben a sí mismos como tales— pueden poner a la implementación del proyecto, y b) definir estrategias que permitan reorientar sus acciones. €

Esquema 3. Percepción de los involucrados

	Se perciben como			
	Beneficiados		Perjudicados	
Resultan realmente	1. Beneficiados	2. Perjudicados	3. Perjudicados	4. Beneficiados

¿Le gustaría conocer más acerca de los PEEME? Consulte el suplemento especial de la *Gaceta* No. 4: "El SNEE y la Política Nacional de Evaluación de la Educación: avances y perspectivas" o visite el micrositio de la PNEE en el portal del INEE ([www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)). ¿Tiene dudas? Escriba a [pnee@inee.edu.mx](mailto:pnee@inee.edu.mx)

# ¿Qué opinan los pueblos y las comunidades indígenas sobre el funcionamiento del sistema educativo?

La Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre la Evaluación Educativa 2014, del INEE, buscó documentar la percepción de las comunidades sobre el funcionamiento del sistema educativo y recabar sus propuestas de mejora para el diseño de una política nacional de evaluación.

## Síntesis de las opiniones recibidas



### Sobre las necesidades educativas

Se pide educación incluyente, de calidad y justa, que valore y resalte la cultura y la lengua de la comunidad, que integre y habilite a los pueblos indígenas para participar en un diálogo simétrico con el contexto nacional y global:

Que la enseñanza de los contenidos escolares básicos responda y dialogue con las necesidades locales. Que se enseñe la lengua y en la lengua indígena.



Que se promuevan valores comunitarios y se recuperen e incorporen prácticas de enseñanza, conocimientos y saberes locales que apoyen el fortalecimiento y supervivencia de la cultura.



Que el personal de la escuela valore a la comunidad, hable o conozca la lengua, genere vínculos y participe en las prácticas culturales comunitarias.



Que los docentes tengan una buena formación, dominio de los contenidos y de la lengua madre, actitud positiva hacia la enseñanza y capacidad didáctica para la enseñanza de segundas lenguas.



Que la comunidad participe con la escuela en asuntos sustantivos como la enseñanza, la evaluación y la supervisión.



Que los directores cuenten con la formación adecuada, supervisen los planes de estudio y orienten, acompañen y evalúen a docentes y alumnos.



Que haya más materiales bilingües con identidad comunitaria y que lleguen en cantidad suficiente, oportunamente y en buen estado.



Que se enfatice el aprendizaje de calidad en español, matemáticas, deportes, nuevas tecnologías e inglés.

Que se administren eficientemente los recursos, se hagan las mejoras necesarias y se rindan cuentas.



Que los docentes reconozcan la diversidad de sus estudiantes y planeen en función de ella.

Que se promueva una educación bilingüe, en la lengua de la localidad y en español.

Que el personal de la escuela escuche las necesidades, propuestas y quejas de los padres de familia y los oriente.





# Participaron

asambleas comunitarias de **49 comunidades indígenas tradicionales de 18 entidades federativas**, donde habitaban 53 460 personas.



**40** variantes lingüísticas pertenecientes a **27** agrupaciones y a **8** familias lingüísticas.



Un total de **21 364** niñas, niños y adolescentes (NNA) estudiaban en las **comunidades consultadas**.



## Sobre la educación

Se valora el sentido de la escuela como institución, así como el currículo y los contenidos, pero se percibe desvinculada de la comunidad:

No se reconocen los valores, tradiciones, lengua y cultura de la comunidad.

Los alumnos, padres de familia y comunidad se sienten discriminados por el personal educativo.

La participación comunitaria en la escuela se reduce al apoyo material y económico y restringe su involucramiento en aspectos formativos.

La escuela no cuenta con condiciones dignas para su funcionamiento: infraestructura, equipamiento, falta de preparación de los docentes, desconocimiento de la lengua, incumplimiento de calendarios y horarios.

Se desincentiva el interés de los NNA por conocer, participar y difundir la cultura de la comunidad.



## Sobre la evaluación

Se requiere evaluar de manera integral y justa a todos los niveles, tomando en cuenta los contextos. La evaluación debe servir para mejorar el trabajo escolar.

Incluir variedad de formas de evaluar que permitan mejorar la apreciación de los aprendizajes: orales, escritas, de ejecución y de observación de actitudes; dentro y fuera del aula; individuales y colectivas; frente a los padres de familia y la comunidad; autoevaluación y evaluación entre pares.

Evaluar a los directores a partir del funcionamiento de las escuelas: cumplimiento docente, aprendizaje de los estudiantes (incluyendo el aprendizaje de la cultura y valores de la comunidad), mejora de la infraestructura y vinculación con la comunidad.

Evaluar aprendizajes de contenidos nacionales y comunitarios; incluir el conocimiento de la lengua.

Evaluar a los docentes desde la formación hasta la participación comunitaria, pasando por su desempeño en el aula y sus actitudes.

Contemplar un ejercicio de rendición de cuentas del director a las comunidades sobre el desempeño de los docentes, el avance de los alumnos y el estado de la escuela.

Observar las condiciones físicas de la escuela, número de docentes en relación con el número de estudiantes, cumplimiento de la normatividad y vinculación escuela-comunidad.

¿Le gustaría conocer más sobre la Consulta?  
Vaya a las páginas 25 y 34 de esta Gaceta.

# Consultar a pueblos y comunidades indígenas sobre la educación y su evaluación

“¿Por qué hasta ahora nos consultan?”, era lo primero que preguntaban en varias comunidades cuando recibían la invitación a participar en la consulta llevada a cabo por el INEE en 2014, con la estrecha colaboración de la Universidad Pedagógica Nacional, la organización civil Cañuela y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Este texto cuenta la historia.

RAQUEL AHUJA SÁNCHEZ

Directora General de Evaluación de la Oferta Educativa (DGEOE) del INEE  
*rahuja@inee.edu.mx*

HUMBERTO RIVERA NAVARRO

Director de Evaluación y Diversidad DGEOE  
*hrivera@inee.edu.mx*

MARÍA TERESA MELÉNDEZ IRIGOYEN

Subdirectora de Evaluación y Atención Educativa a la Diversidad DGEOE  
*mmelendez@inee.edu.mx*

## Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional

### Antecedentes

La Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre Evaluación Educativa fue una de las primeras cinco acciones impulsadas por la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) después de haber obtenido su autonomía.



En este proyecto estratégico se concretaban los principios que la misma Junta había definido para orientar la actuación institucional en materia de evaluación educativa (INEE, 2015a): *a)* mejora educativa; *b)* equidad; *c)* justicia; *d)* reconocimiento, valoración y atención a la diversidad, y *e)* participación.

La Consulta comenzó a diseñarse en el segundo semestre de 2013, con la recuperación de dos situaciones ocurridas en 2011: la Resolución por Disposición 1/2011 del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED, 2011) de discriminación indirecta por lengua, condición social y origen étnico de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), y el reconocimiento que en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se otorgó a los tratados internacionales en materia de derechos humanos firmados por el país.

En este marco, en septiembre y noviembre de 2013 el INEE trabajó con maestros, académicos e intelectuales in-

dígenas y no indígenas para establecer objetivos, metodología y comunidades participantes de la Consulta. En estas primeras reuniones se acordó que la selección de estas últimas obedecería a tres criterios: la densidad de población indígena y los distintos niveles de fortalecimiento cultural y de vitalidad de las lenguas originarias; el tipo de relación entre la escuela y la comunidad, y la ubicación geográfica de las comunidades. Finalmente, las comunidades consultadas fueron 49 en 18 estados, con lo que se abarcaron 27 lenguas nacionales indígenas.

### Objetivos

La Consulta fue un proceso participativo y sistemático entre sus coordinadores, los facilitadores y las propias comunidades. Su objetivo general fue documentar la manera en que las comunidades comprenden y definen la buena enseñanza, las prácticas docentes, los contenidos y las formas de evaluación con las que se debería dar seguimiento al trabajo que desarrollan las escuelas, con el fin de contar con información básica en el proceso de diseño de una política de evaluación estandarizada en algunos aspectos (mínimos comunes a todos los mexicanos) y diferenciada en otros (máximos diferentes pertinentes para diversas culturas o contextos). Se contempló también que, a partir de esta experiencia, se elaboraría un protocolo de consulta indígena.

### Metodología

La Consulta se organizó en tres fases:<sup>1</sup>

**1. Informativa (febrero y marzo de 2014).** Entrega de una invitación formal del INEE a las comunidades preseleccionadas para participar; realización de asambleas y designación de un facilitador del proceso consultivo en la comunidad, el cual preferentemente debía ser parte de la misma o, cuando menos, hablar su lengua.

**2. Consulta propiamente dicha (abril y mayo de 2014).** Discusión en asambleas de 17 preguntas generadoras previamente traducidas por los facilitadores a la lengua de cada comunidad. Se llevaron a cabo talleres diseñados para niñas, niños y adolescentes (NNA) con el propósito de que también expresaran libremente lo que pensaban de la educación que reciben, su evaluación y cómo les gustaría que fuera, a través de una metodología de dibujo, fotografía y juego. Además, en algunas comunidades se organizaron reuniones específicas con mujeres y ancianos.

**3. Sistematización y devolución de la información (mayo y junio de 2014).** Sistematización y análisis de la información obtenida en la fase previa, elaboración y validación de un informe comunitario con los resultados tanto de las asambleas como de los talleres de NNA y de otros grupos.

#### Aspectos relevantes de la metodología de la Consulta

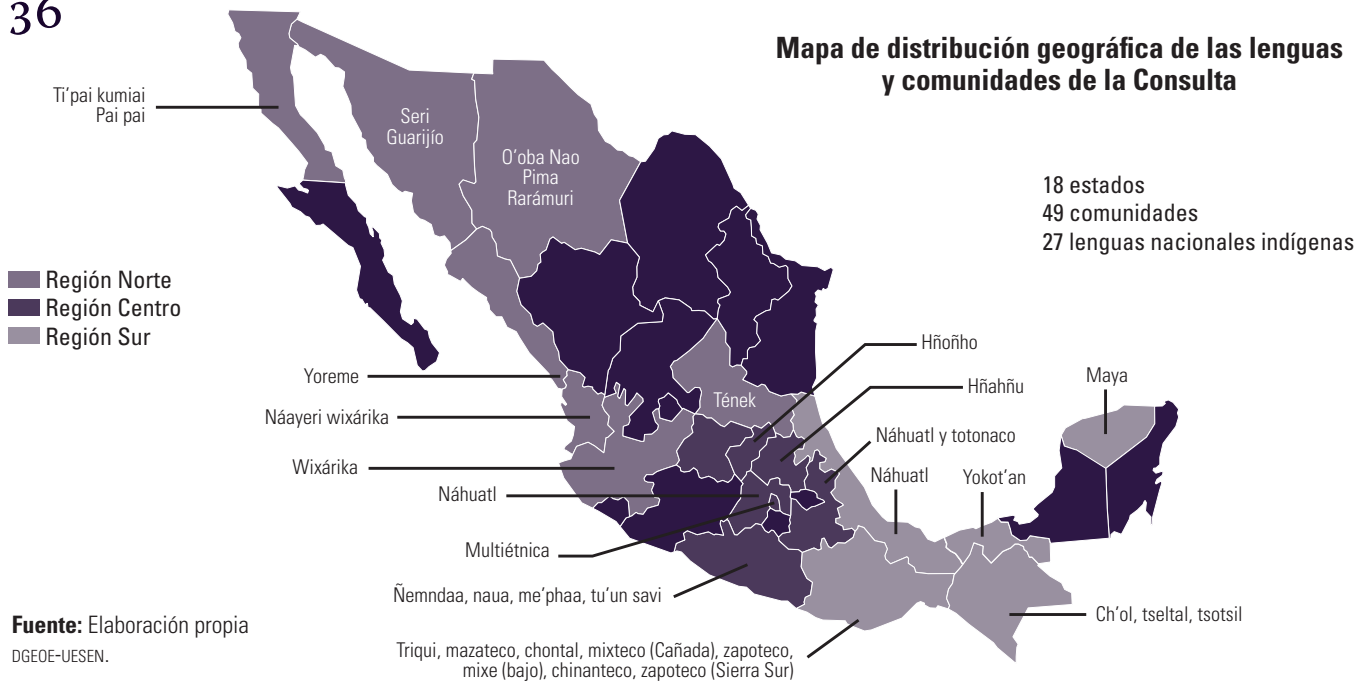
*a)* Apegada a los principios del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en materia de consulta indígena; *b)* realizada en la lengua en uso de las comunidades por facilitadores designados por ellas mismas, quienes participaron en procesos formativos para la implementación de cada fase; *c)* el sujeto de la Consulta fue la comunidad, la cual discutió en asamblea sobre la educación y su evaluación; *d)* se aseguró la participación de NNA, para quienes se diseñó una metodología específica, y se promovió particularmente la participación de mujeres y ancianos; *e)* la Consulta se llevó a cabo antes de modificar la acción pública, con el fin de contar con elementos de las propias comunidades para su diseño; *f)* se integró un equipo técnico de seguimiento conformado por titulares y directores de instituciones gubernamentales (de nivel federal y estatal) y representantes de organismos internacionales, así como observadores nacionales e internacionales, y *g)* en la última fase se llevaron a cabo talleres regionales en donde los facilitadores y una autoridad de cada comunidad participante discutieron abiertamente sobre la metodología y los resultados.

Los retos más importantes tuvieron que ver con factores externos —naturales, sociales y políticos— e internos, que impedían una amplia participación de los miembros de las comunidades.

#### Resultados<sup>2</sup>

Los resultados que destacan por su consistencia entre las comunidades y su importancia argumentada son los siguientes:<sup>3</sup> *a)* vínculos fortalecidos entre la escuela y la comunidad donde ésta participe en lo académico y no sólo con aportaciones económicas u organizando actividades recreativas; *b)* docentes que se involucren con la comunidad, hablen su lengua e incorporen los conocimientos locales, además de los contenidos establecidos como





nacionales, en los procesos de enseñanza y aprendizaje; *c*) escuelas que fortalezcan valores colectivos (cooperación, solidaridad, etcétera) en sus alumnos, por encima de una visión individualista (competencia, desarrollo personal, etcétera); *d*) una educación bilingüe, lo que implica no sólo la enseñanza *de* y *en* la lengua materna, sino también la revalorización de ésta como elemento fundacional de la cultura comunitaria, así como resolver la desubicación lingüística de los docentes y factores asociados a su formación; *e*) espacios escolares dignos, con infraestructura y equipamiento de calidad; *f*) funcionamiento regular de las escuelas, a las que asistan los docentes el tiempo de enseñanza establecido y ofrezcan un trato respetuoso a los estudiantes y a los padres de familia, y *g*) evaluaciones periódicas en las que participen los padres de familia y la comunidad, y evalúen la lengua y los conocimientos locales; que los conocimientos adquiridos en la escuela sean evaluados en las prácticas domésticas y comunitarias; que haya diversificación en las formas de evaluar (observaciones de desempeño, evaluaciones orales, coevaluación, autoevaluación), y que sean llevadas a cabo por personas que conozcan el contexto de la comunidad.

Con el objetivo de validar estos resultados con más comunidades, en 2015 se socializó la información en 174 comunidades adicionales de 22 estados, en 55 lenguas y 97 variantes dialectales. Estas nuevas comunidades suscribieron las preocupaciones generales de las primeras 49 y ampliaron el panorama de la diversidad de retos que se plantean al Sistema Educativo Nacional en función de los diferentes contextos sociolingüísticos. Para contar con el

punto de vista de los docentes de las comunidades en las que se realizó la Consulta en 2014, se tuvieron sesiones de discusión con ellos, así como con docentes de localidades cercanas.

### ¿Qué representan los resultados para la política educativa en México?

Los adultos y NNA que estuvieron en las asambleas comunitarias y en los talleres identifican las carencias materiales de sus planteles, las insuficiencias e incumplimientos del personal docente y el distanciamiento del currículo respecto de su cultura. Ven estos fenómenos de diferentes maneras, pero nunca con resignación.

Para las comunidades consultadas, la escuela no es una instancia proveedora de servicios que responde a las familias individuales con hijos inscritos; para ellas, los NNA, como cualquier miembro de la comunidad, son interés y responsabilidad de la comunidad en su conjunto. Bajo esta concepción, una relación orgánica escuela-comunidad indígena no puede tener como interlocutor único a la Asociación de Padres de Familia o al Consejo Escolar de Participación Social.

Las comunidades depositan en la escuela expectativas fuertes. No se trata solamente de educar a los NNA para que desarrollen las competencias contempladas por el currículo nacional y puedan obtener un empleo; se espera también que, gracias a esa educación, sean capaces de participar en la vida comunitaria de manera productiva. Y, más allá, que la escuela sea un espacio de desarrollo del conocimiento comunitario que conjugue tanto los saberes tradicionales



locales como los de la cultura nacional y global. Esto las lleva a demandar pertinencia, adecuación a las necesidades e intereses locales, respeto e inclusión de sus saberes.

La aspiración a que la escuela enseñe su lengua originaria no se puede satisfacer en comunidades con una lengua vital por la misma vía que en una en la que está en desaparición. Al emprender el diálogo de los saberes escolares con los locales, los docentes deben partir del conocimiento de cada cultura particular y evitar prejuicios e idealizaciones empobrecedoras. En atención a que los pueblos indígenas tienen perspectivas y valores particulares (y diferentes de pueblo a pueblo y de comunidad a comunidad), pero también necesidades e intereses comunes a los no indígenas, la Administración Pública necesita abandonar la idea de que son poseedores de una esencia inmutable en el tiempo y en el espacio, que al mismo tiempo es inconmensurable con quienes no son indígenas.

El diálogo de los funcionarios con las comunidades no debe terminar en una consulta con resultados nacionales, sino ser un proceso permanente.

### Compromisos del INEE a partir de la Consulta

Los planteamientos de las comunidades expresados en la Consulta dieron pie a profundizar en el análisis de la problemática educativa documentada en la investigación, así como a la revisión de la acción pública. Estos insumos conducirán a la emisión por parte del INEE de directrices de política educativa orientadas a mejorar la educación indígena, con especial énfasis en su pertinencia.

Por otro lado, los resultados están siendo tomados en cuenta en la definición de criterios técnicos de validez cultural (cfr. Schmelkes, 2015), de manera que los instrumentos de evaluación que desarrolle o supervise el Instituto minimicen sesgos y contribuyan a disminuir la inequidad en la evaluación.

Un compromiso más que el INEE adquiere es aplicar y promover evaluaciones que visibilicen las brechas educativas entre la población indígena y no indígena (por ejemplo, OEI, 2016), tanto en comunidades tradicionales como en otros contextos, así como proporcionar información para fundamentar políticas educativas que reconozcan y atiendan la diversidad, y fomenten el reconocimiento y aprecio de la misma. €

- 1 Los periodos establecidos para cada una fueron orientadores de la Consulta; sin embargo, se flexibilizaron de acuerdo con las dinámicas de las comunidades.
- 2 Estos resultados se pueden consultar en INEE, 2015b y 2016. Asimismo, los informes de cada comunidad están disponibles en <http://bit.ly/1sXH3RF>.
- 3 Estos resultados se refieren tanto a lo discutido y acordado en las asambleas con los pobladores adultos como a lo aportado por las niñas, niños y adolescentes en los talleres. Cabe señalar que los NNA se enfocaron, sobre todo, en los temas de infraestructura, funcionamiento regular de la escuela, enseñanza de la lengua originaria y su uso como vehículo de aprendizaje, aspectos de la evaluación y trato de los docentes.

### Referencias

- CONAPRED (2011). *Resolución por disposición 1/2011*. México: CONAPRED.
- INEE (2015a). *Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa*. México: INEE.
- INEE (2015b). *Resultados de la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre la Evaluación Educativa. Informe orientado a la política educativa*. México: INEE.
- INEE (2016). *Informe de resultados de la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre la Evaluación Educativa*. México: INEE (en prensa).
- OEI (2015). *Miradas sobre la educación en Iberoamérica 2015: educación de los pueblos y comunidades indígenas (originarios) y afrodescendientes*. Madrid: OEI. Recuperado de <http://goo.gl/h4QM03>
- OIT (2009). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el convenio Núm. 169 de la OIT*. Programa para promover el convenio Núm. 169 de la OIT (PRO 169). Ginebra: OIT.
- ONU (2008). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Recuperado de <http://goo.gl/Bdesb>
- Schmelkes, S. (2015). Hacia una evaluación con enfoque intercultural: experiencia en México, en *Tarea*. No. 89. Perú.



Visite el micrositio de la Consulta en:  
<http://www.inee.edu.mx>



Conozca el informe completo de la Consulta:  
<http://goo.gl/OtBYbw>



Video de la Consulta:  
<https://goo.gl/kTXkhh>

# La construcción de directrices para mejorar la educación de la niñez jornalera agrícola migrante: un proceso participativo

Con la aspiración de construir directrices que puedan contribuir a que los niños y niñas de familias de jornaleros agrícolas migrantes gocen completamente de su derecho a la educación, se recogieron voces de múltiples actores involucrados en el diseño, operación y evaluación de los programas educativos dirigidos a dicha población. En el presente texto, las autoras narran, paso a paso, este proceso de construcción participativa.

IRIS A. CERVANTES JARAMILLO

Directora de Directrices para la Mejora de Instituciones y Políticas (DDMIP) del INEE  
*icervantes@inee.edu.mx*

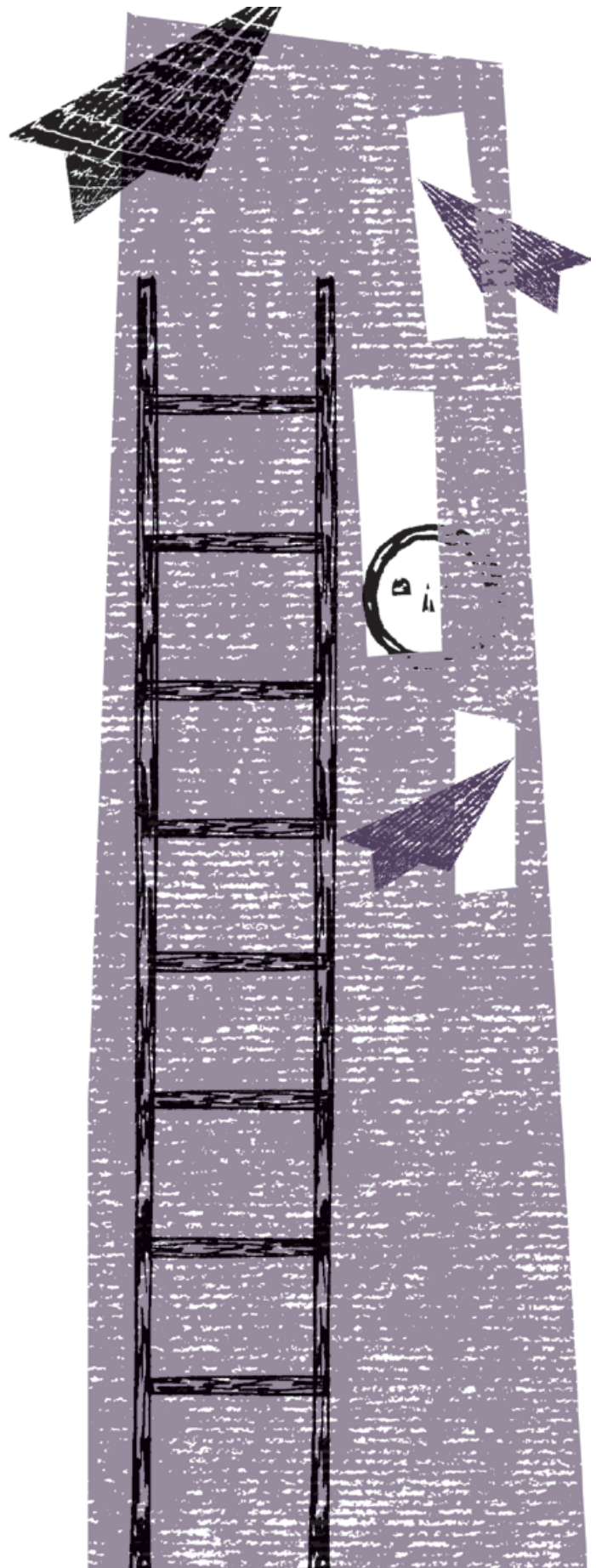
DANIELA DORANTES SALGADO

Subdirectora en la DDMIP del INEE  
*ddorantes@inee.edu.mx*

ANDREA TORRES WAKSMAN

Jefa de proyecto en la DDMIP del INEE  
*atorresw@inee.edu.mx*

**Unidad de Normatividad y Política Educativa**



*Soy migrante, indígena e hija de jornaleros, y soy un caso exitoso, estudié en la Universidad Iberoamericana becada por la Fundación Ford. A los migrantes, el sistema educativo no nos atrapa, nosotros lo tenemos que atrapar.*

Gloria Gracida, docente de telesecundaria en San Quintín, Baja California (INEE, 2015)

La reforma implementada en 2013 al artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) consigna que todo individuo tiene derecho a recibir educación y que el Estado debe garantizar la calidad en la educación obligatoria, misma que se conforma por los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media superior. Atender este mandato constitucional implica que todos los niños y niñas, a pesar de circunstancias adversas en lo personal, familiar o de contexto, deben poder asistir a la escuela y recibir un servicio educativo que favorezca su permanencia y promueva la mayor adquisición de aprendizajes significativos.

Pero la realidad de nuestro país indica que las desigualdades socioeconómicas se trasladan al ámbito escolar, ya que a varios se les ha privado de este derecho. De acuerdo con el Informe 2014 del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), algunos de los sectores más desaventajados son los que habitan en localidades rurales pequeñas, la población indígena, los niños de familias de jornaleros agrícolas migrantes, los que trabajan y los que tienen alguna discapacidad.

Las estadísticas demuestran que los esfuerzos en términos de legislación, presupuesto, acciones y programas encaminados a la disminución de las brechas que enfrentan estos grupos poblacionales no han sido suficientes. Por ello, es necesario indagar dónde están las fallas y cómo pueden ser revertidas, algo posible con el emprendimiento de evaluaciones sobre los alcances de las acciones de política pública.

Frente a distintas problemáticas educativas sobre las cuales el Instituto debe emitir directrices, se decidió que un tema prioritario era la educación dirigida a los niños, niñas y adolescentes (NNA) de familias de jornaleros agrícolas migrantes.<sup>1</sup> La Dirección General de Directrices para la Mejora de la Educación (DGDME) solicitó un estudio al Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, en el cual analizaron, a partir de diagramas de Venn,

las poblaciones con mayor urgencia de atención educativa. Éstas se agruparon en cuatro grandes categorías: rural, jornaleros agrícolas migrantes, indígena y urbano marginal. De cada una se analizó por qué su derecho a la educación se incumplía a partir del planteamiento de las 4-A propuesto por Katarina Tomaševski (INEE, 2014).

De acuerdo con dicho estudio, son los NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes quienes enfrentan las mayores limitantes en cuanto al cumplimiento de su derecho a la educación: entre 83 y 86% de ellos no asisten a una escuela. Hallazgo consistente con la investigación educativa que señala la situación de la niñez jornalera agrícola migrante como un problema crónico (Rodríguez, 2014) con características similares en investigaciones de 2000 y 2012, particularmente en cuanto a insuficiencia de infraestructura, malas condiciones laborales de los docentes, presencia de trabajo infantil e interrupción de trayectorias escolares.

Por tanto, el Plan de Emisión de Directrices para 2016 del INEE expone que mejorar la política educativa dirigida a la niñez jornalera agrícola migrante es una necesidad urgente e ineludible frente al avance hacia el cumplimiento del derecho a una educación para todos.

### **La construcción de directrices con mecanismos de interlocución con actores clave**

De acuerdo con el Modelo para la Construcción y Emisión de Directrices (INEE, 2015), éstas son recomendaciones que buscan orientar la toma de decisiones en materia de política educativa. Su validez se fundamenta en las conclusiones de las evaluaciones, en el conocimiento probado disponible sobre el tema en cuestión, en la revisión de las decisiones del pasado que han mostrado su pertinencia y efectividad, y en la legitimidad de su construcción, a partir de la interlocución con distintos actores clave sobre sus contenidos, alcances y viabilidad. Este modelo brinda la oportunidad de integrar el diálogo y la discusión con distintas instancias ligadas al diseño, implementación, evaluación, investigación o participación desde la sociedad civil, de manera previa a su emisión.

En el caso concreto de las directrices para mejorar la política educativa dirigida a NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes, la construcción se ha desarrollado en tres fases: 1) revisión de la literatura y de las evaluaciones educativas asociadas a la temática; 2) coordinación y desarrollo



de la evaluación externa de la implementación de la política educativa dirigida a ellos,<sup>2</sup> y 3) diálogo abierto con diversos actores para socializar la propuesta y recibir aportaciones u observaciones que la enriquecieran.

### **Las características de la niñez jornalera agrícola migrante y la atención educativa que recibe**

La primera fase permitió caracterizar a la población y al servicio educativo, así como elaborar las primeras hipótesis de las causalidades de la problemática, posteriormente sujetas a comprobación con los resultados de la evaluación. Esta etapa fue fortalecida con el seminario “Acciones y programas educativos dirigidos a la población infantil migrante jornalera e hijos de jornaleros”, que contó con la participación de expertos en el tema.<sup>3</sup>

Con base en el trabajo de esta fase, se sabe que la población infantil de familias jornaleras agrícolas migrantes se caracteriza por vivir en condiciones de alta vulnerabilidad y exclusión, expresadas en bajos ingresos familiares, falta de oportunidades para el desarrollo en sus lugares de origen y debilitamiento del tejido social. A estas características se suma el fenómeno del trabajo infantil como una agravante que, además de interferir en su derecho a la educación, también lo hace en su derecho a la salud, dado que el trabajo agrícola es calificado como de alto riesgo por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), principalmente en edades tempranas. Adicionalmente, las responsabilidades domésticas que asumen a corta edad con gran frecuencia les exigen tiempos que no dejan espacio para asistir, permanecer y aprender en la escuela.

Los jornaleros agrícolas migrantes se caracterizan por su pluriculturalidad y multilingüismos. Muestra de ello es que cerca de 40% proviene de una comunidad indígena y se identifican hablantes de 29 lenguas originarias (SEDESOL, 2011). Los campos agrícolas y las escuelas son espacios donde se encuentran adultos y niños provenientes de distintas regiones del país.

Desde hace poco más de treinta años, las autoridades educativas han impulsado distintas acciones para dar respuesta a las demandas y necesidades de esta población mediante el Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM), actualmente integrado al Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE), así como también a través del

Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y los servicios a jornaleros agrícolas entre 10 y 14 años, del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

Con la intencionalidad de ofrecer una educación con pertinencia cultural y lingüística, también se han impulsado esfuerzos a nivel de regulación curricular nacional mediante el establecimiento en el Acuerdo 592 de los Marcos Curriculares, cuyo objeto es asegurar enfoques de equidad y de atención a la diversidad en la educación dirigida a la niñez jornalera agrícola migrante.

Mientras que desde la política social se encuentran las acciones del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), por medio de becas para incentivar la asistencia a la escuela, recursos para infraestructura y servicio de guarderías; así como las acciones de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social para erradicar el trabajo infantil en los campamentos agrícolas mexicanos, a partir de distintivos y mecanismos de coordinación interinstitucional.

Sin embargo, los resultados educativos hablan por sí solos. En 2009, el promedio de escolaridad de los jornaleros migrantes de 15 años o más era de poco menos de la mitad del promedio nacional, de acuerdo con los últimos datos comparables (SEDESOL, 2011), además de que para el ciclo escolar 2014-2015, de una población infantil de familias jornaleras agrícolas migrantes que oscila entre 279 mil y 326 mil, solamente 46 mil niñas y niños asistieron a la escuela (INEE, 2016).

En este sentido, debe subrayarse que, a pesar de que se han llevado a cabo diversos esfuerzos para diseñar una política pertinente hacia la niñez jornalera agrícola migrante, el Estado mexicano no ha logrado una acción pública integral, articulada y, sobre todo, efectiva para atender este problema social. Más de 80 de cada 100 NNA que forman parte de una familia de jornaleros agrícolas migrantes no ejercen su derecho de recibir educación. Además, la primera fase develó que:

- a) No existe información actualizada que permita desarrollar un diagnóstico oportuno.
- b) Hay falta de conocimiento y de sensibilización sobre las características y requerimientos especiales que tiene la niñez jornalera agrícola migrante.
- c) La atención en el aula no es pertinente ni relevante para estos niños, tanto en términos de contenidos



curriculares como de intervención frente a un desfase académico y situación de extraedad.

- d) Las instalaciones de los servicios educativos son poco adecuadas y los docentes tienen condiciones laborales precarias.
- e) Hace falta coordinación efectiva entre la SEP, CONAFE y el INEA para atender a esta población.
- f) El funcionario público estatal es un actor clave en cuanto que, a mayor compromiso y agencia, más y mejores acciones locales se llevan a cabo.
- g) Es necesario fomentar la participación de la sociedad civil y el empresariado agrícola.

### **Distintas voces en la evaluación de la política educativa**

A partir de la revisión de las estadísticas, evaluaciones y estudios disponibles se identificaron las principales problemáticas que enfrenta este grupo de población. Además, se recogieron las voces de diferentes actores involucrados en diseño y puesta en marcha de los programas de atención educativa a estos niños y niñas de la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP, CONAFE e INEA; los responsables estatales de estos programas en seis estados de la República,<sup>4</sup> así como los líderes de organismos empresariales, integrantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC) con acciones de apoyo a esta población, figuras educativas y directores.

La evaluación de la política brindó nuevos elementos de suma utilidad para la construcción de directrices que no sólo fueran causalmente idóneas, sino factibles; entre ellos:

- La oferta educativa se ha estructurado dando respuesta principalmente a las demandas de determinados actores como los empresarios agrícolas que solicitan el servicio cuando existe un alto compromiso social, sus utilidades se lo permiten o requieren demostrar la ausencia de trabajo infantil en sus campamentos.
- Derivado de la promulgación de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) se enfrentan nuevos retos para cumplirla en el contexto de la atención a la niñez jornalera agrícola migrante.
- Se observa multiplicidad y falta de articulación entre los Sistemas de Control Escolar.
- Con la integración de siete programas presupuestarios en el PíEE se ha invisibilizado la problemática específica

A pesar de que se han llevado a cabo diversos esfuerzos para diseñar una política pertinente hacia la niñez jornalera agrícola migrante, el Estado mexicano no ha logrado una acción pública integral, articulada y, sobre todo, efectiva para atender este problema social.

de los NNA y se imposibilita conocer el gasto destinado a esta población.

- Disminuyeron considerablemente los recursos asignados al PíEE, ya que los presupuestos 2014 y 2015 fueron menores en más de 50% a la suma de lo recibido en 2013 por las siete estrategias que a partir de 2014 lo conforman.
- Se profundizó el entendimiento sobre la participación de OSC, tanto locales como internacionales, que colaboran en la atención de familias de jornaleros agrícolas migrantes en entidades como Sinaloa y Guerrero.

### **Diálogos para culminar una construcción participativa**

A partir de los hallazgos de la evaluación de política y la revisión documental se desarrolló una primera propuesta de directrices que fue socializada con miembros de la sociedad civil, servidores públicos a nivel federal y estatal de las distintas instituciones involucradas para la prestación del servicio educativo, docentes y autoridades escolares, académicos y especialistas en el ámbito educativo.

Este proceso participativo de construcción contó con dos fases: en la primera, hubo foros de interlocución con académicos e integrantes de las OSC,<sup>5</sup> servidores

Este mismo intercambio de ideas se llevó a cabo con excolaboradores del PRONIM y CONAFE, y con especialistas en la materia. El resultado de ello será un documento que presente directrices causalmente idóneas y que consideren las restricciones de factibilidad y viabilidad del contexto gubernamental mexicano.

públicos estatales a cargo del componente migrante del PIEE de la SEP, delegados estatales y responsables del servicio migrante del CONAFE y docentes de una entidad federativa.

Durante la segunda parte, en el marco de los Diálogos de la Política Nacional de Evaluación Educativa (PNEE), el documento preliminar de directrices se compartió con autoridades educativas de orden federal y estatal, quienes han enviado sus comentarios y aportaciones. Asimismo, conforme a lo establecido en el Estatuto Orgánico del INEE, se presentó y compartió el documento a los integrantes del Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación (CONSCEE),<sup>6</sup> quienes también han contribuido con precisiones respecto al documento de directrices referido. Finalmente, este mismo intercambio de ideas se llevó a cabo con excolaboradores del PRONIM y CONAFE, y con especialistas en la materia. El resultado de ello será un documento que presente directrices causalmente idóneas y que consideren las restricciones de factibilidad y viabilidad del contexto gubernamental mexicano en todos sus niveles de actuación.

Algunas de las principales aportaciones fueron:

- Se dimensionó la necesidad de analizar los materiales y la propuesta curricular para que cobren pertinencia para quienes enfrentan el proceso educativo día con día.
- En cuanto a las condiciones laborales, se constataron los impactos no planeados del Servicio Profesional Docente, la centralización de la nómina y los cambios en reglas de operación de los programas.
- Se detectó la urgente necesidad de generar mecanismos de coordinación interestatal, que permitan anticipar las necesidades educativas, antes del arribo o retorno de la población agrícola migrante.
- El objetivo de los Marcos Curriculares no se logra, ya que los materiales son extremadamente técnicos y se enfocan principalmente en la población indígena no migrante.

Si bien este proceso reafirmó muchas problemáticas, también mostró acciones positivas:

- Se conocieron y documentaron varias experiencias locales, como el diplomado en línea de Michoacán, las secuencias didácticas de Baja California, los proyectos en escuelas regulares de Guerrero, entre otros.
- Existen estados que aportan recursos económicos para la atención educativa de NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes, principalmente dirigidos a contribuir al pago de docentes.
- La participación de empresas agrícolas tiene avances en entidades como Coahuila, Baja California, Baja California Sur y Sinaloa.
- Se reconoció como clave el trabajo con la SEDESOL y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), ya que ello promueve la asistencia de alumnos, derivado de los apoyos que brindan, principalmente el alimentario.
- Existe interés por desarrollar estudios para fundamentar mejor la acción pública; se refirió una investigación en marcha mediante los fondos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para derivar propuestas de estrategias de trabajo para los docentes.
- Existen casos de intercambio de información y coordinación para la atención de la migración pendular, como los de las delegaciones de CONAFE en Guerrero y Sinaloa.

El proceso de diálogo brindó una mirada práctica y actualizada sobre qué significa atender a la niñez jornalera agrícola migrante, dado que cualquier política pública no es un elemento estático de análisis, sino que se mantiene en constante movimiento. Por lo mismo, la participación y la co-construcción son fundamentales para tener una mirada fresca de los alcances y retos de la acción pública; asimismo, desde la teoría de la política pública, ambos son elementos que contribuyen a la factibilidad de su implementación.

Como testigos de la labor de quienes luchan para que los niños agrícolas migrantes gocen de una educación de calidad y mejores condiciones de vida, descubrimos que aún hay mucho por estudiar y entender sobre el fenómeno de la migración agrícola en México, sus orígenes y efectos sociales y, particularmente, las muchas tareas pendientes que tienen la investigación e innovación educativa si se quiere brindar una atención educativa pertinente.

Así, las directrices que emitirá el Instituto, además de ser una cosecha de propósitos y voces compartidas, son una invitación para que lo que se lleve a cabo en el marco de su atención apele en todo momento a la búsqueda de acuerdos, actos de colaboración e intervención efectiva. Se necesita, para su atención, que persista en todo momento un espíritu crítico, constructivo y propositivo, como el que se tuvo durante todos los procesos de diálogo y construcción llevados a cabo para su elaboración. €

- 1 La CPEUM en el artículo tercero consigna que al INEE le corresponde emitir directrices.
- 2 Esta evaluación conforma el capítulo 6 de *La educación obligatoria en México. Informe 2016* del INEE.
- 3 El seminario se desarrolló en noviembre de 2014 en la Ciudad de México, con la asistencia de expertos externos como la Dra. Teresa Rojas (UNAM), el Dr. Carlos Rafael Rodríguez (UIA), la Dra. Rosaura Galeana (UPN) y la Dra. Lourdes Pacheco (Universidad Autónoma de Nayarit).
- 4 Entidades seleccionadas: Baja California, Sinaloa, Hidalgo, Morelos, Veracruz y Guerrero, que representan distintas características de la migración agrícola en México (zonas de expulsión, atracción o ambas) y tienen presencia de empresarios agrícolas distintos.
- 5 Algunas de las OSC participantes fueron Ririki Intervención Social, S. C., Save the Children México, Asociación de Agricultores del Río de Culiacán, Jornaleros Agrícolas Migrantes en el Valle de San Quintín de Baja California, Servicio Jesuita

a Migrantes México, y Jalisco Desarrollo y Fomento, A. C. Algunos de los investigadores o exfuncionarios asistentes fueron Marcela Ramírez Jordán, Kim Sánchez Saldaña, Irma Leticia Castro Valdovinos y Susana Vargas Evaristo.

- 6 Órgano colegiado de consulta cuya función es conocer, opinar y dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones y las directrices que de ellas se deriven, y a las acciones de difusión del INEE. Hoy lo integran: Mexicanos Primero, COPARMEX, Servicios a la Juventud, A. C., Fundación para la Cultura del Maestro, A. C., Ririki Intervención Social, A. C., Vía Educación, A. C., Centro para el Desarrollo Profesional y la Investigación en Docencia Narciso Bassols, A. C., Colectivo para el Desarrollo Educativo Albanta, S. C., Educadores Somos Todos, A. C., Suma por la Educación, A. C., y Unión Nacional de Padres de Familia, A. C.

## Referencias

- Cos-Montiel, F. (2000). "Sirviendo a las mesas del mundo: las niñas y niños jornaleros agrícolas en México". En N. del Río, *La infancia vulnerable de México en un mundo globalizado* (pp. 15-38). México: UAM-UNICEF.
- INEE (2014). *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014*. México: INEE. Recuperado de: <http://goo.gl/mqAaRj>
- INEE (2015). *Minuta Foro de diálogo para la construcción de directrices para mejorar la atención educativa dirigida a NNA de familias de jornaleros agrícolas migrantes*. México: INEE, DGDME (documento de trabajo interno).
- INEE (2016). *La educación obligatoria en México. Informe 2016*. México: INEE. Recuperado de: <http://goo.gl/J2QK9D>
- Rodríguez Solera, C. (2014). *Estudio sobre los principales resultados y recomendaciones de la investigación educativa en el eje de equidad*. México: INEE, DGDME (documento no publicado).
- SEDESOL (2011). *Pobreza, migración y capacidades en la población jornalera agrícola en México. Resultados de la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009*. Recuperado el 25 de abril de 2015, de la Secretaría de Desarrollo Social: <http://goo.gl/1cJFHc>



¿Le gustaría conocer el Programa de Directrices 2016? Visite la Gaceta No. 4 o el micrositio de Directrices en el portal del INEE: [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)



## Los recursos disponibles para la Reforma Educativa desde la perspectiva de la equidad

Puesto que “la equidad en la distribución de los recursos en la educación obligatoria es un asunto pendiente por resolver”, y que “dadas las condiciones macroeconómicas prevalecientes en el país, los criterios de asignación deben priorizar el gasto en beneficio de los más vulnerables”, los autores proponen un Marco Conceptual de Uso de los Recursos del Sistema Educativo.

AGUSTÍN CASO RAPHAEL

Titular de la Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación (UIFCE) del INEE  
*acaso@inee.edu.mx*

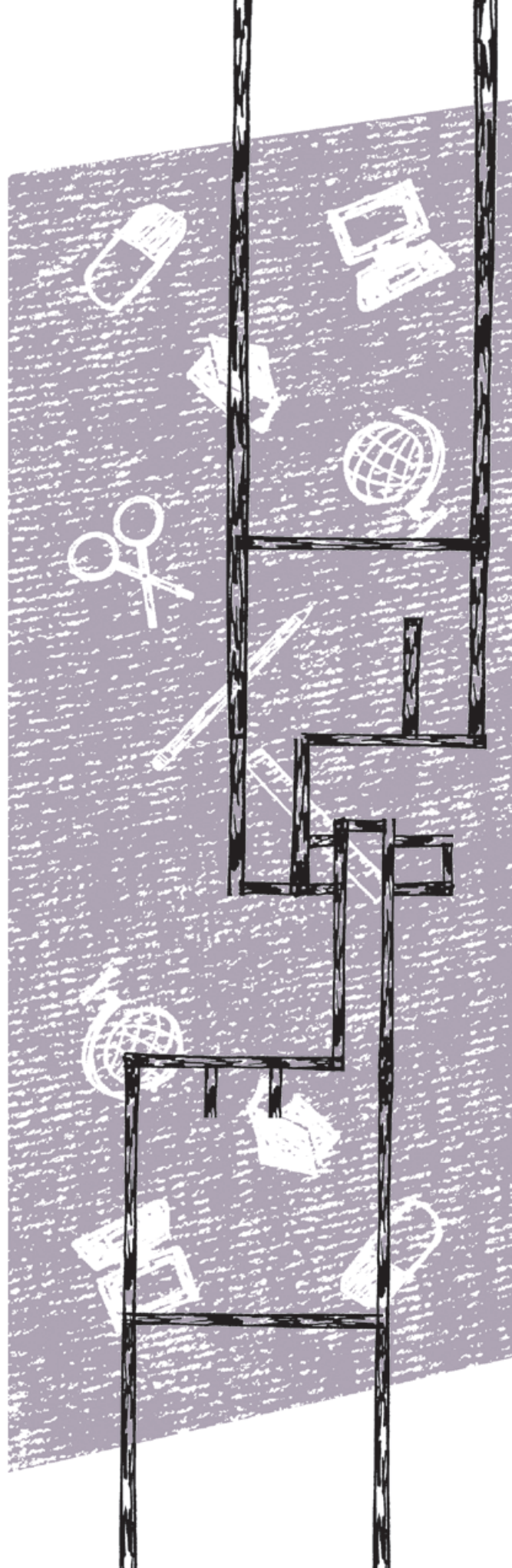
FLORENCIO GARCÍA MARTÍNEZ

Director de Área de la UIFCE  
*fgarcia@inee.edu.mx*

YURI DECUIR VIRUEZ

Jefa de Proyecto de la UIFCE  
*ydecuir@inee.edu.mx*

**D**e acuerdo con el artículo tercero constitucional, en México es derecho de todo individuo recibir educación, y es obligación del Estado impartirla desde la educación básica (EB) hasta la educación media superior (EMS). Este mandato también establece que la educación otorgada por el Estado deberá ser de calidad, de manera que “los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idonei-





dad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

La *calidad educativa* no puede entenderse separada del concepto de equidad. Al respecto, la Ley General de Educación (LGE) define aquella como la congruencia entre objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad.

Asimismo, para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), la equidad es parte inseparable de una educación con calidad; ya que define esta última como la que integra las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia.

La realidad económica de México plantea, en el ámbito de la Reforma Educativa, el hecho de que, siendo limitados los recursos disponibles, tienen que ser utilizados de la mejor manera posible en aras de los objetivos del logro educativo. Las autoridades del Sistema Educativo Nacional (SEN) de todos los niveles se enfrentan a las demandas de diversos actores, lo cual trae como consecuencia la necesidad de redistribuir los recursos entre diferentes programas educativos. Esto permite resolver problemas de competencia por los recursos escasos.

Al centro de esta problemática se encuentran la *eficacia* y la *eficiencia* de la política educativa. Mientras que la primera se refiere a la capacidad de un sistema escolar para cumplir adecuadamente con los objetivos educativos determinados, la segunda se refiere a la consecución de dichos objetivos con el menor costo posible. En palabras de Scheerens (OCDE, 2013), la eficiencia es la eficacia más el requisito adicional de conseguirla de la manera menos onerosa.

Al respecto, existen tres elementos fundamentales que pueden orientar la necesidad de atender esta circunstancia compleja:

- a) Las presiones fiscales relacionadas con la crisis financiera global.
- b) Las tendencias demográficas, determinantes en el tamaño y la composición de las poblaciones de estudiantes.
- c) La importancia creciente que tiene la educación para la población civil en México.

A mitad del camino de la Reforma del presente sexenio se han hecho evidentes diversas presiones financieras

que gravitan en torno a los principales programas que ésta impulsa. Es notoria la necesidad de revisar la estructura financiera del sector educativo, considerando no sólo la asignación del gasto federal, sino también la viabilidad del gasto federalizado en el contexto de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y de los recursos disponibles en las entidades federativas para hacer frente a los objetivos.

Este horizonte no es privativo de México. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha desarrollado modelos conceptuales con el propósito de lograr una mejor distribución, utilización y administración de recursos para que los países alcancen de la mejor manera posible sus objetivos educativos (OCDE, 2013).

### **Marco conceptual de uso de los recursos del sistema educativo**

El marco conceptual que se presenta da cuenta del origen y la aplicación de los recursos del sector educativo a partir del contexto, medio ambiente educativo y la Reforma.

El origen en los tres niveles de gobierno y en el sector privado determina el nivel de recursos disponibles para la educación, los cuales son distribuidos de conformidad con las prioridades asignadas en la propia Reforma, determinándose su uso a nivel sistema, subsistema y escuela, hasta que éstos llegan a la organización escolar básica (docentes y alumnos). Finalmente, como se observa en el esquema 1, ésta debe traducirse en resultados educativos, laborales y sociales.

Con base en este marco conceptual, se abordan tres temas de relevancia para la educación obligatoria en relación con la asignación de recursos, su distribución y su equidad.

¿Cuál ha sido la tendencia de los recursos disponibles para la educación obligatoria? Como en años anteriores, la Estructura Programática (EP) 2016 confirma que la asignación de recursos sigue teniendo un fuerte componente inercial (80% de los programas presupuestarios-PP). Si bien la evolución de la EP ha mostrado flexibilidad y capacidad de adaptación para atender las necesidades de la educación obligatoria, la programación del gasto educativo se ha desvinculado progresivamente de los objetivos, metas e indicadores establecidos en diversos programas. De manera particular, ha sido menor el gasto programable en 2016 destinado a la educación obligatoria que el de los ramos 07 Defensa Nacional, 11 Educación Pública,

**Esquema 1. Marco conceptual de uso de los recursos del sistema educativo**



**Fuente:** Elaboración propia con base en *Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools*, OECD, 2013.

23 Provisiones Salariales y Económicas, y 42 INEE (cuadro 1). En particular, la disminución del gasto ha afectado a los PP prioritarios para el logro de una mayor equidad educativa. Al respecto, destaca el caso del S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE), creado en 2014, que fusionó-compactó siete programas.<sup>1</sup>

Los resultados indican que los aumentos en el presupuesto del gasto programable no responden a incrementos en la consecución de las metas establecidas ni en las poblaciones atendidas.<sup>2</sup> Por el contrario, el comportamiento del gasto es inercial, es decir, se mantiene o reproduce la tendencia de asignaciones presupuestarias de años anteriores actualizadas por la variación en la inflación. Para revertir dicha inercialidad, deben tomarse en cuenta las poblaciones potenciales y objetivo; los avances en los objetivos y metas de los programas, y la información del desempeño disponible, con los cuales deberá guiarse la programación del gasto.

### ¿Cómo se han distribuido los recursos del gasto federalizado entre y dentro de las entidades federativas?

La Reforma heredó una situación de desequilibrio en las finanzas públicas del sistema educativo en su conjunto, que de manera particular ha afectado a las entidades en el contexto del gasto federalizado canalizado a través del ramo 33.

Hablar de *gasto federalizado* refiere a los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, la Ciudad de México y, en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la LCF, artículo 25°.

La distribución de recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), ahora Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FONE), ha sido dispar al favorecer a las entidades federativas que cuentan tanto con sistema federal como con estatal en detrimento de aquéllas con un solo sistema educativo (federal). Adicionalmente, las entidades en su conjunto han sido afectadas porque no se han asignado recursos para la liquidación de adeudos derivados de compromisos con terceros institucionales (p. ej. Impuesto sobre la Renta, ISR) y no institucionales (seguros diversos).

Dentro de las entidades federativas, el mayor porcentaje de gasto educativo que se asigna a nivel municipal, en lo que compete al gasto federalizado, se origina en los recursos del FONE transferidos por las Secretarías de Finanzas. Las transferencias se asignan proporcionalmente a todos los municipios según el tamaño de matrícula de alumnos y docentes. Sin embargo, se trata de manera igual (proporcionalmente) a municipios con condiciones

**Cuadro 1. Ramos y programas presupuestarios en la educación obligatoria**

Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2014-2016  
 Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CP) 2014  
 Millones de pesos corrientes

Tipo educativo	Ramo o entidad	PP			Gasto educativo				% por tipo educativo		
		2014	2015	2016	PEF14	CP14	PEF15	PEF16	2014	2015	2016
Total		51	45	44	468 919.6	482 045.0	512 463.7	526 397.6	100%	100%	100%
<b>Educación básica</b>		<b>32</b>	<b>29</b>	<b>28</b>	<b>384 616.9</b>	<b>396 974.7</b>	<b>432 274.7</b>	<b>436 102.0</b>	<b>82%</b>	<b>84%</b>	<b>83%</b>
07	Defensa nacional	01	01	01	44.7	80.1	60.0	39.6			
11	Educación pública	17	17	16	53 497.2	52 070.9	53 823.4	49 288.5			
23	Provisiones salariales y económicas	00	01	01	-	-	8 587.7	2 135.2			
25	Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos	08	02	02	31 805.3	31 265.7	32 545.0	34 418.0			
33	Aportaciones federales para entidades federativas y municipios	02	05	05	299 024.5	313 377.6	336 832.5	349 898.9			
42	INEE	04	03	03	245.2	180.5	426.0	321.8			
<b>Educación media superior</b>		<b>31</b>	<b>27</b>	<b>26</b>	<b>84 302.7</b>	<b>85 070.3</b>	<b>80 189.0</b>	<b>90 295.6</b>	<b>18%</b>	<b>16%</b>	<b>17%</b>
07	Defensa nacional	02	02	03	914.4	501.4	1 031.2	1 004.7			
08	Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación	04	03	02	793.6	787.4	816.5	913.2			
11	Educación pública	19	17	16	78 401.3	79 514.2	73 928.2	83 637.5			
33	Aportaciones federales para entidades federativas y municipios	02	02	02	4 076.5	4 170.5	4 276.6	4 557.5			
42	INEE	04	03	03	116.9	96.8	136.5	182.6			

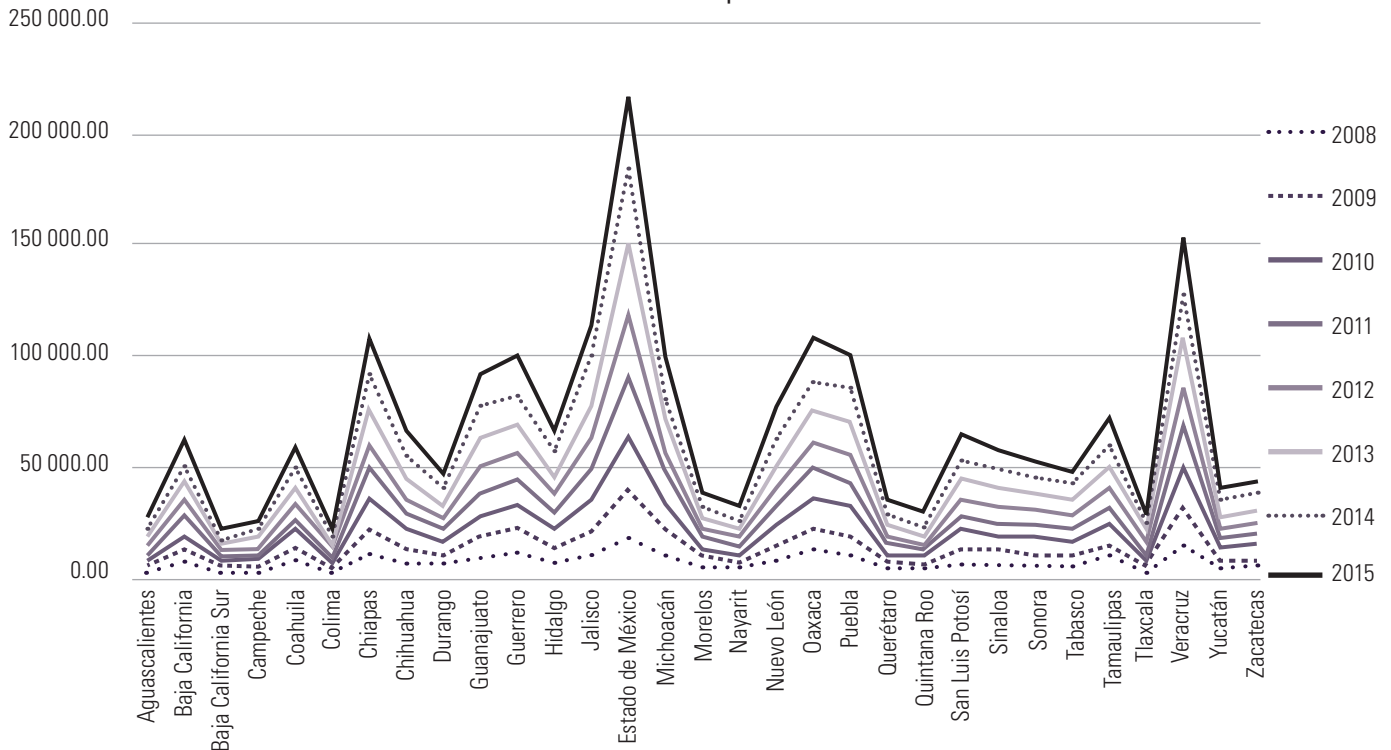
**Fuente:** Elaboración propia con datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, PEF, 2015 y 2016.

socioeconómicas distintas, donde el grado de dificultad de prestar los servicios educativos eleva el costo de atención por alumno.

Si bien se reconoce que en años recientes el constante aumento del gasto público federalizado en educación obli-

gatoria ha tendido a favorecer a las áreas rurales, aún es insuficiente para cerrar las brechas existentes con respecto al medio urbano, dado el rezago acumulado. De esta manera, la información de la base de datos integrada sobre el gasto público federalizado a nivel municipal proveniente

**Gráfica 1. Tendencia de distribución (FAEB-FONE)**  
Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2014, PEF, 2015.

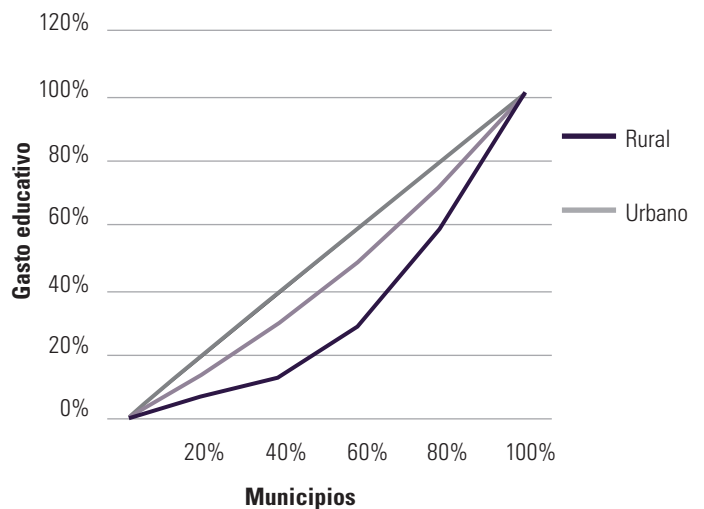
del ramo 33, y específicamente del FAEB-FONE, permite analizar la distribución del gasto público en educación obligatoria por ámbito geográfico hasta dicho nivel.

La distribución del gasto federalizado en educación obligatoria entre los municipios rurales y urbanos, agrupados por el tamaño de matrícula escolar, permite apreciar la desigual distribución en detrimento de los municipios rurales.

**Dadas las tendencias demográficas y educativas, ¿cuál ha sido la distribución de recursos en la educación obligatoria?**

La transición demográfica se detonó desde el último cuarto del siglo xx al reducirse las tasas de fecundidad, con lo que la estructura de edad de la población comenzó a cambiar paulatinamente. Una de las implicaciones de este cambio es que el número de niños en edad de cursar la educación primaria se redujo a partir del año 2000 y se seguirá reduciendo en las siguientes décadas, mientras que el número de jóvenes en edad de cursar la EMS se ha incrementado.

**Gráfica 2. Gasto federalizado en educación obligatoria (2014)**



Fuente: Elaboración propia con datos del gasto federalizado a nivel municipal.



En cuanto a la transición educativa, ésta es resultado de tres elementos: el incremento en la cobertura de servicios, el aumento en la tasa de absorción en todos los niveles, y la reducción en la deserción escolar en todos los niveles del SEN. Esto significa que la diferencia entre el número de alumnos que ingresa y el que egresa en cada caso se ha reducido a lo largo del tiempo por la mayor retención escolar.

De acuerdo con las tendencias observadas, es altamente probable que dichos cambios se aceleren en el futuro cercano, lo cual tiene profundas implicaciones para la planeación de los servicios educativos.

La reasignación del gasto educativo para resolver las necesidades de los tipos educativos en EB y EMS es un tema que debe ser explorado considerando las transiciones demográficas y educativas del país. Al respecto, se analizó la conveniencia de estimar la posible reasignación de recursos tomando en cuenta las necesidades futuras de servicios educativos. Se definieron distintos escenarios de gasto para atender la demanda futura por servicios de EMS, principalmente, y su interacción con la demanda de educación primaria y secundaria, a nivel nacional, estatal y municipal.

El análisis presenta el gasto requerido para satisfacer la demanda educativa en el futuro,<sup>3</sup> considerando las alternativas de no reconversión (ver cuadro 2) y reconversión (cuadro 3) de la capacidad instalada ociosa en la oferta para los niveles educativos en estudio. En general, las estimaciones muestran que, desde 2015, la infraestructura educativa de primaria se encuentra sobrada, por lo que podría utilizarse para mejorar la calidad educativa en el mismo nivel, cubrir la demanda de secundaria (que aún no alcanza a ser universal) o de EMS, dada su tendencia de crecimiento. También señalan que en 2025 habrá escuelas que no se ocuparán en secundaria.

El cuadro 2 indica, con números negativos, el número de escuelas que dejarían de ocuparse en primaria, mientras que en preescolar, secundaria y EMS se necesitarían más planteles de los existentes en 2012 para cubrir la demanda. En el cuadro 3 se muestra el aprovechamiento de las escuelas existentes en primaria en 2012, reconvirtiéndolas a escuelas de secundaria o media superior durante el periodo de análisis.

Para reconvertir las escuelas de primaria a escuelas de secundaria o de educación media superior, se calcula la diferencia entre el número de primarias sobrantes y las

**Cuadro 2. Escenario 1 (sin reconversión)**

Año	Escuelas estimadas				Diferencia con respecto al número de escuelas en 2012			
	Preescolar	Primaria	Secundaria	EMS	Preescolar	Primaria	Secundaria	EMS
2012	91 215	99 228	37 222	15 990				
2015	101 422	94 923	38 006	17 217	10 207	-4 305	784	1 227
2020	110 397	96 314	39 314	19 330	19 182	-2 914	2 092	3 340
2025	121 866	91 451	39 194	21 437	30 651	-7 777	1 972	5 447
2030	131 301	91 421	40 044	23 542	40 086	-7 807	2 822	7 552

Fuente: Proyecciones de oferta y demanda de servicios de EB y EMS, INEE, 2014.

**Cuadro 3. Escenario 2 (con reconversión)**

Año	Reconvertir escuelas		Escuelas requeridas		Escuelas sobrantes o faltantes	
	Primaria a secundaria	Primaria a EMS	Secundaria	EMS	Secundaria	EMS
2015	3 766	2 308	784	1 227	-2 982	-1 081
2020	2 549	1 562	2 092	3 340	-457	1 778
2025	6 803	4 170	1 972	5 447	-4 831	1 277
2030	6 830	4 186	2 822	7 552	-4 008	3 366

Fuente: Proyecciones de oferta y demanda de servicios de EB y EMS, INEE, 2014.

escuelas de secundarias y de EMS requeridas. Este cálculo está basado en el número de alumnos promedio que puede cubrir una escuela en cada nivel educativo. El cuadro 3 indica que tanto las escuelas de primaria requeridas para la demanda de secundaria como para la del nivel medio superior no precisarán de la construcción de más planteles, pues incluso sobrarían. A partir de 2020 se presentaría un déficit de escuelas en EMS, pero podrían reconvertirse otras que no se utilizaron para secundaria.

Según los resultados del modelo desarrollado, se estima el gasto educativo de acuerdo con el gasto por alumno,

Cuadro 4. Gasto total estimado

Año	Gasto total de acuerdo con el gasto por alumno, 2012, miles de pesos				Diferencia con respecto al gasto total en 2012, miles de pesos			
	Preescolar	Primaria	Secundaria	EMS	Preescolar	Primaria	Secundaria	EMS
2012	73 802 723	208 530 625	136 949 011	130 647 485				
2015	79 371 470	204 341 656	141 361 394	138 976 270	5 568 747	-4 188 969	4 412 383	8 328 785
2020	79 442 476	211 951 468	141 760 087	153 562 462	5 639 753	3 420 843	4 811 076	22 914 977
2025	88 990 460	208 086 672	129 293 107	168 307 621	15 187 737	-443 953	-7 655 904	37 660 136
2030	97 259 633	208 540 297	142 370 719	182 202 678	23 456 910	9 672	5 421 708	51 555 193

Fuente: Proyecciones de oferta y demanda de servicios de EB y EMS, INEE, 2014.

multiplicado por el total de la matrícula proyectada para cada nivel. En el cuadro 4, se presenta el gasto total educativo del periodo considerado.

A continuación se calcula la diferencia entre el gasto educativo estimado durante el periodo 2015-2030 y el de 2012 por cada nivel. Para obtener el ahorro estimado se lleva a cabo el cálculo del gasto educativo restante de primaria con respecto a los demás niveles, obteniendo el porcentaje del gasto que se ocuparía en cada nivel educativo. Por otro lado, el cálculo del total indica el porcentaje del gasto que se cubriría respecto al gasto necesario para el resto de los niveles, como se muestra en el cuadro 5.

De acuerdo con los resultados, se concluye que el gasto restante en primaria cubriría, en 2015, 75% del gasto en preescolar o 95% en secundaria o 50% en EMS o 23% de esos tres niveles.

## Conclusiones

Dadas las condiciones macroeconómicas prevalecientes en el país y tomando en cuenta la importancia de la Reforma, cabe preguntarse si no hay una mejor manera de asignar los recursos disponibles para el sistema educativo en la vertiente de la educación obligatoria desde la perspectiva de calidad. Esto considerando que tanto la transición demográfica como la educativa marcan tendencias de largo plazo que obligan a examinar el gasto educativo, poniendo a la escuela en el centro, con el fin de cumplir adecuadamente los objetivos establecidos con el menor costo posible. La educación de calidad deberá entenderse como la congruencia con los objetivos, resultados y procesos del SEN, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad.

En suma, los resultados de análisis de información de los programas educativos del ramo 11 indican que los cambios en el presupuesto del gasto educativo no responden a

Cuadro 5. Porcentaje de ahorro del gasto educativo en primaria

Año	Diferencia con respecto al gasto total en 2012				% del gasto sobrante en primaria respecto a cada nivel educativo			
	Preescolar (a)	Primaria (b)	Secundaria (c)	EMS (d)	Preescolar (b/a)	Secundaria (b/c)	EMS (b/d)	Total (b/(a+c+d))
2015	5 568 747	-4 188 969	4 412 383	8 328 785	75	95	50	23
2020	5 639 753	3 420 843	4 811 076	22 914 977	0	0	0	0
2025	15 187 737	-443 953	-7 655 904	37 660 136	3	6	1	1
2030	23 456 910	9 672	5 421 708	51 555 193	0	0	0	0

Fuente: Proyecciones de oferta y demanda de servicios de EB y EMS, INEE, 2014.

cambios en la consecución de las metas ni a las poblaciones potenciales y atendidas, siendo inercial el comportamiento del gasto. Para revertir esta situación que ha prevalecido en el sistema por más de una década, deben ser considerados en la programación de los recursos educativos las poblaciones potencial, objetivo y atendida, los avances en los objetivos y las metas. Otro elemento relevante es que los criterios de asignación y distribución deben priorizar el gasto en beneficio de los más vulnerables, considerando para ello la heterogeneidad estructural educativa. Debe revisarse en particular el caso de los programas cuyo objetivo declarado es el logro de la equidad y la inclusión.

La programación del gasto educativo en lo que respecta al gasto federalizado también tiene un comportamiento con elementos de inequidad que deben ser tomados en cuenta para que mejore su asignación. Estos últimos tienen, además, una situación fiscal precaria.

Por otra parte, la distribución de los recursos de gasto federalizado hacia el interior de todas las entidades federativas ha sido inequitativa por más de una década, al favorecer a los municipios ubicados en el medio urbano, en detrimento de aquellos en el medio rural.

Mientras que en el caso de la distribución del gasto federalizado la aplicación de la fórmula del FAEB ha adolecido de la falta de un indicador de calidad que permita tratar de manera diferenciada a los estados y municipios con mayores condiciones de precariedad; en el caso de la distribución al interior de las entidades federativas se ha omitido la consideración de los costos de prestación de servicios educativos en los medios rurales y urbanos más marginados, donde son más elevados.

Finalmente, es importante redistribuir el gasto por nivel tomando como base las transiciones demográficas y educativas mencionadas anteriormente. De acuerdo con las tendencias observadas, es altamente probable que dichas transiciones se aceleren en el futuro cercano, lo cual tendrá profundas implicaciones para la prestación de los servicios educativos.

Por lo anterior, la equidad en la distribución de los recursos en la educación obligatoria es un asunto pendiente. Desde la perspectiva del derecho a la educación, es fundamental plantear el ajuste, redistribución y reasignación del gasto para contribuir a una educación de calidad que tome en cuenta la realidad, estableciendo las condiciones que permitan el ejercicio pleno de este derecho, así como

el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos, tal y como lo disponen los artículos séptimo, octavo y 32 de la LGE. €

- 1 **U015** Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable, **U022** Educación para Personas con Discapacidad, **U042** Fortalecimiento de las Acciones Asociadas a la Educación Indígena, **S033** Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa, **S111** Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes, **S119** Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural, y **S152** Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria.
- 2 Para contar con información más detallada sobre este tema, se puede consultar el Cuaderno de investigación No. 44, *El gasto educativo en educación básica y media superior: tendencias e inercialidad*, publicado por el INEE (2015), disponible en <http://goo.gl/pavfrA>
- 3 Proyecciones de oferta y demanda de servicios de educación básica y educación media superior (INEE, 2014).

## Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (2013). *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*.
- Bracho, T. y Caso, A. (2015). *Elementos para una propuesta de gasto educativo, educación básica y media superior*. México: INEE.
- Caso, A., García, F. y Villalobos, T. (2015). *El gasto educativo en educación básica y media superior: tendencias e inercialidad*. México: INEE.
- Caso, A. (2016). *Gasto federalizado: FAEB-FONE*. México: INEE.
- DOF (2013, 11 de septiembre). *Ley General de Educación*.
- DOF (2014, 11 de agosto). *Ley de Coordinación Fiscal*.
- DOF (2015). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Gobierno de la República (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Gobierno de la República.
- INEE (2014). *Proyecciones de oferta y demanda de servicios de educación básica y educación media superior*. México: INEE.
- INEE (2015). *Evaluación de la política de financiamiento educativo, con énfasis sobre sus efectos en la equidad*. México: INEE.
- OECD (2013). *Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools*.

# 8

## IMÁGENES



#NUESTRAS FISURAS

**Preescolar y media superior:** 57.8% de los niños de 3 años no están matriculados en la escuela, 44.8% de los jóvenes de 17 años tampoco. A los 18, la tasa de no matriculación es de 62% y llega a 91.8% a los 24 años (INEE, 2016:32).



#NUESTRAS FISURAS

**Hombres y mujeres:** Los hombres abandonan más la escuela que las mujeres. En primaria, la brecha es de tres décimas porcentuales (.9% hombres vs. 6% mujeres). En media superior, la diferencia crece a cuatro puntos porcentuales (16.3 y 12.3%, respectivamente) (INEE, 2015:271).

## ¿Qué brechas existen en la educación?

De los 119.5 millones de personas que habitan en México, 29% son niños, niñas y adolescentes (NNA) de 3 a 17 años de edad. Somos un país joven, multicultural, de población dispersa, gran diversidad étnica, con marginación, pobreza y desigualdad, en donde el decil más rico de la población percibió en 2015 26.6 veces más el ingreso que 10% de los más pobres (INEE, 2016b). En este panorama, ¿cómo se vive la educación desde distintos escenarios del país?



#NUESTRAS FISURAS

**Violencia y escuela:** 40% de los estudiantes de educación básica ha sido víctima de acoso, 44% ha sufrido violencia verbal, psicológica, física o en redes sociales. México es el primer lugar a nivel internacional en acoso escolar (SEP, 2016).





**Jornaleros agrícolas migrantes:** Sólo entre 14% y 17% de su población infantil asiste a la escuela. En 2010, su promedio de escolaridad era de 4.5 años, en comparación con los 8.6 años promedio que tenía la población a nivel nacional en ese mismo año (INEE, 2016:201-202).



**Indígenas:** 72.9% de jóvenes entre 15 a 17 años y que cuentan con la educación básica provenientes de hogares indígenas asiste regularmente a la escuela, el porcentaje para jóvenes de hogares no indígenas es de 79.9 (INEE, 2014:97).



**Trabajo y educación:** 46.9% de jóvenes entre 15 y 17 años que trabajan y que cuentan con la educación básica, asisten a la escuela. A nivel nacional, el porcentaje es de 88.5. Trabajar más de 20 horas semanales afecta la asistencia y permanencia escolar (INEE, 2015:103).



**Discapacidad:** La escolaridad promedio para esta población (de 15 años o más) es de 4.7 años, mientras que a nivel nacional, es de 8.6. Tener discapacidad y hablar lengua indígena reduce aún más la posibilidad de acceder a la educación (INEE, 2015: 112).



**Infraestructura:** Las escuelas indígenas son las de mayor carencia. 26.4% de los preescolares y 18.1% de las primarias tienen techos de materiales de desecho. Alrededor del 20% de las escuelas indígenas en estos niveles no tienen suficientes mesas-bancos para sus alumnos (INEE, 2015: 215 y 219).

#### Fuentes

- INEE (2014). *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014*. México: INEE
- INEE (2015). *Panorama Educativo de México 2014. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior*. México: INEE
- INEE (2016). *La educación obligatoria en México. Informe 2016*. México.
- SEP (2016). *Diagnósticos de violencia en las escuelas*.

Información validada por la Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación (UIFCE), INEE

## Luchas por la equidad en un México pluricultural: Nuevo León, Tamaulipas, Guerrero y Veracruz

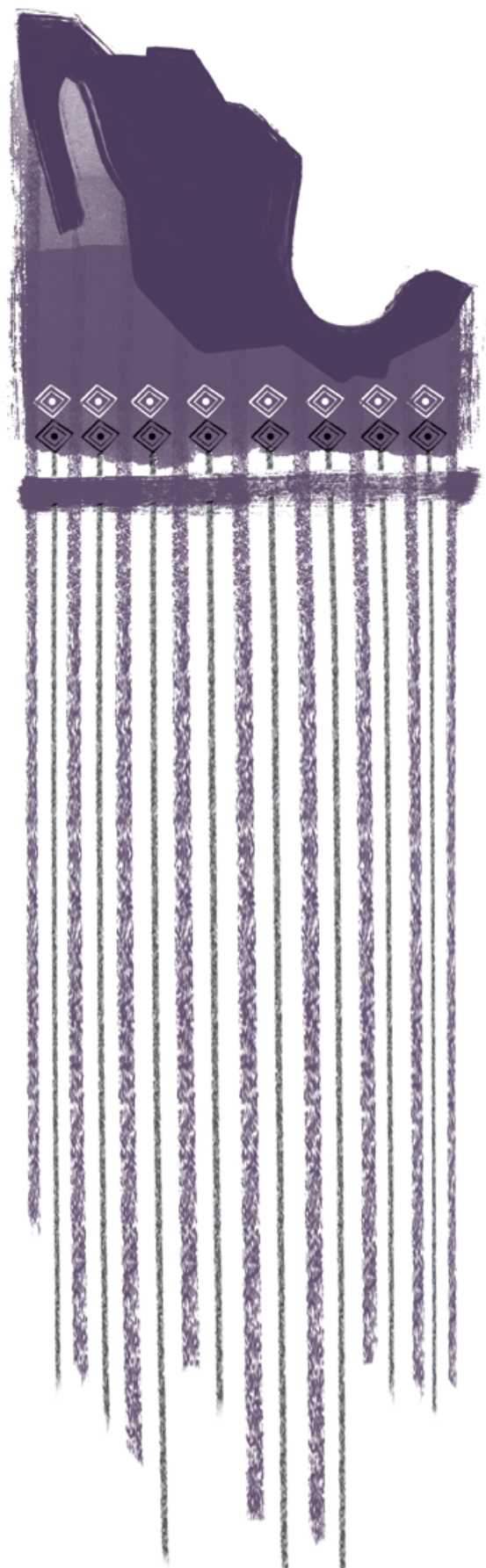
¿Quiénes y de qué forma trabajan desde la sierra de Guerrero y la costa de Veracruz por la equidad educativa? ¿Cómo se vincula la evaluación educativa con mejoras en los entornos de violencia en Tamaulipas? ¿Cuáles son las estrategias que impulsa la sociedad civil en Nuevo León en favor de la inclusión? Estas historias son contadas aquí en voz de sus protagonistas.

### **NUEVO LEÓN: lecciones de la sociedad civil en educación especial**

Hay tres aspectos clave para favorecer la inclusión de niños, niñas y adolescentes (NNA) con discapacidad en la educación: reconocimiento y respeto a sus derechos, logro de su autonomía y suma de muchas voluntades. Éstos son algunos aprendizajes compartidos por el Instituto Nuevo Amanecer en Monterrey, Nuevo León, en entrevista con María del Carmen Escandón Minutti (MC), coordinadora educativa, y Noelia Medellín García (N), maestra y coordinadora del programa de primaria.

### **¿Cuál es el proyecto que están implementando y cuál es su objetivo?**

MC: El Instituto Nuevo Amanecer se creó hace 37 años con la misión de integrar al entorno social, educativo y laboral a los NNA con parálisis cerebral. Atendemos alrededor



de 500 alumnos anualmente, desde bebés hasta adultos de más de 30 años. Contamos con atención educativa, médica y de rehabilitación, de desarrollo familiar y emocional. Ofrecemos terapia física, ocupacional y de lenguaje y contamos con nueve programas de apoyo que nos permiten elaborar un plan de trabajo individual con cada uno de nuestros alumnos y sus familias. Nuestra labor es lograr la autonomía y el aprendizaje en el Instituto y, por otro lado, preparar, acompañar y reforzar el proceso de integración a la escuela regular. Una vez en ésta, coordinamos esfuerzos con los equipos de las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER), con los docentes regulares, los directores e incluso la familia.

N: Nuestra gran herramienta es la tecnología de asistencia. Terapeutas y maestras evaluamos las fortalezas de los alumnos y definimos los apoyos o intervenciones que requieren. Con las tecnologías ayudamos a que potencien su interacción con el entorno, movilidad, aprendizaje y desarrollo de habilidades, y los apoyamos para que tengan una vida diaria más fácil, desde la alimentación o el baño hasta la comunicación.

### ¿Cómo evalúan los resultados del proyecto?

MC: Tenemos evidencias. Por ejemplo, un niño que no puede hablar, si no tuviera un tablero de comunicación, no podría comunicarse nunca. Las sillas de ruedas eléctricas permiten a muchos alumnos su movilidad y traslado. Además, tenemos una prueba de autonomía en la que medimos el desempeño de los estudiantes de acuerdo con el grado de independencia que van adquiriendo.

N: Por otro lado, al inicio del año escolar armamos una propuesta curricular adaptada, en la que se plasman los aprendizajes esperados del alumno en las áreas de lenguaje, comunicación, pensamiento matemático, etcétera. Al final del año entregamos resultados de su desempeño. Muchos de sus avances se deben a la asistencia de la tecnología y, por supuesto, a las diferentes terapias y áreas de atención que tenemos. Además, cada año se integran 15 estudiantes a escuelas regulares. Nuestros resultados se ven cuando se logra la autonomía de los alumnos.

### ¿Cuáles son sus propuestas en favor de la inclusión de estos NNA?

MC: Se requieren buenas políticas macro, capacidad y recursos a nivel local para las escuelas, que la autoridad local

Se requieren buenas políticas macro, capacidad y recursos a nivel local para las escuelas, que la autoridad local dé prioridad al tema. Falta infraestructura escolar adecuada, más preparación y sensibilización frente al temor de directores y docentes a recibir a NNA con discapacidad.

dé prioridad al tema, y estadísticas precisas para conocer cuántos alumnos con discapacidad tenemos, en qué escuelas están y qué materiales necesitan. Falta infraestructura escolar adecuada, más preparación y sensibilización frente al temor de directores y docentes a recibir a NNA con discapacidad, y personal especializado.

N: Actualmente hay más flexibilidad para hacer adecuaciones en el plan educativo, pero las pruebas estandarizadas no son adecuadas. La Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), por ejemplo, no toma en cuenta las necesidades de los NNA con discapacidad. Los alumnos pueden tener un plan de aprendizaje individualizado, pero se evalúan con el estándar. Los resultados no van a ser favorecedores. Es por eso que a veces no los incluyen en las pruebas.

### VERACRUZ: elementos para una evaluación inclusiva

Con base en su experiencia en el Centro de Atención Múltiple de Educación Especial (CAM) No. 72 y en la USAER No. 103, Luz Areli Mendoza Méndez (LA), docente y licenciada en Educación Especial, detecta falta de infraestructura, equipamiento, formación docente y planes educativos adecuados para la atención de los NNA con discapacidad.



### ¿Cuál es la relación entre calidad educativa y educación inclusiva?

LA: La educación inclusiva es una construcción colectiva de ambientes de aprendizaje idóneos y está dirigida a todos los alumnos, no sólo a los NNA con discapacidad. El objetivo es que todos aprendan lo que se está enseñando: incluir e integrar, no excluir.

Podría parecer que la educación inclusiva sólo atañe a los niños con discapacidad, pero en realidad su aplicación implica incidir en los contenidos y contextos de aprendizaje de todos los alumnos de un aula o escuela. Una educación inclusiva es en sí misma una educación de calidad.

La evaluación, por ende, debe asimilar y contemplar este concepto como una guía en la observación de la participación, desempeño y logro de los NNA con discapacidad, alumnos regulares, docentes y directivos, e incluso en los procesos que hay que implementar para lograr una educación inclusiva, una educación de calidad.

Tipo de servicio	Educación especial <sup>1</sup>	Nacional	Nuevo León	Veracruz
CAM <sup>2</sup>	Alumnos <sup>3</sup>	106 696	6 359	5 251
	Docentes <sup>4</sup>	11 916	657	677
	Escuelas <sup>5</sup>	1 657	76	108
USAER	Alumnos <sup>3</sup>	456 768	44 823	17 693
	Docentes <sup>4</sup>	25 975	1 833	1 219
	Centros de atención a escuelas <sup>6</sup>	4 241	237	215

<sup>1</sup> Brinda atención a alumnos con necesidades especiales.

<sup>2</sup> Incluye tipo básico, educación inicial y cursos de Formación para la Vida y el Trabajo.

<sup>3</sup> Incluye a alumnos con discapacidad, aptitudes sobresalientes y necesidades especiales.

<sup>4</sup> Incluye también a los directores con funciones docentes.

<sup>5</sup> Se contabilizan como escuelas.

<sup>6</sup> Se contabilizan como centros de atención a escuelas.

**Fuente:** INEE-UIFCE, 2016 con base en el Formato 911 (ciclo escolar 2014-2015), SEP-DGPEE.

### GUERRERO:

#### buenas prácticas frente al ciclo escolar agrícola

En México existen 9 206 429 NNA jornaleros agrícolas migrantes. En 2010, 10% de la población atendida por el Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM) estaba en Oaxaca y Guerrero.<sup>1</sup> Melquiades Martínez Zamudio (MM), enlace del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), hace un recuento del panorama en Guerrero.

#### ¿Cuáles han sido los avances del modelo intercultural?

MM: La Modalidad Educativa Intercultural para Población Infantil Migrante (MEIPI), operada por CONAFE entre 2000 y 2009, fue una gran aportación. Los niños, niñas y adolescentes migrantes (NNAM) atendidos resultaron competentes en lectura, escritura y comprensión del medio, tanto en su lengua materna como en español, es decir, hubo un importante avance en el bilingüismo y en la interculturalidad. Se diseñó una evaluación de competencias de los alumnos que facilitó la planeación y el seguimiento a los aprendizajes. Se incrementó la permanencia escolar y el número de NNAM certificados en primaria.

Actualmente ocupamos el modelo de atención comunitaria. Sin embargo, hemos incorporado lecciones aprendidas de la MEIPI y con esto nos fijamos dos metas: educación pertinente y mayor asistencia, y continuidad y permanencia en la escuela.

Reconocemos las cuatro lenguas indígenas que se hablan en Guerrero, incluyendo sus variantes. Nos interesa que los NNAM aprendan a comunicarse de manera oral y escrita en su lengua materna para seguir con el aprendizaje del español como segunda lengua, a la que llaman “de defensa”. Por ello impartimos talleres de desarrollo lingüístico a los instructores comunitarios. Los apoyamos en la planeación de esquemas de enseñanza bilingüe.

#### ¿Por qué deben considerarse los ciclos escolares agrícolas?

MM: Los NNAM requieren flexibilidad en los ciclos escolares de acuerdo con su movilidad. En Guerrero seccionamos los contenidos en bimestres adaptándolos a los periodos de siembra o recolección de productos agrícolas para que los alumnos no interrumpan o dupliquen su aprendizaje, y se vayan con conocimientos acreditados.



### ¿Cómo se establece la coordinación interinstitucional pertinente?

MM: Generamos coordinación entre CONAFE Guerrero (estado expulsor) y Sinaloa (estado receptor) para intercambiar registros de inscripción, historial de los alumnos y resultados de evaluaciones. Esto ha incidido positivamente en la continuidad en la escuela de los NNAM originarios de Ayotzinapa.

En colaboración con la Universidad Intercultural del Estado de Guerrero se han diseñado materiales educativos en náhuatl, mixteco y amuzgo que facilitan y respaldan los esquemas de aprendizaje interculturales y bilingües.

### ¿Cómo se insertan las evaluaciones en esta realidad?

MM: Hemos incidido en la continuidad de los aprendizajes y en una evaluación coherente con los ciclos de movilidad de los NNAM, que aquí son alrededor de 16 mil. El Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) no responde ni en tiempos de aplicación ni en contenidos a sus condiciones. No considera que tienen un esquema distinto a las escuelas regulares, que no manejan el español y que no siempre están en las escuelas donde los buscan. Los resultados, por tanto, no pueden ser concluyentes.

### TAMAULIPAS: evaluaciones para la educación en contextos de violencia

Silvia Guzmán García (SG), supervisora escolar de primaria en Tampico, y Homero López Ortiz (HL), jefe de sector de educación primaria en Reynosa, ambos de Tamaulipas, visibilizan cómo la violencia y la inseguridad inciden en la creación de ambientes desfavorables para el aprendizaje y el logro educativo, lo que afecta la equidad y la calidad en la educación. Además explican cómo la evaluación educativa también da la pauta para hacer frente a estos retos.

### ¿Cuál es el contexto de la educación en Tamaulipas?

SG y HL: El clima de inseguridad y violencia ha impuesto nuevos desafíos al contexto escolar, pues éste se ha visto amenazado como espacio físico. Enseñamos ahora en inmuebles con bardas altas, portones cerrados y sin vista a la calle, y con sistemas de seguridad para casos de contingencia.

En Tamaulipas las ciudades están vacías; las escuelas han perdido alumnos de todos los niveles y su conducta se ha tornado agresiva. Se generan situaciones de acoso, inequidad, discriminación, uso de sustancias ilícitas y violencia. Los docentes en el aula deben promover un ambiente sano de convivencia, respeto, solidaridad y otros valores que blinden a la escuela de estas situaciones, que van en detrimento del desempeño educativo y propician deserción y rezago.

### ¿Cuáles son las acciones del sistema educativo ante la violencia?

SG y HL: En el marco del Sistema Básico de Mejora de la Secretaría de Educación Pública (SEP) debemos atender cuatro estrategias: convivencia sana y formativa, abatimiento del rezago y del abandono escolar, mejora de aprendizajes y normalidad mínima escolar. Aquí las escuelas se apoyan en actividades culturales, artísticas y deportivas para reforzar el sentido de pertenencia e integración, así como en estrategias de monitoreo de conductas y atención especializada a alumnos que así lo requieran, además del Proyecto a Favor de la Convivencia Escolar (PACE) y el Programa Escuela Segura (PES) de la SEP.

### ¿Cómo se han usado las evaluaciones para modificar esta realidad?

SG y HL: Para fomentar la sana convivencia en la escuela y evitar la deserción por causa de un ambiente de violencia, en la zona escolar No. 72 se retomó el modelo de examen en Educación Cívica aplicado en las pruebas PLANEA y ENLACE 2015. Con los resultados se elaboraron estrategias focalizadas, como el proyecto de urbanidad y convivencia, que refuerza la atención a actitudes violentas, la resolución pacífica de conflictos, la toma de decisiones y el fomento de armonía y valores. €

1 Fuente: INEE-UIFCE, 2016.

Entrevistas: Mary Carmen Reyes y Lizbeth Torres Alvarado

La *Gaceta* agradece a la maestra Nohemí González Barragán, directora de Evaluación de la Secretaría de Educación de Tamaulipas, por la información sobre su entidad incluida en este artículo.

## PARA NO OLVIDAR



### **Bett Latin America: Transformando el futuro de la educación en Latinoamérica**

Centro Banamex, Ciudad de México  
27 y 28 de octubre de 2016  
[www.latam.bettsummit.com](http://www.latam.bettsummit.com)



### **III Congreso de Investigación Educativa en el Estado de Chihuahua**

Centro Cultural Gracia Pasquel del Centro Cultural Universitario de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ), Ciudad Juárez, Chihuahua  
10 a 12 de noviembre de 2016  
<http://bit.ly/1TWBFtC>



### **Conferencia Global sobre la Internacionalización de la Educación Superior**

Parque Nacional Kruger, Sudáfrica  
22 a 24 de agosto de 2016  
<http://www.ieasa.studysa.org/>



### **Novena Conferencia Internacional de Educación, Investigación e Innovación (ICERI)**

Hotel Barceló Renacimiento, Sevilla, España  
14 a 16 de noviembre de 2016  
[www.iated.org/iceri](http://www.iated.org/iceri)



### **13º Taller Internacional sobre la Reforma de la Educación Superior**

Higher Education Research Centre (HERC), Dublín, Irlanda  
7 a 9 de septiembre de 2016  
[www.dcu.ie/herc/her.shtml](http://www.dcu.ie/herc/her.shtml)

## PARA LEER



### **Educación y justicia social en América Latina**

Juan Carlos Tedesco  
Argentina: FCE, 2012  
<https://goo.gl/deXKcb>

En palabras del autor, es “una reflexión que recupera informaciones, hipótesis y marcos teóricos de larga vigencia en la teoría educativa, pero que intenta ampliar la mirada, incorporando la visión que proviene de los estudios sobre las profundas transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales que tienen lugar en la sociedad”. Un texto indispensable para clarificar los retos pendientes en la educación regional.



### **La educación obligatoria en México. Informe 2016**

México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2016  
<http://goo.gl/Cbh2vC>

¿Cómo está organizado el Sistema Educativo Nacional? ¿En qué condiciones se encuentran el currículo, la infraestructura, el equipamiento y los materiales educativos? ¿Cuáles son los resultados de los concursos de oposición para el ingreso y la promoción del Servicio Profesional Docente? El gasto público federal, ¿tiene perspectiva de equidad? El informe reúne información relevante al respecto y muestra las brechas más grandes, como la situación educativa de los hijos de jornaleros agrícolas migrantes.



### ***Repensar la justicia social***

François Dubet

Argentina: Siglo XXI, 2011

<http://goo.gl/JlScWf>

Defensor de una escuela inclusiva, Dubet alerta contra la trampa del discurso hegemónico de la igualdad de oportunidades: “Hay una gran distancia entre este discurso y la realidad, donde se combinan xenofobia, segregación y racismo. Pero esto no significa que sea una simple fábula, porque ha construido prácticas y englobado a los recién llegados en una concepción de la justicia social centrada en la apertura para ellos de los derechos del hombre y la seguridad de las posiciones”.



### ***Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje desde la perspectiva de los derechos humanos.***

***Documento conceptual y metodológico***

México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2016

<http://goo.gl/m0xAgF>

Un documento rector del Instituto cuyo objetivo es mostrar los referentes que sustentan la Evaluación de Condiciones Básicas de la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA). Expone el marco básico sobre el cual deben operar las escuelas para garantizar un entorno favorable y muestra las características metodológicas de la evaluación, así como las condiciones de las escuelas que fueron parte de la muestra.



### ***Háblame de amores***

Pedro Lemebel

México: Seix Barral, 2013

<http://goo.gl/6tNgmd>

Las crónicas de este libro son tan diversas como las historias de vida de su autor, pero todas están cruzadas por la ironía, la memoria ardiente y las múltiples realidades que han constituido las etapas recientes de Chile. Lo mismo se habla de los comuneros mapuches que de Camila Vallejo, de políticos actuales o de Pinochet. Esta obra es la voz de un activista, artista, escritor y rebelde imprescindible.



### ***Sonita***

Rokhsareh Ghaem Maghami

Irán-Alemania-Suiza, 2016

<https://goo.gl/Cy8zaf>

“Era peligroso para mí cantar en Irán y lo sabía. Iba caminando con mis canciones, escritas en mi cuaderno de notas, y me sentía como si llevara algo malo conmigo. Como si fueran drogas y no palabras”, señala Sonita Alizadeh, joven afgana refugiada en Irán que escapó de ser vendida a su futuro esposo en 9 mil dólares.

Las precarias condiciones en las que vivía no opacaron su talento. Por medio del rap, mostró su compromiso con los derechos de las niñas y mujeres, y a sus 18 años se convirtió en la protagonista de un documental que busca generar conciencia sobre el matrimonio infantil.



# Educación media, diversidad y resiliencia para reconstruir el futuro: la estrategia de política pública en Líbano-Siria\*

Desde Líbano, Gilbert Doumit explica las entrañas de una estrategia que ha logrado sentar en la mesa de discusión a ministros, gobernantes, especialistas en educación, organizaciones de la ONU y líderes de la sociedad civil con el propósito común de reconstruir una nación por medio de la educación. El plan: Equipando a los Refugiados para Reconstruir a Siria: Zona de Innovación (ERRS IZ, por sus siglas en inglés).

GILBERT DOUMIT

Director de *Beyond Reform & Development*

Beirut, Líbano

[gdoumit@beyondrd.com](mailto:gdoumit@beyondrd.com)

**E**n todo el mundo, los problemas de xenofobia y discriminación, y los desafíos de seguridad piden acción inmediata, no sólo para aliviar los agravios, sino también para promover la fortaleza en los ámbitos local y nacional. Muchas mujeres, niños y adolescentes son afectados por dichas situaciones, tanto en los países de Medio Oriente como en las naciones latinoamericanas y africanas.





Con base en cuatro años de experiencia, aquí se detallan aprendizajes derivados del caso de Líbano y se destacan algunos mecanismos prácticos para construir la resiliencia a partir de la formación de jóvenes en edad escolar. Así, este artículo se compone de cuatro secciones principales: *a)* las complejidades del caso citado; *b)* la estrategia para la construcción de la resiliencia; *c)* su implementación con el nombre Equipando a los Refugiados para Reconstruir a Siria: Zona de Innovación (Equipping Refugees to Rebuild Syria: Innovation Zone, ERRS IZ), y *d)* algunas lecciones aprendidas.

El presente texto no pretende generalizar un enfoque de política pública o mecanismos de acción aplicados en el caso de Líbano, sino arrojar luz sobre tres aspectos clave de una experiencia, que podrían tener implicaciones para otros países que enfrentan desafíos migratorios y étnicos.

Se propone así responder las siguientes preguntas: *a)* ¿cómo promover la resiliencia educativa, económica, social y cultural en tiempos de crisis?; *b)* ¿cuáles estrategias y mecanismos son idóneos para responder a los desafíos educativos provocados por la crisis de los refugiados?, y *c)* ¿qué podemos aprender del caso de Líbano?

## ¿Resiliencia y educación?

### La reconstrucción de un país: el contexto

El caso de los refugiados sirios representa una de las crisis más desafiantes de la historia moderna. Más de 4 millones de ellos habitan hoy países vecinos como Líbano, Jordania y Turquía; otros 6.5 millones son desplazados que necesitan ayuda humanitaria. Aproximadamente 815 mil han solicitado asilo en países europeos, 57% de los cuales, —distribuidos principalmente entre Serbia y Alemania—, arriesgan su vida recorriendo rutas largas y peligrosas, lejos de su nación de origen, en busca de seguridad.

Por otro lado Líbano, vecino de Siria, es un pequeño país ubicado al borde del Mediterráneo, con su particular historia de conflicto interno y sus propios desafíos socioeconómicos. Más de dos décadas después de haber terminado una guerra civil en su territorio, aún enfrenta retos de seguridad y adolece una profunda polarización política. Sin embargo, de acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), hoy alberga el mayor número de refugiados per cápita en el mundo, con más de 1.3 millones de personas en enero de 2015.

El caso de los refugiados sirios representa una de las crisis más desafiantes de la historia moderna. Más de 4 millones de ellos habitan hoy países vecinos como Líbano, Jordania y Turquía; otros 6.5 millones son desplazados que necesitan ayuda humanitaria. De los 815 mil que han solicitado asilo en países europeos, 57% arriesgan su vida recorriendo rutas largas y peligrosas, lejos de su nación de origen, en busca de seguridad.

### Construir entre las complejidades: la crisis en Líbano

A diferencia de otros gobiernos árabes, el sistema político en Líbano ha llevado a cabo elecciones frecuentes desde 1943 y se jacta de poseer una forma democrática de reparto del poder que se ha mantenido fuerte a pesar de una de las guerras civiles más largas de la historia; tres décadas de tutelaje sirio, y protestas públicas en contra del clientelismo y el sectarismo.<sup>1</sup> La fórmula sectaria de reparto del poder que prevalece en dicho país requiere el consenso y las decisiones estratégicas de la élite política. Por esa razón, en ausencia del consentimiento, prevalecen los periodos prolongados de estancamiento institucional y político.

Con el conflicto sirio como trasfondo, Líbano pospuso dos veces sus elecciones parlamentarias y ha estado sin presidente desde mayo de 2014. El estancamiento político, ampliamente ilustrativo de la ausencia del poder estatal, ha tenido como consecuencia que el país no haya aprobado un presupuesto nacional durante más de cinco años. Las municipalidades recibieron fondos presupuestados por el gobierno hasta hace muy poco, después de una crisis de carencia de servicios públicos que literalmente dejó a las comunidades locales “hundidas en basura”.

Durante cuatro años de crisis, y con una prolongada guerra en Siria, Líbano ha carecido casi totalmente de una política de Estado hacia los más de 1.3 millones de refugiados residentes, que son en gran parte mujeres, y niños y adolescentes en edad escolar.

A partir de la guerra civil, el clientelismo y la corrupción rampante se han extendido a las instituciones públicas centrales y locales. Cismas políticos, deshonestidad y falta de recursos han debilitado al sector público en lo que se refiere al desarrollo y suministro de servicios básicos de salud, educación y apoyo al empleo, de los cuales dependen los ciudadanos libaneses y que son provistos por las élites políticas en su región en función de su afiliación sectaria.<sup>2</sup>

Desde el estallido de la crisis siria en marzo de 2011, el sector público libanés ha sufrido política, social y económicamente. La élite política está dividida entre los que apoyan al régimen y los que están en su contra, lo que ha alimentado las tensiones negativas entre los responsables de decidir cómo reaccionar frente a los refugiados sirios.

Durante cuatro años de crisis, y con una prolongada guerra en Siria, Líbano ha carecido casi totalmente de una política de Estado hacia los más de 1.3 millones de refugiados residentes, que son en gran parte mujeres, y niños y adolescentes en edad escolar. Mientras alberga el mayor número de refugiados per cápita del mundo, desempeña un mínimo papel en satisfacer las necesidades

de los sirios.<sup>3</sup> Al mismo tiempo, la fuerte presencia de donadores internacionales y organizaciones no gubernamentales locales, permitidas por el gobierno libanés, forman una cadena de ayuda que constituye un sustento para los refugiados y las comunidades anfitrionas en todo el país.

El sector público libanés no ha podido satisfacer las necesidades de sus propios ciudadanos durante décadas y no ha ideado intervenciones para mitigar la crisis de los refugiados. Sin embargo, pone en marcha tres niveles de resiliencia (solidaridad, responsabilidad y capacidad) mantenidos por medio de redes formales e informales que han permitido dar la bienvenida a refugiados en condiciones terribles, pero no mortales. La inmensa mayoría de ellos han sido recibidos por las comunidades libanesas más pobres y vulnerables. De hecho, 86% viven en comunidades en las cuales casi 70% de los libaneses sobreviven con menos de USD\$4 al día.<sup>4</sup> A finales de 2014, se estimó que aproximadamente 170 mil libaneses eran empujados hacia la pobreza y, como resultado de la mala gobernanza y la pésima gestión de la crisis, la tasa de desempleo se duplicó, superando 20%, principalmente entre los jóvenes no calificados y sin estudios.<sup>5</sup>

Los consejos municipales, que son alrededor de 950, han tenido que cargar con 100% de la respuesta a los refugiados con pocos recursos, escasa experiencia y nula capacidad. Las municipalidades tuvieron que albergarlos, mitigar el conflicto y revertir la crisis; todo eso sin recibir ayuda equitativa y oportuna del Fondo Municipal Independiente que administra el Ministerio del Interior y, de manera más general, con poca o ninguna orientación por parte del gobierno central libanés. Aunque las municipalidades han sido capaces de hacer frente de alguna forma a las necesidades locales, adolecen de capacidades técnicas, humanas y financieras limitadas; competencia desigual por los fondos recibidos de agencias donantes; servicios básicos deficientes de agua, electricidad y sanidad; crisis en el manejo de los desperdicios desde el verano de 2015, y polarización interna.<sup>6</sup>

Además de estas realidades políticas y de las condiciones difíciles de los gobiernos municipales, las consultas a nivel local identificaron tres posibles detonantes de tensión que se consideraban como debilitadores de la habilidad de las comunidades para satisfacer las necesidades locales y, por ende, como amenazas a la resiliencia.

**Tabla 1. Complejidades cuantitativas identificadas como detonantes de crisis**

Detonantes sociales de tensión	
<b>Educación</b>	48% de los niños de entre 6 y 14 años no estaban inscritos en la escuela. En el periodo 2012-2013, aproximadamente 40 mil refugiados —alrededor de 13.5% de la población total de alumnos— estaban inscritos en escuelas públicas, mientras que, en el periodo 2013-2014, el número de refugiados inscritos se estimó en 88 mil, (30% del total). En el periodo 2014-2015, dicha población se estimó en 106 735, (36% de todos los inscritos); 16% de las familias retiraron a sus hijos de las escuelas.
<b>Salud</b>	Las familias sirias desplazadas gastaron un promedio de 18% de sus ingresos en salud; 70% de éstas reportó tener un niño que requería cuidados.
<b>Protección social</b>	Entre 87% y 91% de los refugiados creen que la falta de un permiso de residencia legal tiene un impacto en su seguridad. Al menos uno de los miembros de 27% de estas familias tiene necesidades educativas especiales.
<b>Refugio</b>	Al final de 2015, 41% del total de la población desplazada estaba viviendo en un refugio deficiente.
Detonantes culturales de tensión	
<b>Diversidad religiosa</b>	Algunas figuras religiosas están tratando de aprovechar la situación para imponerse dentro de las comunidades locales. Hay un despliegue de caridad y ayuda políticamente financiada para beneficiar a algunas de las comunidades religiosas que existen entre los refugiados, mas no para otras.
<b>Sobre el rol de la mujer</b>	Los representantes libaneses y sirios afirman percibir los roles de género de manera muy distinta. Se piensa que las mujeres sirias se prostituyen para mantener a sus familias. Los libaneses y sirios se casan entre sí.
<b>Diferencias culturales</b>	Los representantes libaneses y siros notan discrepancias en las prácticas sociales y culturales. Cada comunidad tiene razones históricas muy arraigadas para no confiar en la otra.
Detonantes económicos de tensión	
<b>Costo de gobierno</b>	7.5 mil millones - 1/3 del PIB nacional.
<b>Desempleo</b>	Se incrementó de 11% en 2010 a casi 20% en 2015.
<b>Competencia por los recursos</b>	El rápido cambio demográfico ha tenido consecuencias importantes en las dinámicas de las comunidades locales y en la gestión de la energía, los recursos y las tensiones.
<b>Costo de la vida</b>	Del total de la población de sirios desplazados, 70% vivía por debajo del umbral de la pobreza (USD\$3.84 por día) en 2015, comparado con 49% en 2014.

Fuente: elaboración propia, *Beyond Reform & Development*.

### ***Innovation Zone: el diseño de la estrategia***

El diseño de una estrategia para la reconstrucción de un país que incluya a quienes están fuera de los servicios claramente vinculados con los derechos humanos básicos (educación, salud, protección) no puede pensarse sin tomar en cuenta el contexto. ¿Qué hacer en una situación como la aquí descrita? La estrategia de intervención hoy en marcha, se diseñó con base en datos recolectados entre más de 1 000 personas entrevistadas, así como en un análisis situacional llevado a cabo entre 2012 y 2015. Los métodos empíricos, tales como el uso de bases de datos, incluyeron:

1. Una revisión de la literatura sobre el concepto de la resiliencia de las comunidades, y su aplicabilidad en el contexto libanés.
2. Investigación de campo y observación por participantes en más de 30 comunidades a lo largo de más de cuatro años durante proyectos e iniciativas emprendidos con ONG, agencias de las Naciones Unidas (ONU) y municipalidades.
3. Más de 35 mesas redondas con autoridades municipales, representantes de la sociedad civil, empresas locales, mujeres y jóvenes (n=525).
4. Reuniones de consulta y retiros para el análisis, llevados a cabo en 24 municipalidades, con más de 120 funcionarios municipales e informantes clave, con el propósito de efectuar evaluaciones de los conflictos y establecer estrategias de intervención.
5. Más de 350 entrevistas semiestructuradas con expertos, activistas, funcionarios de gobierno y líderes empresariales.
6. Una mesa redonda con expertos alemanes, académicos y representantes del sector público para analizar el caso de Líbano y su relevancia para el contexto internacional.

### **Una estrategia holística para construir la resiliencia**

En el caso de Líbano, *resiliencia* significa la capacidad para persistir de las comunidades, instituciones y economías locales, además del tejido social, a pesar de los impactos, perturbaciones, desafíos y carencias de recursos, para contrarrestar los efectos negativos de la polarización política, la incapacidad para gobernar y los potenciales detonantes de crisis. Nuestro concepto de resiliencia comunitaria se organiza de la siguiente forma:

- **Construir la solidaridad:** aspecto sociocultural educativo de la resiliencia mediante el cual las comunidades utilizan su capital social para lograr la empatía, el respeto y la cooperación frente a las crisis.
- **Asegurar la asunción de responsabilidad:** aspectos políticos y pragmáticos consistentes en monitorear, mantener y reportar los niveles de equidad mediante la evaluación, la transparencia y la inclusión de cara a las crisis.
- **Crear la capacidad:** reforzar la capacidad humana, técnica y financiera para responder a las crisis por medio de la educación.

Para satisfacer la necesidad de fomentar la resiliencia comunitaria tras padecer las secuelas de recibir a cientos de miles de refugiados en las ya de por sí difíciles condiciones educativas, sociales, económicas y políticas, hemos creado y piloteado una estrategia que consta de tres componentes y tres mecanismos de acción.

### Un diseño participativo: tres componentes

1. **Analizar los detonadores de crisis dentro de una comunidad:** el objetivo es entender el contexto local, mapear a los interesados y analizar las dinámicas entre ellos.
2. **Construcción de consenso y colaboraciones:** facilitar conversaciones para lograr un entendimiento común de los desafíos, las tensiones y las implicaciones de la crisis, tanto para los refugiados como para quienes los acogen. El objetivo es garantizar la inclusión y asegurar la participación de todos los interesados en las primeras etapas, fomentar un proceso de construcción de confianza entre ellos, y comenzar a desarrollar colaboraciones.
3. **Diseño de mecanismos participativos para resolver problemas:** desarrollar mecanismos para enfrentar los desafíos educativos, sociales, culturales y económicos surgidos de la crisis, con la participación de todas las partes interesadas con el fin de permitir una mayor apropiación del proceso y ayudarlas a resolver los problemas inminentes.

### Los tres mecanismos de la estrategia

La resiliencia comunitaria de cara a la crisis de los refugiados sirios requiere la construcción de una capacidad local enfocada en los jóvenes en edad escolar, para lidiar con los detonadores de tensión. Para lograr eso, las plataformas

de colaboración entre la comunidad de acogida y los refugiados, que se constituyen como partes interesadas, deben diseñar metodologías y soluciones participativas, involucrando a los tomadores de decisiones para alinear las políticas con miras a lograr la inclusión social-educativa, la cohesión social y la integración económica.

Cada uno de los mecanismos está diseñado bajo el auspicio de los gobiernos locales, e incluye un consejo en el cual participan representantes tanto de la comunidad huésped como de los refugiados, además de representantes de la sociedad civil, académicos, jóvenes, mujeres y discapacitados. Dichos mecanismos también incluyen los siguientes componentes:

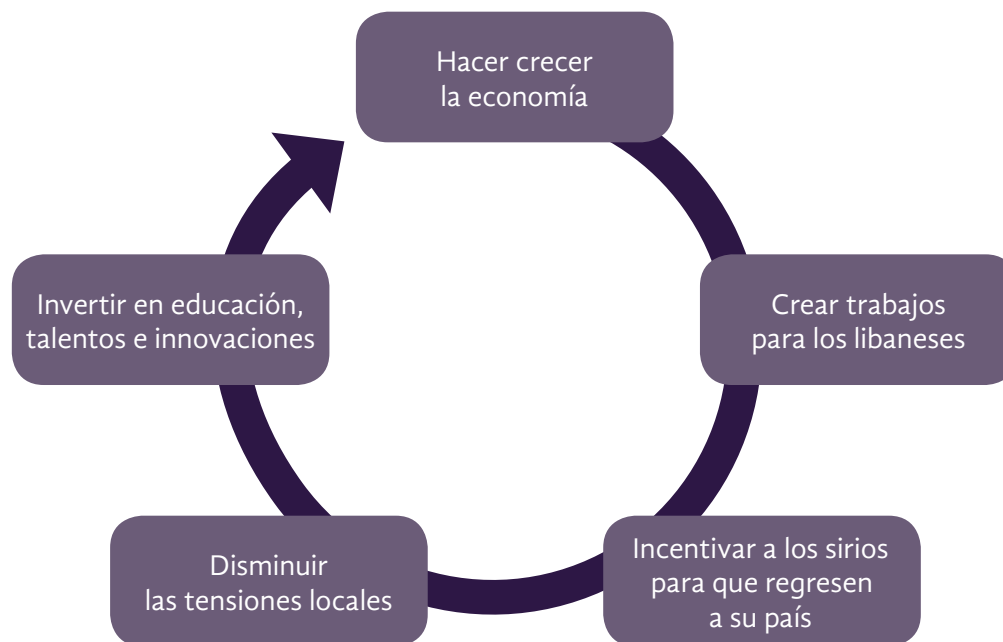
Plataforma de colaboración institucional	Red de políticas colaborativas	Proceso participativo
Incluye a representantes de las comunidades de acogida y a refugiados, y les permite trabajar colaborativamente para implementar el mecanismo.	Utilizada por todas las partes interesadas para desarrollar recomendaciones en cuanto a políticas y abogar para alinear las de los gobiernos municipales y el central en apoyo a sus soluciones locales.	Involucra a todas las partes interesadas para desarrollar una metodología y un plan para resolver el problema.

**Fuente:** Elaboración propia *Beyond Reform & Development*.

**Mecanismo 1: fomentar la inclusión social.** Su objetivo es empoderar a los grupos vulnerables al construir su capacidad, asegurando que sean representados en las esferas de toma de decisiones y montando una campaña para garantizar que sean protegidos contra las violaciones a sus principales derechos humanos: la educación y la salud. El papel del consejo social fue evaluar continuamente las necesidades, identificar las prioridades de los más vulnerables y diseñar programas sociales. Varios de éstos se pusieron en marcha para empoderar a las mujeres, los jóvenes y los niños, todos aquéllos que requieren educación y los discapacitados, al igual que otros programas de formación de capacidades y de sensibilización en apoyo a estos objetivos. El consejo negoció con los Ministerios de Educación, Asuntos Sociales y Juventud, y con las agencias internacionales para que los esfuerzos se centraran en los más vulnerables y se adaptaran los programas para responder a las necesidades más apremiantes.



Figura 1. Estrategia ERRS IZ



**Fuente:** Elaboración propia *Beyond Reform & Development*.

**Mecanismo 2: promover la cohesión social.** Su objetivo es impulsar el aprendizaje intercultural, el respeto y la tolerancia con el fin de garantizar la cohesión social entre la comunidad huésped y los refugiados sirios. El consejo cultural se compuso de líderes religiosos, representantes de la sociedad civil, mujeres, jóvenes activistas y figuras culturales influyentes. Ellos diseñaron un monitor cultural que da aviso temprano sobre aumentos en las tensiones, compuesto de criterios y herramientas preestablecidos para evaluar la información y la magnitud de su urgencia. También crearon recomendaciones sobre políticas y organizaron reuniones regulares con los Ministerios de Asuntos Sociales y de Asuntos Internos, así como con los medios de comunicación, para alinear el apoyo de estos últimos y mejorar las políticas relacionadas.

**Mecanismo 3: integración económica.** El objetivo es promover la innovación social entre los jóvenes como vehículo para formar capacidades, crear empleos y lanzar empresas como una forma de compromiso colaborativo con la comunidad y el desarrollo económico. El consejo económico reunió a líderes educativos, del

sector privado, profesionales y académicos, tanto de las comunidades huéspedes como de los refugiados, y lanzó un concurso de innovación social para motivar a las poblaciones locales, sobre todo a los jóvenes, a colaborar en la búsqueda de soluciones a problemas relacionados con la energía, la salud, la educación, el medio ambiente y los residuos. Negoció con el gobierno local para establecer una incubadora de ideas dirigida a ayudar a los jóvenes emprendedores a lanzar sus compañías. También se trabajó en red con instituciones financiadoras para proporcionar diferentes tipos de inversiones en apoyo a las ideas seleccionadas. Dentro de cada pueblo, un equipo de entrenadores y mentores fue constituido y dotado con herramientas para ayudar a los equipos empresariales a mejorar sus modelos de negocio, incrementar sus capacidades financieras y apoyar su desarrollo empresarial. El consejo generó recomendaciones en cuanto a políticas y se reunió con el Ministerio de Educación para ampliar las capacidades de los maestros en las escuelas, así como con el de Economía y el del Trabajo, y con miembros de la Cámara de Comercio para alinear y contribuir a sus políticas.

En la década de los años noventa, tras un conflicto similar, Líbano también experimentó una reconstrucción que incluyó la inversión en maestros de educación básica y en servicios educativos, sociales y financieros, así como en la provisión de alimentos, infraestructura, transporte, energía, agua y salud.

### **Estrategia de políticas: *Innovation Zone* adoptada por los legisladores**

Cuando comenzó la crisis en Siria, los legisladores libaneses llegaron al consenso general de que los sirios que habían huido de la violencia y llegado a Líbano debían regresar a su país de origen tan pronto como la situación política y de seguridad lo permitiera. Por ello, se cree que fortalecer la educación de los sirios dentro del territorio libanés retrasará su regreso, incentivándolos a permanecer en dicho país. En este contexto, Líbano ha tenido que soportar las consecuencias de la crisis de refugiados sirios en todos los niveles, especialmente en el económico. Dichas consecuencias se han convertido en importantes detonadores de tensión e inestabilidad social en el plano local. A la solución propuesta para lidiar con los desafíos mencionados se llamó Equipando a los Refugiados para Reconstruir a Siria: Zona de Innovación (ERRS IZ).

### **El concepto ERRS IZ: repetir experiencias exitosas**

En los países existen tendencias posconflicto similares, donde los sectores con potencial de crecimiento pueden desempeñar un papel económico central en la reconstrucción. En la década de los noventa, tras un conflicto similar, Líbano también experimentó una reconstrucción que incluyó la inversión en maestros de educación básica y en servicios educativos, sociales y financieros, así como en la provisión de alimentos, infraestructura, transporte, energía, agua y salud. Invertir en la innovación en dichos sectores y equipar a los ciudadanos y jóvenes refugiados para crear empresas capaces, óptimamente posicionadas para llevar a cabo la reconstrucción, constituye no sólo una solución con miras al futuro orientado a crear zonas de innovación, sino una manera de no poner en riesgo la estabilidad del país debido a la creciente pobreza. Esto con el fin de fomentar el desarrollo económico e incentivar al sector privado, sobre todo en las zonas rurales, a invertir y lograr una ventaja que le permita jugar un papel tanto en la reconstrucción de Siria como en el crecimiento de la economía libanesa, utilizando recursos locales y aprovechando el talento de los jóvenes estudiantes, independientemente de su identidad o nacionalidad.

La Zona de Innovación creará un ecosistema que apoye el espíritu emprendedor dentro de un plan macro colaborativo, diseñado por el gobierno libanés, la comunidad internacional, el sector privado y la sociedad civil. La estrategia ERRS IZ debe implementarse durante al menos cinco años.

Entre otras cosas, debe: *a)* adoptar un enfoque sectorial en cuanto a la educación, construcción, energía, salud, agricultura y transporte; *b)* asegurar la prestación de servicios de apoyo; *c)* garantizar los mecanismos de financiación; *d)* asegurar los incentivos jurídicos y fiscales; *e)* mejorar la infraestructura local, y *f)* fomentar la educación y la formación de capacidades empresariales para asegurar que exista una demanda suficiente y una mentalidad adecuada.

### **Diez pasos para la implementación del ERRS IZ**

1. Lograr la adopción de la estrategia como política de Estado por parte del gabinete del gobierno libanés.
2. Crear un comité que incluya a inversionistas, académicos, expertos educativos y empresariales, ministros

clave en la agenda de gobierno, ONG's y representantes de organizaciones donantes internacionales.

3. Implementar un estudio de los sectores con los mayores niveles de desigualdad y el potencial para llevar a cabo la reconstrucción posconflicto.
4. Diseñar un plan a cinco años para garantizar la madurez y sustentabilidad del ecosistema.
5. Promover ERRS IZ tanto con los donantes internacionales como con los diferentes países para garantizar el financiamiento.
6. Emitir las leyes y los decretos necesarios para garantizar su implementación.
7. Establecer un mecanismo de cooperación entre todas las partes interesadas.
8. Involucrar a socios no convencionales en los centros de innovación.
9. Desarrollar las capacidades de los representantes del ecosistema que estén dispuestos a participar, incluidas las mujeres y los maestros.
10. Involucrar a los medios de comunicación.

### **Reconstrucción del futuro mediante la educación y la resiliencia: lecciones aprendidas**

En el caso de Líbano, una administración pública débil y paralizada necesitó la asistencia de la sociedad civil para enfrentar el problema de los refugiados. A su vez, las ONG requerían del gobierno para facilitar y financiar su trabajo con el fin de seguir adelante a pesar del ambiente polarizado y, a menudo, de las condiciones cada vez más inseguras. Nuestra experiencia nos aportó aprendizajes en los siguientes tres niveles:

#### **Actores clave para construir la resiliencia**

**Gobiernos locales:** al ser los más cercanos a las comunidades, su participación es necesaria para responder de manera más inmediata a las crisis.

**Empresas locales:** son contribuyentes importantes de bienes y servicios, y creadoras de empleos en un mercado laboral de innovación educativa en conflicto.

**ONG:** ayudan de manera significativa a mediar las tensiones, desafiando los estereotipos y proveyendo servicios educativos y otros servicios básicos.

Las tensiones culturales no son sólo fenómenos globales que surgen entre Oriente y Occidente, sino que pueden generarse a nivel local en cualquier país. La educación de los jóvenes y las iniciativas sociales han demostrado ser efectivas para involucrar a los ciudadanos en sus comunidades, crear empleos y solucionar problemas de inequidad.

**Donadores internacionales:** aportan muchos conocimientos y recursos a las comunidades locales.

#### **Marco institucional para la resiliencia**

**Políticas:** tanto los refugiados como las comunidades que los albergan requieren un conjunto de políticas integradas con el fin de satisfacer los antes mencionados requisitos socio-educativos, culturales y económicos para construir la resiliencia.

**Programas:** para potenciar y fomentar la capacidad se debe adoptar una metodología participativa e inclusiva. Todos los actores relevantes deben participar en el diseño e implementación de los programas.

**Marco:** la prevención consiste en crear oportunidades y satisfacer los requisitos para mantener la resiliencia.

#### **Consideraciones generales**

1. Las tensiones culturales no son sólo fenómenos globales que surgen entre Oriente y Occidente, sino que pueden generarse a nivel local en cualquier país.

Las políticas educativas y sociales para afrontar las necesidades de los refugiados y las comunidades huésped siguen siendo los elementos más importantes para lograr la resiliencia.

- La resiliencia económica se logra al transformar las prácticas y políticas dirigidas a combatir la adversidad. La educación de los jóvenes y las iniciativas sociales han demostrado ser efectivas para involucrar a los ciudadanos en sus comunidades, crear empleos y solucionar problemas de inequidad.
- Las políticas educativas y sociales para afrontar las necesidades de los refugiados y las comunidades huésped siguen siendo los elementos más importantes para lograr la resiliencia. Se necesita voluntad, consenso y capacidad en los políticos para fortalecer cualquier participación del sector público en la protección social.

### Riesgos inherentes en la estrategia

a) Falta de consenso político e incapacidad para tomar decisiones; b) duplicación o carencia de coordinación; c) incapacidad de las partes con intereses en el ecosistema para estar a la par de las regiones; d) falta de financiación, y e) escasez de jóvenes emprendedores en las comunidades locales.

### Breve análisis comparativo de la educación: los migrantes y los refugiados

El sistema educativo libanés se basa en el francés, comprende seis años de educación primaria, cuatro de complementaria y tres de secundaria.

Existen escuelas públicas, aunque la mayoría son privadas. La enseñanza es bilingüe (árabe-francés o árabe-inglés) y, en algunas zonas, trilingüe. El nivel de exigencia es muy elevado.

Aunque casi 40% de la población refugiada en Líbano se encuentra en edad escolar, la tasa de matriculación en el sistema educativo es muy baja. Se calcula que 10 mil niños refugiados reciben algún tipo de educación privada (ACNUR 2013). El nivel de participación en el sistema educativo por parte de los refugiados dista mucho de la meta establecida por el gobierno libanés (60% de escolarización). €

	Población	Tasa neta de migración	Gastos en educación	Alfabetización*	Esperanza de permanencia en la escuela**	Jóvenes desempleados ***
<b>República Libanesa</b>	6 184 701 (julio 2015, est.) 0-14 años: 22.1%	-1.1 migrante(s) / 1 000 habitantes (2015, est.)	2.6% del PIB (2012)	Población total: 93.9% Hombres: 96% Mujeres: 91.8% (2015, est.)	Total: 14 años Hombres: 14 años Mujeres: 14 años (2013)	Total: 22.1% Hombres: 22.3% Mujeres: 21.5% (2007, est.)
<b>República Siria</b>	17 064 854 (julio 2014, est.) 0-14 años: 32.49%	-19.79 migrante(s) /1 000 habitantes (2015, est.)	4.9% del PIB (2007)	Población total: 86.4% Hombres: 91.7% Mujeres: 81% (2015, est.)	Total: 12 años Hombres: 12 años Mujeres: 12 años (2012)	Total: 35.8% Hombres: 26.6% Mujeres: 71.1% (2011, est.)

\* Mayores de 15 años que saben leer y escribir. \*\* Educación primaria a terciaria. \*\*\* Edades 15-24.

Fuente: Elaboración con base en datos de UNESCO, ACNUR, Central Intelligence Agency US.



	Población en edad escolar por nivel educativo	
	Líbano	Siria
Pre-primaria	220 016	1 473 931
Primaria	510 970	1 931 709
Secundaria	600 578	3 678 290
Terciaria *	535 279	1 911 326
Niños no inscritos en la escuela 2012	45 102	No hay datos
Adolescentes no inscritos en la escuela (2012)	62 519	167 537

\* Se refiere a toda la educación post-secundaria (18-22 años), incluyendo, pero no limitado a, las universidades. El conjunto diverso y creciente de instituciones terciarias, públicas y privadas en todos los países (colegios, institutos de formación técnica, escuelas de enfermería, laboratorios de investigación, centros de excelencia, centros de enseñanza a distancia), instituciones que apoyan la generación de la capacidad superior que se requiere para el desarrollo.

**Fuente:** Instituto de Estadística de la UNESCO.

- 1 Tamirace Fakhoury, "Debating Lebanon's power-sharing model: an opportunity or an impasse for democratization studies in the Middle East?" *Arab Studies Journal*, 22, No. 1 (2014): 230-255.
- 2 Véanse formas detalladas de tales servicios en Melani Cammett. *Compassionate communalism: welfare and sectarianism in Lebanon*. Cornell University Press, 2014.
- 3 Sally Abi Khalil, "Lebanon looking ahead in times of crisis", Oxfam Discussion Papers, disponible en <http://goo.gl/3Y-CWC3>
- 4 Executive summary. *Lebanon: economic and social impact assessment of the Syrian conflict*, World Bank, disponible en <http://goo.gl/YJbeFp>
- 5 Es indicativo que Líbano no ha firmado el Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.
- 6 Véase Khaldoun AbouAssi y Ann O'M. Bowman, "Special-purpose authorities: a welcomed alien to decentralization in Lebanon?", *International Review of Administrative Sciences* (2015): 0020852315583775.

## Referencias

- ACNUR. (2013). *Los niños sirios reciben clases en un colegio modélico para refugiados en el Líbano*. <http://goo.gl/wYWRCi>
- Central Intelligence Agency US. *The World Factbook*. <https://goo.gl/P9og3w>
- Karam, D. (2013). *Ejemplos de éxito. Educar para el desarrollo sostenible en la Reserva de Biosfera del Chuf (Líbano)*. <http://goo.gl/XHRkeS>
- Ministerio de Educación de Líbano. <http://goo.gl/Dhtlx8>

UNESCO. Institute for Statistics. Country profile. Lebanon/Syrian Arab Republic. <http://goo.gl/2fK3li>

World Bank. Topics. *Tertiary Education*. <http://goo.gl/JsjLon>

Se necesita voluntad, consenso y capacidad en los políticos para fortalecer cualquier participación del sector público en la protección social.

\* El presente artículo fue desarrollado por *Beyond Reform & Development* con base en dos *policy notes* de elaboración propia: *Solution Brief: Equipping Refugees to Rebuild Syria* y *Resilience and Crisis Prevention: The Case of Lebanon*. Febrero de 2016.



Se puede encontrar más información acerca de *Beyond Reform & Development* en: [www.beyondrd.com](http://www.beyondrd.com)

## Ghana e India. Evaluación temprana para una educación inclusiva: mejorar antes de que sea demasiado tarde

Una educación equitativa es el resultado de múltiples factores. “¿Cómo podemos nosotros, como evaluadores, ayudar a enfrentar los desafíos?”, se pregunta la autora, quien habla de dos estrategias llevadas a cabo en Ghana e India, como parte del programa Leer a los Niños, cuyo fin es promover la inclusión mediante la misión R4D, enfrentando los obstáculos al desarrollo que impiden que las personas con bajos o medianos ingresos mejoren sus vidas.

MOLLY JAMIESON EBERHARDT

Directora superior de programa

Instituto de Resultados para el Desarrollo (R4D por sus siglas en inglés) Washington, D.C., E.U.A.

[meberhardt@r4d.org](mailto:meberhardt@r4d.org)

Cada vez que se propone una nueva política, los responsables concienzudos se preguntan “¿cómo sabemos que funcionará?”. En la evaluación educativa queremos saber si un programa logrará los resultados esperados en lo referente a incrementar las inscripciones y la asistencia o mejorar los resultados del aprendizaje, por ejemplo. Podemos diseñar estudios rigurosos para responder esta pregunta, pero en la realidad la respuesta rara vez será un simple *sí* o *no*.



Hay muchas razones de esto, pero dos en particular se refieren a cuestiones de contexto y diversidad: primero, el programa pudo haber sido efectivo en algunos sitios, pero no en otros; segundo, el programa pudo haber conducido a resultados positivos para algunos subgrupos, pero no para otros.

Las buenas evaluaciones son capaces de captar estos matices al analizar muestras representativas de los datos con el fin de ver dónde se logró un impacto y dónde no. Las mejores evaluaciones adoptan un enfoque mixto, utilizando datos tanto cuantitativos como cualitativos para ayudarnos a entender por qué los primeros muestran diferencias tan grandes en la efectividad para diferentes sitios o subgrupos, o por qué las diferencias eran de esperarse en los casos en los cuales tratamos de intervenir en un contexto diferente o con un grupo distinto de beneficiarios.

Por ejemplo, una prueba controlada aleatoria de la Iniciativa Comunitaria de Asistentes Docentes en la República de Ghana, ubicada al oeste de África, demostró tener efectos positivos significativos en las habilidades lectoras y aritméticas de los niños en términos generales, aunque su eficacia en las diferentes regiones del país varió mucho.<sup>1</sup> La evaluación descubrió que la intervención fue menos exitosa en las regiones que experimentaron problemas en lo que refiere a la implementación, tales como la remuneración irregular de los asistentes de los docentes comunitarios, la falta de supervisión, los bajos niveles de asistencia de dichos docentes, y su escaso cumplimiento en lo que refiere a la implementación de los métodos de enseñanza sobre los cuales habían sido capacitados.

Una prueba aleatoria controlada del Programa Nali Kali de Aprendizaje Basado en la Actividad, para niños en los niveles escolares 1-2 en Karnataka, India, representa otro ejemplo de una evaluación que muestra un impacto inconsistente. Ésta encontró que, en promedio, dicho programa tuvo efectos positivos significativos en los resultados de las pruebas de lenguaje y habilidades de liderazgo.<sup>2</sup> Sin embargo, esto se limitó a una mejora por debajo del nivel esperado para el nivel escolar del cual se trataba, en aquellos estudiantes cuyo desempeño correspondía a la mitad inferior de la muestra al inicio del estudio.

Por lo tanto, ¿qué se puede hacer cuando una evaluación pone de manifiesto que una intervención no tuvo el impacto esperado para un subgrupo en particular? En el

Instituto de Resultados para el Desarrollo (R4D por sus siglas en inglés) estamos piloteando un enfoque para lograr precisamente eso.

Las primeras preguntas que hacemos a nuestros aliados cuando comenzamos a trabajar en conjunto con ellos son: “¿cuáles son los mayores retos que enfrentan en este momento?” y “¿cuáles son las actividades sobre cuya implementación más dudas tienen?”. Las siguientes son algunas de las respuestas que hemos recibido:

- Proporcionamos servicios de desarrollo para la primera infancia en los barrios bajos urbanos y las comunidades temporales que habitan alrededor de las obras construidas para los trabajadores y sus familias. Nuestro programa destinado a las obras de construcción ha sido exitoso, pero nos está costando mucho trabajo lograr resultados similares en los barrios bajos urbanos en los cuales trabajamos.
- Hemos sido muy exitosos en mejorar los resultados de lectura de nuestros estudiantes de nivel promedio y encima de él, pero no hemos logrado mejorar el rendimiento de los alumnos a los que se les dificulta la lectura.
- Nuestros maestros están motivados y son apasionados, pero poseen poca educación o capacitación formal. Nuestro breve, pero intenso, programa de entrenamiento para docentes en potencia parece ser un buen comienzo, pero no estamos seguros de cómo estructurar la formación durante el ejercicio de la docencia para seguir desarrollando las habilidades y conocimientos de los profesores. Faltan oportunidades de promoción e incentivos para que permanezcan en sus puestos, pero ignoramos cuál es la mejor manera de proveerlos.
- Nuestros centros de desarrollo de la primera infancia están logrando buenos resultados en provisión de comidas nutritivas, ambientes de aprendizaje centrados en los niños, e importantes servicios de salud como las vacunas, pero no hemos logrado inculcarlos en los padres. Nos preocupa no tener impacto si los niños sólo están expuestos a las prácticas positivas durante las horas que pasan en nuestros centros.
- Sabemos que el aprendizaje semipresencial (que incorpora a las computadoras en el proceso de enseñanza) predominará en el futuro, pero, dado que no sabemos a ciencia cierta cómo implementarlo en nuestras escuelas,

no queremos instituir un programa completo de tal aprendizaje sin saber cuáles son sus beneficios, costos y consecuencias operacionales.

- Llevamos a cabo una evaluación de impacto que demostró que les va mejor a nuestros estudiantes que a los de las escuelas de referencia. Hemos empezado a tener éxito, pero sabemos que no estamos llegando a los más pobres de nuestras comunidades, y queremos encontrar la forma de mantener nuestros resultados y, a la vez, alcanzar a un mayor número de los niños que están ubicados en la parte inferior de la pirámide.

¿Cómo podemos nosotros, como evaluadores, superar estos desafíos? Ya que muchos de ellos giran en torno a cómo optimizar el diseño de una actividad existente o cómo diseñar otra nueva, puede que una evaluación de impacto tradicional no sea la respuesta, ya que este tipo de evaluación se vuelve más apropiada después de pilotear y refinar una intervención.

Sin embargo, puede ser que, en el caso de los tipos de desafío descritos arriba, sea más importante que una evaluación externa genere datos de alta calidad que resuelvan de manera rápida y específica las dudas de los evaluadores en cuanto a diseño y aspectos operativos, a que sea objetiva.

Nuestro trabajo reciente en la India consiste en pilotear un enfoque al que llamamos “aprendizaje adaptativo”, el cual incorpora una investigación estructurada sobre la implementación a lo largo del tiempo, y emplea técnicas de monitoreo y evaluación para tomar decisiones acerca del diseño y puesta en marcha con base en los resultados del experimento.

### **La lectura móvil para niños en Nueva Delhi, India**

Estamos trabajando con *Worldreader* (Lector Mundial) en Nueva Delhi, India, para desarrollar un programa piloto llamado *Read to Kids* (Leer a los Niños), que alienta a los padres a utilizar una aplicación móvil gratuita para leer con sus hijos pequeños.<sup>3</sup> Según la teoría inicial, se lograría el cambio al dar a los padres acceso a una biblioteca de historias atractivas para los niños, pues pasarían más tiempo leyendo con sus hijos pequeños, lo que conduciría a mejores niveles de pre-alfabetización y preparación para la escuela en dichos niños.

Trabajamos con *Worldreader*, no para evaluar la intervención que se basa en esta teoría del cambio, sino para validar dicha teoría y diseñar una intervención óptima. El proyecto comenzó con una fase de investigación formativa que incluía la implementación de encuestas cuyo objetivo era entender mejor las características de la población meta, entrevistas con informantes clave, grupos de discusión y una revisión de la literatura sobre las mejores prácticas. Encabezada por el Centro para las Sociedades del Conocimiento en Nueva Delhi, esta fase fue fundamental para asegurar que el diseño de la eventual intervención diera prioridad a la equidad y la inclusión. Al involucrar a la población que pretendemos servir en el diseño de la intervención, aumentamos las posibilidades de que ésta última sea beneficiosa para ella.

De los hallazgos, aprendimos que:

- Las personas más susceptibles de fungir como lectores para los niños pequeños son sus hermanos mayores y los jóvenes adultos, ya sean tíos o vecinos, que los cuidan. Este grupo no sólo pasa mucho tiempo con los niños pequeños, sino que también está acostumbrado a utilizar teléfonos móviles y está mucho más alfabetizado que los mismos padres.
- Las madres mostraron gran interés en el uso de la aplicación móvil para leer con sus hijos, pero por lo general no tenían acceso a un teléfono móvil propio.
- La mayoría de los cuidadores no son conscientes de la potencialidad de la lectura para educar y desarrollar a los niños pequeños que se encuentran en la etapa pre-verbal y de pre-alfabetización.

Esta investigación formativa reveló una brecha crítica en la teoría del cambio: no sólo fue la falta de acceso a los libros la que impedía que los padres leyeran con sus hijos pequeños, sino también la falta de conocimiento sobre el valor de la lectura con los niños. Además de brindar acceso a los materiales de lectura, cualquier intervención efectiva tendría que también cambiar las creencias y conductas actuales de los cuidadores al educarlos sobre los beneficios de la palabra oral y escrita con los niños pequeños, incluso antes de que estos últimos sepan hablar y leer.

Actualmente implementamos y evaluamos *Worldreader* con nuestros socios implementadores en Nueva Delhi para probar varias maneras de motivar a los padres de



familia. Simultáneamente, piloteamos el uso de “campeones de la lectura” ubicados en las clínicas de salud, movilizados comunitarios que sostienen reuniones directas con padres de familia en centros de desarrollo temprano, así como de jóvenes voluntarios que acogen a “ligas de lectura” para niños y padres de familia en sus comunidades, y de líderes de asociaciones de madres que llevan a cabo sesiones con grupos de mujeres. Mediante una supervisión cuidadosa que combina datos cuantitativos y cualitativos, vamos a averiguar cuál de estos mecanismos parece lograr el mayor nivel de uso sostenido de la aplicación de lectura móvil.

Por supuesto, el uso de esta aplicación no indica que la intervención haya alcanzado sus metas finales de mejorar las habilidades de pre-alfabetización y preparación de los niños de los usuarios para asistir a la escuela. Por lo tanto, optamos por centrarnos en el *resultado proximal* del uso sostenido de la aplicación móvil, el cual constituye un eslabón de la teoría del cambio que es necesario, mas no suficiente, para lograr nuestro resultado final a futuro.

Los datos que recogemos son esenciales para garantizar que nos familiaricemos, desde un inicio, con los problemas asociados con la equidad y la inclusión. ¿Existen algunos segmentos de nuestra población meta en los cuales no podemos incidir, ya sea porque las actividades que llevamos a cabo no los están alcanzando o porque algún aspecto de dichas actividades está disminuyendo su eficacia con ese grupo? Queremos averiguar esto antes para integrar la equidad y la inclusión en el diseño de la intervención, y evaluarlas durante esta fase piloto. En última instancia, ello debería promover el desarrollo de una intervención más impactante y más inclusiva. En esencia, podemos fortalecer la intervención *mientras que la piloteamos*, en vez de esperar que se lleve a cabo una evaluación tradicional para averiguar qué funciona y qué no, y diseñar mejores estrategias de política pública sobre esta experiencia para llegar a más niños con mayor eficacia.

### Implicaciones para los responsables de la toma de decisiones

La evaluación del Enfoque de Aprendizaje Adaptativo que he expuesto aquí no siempre será apropiada para todo contexto educativo en situación de inequidad, depende del tipo de información que los responsables de la

toma de decisiones necesiten. Cuando una intervención debe ser evaluada con fines de rendición de cuentas, se necesitan enfoques más tradicionales. No obstante, en las primeras etapas del diseño y pilotaje de los programas, cuando se busca diseñar una intervención que fructificará en el diseño de políticas cuyo impacto deseado deberá mejorar las condiciones de la población meta, y hay incertidumbre sobre la manera más adecuada de generar ese impacto, este enfoque puede ayudar a los responsables de la toma de decisiones y a los implementadores a lograr mejores programas más rápido. También facilitará una comprensión más temprana de las influencias del contexto y de la diversidad: ¿dónde se detectan signos tempranos de éxito? ¿Con cuales subgrupos deberíamos preocuparnos? ¿Dónde se presentan obstáculos que hacen que un cambio de enfoque sea necesario?

Al seguir piloteando nuestro Enfoque de Aprendizaje Adaptativo, entenderemos y asimilaremos más acerca de sus fortalezas y debilidades, y de cómo se puede complementar con métodos de evaluación tradicional una vez que logremos un diseño de intervención prometedor. Mientras tanto, seguimos buscando formas innovadoras de incorporar la mejor evaluación, el pensamiento con enfoque de diseño y los métodos de investigación formativa en nuestro trabajo. €

- 1 Duflo, Annie and Jessica Kiessel. 2015. “Evaluating the Teacher Community Assistant Initiative in Ghana.” *Innovations for Poverty Action*. <http://www.poverty-action.org/study/evaluating-teacher-community-assistant-initiative-ghana>
- 2 Gowda, et al. 2013. “Curriculum Change and Early Learning: An Evaluation of an Activity-based Learning Program in Karnataka, India.” Stanford Center for International Development. [http://scid.stanford.edu/sites/default/files/publications/475wp\\_o.pdf](http://scid.stanford.edu/sites/default/files/publications/475wp_o.pdf)
- 3 Leer a los Niños es financiado por *Pearson Education*.



¿Le gustaría conocer más acerca de la estrategia en Ghana e India del R4D? Visite: <http://www.resultsfordevelopment.org/>

# Panamá: las escuelas de bajo costo como alternativa de equidad

En entrevista con la *Gaceta*, **Martín Krause** e **Irene Giménez** desglosan las conclusiones del estudio sobre la aparición de escuelas privadas de bajo costo en Panamá: “Para incrementar la calidad y la equidad en la educación, es necesario que el Estado deje de subsidiar la oferta y subsidie la demanda, que cada escuela elija su procedimiento educativo y que cada familia seleccione la escuela para sus hijos”, afirman.

## Antecedentes y contexto

El Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019 de Panamá señala que:

pese al aumento en el gasto en educación en los últimos años, las debilidades en materia educativa y desarrollo del capital humano persisten, y constituyen uno de los más importantes limitantes para la equidad [...] Panamá muestra avances recientes en materia educativa, particularmente en cobertura de la educación preescolar, pre-media y media, mejorando los niveles de permanencia en el sistema de la población en edad escolar. Sin embargo, los aspectos relacionados con la calidad educativa y la igualdad de oportunidades no han llegado a los mismos resultados”<sup>1</sup>

En este contexto, Martín Krause, profesor de Economía de la Universidad de Buenos Aires y académico asociado al Cato Institute, e Irene Giménez, gerente general de Goethals Consulting, decidieron llevar a cabo en Panamá un estudio que forma parte del proyecto global que dirige



James Tooley, quien recibió el Gold Prize en la International Finance Corporation Competition 2006 por su investigación pionera sobre el bajo costo de la educación privada en India, China y África.

Denominado “Una nueva visión en educación: soluciones de mercado para mejorar el desempeño académico”, el estudio —llevado a cabo por el Instituto de Estudios para una Sociedad Abierta (ISA) de Panamá, Goethals Consulting y la Embajada del Reino Unido— evaluó en 2015 el impacto del fenómeno del mercado frente a la educación con los siguientes objetivos: *a)* desarrollar una visión general actualizada de la situación de la educación en Panamá; *b)* elaborar una herramienta de diagnóstico sobre cómo estas escuelas privadas de bajo costo operan en el país, y evaluar su cobertura y calidad, y *c)* analizar cómo dichas escuelas encajarían en cualquier reforma importante del sistema.

### Estructura y hallazgos del estudio

El estudio se estructuró en tres partes: 1) análisis histórico del Sistema Educativo Panameño: evolución, resultados, evaluaciones y participación del sector privado; 2) mapeo nacional para ver cómo los pobres estaban resolviendo el acceso y la permanencia de sus hijos en la escuela, y 3) apoyar el diseño de políticas públicas alternativas a las soluciones habituales.

En el caso del segundo rubro, el ingreso a escuelas privadas, Krause acota que James Tooley encontró este tipo de colegios incluso en los barrios más pobres de la India, aunque nadie sabía —ni creía— que existían:

—Eso es algo que se repite. Si nos ponemos a recorrer, encontraremos escuelas de este tipo en los barrios más pobres de los países latinoamericanos, lo que pasa es que no están a la vista, sino fuera del circuito y no se les presta atención.

### Diversidad de escuelas privadas de bajo costo en Panamá

Si bien en Panamá existe una asociación formal de escuelas privadas, el estudio se enfocó en la oferta informal de los barrios de niveles económicos bajos.

—Cuando hicimos ese mapeo —cuenta Giménez, quien ha sido consultora en diversas firmas internacionales y organismos multilaterales orientados al sector público—, encontramos realidades interesantes, como que las escuelas privadas de bajo costo están cubriendo las necesidades de los pobres en Panamá.

Cuando hicimos ese mapeo encontramos realidades interesantes, como que las escuelas privadas de bajo costo están cubriendo las necesidades de los pobres en Panamá.

Martín Krause —quien también ha sido profesor en la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE) en Buenos Aires, Argentina, y profesor visitante en la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala— asegura que “hay una enorme cantidad de iniciativas educativas voluntarias y privadas que la política educativa no toma en cuenta” y describe la estructura de estos espacios escolares:

—Se trata de centros de distintos tipos. Los hay tradicionales y los que nacen por iniciativa de maestros que comienzan con un parvulillo y los padres van pidiendo que abran más grados. Existen proyectos sin fines de lucro, como parvularios y escuelas de congregaciones o de distintas asociaciones. En Panamá, las madres se organizan para darles educación preescolar a sus hijos; en el Programa de Madres Maestras, se ayudan entre sí para suplir la educación estatal.

“Las escuelas de bajo costo son básicamente pequeños emprendimientos de un maestro o una maestra con mucha vocación de enseñanza que brinda educación sabiendo que su clientela es de bajos ingresos. Hay escuelas que incluso otorgan becas y otras que adaptan el pago a la capacidad económica de los padres.

“Tampoco reciben ningún tipo de subvención. Hemos encontrado algunas que tienen muy poca relación con el Ministerio. Están en una situación gris, digamos, porque no son absolutamente informales. El Ministerio sabe que existen y que quizá no tienen la licencia correspondiente, pero aprueba los diplomas. Estas escuelas suelen no tener aprobación porque incumplen alguna regulación: que si el techo es así, que si las ventanas son de tal tamaño, etcétera. Esto no les da seguridad a los directores como para seguir invirtiendo, porque no saben si el día de mañana los van a cerrar”.

### Las escuelas privadas de bajo costo dan mejores resultados

Tras el registro de la oferta educativa privada para las familias pobres, la investigación comparó los logros de ocho zonas educativas panameñas en las que se eligieron una o dos escuelas: 1) Ciudad Jardín Las Mañanitas; 2) Urbanización San Juan; 3) Pedregal Villalobos; 4) Pedregal; 5) Las Cumbres; 6) y 7) Tocumen; 8) Urbanización Los Ángeles.

—A partir de ahí —explica Giménez, quien es abogada especializada en análisis económico-legal para la formulación de políticas públicas—, nos enfocamos en el siguiente cuestionamiento: ¿qué priorizar, los resultados educativos o el proceso de la educación? Porque hasta ahora controlábamos el proceso de la educación desde una perspectiva regulatoria que observa los uniformes escolares, el currículo, la cantidad de horas de clases, los maestros, pero al final los resultados son los mismos. Decidimos concentrarnos en los logros educativos.

James Tooley estuvo con Krause y Giménez en Panamá para comparar el sistema educativo de dicho país con el de otros estudiados. Encontraron muchas similitudes. Por ejemplo, en Panamá el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) muestra claramente una diferencia entre escuelas públicas y privadas y, a su vez, entre urbanas y rurales. De ahí derivan más divisiones: las urbanas privadas superan a las urbanas estatales. Las rurales privadas superan a las rurales públicas. Incluso las rurales privadas superan a las urbanas estatales un fenómeno que también sucede en el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), de la UNESCO (ver tablas 1 y 2).

En este sentido, el estudio arrojó conclusiones notables:

—Las escuelas privadas de bajo costo daban siempre mejores resultados de logro que las escuelas públicas,

incluso en la capital —expresa Krause, quien también es profesor de la cátedra en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y en la cátedra del doctor Benegas Lynch—, y hay un número interesante de escuelas en las que la supervisión estatal es nula. Es decir, lo que nosotros llamamos *mercado* está superando a la iniciativa estatal.

**Tabla 1. Resultados Lengua, Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), sexto grado de primaria**

Pruebas TERCE - Lengua - Sexto grado		
	Pruebas	Promedio
Estatales rurales	1859	1.842388
Estatales urbanas	582	2.091065
Privadas rurales	13	2.357143
Privadas urbanas	1030	2.735209

**Fuente:** Goethals Consulting. Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de los Aprendizajes (SINECA), Panamá.

**Tabla 2. Resultados Matemáticas, pruebas TERCE, sexto grado de primaria**

Pruebas TERCE - Matemáticas - Sexto grado		
	Pruebas	Promedio
Estatales rurales	1758	1.260523
Estatales urbanas	607	1.345395
Privadas rurales	13	1.571429
Privadas urbanas	1032	1.903195

**Fuente:** Goethals Consulting. Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de los Aprendizajes (SINECA), Panamá.

Este horizonte influye en las decisiones económicas de las familias, como se ve en el siguiente apartado.

### Las familias invierten en calidad educativa

—Descubrimos que la gente con escasos recursos se las arregla para llevar a sus hijos a lo que consideran *mejores escuelas* —desglosa Giménez—, toman decisiones sobre cómo reorganizar su presupuesto familiar frente a la ausencia de un apoyo estatal y deciden cómo sacar a los hijos de la pobreza por medio de la educación (ver cuadro 1). Ellos mismos se proveen el sistema que completa sus aspiraciones educativas.



Tooley estudió el caso de Malala Yousafzai, la mujer más joven en recibir el Premio Nobel de la Paz, y su activismo en favor de las escuelas de bajo costo. Ella consiguió educarse en dichas instituciones porque ahí sí podían ingresar las mujeres, a diferencia de los colegios gubernamentales de Pakistán.

**Cuadro 1. Matrículas y alumnos en escuelas de bajo costo**

<b>Matrículas de escuelas privadas</b>	Primaria: Según el Ministerio de Educación (MEUCA), desde 500 a 5500 dólares por año
	Según el censo de Goethals Consulting Corporation (GCC): desde 30 dólares por mes
<b>Alumnos por maestro</b>	"[...] en preescolar, existe un promedio de 17 alumnos por educador en 2010 [...] en los centros oficiales el promedio es de 18, mientras que en las escuelas privadas los grupos tienen un promedio de 12 niños". <sup>2</sup>

**Fuente:** Elaboración propia de Goethals Consulting. Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de los Aprendizajes (SINECA), Panamá.

### Las escuelas de bajo costo solucionan problemas de equidad y acceso

Irene Giménez explica que Tooley estudió el caso de Malala Yousafzai, la mujer más joven en recibir el Premio Nobel de la Paz (2014), y su activismo en favor de las escuelas de bajo costo. Ella consiguió educarse en dichas instituciones porque ahí sí podían ingresar las mujeres, a diferencia de los colegios gubernamentales de Pakistán.

—Si trasladáramos este panorama a nuestros sistemas latinoamericanos —explica Giménez—, probablemente habría chicos que irían a escuelas que no necesariamente siguen el currículo oficial, pero que sí cumplen sus necesidades y aspiraciones. ¿Por qué? ¿Qué es lo que hace la escuela cuando es absolutamente regulada desde el sistema estatal? Impone un currículo uniforme, y todos sabemos que las personas somos diferentes. Las tecnologías avanzan rápidamente y los sistemas públicos tardan en adaptarse a esto. No están preparando a los niños y jóvenes para nuevas profesiones ni para los empleos que el mundo actual requiere. Por eso, la propuesta es comenzar a poner el foco en los resultados educativos esperados, más que en el proceso.

—La política educativa se centra en el proceso y no en el resultado —apunta Krause—. Incluso centrándose en aquél, a veces termina atacando a las escuelas privadas, que son las que obtienen mejores resultados. El sector privado atiende un porcentaje de entre 14% y 20% de la demanda educativa, pero parece obtener un mejor *resultado*, al menos si consideramos que produce 25% de los egresados del nivel medio.

Para ampliar el contexto panameño, Giménez agrega:

—Las escuelas públicas están dominadas por los sindicatos, un tema común en Latinoamérica. Pretender tener buenos logros en este escenario es una pérdida de tiempo. En Panamá la educación está garantizada y la gratuidad es un derecho de todos los niños. Sin embargo, la Constitución permite elegir el tipo de escuela. Existe una beca universal por decreto de ley y todos tienen derecho a acceder a ella. La utilizan las familias de más bajos recursos para comprar útiles, uniformes y demás gastos accesorios. Los hallazgos de este estudio proponen otro cauce a los recursos destinados a la beca universal.

### Propuesta de política: enfocarse en los resultados, no en el proceso

A partir de los hallazgos mencionados, Krause y Giménez enuncian “iniciativas para dar nuevas soluciones al problema educativo que se extiende a otros países de Latinoamérica”.

1. Desregulación completa de los parvularios, primaria y pre-media.
2. Pruebas nacionales para evaluar resultados siguiendo las experiencias de PISA, el Segundo Estudio Regional

Comparativo y Explicativo (SERCE) y TERCE en escuelas estatales y privadas.

3. Necesidad de alcanzar un nivel mínimo.
4. En educación media, la evaluación serviría para ingreso a universidades o certificación de ciertas profesiones.
5. Libertad de evaluación para las universidades.
6. Sistema de becas universales extensivo a la elección de escuelas públicas o privadas.

—Pedimos un cambio en cómo se subsidia la escuela — dice Giménez—. Actualmente subsidia la oferta, es decir, se hace un presupuesto y un currículo general, así como un presupuesto asignado, y todas las escuelas públicas marchan igual. Lo que estamos proponiendo es, dentro de una serie de medidas, subsidiar la demanda. El Estado tiene la obligación de financiar la escolaridad de las personas y dar a los padres la posibilidad de elegir la escuela a la que quieren que acudan sus hijos. En vez de dar dinero a los sindicatos o a las escuelas, darlo a los padres que, como en el caso panameño, ya están invirtiendo en la educación de sus hijos.

De acuerdo con Giménez, este cambio de visión genera competencia, “y la competencia siempre genera calidad”, pero no le quita la obligación al Estado de financiar la educación pública:

—Proponemos un giro en el financiamiento —continúa Giménez—: dejar abierto el proceso, desregularlo (para que cada escuela elija su procedimiento educativo) y centrar la atención en los resultados. Dicho exageradamente, no importa si la escuela tiene más paredes o menos; más ventanas o menos. Lo que importa es cuánto aprendieron los alumnos en Matemáticas, Ciencias Sociales o Lengua. Ahí hay que centrar la atención y no en los aspectos procesales o formales con los que la burocracia pública está permanentemente ocupada.

### Crterios de aplicación y medición

Giménez explica que la propuesta de cambio de enfoque no significa rompimiento, sino continuidad y mejora:

—No queríamos plantear algo que significara tirar todo por la ventana y empezar de cero. Lo que propusimos fue la implementación de una evaluación nacional anual de todos los alumnos, diseñada y aplicada por el gobierno panameño, como el único parámetro que realmente se controla en las escuelas, más allá de las regulaciones tradicionales. A partir de esa prueba, se establece un *mínimo* que toda

escuela debe alcanzar. Al principio habrá algunas que no lo logren. Bueno, que se les acompañe en un periodo de adaptación de un año. Una vez controlado eso, el resto dejarlo abierto para que cada centro educativo y cada colectivo de maestros vea cuál es la forma de obtener esos resultados. Esto liberaría al sector privado de enorme cantidad de trabas y pondría a las escuelas públicas en cierto grado de competencia, pues los padres y los niños podrían elegir. Eso va a ser bueno cuando ocurra. Ambos tipos de escuelas tienen que atraer padres y alumnos, y obtener resultados superiores al mínimo. En ese entorno van a darse muchas soluciones de aprendizaje distintas.

### Conclusión y recomendación

Para finalizar, Irene Giménez y Martín Krause —el cual dirige el Centro de Investigación de Instituciones y Mercados de Argentina (CIIMA) en ESEADE y es miembro de la Sociedad Mont Pelerin— expresan la importancia del estudio y la recomendación de replicarlo en México:

—La novedad que muestra el estudio es la diferencia de rendimiento y de resultado entre el sector de escuelas públicas y el de privadas. Nosotros lo extendemos a las escuelas para pobres. Ahí también aparecen mejores resultados. Creemos que ahí hay un mundo que debe promoverse y aprovechar, porque están haciendo un buen trabajo, a veces mejor que el del propio Estado.

“Si en México se iniciara una investigación como la que hemos hecho en Panamá, probablemente se encontraría la misma sorpresa. Dado que los problemas de los sistemas educativos en América Latina son similares, este cambio de enfoque de los procesos a los resultados puede ser común.” €

Entrevistas: María Magdalena Alpizar Díaz

1. Gobierno de la República de Panamá (2014). Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019. Panamá: Gobierno de la República de Panamá. p. 97. Recuperado de: <http://goo.gl/BhWVze>
2. Unidos por la Educación (s/a). La educación en Panamá: 5 metas para mejorar. Panamá: Unidos por la Educación. p. 25. Recuperado de: <http://goo.gl/eq9N1i>



Para conocer más sobre GCC:  
<http://www.goethalsconsulting.com/>

Para saber sobre el MEDUCA Panamá:  
[www.meduca.gob.pa/](http://www.meduca.gob.pa/)

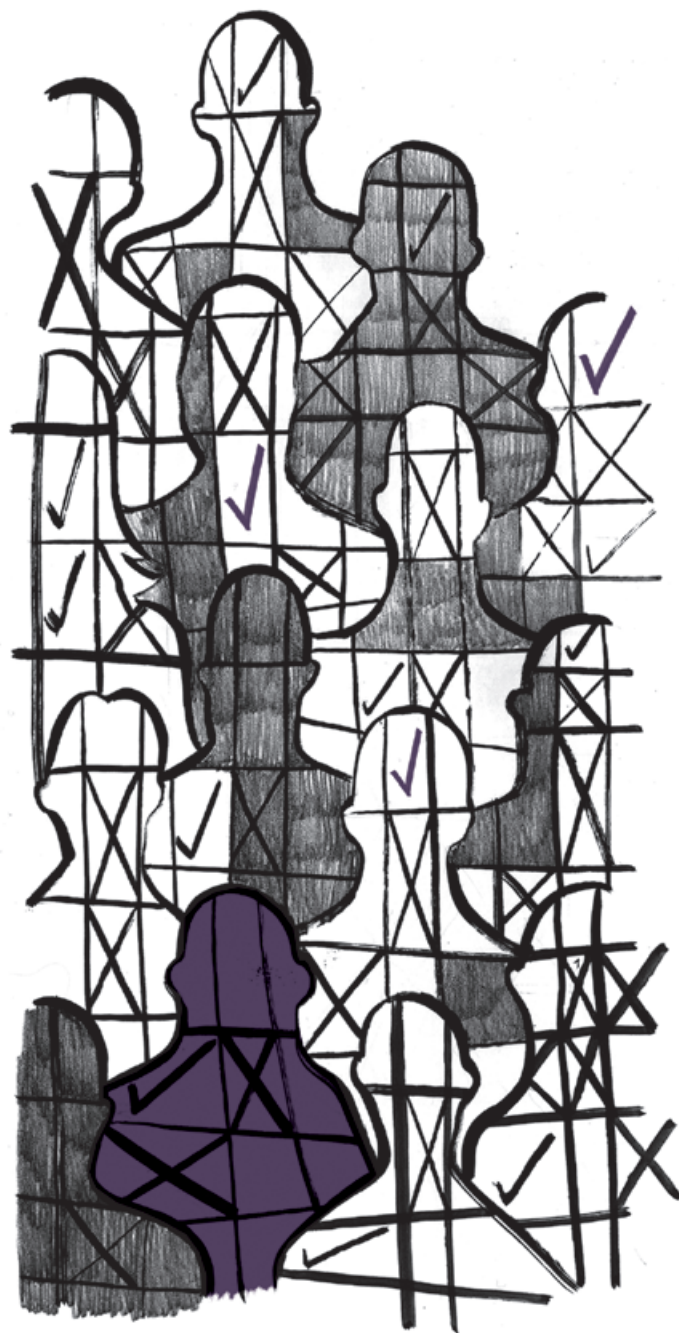


## La interculturalidad educativa y la necesidad de una evaluación inductiva y contextualizada

“Dado que el enfoque intercultural y de inclusión requiere innovaciones didácticas que redefinan el papel del docente frente a los estudiantes, no sirve un examen estandarizado que certifica determinadas competencias una vez. Requerimos insumos desde la investigación educativa y la difusión de proyectos exitosos”, asegura **Gunther Dietz**, en entrevista con la *Gaceta*.

Dentro de la Universidad Veracruzana (UV), con el apoyo y acompañamiento de Gunther Dietz, antropólogo social, filósofo y filólogo, la Universidad Veracruzana Intercultural (UVI) ha desarrollado tres propuestas ejemplares: el modelo de educación superior intercultural, la licenciatura en Gestión Intercultural para el Desarrollo y la Metodología de Etnografía Reflexiva.

Después de una extensa y generosa conversación con la *Gaceta*, presentamos aquí los horizontes visualizados por Dietz —quien es investigador titular en el Instituto de Investigaciones en Educación de la UV, miembro del Cuerpo Académico de Estudios Interculturales, del Sistema Nacional de Investigadores, del Consejo Mexicano de Investigación Educativa, de la Academia Mexicana de Ciencias y de la International Association for Intercultural Education (IAIE)— en siete temas cruciales de la interculturalidad: su concepto y usos; su práctica en la UVI; los aprendizajes obtenidos; la necesidad de un currículo flexible e incluyente; la urgencia de abandonar la evaluación docente estandarizada; los pendientes históricos



en el diseño de políticas educativas y, a partir de todo lo anterior, un mensaje a los responsables de los destinos educativos del país.

### **El concepto idóneo y el mensaje sesgado**

“Detrás de la distinción entre multi e interculturalidad hay un planteamiento normativo diferencial. El multiculturalismo de origen anglosajón plantea trabajar las diferencias por medio de políticas de cuotas, reconocimiento y antidiscriminación, como se hace en Canadá, Nueva Zelanda, Australia o Estados Unidos. En América Latina, concretamente en México, por la historia colonial y poscolonial, preferimos trabajar a partir de la noción normativa de interculturalismo que acuñó Sylvia Schmelkes. Nos interesa la composición diversa del aula, la escuela y los docentes, y crear puentes y pautas de interacción *entre* los diversos. El reto en el ámbito educativo es trabajar a partir de esta interculturalidad de facto, esto es, de la diversidad de relaciones asimétricas y desiguales que caracterizan a nuestras sociedades.

“En ese sentido, la existencia de un subsistema llamado indígena, sólo para pueblos originarios, deja fuera estructuralmente a las mayorías. Ése es uno de los principales retos que afronta el subsistema de educación intercultural bilingüe —destinado preferencialmente a los pueblos originarios, lo cual es importante, por supuesto—, porque da un mensaje sesgado: la interculturalidad es tarea de los indígenas; lo cual es falso, pues es algo que toda la sociedad mexicana tiene que afrontar.

“Por nuestra parte, estamos tratando de vencer este supuesto legado segregador de la educación indígena mediante proyectos piloto como la asignatura de Lengua y Cultura Regional en la secundaria general. También necesitamos abrir la educación primaria y secundaria no indígena a temáticas y metodologías de enfoque intercultural”.

### **El modelo intercultural de educación superior autónomo y flexible**

“La educación superior intercultural es un subsistema surgido a partir de las reivindicaciones que hacen los pueblos originarios y afrodescendientes para contar con una oferta educativa pertinente en sus propias regiones. Esto se remonta a los acuerdos de San Andrés Larráinzar, Chiapas, de acuerdo con las reformas educativas de aquel entonces (1996). Así surgen en México los programas de universidades interculturales.

“En el caso de nuestra entidad, en la UV desarrollamos la UVI, que goza de autonomía frente al gobierno estatal. Esto ha significado independencia, flexibilidad e innovación para experimentar con nuevas carreras de diferentes niveles. En este sentido, es única. Las nuevas universidades interculturales se crean desde la nada, a partir de convenios entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y los gobiernos estatales, mientras que la UVI cuenta con una universidad pública ya establecida, autónoma y regionalizada”.

### **Licenciatura en Gestión Intercultural para el Desarrollo**

“Funciona desde 2007. De sus siete generaciones de egresados, más de 500 trabajan como mediadores, gestores, traductores e intérpretes entre sus comunidades de origen y las problemáticas jurídicas, lingüísticas y económicas —gubernamentales y no—; median ante instituciones como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y las organizaciones civiles, además de que son traductores, en el sentido lingüístico y en el cultural, entre la comunidad y la sociedad externa”.

### **Diversificación formativa**

“Cada vez es más necesaria la presencia de expertos con enfoque intercultural en salud, derecho, lenguas, comunicación y sustentabilidad. El próximo año iniciará una licenciatura sobre derecho con enfoque de pluralismo jurídico. Paulatinamente, la licenciatura en Gestión Intercultural para el Desarrollo se está convirtiendo en el germen de nuevas carreras.

“Además, con el Instituto de Investigaciones en Educación (IIE) de la Universidad Veracruzana estamos generando posgrados profesionalizantes con enfoque intercultural, como es el caso de la maestría en Educación para la Interculturalidad y la Sustentabilidad, inscrita en el Padrón del Programa Nacional de Posgrados de Calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)”.

### **Proyecto de etnografía reflexiva: InterSaberes**

“El proyecto InterSaberes constituye un acompañamiento etnográfico sistemático a los jóvenes, desde su ingreso a la universidad hasta los procesos de inserción laboral y profesionalización, para documentar dónde fracasan y dónde tienen éxito, dónde les hizo falta alguna herramienta y qué es lo que hay que modificar en el plan de estudios. Esto nutre



directamente la reforma curricular. Esta espiral es necesaria porque son campos laborales emergentes, no existen profesiogramas ni respuestas a qué hace un mediador, qué hace un traductor o un intérprete, porque, aparte de traducir en un hospital o un juzgado, están tomando papeles de abogados, de defensores, de mediadores. El propósito de la etnografía reflexiva es explorar con los egresados lo que está ocurriendo en estas interrelaciones, reflexionar juntos acerca de los nuevos roles comunitarios y las nuevas oportunidades laborales para quienes egresan de una universidad intercultural”.

### **Los aprendizajes de la práctica educativa intercultural**

#### **Reconocimiento de las múltiples fuentes de diversidad**

“Hemos aprendido que no debemos circunscribirnos a una noción estrecha de lo indígena, de lo intercultural o de la diversidad. En la UVI no preguntamos: ¿Eres indígena? Ésa es una cuestión personal. Dado que trabajamos con competencias diversas desde primer semestre, vemos que muchos tienen competencias bilingües —hablan náhuatl-español, popoluca-español, tének-español, etcétera—, pero no se identifican como indígenas por la trayectoria de discriminación que han sufrido, sobre todo en la educación media superior.

“Lo rico en la educación superior intercultural es este diálogo entre personas mestizas, monolingües de castellano y bilingües, o las que recuperan las lenguas: el abuelo y la abuela hablaban una lengua indígena, la generación de padres y madres ya no la habla —porque el indigenismo les inculcó hablar sólo español— y, gracias a la educación superior intercultural, los estudiantes descubren que son hablantes, o por lo menos oyentes, de una lengua originaria que se puede recuperar.

“No estigmatizar a todo un sistema como indígena da la posibilidad de trabajar la diversidad cultural y lingüística de forma mucho más rica. Por ejemplo, hay chicos que son bilingües de otra manera, porque son hijos retornados de Estados Unidos que hablan español e inglés. Esto muestra que, para aplicar un enfoque de inclusión como el que ahora se defiende oficialmente, es importante trabajar diferentes fuentes de diversidad, no sólo lo indígena, no sólo cultura y lengua.

“Como ejemplo, recordemos que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) informa que la mayoría

de los indígenas o hablantes de lengua indígena (HLI para el INEGI) ya no viven en sus comunidades de origen, sino en las grandes metrópolis, pero ahí apenas existen escuelas con enfoque bilingüe, porque se sigue pensando que lo indígena es igual a lo comunitario o a lo rural. Cada vez es más una ficción pensar que la educación básica indígena está restringida a las comunidades rurales o indígenas. Necesitamos, por tanto, ampliar la oferta educativa intercultural y bilingüe a contextos migratorios y urbanos”.

### **Valorar la equidad de género como una importante fuente de diversidad**

“La UVI transforma las relaciones de poder y de género en las comunidades indígenas de Veracruz, porque en muchas familias ya hay jóvenes que conocen sus derechos y las metodologías para modificar relaciones de género que han sido violentas y machistas. Ellas están empoderando a la generación anterior, a sus madres y abuelas, con quienes desarrollan proyectos en su propia comunidad, generando redes para defender el derecho de las mujeres a una vida sin violencia de género, sin machismo”.

### **Tomar nota de las experiencias**

“Para interculturalizar el sistema educativo, es prioritario no igualar interculturalidad con lo indígena, y reconocer las diferentes fuentes de diversidad.

“La educación inclusiva, que se propone aprovechar todas las fuentes de capacidades, diversidades y recursos educativos, puede aprender de estos experimentos y de estos avances en la educación superior intercultural.

“Uno de los principales pendientes en el Sistema Educativo Nacional (SEN) es mejorar los goznes entre los diferentes subsistemas y entre los niveles educativos. La educación superior intercultural puede no replicarse, pero sí dar pautas para una reforma necesaria de la educación básica con enfoque intercultural bilingüe. La gran rezagada es la educación media superior, donde casi no existen proyectos con este enfoque”.

### **Generar una confluencia de actores**

“Es muy importante que la escuela deje de pensarse sólo hacia dentro, tiene que volverse mucho más permeable frente al mundo exterior y a sus diferentes actores locales.

“Es necesario que la sociedad civil participe con su diversidad. En la UVI hemos logrado sentar en una mesa, por

medio de consejos consultivos regionales, a representantes gubernamentales y organizaciones disidentes. Y les hemos dicho que aquí se trata de trabajar por el bien de la educación, así que en algo tendrán que coincidir. Por supuesto, se encuentran muchos puentes, muchos lugares de coincidencia, pero hay que sentarse a escucharse mutuamente.

“En las universidades interculturales hemos visto que necesitamos mucha más participación de la iniciativa privada y de los potenciales empleadores que no sólo son gubernamentales. Ellos también tienen que ser escuchados. Es necesario dejar atrás toda la trayectoria de simulación de participación —como la que ha habido en el indigenismo y en muchos programas gubernamentales— para entenderla como un mecanismo en el cual todos ganamos cerebros e ideas para un proyecto educativo.

“Si hablamos de darle la vuelta al currículo para que sea más inductivo, más local, más regional, por supuesto, necesitamos de los actores locales, comunitarios, municipales. Ahí es donde van a vivir nuestros egresados, donde tienen que emplearse”.

### **La necesidad de un currículo flexible e incluyente**

“Una educación justa parte de las condiciones reales. Por ejemplo, un currículo que se dice intercultural, flexible e incluyente no se puede estandarizar, tiene que ser renegociado y redefinido desde abajo. Es una cuestión más inductiva que deductiva: desde lo concreto, definir los saberes que la escuela puede aportar en un contexto rural como el de la Sierra de Zongolica, que son diferentes a los que requieren los jóvenes de Chalco. ¿Para qué imponer el corsé de un currículo nacional a toda esta diversidad?

“Pero ese currículo diversificado implica que el maestro, la maestra, el asesor técnico-pedagógico y la supervisora se conviertan en parte importante de la política educativa, en planificadores y programadores de aquél. Eso nos obliga a modificar la formación docente que durante décadas ha preparado una especie de técnico especializado en el libro de texto, un aplicador de ese libro de forma homogénea, independientemente del contexto. Ahora le estamos pidiendo que, además de ser continuamente evaluado en forma un tanto estandarizada, se convierta en investigador local, en programador de su propio currículo, en autoevaluador de sus propios procesos de enseñanza-aprendizaje.

“El reto es muy importante y un maestro solo frente a grupo no lo puede resolver, ni siquiera una sola zona escolar. Es algo que tenemos que hacer entre todos partiendo desde abajo, junto con la investigación y la academia. Por eso es tan importante no perder el interés del maestro en estos procesos de innovación. En particular, temo que por la forma en que se ha dado la Reforma Educativa —que comenzó con un cambio en el régimen de contratación y no de cuestiones didácticas, pedagógicas o áulicas— podamos perder a este interlocutor. No existe país en el que haya prosperado una reforma educativa llevada a cabo contra la voluntad del magisterio.

“Tenemos que recuperar este innovador potencial —rural, urbano, del sistema que sea— y junto con él implementar procesos de autoevaluación que sirvan como instrumentos para mejorar su práctica docente. No para penalizar, no para castigar, no para jerarquizar en un esquema salarial, sino como insumos de su planeación. Ése tiene que ser el punto de partida y eso, repito, no se puede hacer con instrumentos estandarizados, porque acaban siendo injustos. El maestro, en su contexto, tiene que ser protagonista de su propia evaluación.

### **La urgencia de abandonar la evaluación docente estandarizada**

“Varios gremios de docentes reivindican una evaluación que parta de sus condiciones reales de trabajo. En el subsector de educación intercultural bilingüe del subsistema indígena eso es una necesidad.

“Es muy importante que toda la educación básica en México sea evaluada, pero tengo mis dudas acerca de la posibilidad de evaluar una gran diversidad de situaciones bajo un mismo esquema, con un instrumento similar. Por eso, la evaluación no puede ser estandarizada.

“Es necesario que la evaluación se lleve a cabo con el profesorado en su contexto, no mediante el relleno de cuestionarios estandarizados que no pueden reflejar las múltiples situaciones y capacidades que aporta el magisterio.

“Se debe revisar la asignación de plazas y la idoneidad de perfiles. Por ejemplo, uno de los principales retos en la educación intercultural es la pertinencia. Si el profesor no va por decisión propia, porque se identifica con la comunidad o con la región; si ni siquiera habla la lengua o la variante de esa zona, entonces, por supuesto, cualquier proyecto educativo intercultural bilingüe está destinado al fracaso.

“Esto no es una cuestión estática en la que una vez que tienes una evaluación positiva ahí te quedas. Es necesario seguir trabajando en la formación continua y en una evaluación que constantemente la nutra y retroalimente.

“Dado que el enfoque intercultural y de inclusión requiere innovaciones didácticas que redefinen sustancialmente el papel del docente frente a los estudiantes, no sirve un examen estandarizado que certifica determinadas competencias ‘de una vez por todas’. Se requieren insumos desde la investigación educativa y la difusión de proyectos exitosos para que el docente participe en procesos de innovación constante, en lugar de temer una evaluación estandarizada que no le hace justicia a lo que enfrenta en su vida cotidiana, como la dotación infraestructural de su escuela o la mala nutrición de sus alumnos, entre muchos otros factores”.

### Una propuesta evaluativa para la diversidad

“No estoy en contra de una evaluación estandarizada, porque sirve para comparar a nivel nacional, pero no me sirve a mí, como maestro, para mejorar mi docencia. Por eso una evaluación de este tipo debe estar complementada por otros mecanismos de autoevaluación, evaluación por pares o por toda una comunidad educativa a nivel escolar y local. Estos mecanismos son mucho más directos en cuanto a los instrumentos y las ideas para cambiar mi práctica. Por supuesto que es un proceso más lento y tal vez más costoso que obligar a todo mundo a sentarse en una plataforma digital y responder determinadas preguntas. Pero a la larga tiene un efecto directo de aprendizaje y de innovación.

“A menudo, en las evaluaciones estandarizadas la evaluación y la implementación de la práctica educativa se divorcian, no se retroalimentan. Sirven para *rankear* escuelas, como lo hacen las privadas. Cualquier estudioso de la estadística económica dirá que eso no sirve, porque se están comparando ‘peras con manzanas’.

“Además, hay muchas prácticas desde abajo sobre cómo aprender compartiendo experiencias de autoevaluación. Esa información tal vez no se pueda poner en una plataforma nacional, pero se puede compartir entre docentes y diferentes escuelas. El sistema no ha aprovechado al máximo las experiencias positivas de proyectos pilotos en distintas regiones del país y del extranjero, en los cuales los docentes están encantados de ser autoevaluados porque



les sirve como un espejo. Como cuando videograbas tu clase y luego te sientas y dices: ‘Ah, claro, estoy monologando durante 30 minutos’, o ‘sólo estoy dándole la palabra a los niños y no a las niñas’. Este tipo de cuestiones no se llevan a cabo porque todo el mundo se está preparando para pasar el examen estandarizado, en vez de aprovechar diplomados, cursos y seminarios para la autoformación.

“Algo que a veces olvidamos en el debate mexicano es que la investigación educativa todavía no ha demostrado que las evaluaciones estandarizadas de docentes mejoren el rendimiento escolar de los alumnos. No existe estudio alguno a nivel internacional que pueda demostrar una relación causa-efecto. Por eso la sospecha: ‘¿No será que hay otros intereses por los que nos quieren castigar, *rankear*, y jerarquizar?’.

“Aprovechemos por ello más bien las microevaluaciones a nivel interno, porque se pueden monitorear rápidamente para ver, después de un año o dos, en qué medida ha mejorado el rendimiento escolar de los estudiantes”.

### Experiencias internacionales de evaluación para la diversidad

“En Alemania —donde hay evaluaciones estandarizadas que no se publican de forma desglosada por escuela para que no tengan efectos de *ranking*— hay autoevaluaciones anuales de la propia comunidad escolar para calificar prácticas didácticas en las materias convencionales, en las ‘semanas de proyecto’ y en otras actividades. Esa evaluación no sale nunca de la escuela; para generar confianza, sólo la conoce la comunidad educativa.

“Ese tipo de evaluación es mucho más ‘barata’ que la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), y es más fértil invertir el tiempo de los docentes en ella, en promover que la comunidad escolar defina los criterios a evaluar: ¿cómo nos vamos a visitar mutuamente en las aulas?, ¿tú en la mía o yo en la tuya?, ¿qué vamos a poner por escrito como resultado?”

“Este tipo de documento de uso interno llega a la supervisión para describir cómo impactó la autoevaluación en el rendimiento de los estudiantes. La SEP, desde luego, tiene todo el derecho de evaluar ese rendimiento.

“Hacer esto significa un cambio cultural, porque ya no se reduce el papel del docente a ser solamente el último eslabón en la jerarquía de la SEP —el que ejecuta una innovación pensada desde arriba—, sino que se convierte en protagonista de su propia política educativa. En ese sentido, la evaluación es parte de un proyecto docente, primero personal, y después escolar”.

### Los pendientes históricos en el diseño de políticas educativas

“Además de lo hasta aquí enunciado, tenemos que reconocer otro desafío que atraviesa al SEN: la persistente desigualdad en los recursos destinados a los distintos tipos de escuelas en las regiones nacionales o estatales. Debemos aprender de los sistemas educativos que distribuyen los recursos en función de problemáticas, no sólo por números de matrícula.

“Tampoco debemos olvidar que, en las relaciones campo-ciudad e indígenas-no indígenas, existe un fuerte rezaigo de origen colonial. Hay una deuda histórica por parte de la sociedad mexicana para con los pueblos originarios por la subinversión que ha habido durante siglos. El hecho de que ahora tengamos, por primera vez, licenciados de estos pueblos originarios es sólo un primer paso para revertir estas desigualdades.

“Superar los retos cultural-lingüísticos y económico-financieros permitirá que realmente se aprovechen las competencias que aportan estos jóvenes cuando llegan a la educación formal pública”.

### Mensaje para los responsables de los destinos educativos del país

“Quisiera decirles algo que suena fácil, pero es difícil: piensen a largo plazo. A veces, los ritmos sexenales generan

cierta presión para evaluar a corto plazo, pero eso no es sustentable. Dese la oportunidad de conocer proyectos piloto que han sido exitosos.

“¿Por qué no dar puntos a los docentes que salen de su región para conocer cómo enseñan en la Sierra Norte de Puebla, por ejemplo? Conocerse mutuamente para aprender unos de otros es algo que hoy no se puntúa ni se promueve.

“Los maestros necesitan descansar de este ritmo de evaluaciones sexenales y de reformas educativas igualmente sexenales que cambian criterios y los obligan, al fin y al cabo, a simular. Sugiero cierta ‘moratoria’ a las reformas para que haya un ritmo más pausado, más cercano al aprendizaje de los jóvenes que a la justificación política de determinados funcionarios.

“Es muy importante que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) protagonice estos procesos y busque la investigación educativa para que participemos, pues es crucial que haya efectos transversales de todos estos aprendizajes, para que no se queden en un nivel educativo, en una región o en un periodo de tiempo, sino que haya un ‘contagio’ paulatino entre buenas experiencias y buenas prácticas, porque existen.

“No es verdad que todas las escuelas estén mal, ni siquiera en el ámbito rural, ni que los mexicanos tengamos niveles de rendimiento peores que otros. Se trata de buscar las buenas prácticas y aprender de ellas, en vez de justificar el mal rendimiento para volver a imponer modelos y estándares.

“El INEE necesita dialogar constantemente con la academia y con los formadores de docentes. Nosotros estamos muy dispuestos a participar en este —insisto— necesario cambio cultural para establecer una cultura de la evaluación propia, participativa y desde abajo, y así ir desapareciendo una evaluación punitiva que lleva décadas existiendo y que no incrementará la calidad de la educación pública”. €

Entrevista: Mary Carmen Reyes



Conozca el Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana:  
<https://www.uv.mx/iie/>



## La justicia educativa como elemento indispensable de la justicia social

“Latinoamérica debe romper el determinismo social de los resultados de aprendizaje para alcanzar la justicia educativa”, asegura **Juan Carlos Tedesco**. Convencido de que un diagnóstico adecuado también “debe identificar las fortalezas que permitan resolver los problemas”, el especialista argentino desglosa las políticas públicas necesarias para una educación inclusiva y de calidad.

**J**uan Carlos Tedesco, director del Programa para la Mejora de la Enseñanza de la Universidad Nacional de General San Martín, ha ocupado, entre muchos otros cargos, el de director de la Oficina Internacional de Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO; 1992-1997). Fue fundador y director de la sede regional del Instituto Internacional de Planificación de la Educación de la UNESCO, secretario de Educación del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina (2006-2007) y ministro de Educación en el mismo país (2007-2009).

En conversación con la *Gaceta*, Tedesco, quien durante la década de los noventa planteara que en América Latina se estaba produciendo un deterioro de las condiciones de educabilidad debido al aumento de la pobreza y la desigualdad social, asegura que la justicia educativa es la dimensión pedagógica de los programas de justicia social y significa brindar a todos los alumnos educación de buena calidad; es decir, no puede haber justicia educativa sin justicia en la distribución del ingreso, en el acceso a la



vivienda o en el derecho a la salud. Por lo tanto, la justicia educativa forma parte del proceso de construcción de sociedades más justas.

A partir de esta aseveración, y como resultado de un extenso diálogo, presentamos aquí el análisis y las propuestas de Tedesco para alcanzar la justicia educativa: asumir desafíos culturales, definir un proyecto de sociedad justa, vincular los planos macro y micro, planificar con sentido político y, finalmente, modificar la percepción de lo que da prestigio.

### **Asumir desafíos culturales**

“El desafío para América Latina es romper el determinismo social de los resultados de aprendizaje. Todas las pruebas y todas las evidencias empíricas sobre logros de aprendizaje de los alumnos muestran que la variable que se asocia directamente con estos resultados y los explica es la que se refiere a las condiciones materiales de vida de los estudiantes.

“El mapa de la pobreza coincide con el mapa del fracaso escolar. Los resultados escolares están fuertemente determinados por las condiciones sociales de las cuales provienen o en las cuales habitan nuestros alumnos.

“Para romper ese determinismo social, harán falta estrategias de enseñanza-aprendizaje distintas a las tradicionales, modelos institucionales de organización escolar y de gobernanza de los sistemas educativos también diferentes a los tradicionales. Será necesario enfrentar desafíos de cambios culturales, particularmente en los docentes, pero también en los alumnos y en sus familias, pues muchas veces en los sectores pobres son éstas las que creen que sus hijos no pueden aprender, y de esa manera naturalizan y justifican el fracaso escolar.

“Las políticas orientadas a evitar el abandono prematuro, la deserción escolar y la exclusión están funcionando en algunos casos. Hay muchos ‘programas puentes’ entre la escuela y el exterior que facilitan el retorno de los alumnos que abandonan los estudios. Esto implica cambios culturales en los actores del proceso educativo.

“La demanda educativa es muy fuerte. Nadie se queda sin ir a la escuela por voluntad propia. Son minoritarios los sectores que no quieren o no pueden ir a la escuela. En ese aspecto, las políticas específicas tienen que ser contextualizadas, adaptadas a la situación y al tipo de problemas. No es lo mismo una población indígena que una no indígena, urbana marginal o rural. Debemos hacer buenos diagnósticos para definir estrategias adecuadas a cada contexto.

“En la última década se han producido mejoras relativas, muy lentas. Ha disminuido el número absoluto de pobres, mas no la desigualdad. Ha habido una relativa mejora en las condiciones de educabilidad con la que los alumnos llegan a las escuelas pero, a ese ritmo, América Latina va a necesitar más de un siglo para lograr una educación de calidad justa para todos. Para que nuestros alumnos tengan una trayectoria exitosa, debemos acelerar los procesos con los que se mejoran las condiciones con las que llegan a las escuelas”.

### **Definir un proyecto de sociedad justa**

“En términos generales, no tenemos muchas políticas o prácticas educativas que hayan sido exitosas; si hubiera sido así, no estaríamos enfrentando los desafíos actuales.

“Sin embargo, debemos promover las políticas que han mostrado potencialidad y factibilidad, como las de expansión de la educación inicial, las que tienden a darle subsidios materiales a las familias de bajos ingresos para que puedan enviar a sus hijos a las escuelas en mejores condiciones y las de universalización de acceso a nuevas tecnologías.

“Ahora, es difícil identificar cuáles de estas políticas son resultado de la evaluación, porque los resultados educativos son producto de un conjunto de factores, no sólo de uno. Si bien la medición nos informa acerca de los resultados de aprendizaje, las estrategias para mejorar esos resultados tienen que ser sistémicas y abarcar todas las dimensiones. Pero sistémico no quiere decir simultáneo. Al respecto, es fundamental definir secuencias de cambio, que no pueden ser las mismas en México, que en Argentina, Honduras o Guatemala, ni en todas las regiones de un mismo país. No hay secuencias que tengan validez universal.

“El gran desafío para los que toman decisiones de política educativa es definir la secuencia adecuada. Puede iniciarse, por ejemplo, con la modificación del currículo. Pero si se modifica el diseño curricular sin cambiar la infraestructura escolar, el equipamiento, las condiciones de trabajo, la formación o los salarios de los docentes, no se logrará impactar efectivamente la realidad.

“Esta definición de por dónde empezar y cómo seguir tiene que ser contextualizada. Para que los cambios educativos sean exitosos, deben ser parte de un proyecto de sociedad que modifique las pautas de distribución del ingreso. Nuestra región es la más desigual del mundo. Para cambiar dichas pautas es necesario llevar a cabo

cambios estructurales, reformas fiscales que permitan cobrar más impuestos a los que más tienen y distribuir esa renta en los sectores más pobres. Esto supone un proyecto de sociedad. No es un tema sólo educativo. El proyecto de una educación justa forma parte del proceso de construcción de una sociedad justa. Y para eso tampoco hay secuencias de validez universal, en cada país tenemos modelos diferentes.

“El gran desafío de América Latina es modificar la pauta de distribución del ingreso para permitir que los sectores más pobres logren puestos decentes, bien remunerados, y salgan de esta reproducción de la desigualdad en la que vivimos desde hace ya muchas décadas”.

### Vincular los planos macro y micro

“¿Cómo deberían ser las modalidades de inclusión en situaciones tan diferentes con pueblos originarios o poblaciones que viven en condiciones de marginalidad? Creo que el primer punto consiste en tomar conciencia de la necesidad de *hacer y sumarse a la idea de hacer*, porque en esto hay mucha adhesión retórica pero muy poca real. La discriminación y los estereotipos están presentes en muchas de nuestras sociedades, aunque nadie lo diga en su discurso. El concepto que puede orientar las estrategias de política educativa es el de un modelo educativo en el que aprendamos a vivir juntos. No se trata de tener guetos ni una educación exclusiva para los pueblos originarios, sino de establecer una propuesta educativa en la cual podamos aprender a vivir con el otro para conocerlo y respetarlo; hacer de esa diversidad parte de nuestra riqueza, no del problema. Ahí está el punto, en una escuela en la que convivan los diferentes.

“En lo macropolítico, es fundamental que hagamos realidad esa frase que todo el mundo dice pero nadie aplica: ‘Transformar la política educativa en una política de Estado’, es decir, no supeditarla a los tiempos gubernamentales. Para ello, se necesitan acuerdos, concertación y consensos. Una opción es hacer planes a diez o quince años con metas que puedan ser evaluadas en sus logros y que obliguen a los gobiernos a mantener la continuidad.

“En el plano micropolítico, el de las aulas, es necesario establecer redes de escuelas que permitan a los alumnos tener contacto con quienes son diferentes a ellos. Hay que promover experiencias deportivas y estéticas que les permitan salir de la escuela. Muchas dimensiones de nuestra



práctica pedagógica son muy fértiles para experiencias de contacto con quienes están en otra escuela o pertenecen a otro campo cultural.

“Desde el punto de vista del currículo, todos los países de la región tienen contenidos curriculares —específicos o transversales— relacionados con la formación ciudadana, lo que antes se llamaba educación democrática o instrucción cívica, que permitirían a los alumnos aprender todo lo que tiene que ver con el desempeño ciudadano. Sin embargo, las investigaciones muestran que este enfoque es muy teórico, puramente cognitivo; es decir, sólo trasmite datos.

“La formación ciudadana es mucho más que manejo de información, se trata de valores, actitudes y representaciones. Los alumnos deben tener experiencias de manejo democrático y de participación como ciudadanos para aprender a desempeñarse como tales, lo que no ocurre por el solo hecho de leer libros de ejercicios o conocer la Constitución y las leyes.

“Todas las disciplinas pueden contribuir a reforzar las experiencias de aprendizaje que formen a los alumnos en su desempeño como ciudadanos. Por ejemplo, la alfabetización científica es formación ciudadana. Si discutimos sobre medio ambiente, salud, política económica o cualquier otro tema, necesitamos, además de información, razonamiento científico, capacidad de reflexión. Para ampliar la idea de formación ciudadana más allá de la asignatura necesitamos introducir en las escuelas experiencias de convivencia y resolución pacífica de conflictos. Dado que los conflictos forman parte de la vida social, la formación ciudadana debería enseñar a resolverlos pacíficamente a través de la discusión, el diálogo y la concertación, no a través de la violencia o la imposición.

“En ese tema tenemos desafíos particularmente importantes en la escuela secundaria. Es necesario incorporar elementos que permitan que los jóvenes egresen con convicciones y aptitudes democráticas para que su desempeño

ciudadano fortalezca los sistemas democráticos de nuestros países, que tanto ha costado conseguir y que hoy están erosionados.

“Por eso la escuela debe promover aprendizajes para resolver los conflictos de manera no violenta. Ésa es su contribución. Sabemos que la violencia en la escuela es el último eslabón de un proceso que comienza tempranamente con acciones de discriminación, violencia simbólica y fracaso escolar. Si no actuamos de manera preventiva, será mucho más difícil hacerlo una vez estallado el conflicto.

“Es muy importante formar a los profesores como profesionales en estos temas, pero no depositar en ellos toda la responsabilidad, sino establecer políticas y acciones sistémicas que los involucren. Se trata de generar un profesionalismo colectivo. Que el docente actúe como parte de un equipo.

“En estos dos niveles, micro y macro, es necesario promover políticas educativas y estrategias de acción en la línea de la formación del ciudadano y sobre la idea del aprender a vivir juntos”.

### Planificar con sentido político

“Es importante que la evaluación y la investigación educativas estudien los problemas reales de la educación y se comprometan con sus soluciones, es decir, que no sean puramente descriptivas o críticas.

“Un diagnóstico comprometido con la solución debe identificar —además de problemas, carencias, déficits y puntos de crítica— las fortalezas que permitan resolver los problemas. El mundo académico tiene hoy una gran responsabilidad en lo relativo a la experimentación de estrategias de aprendizaje que permitan resolver los desafíos de los sectores más vulnerables.

“La pedagogía tiene una deuda. América Latina debería ser la región de mayor excelencia en investigación educativa destinada a resolver problemas de aprendizaje de los sectores más pobres. Los países desarrollados logran incorporar a toda la población y más o menos llevarla hasta el final de la trayectoria educativa. Los países muy pobres ni siquiera incorporan a esa población a la escuela. Nosotros hemos logrado incorporarla y que permanezca en la escuela una cantidad de años relativamente alta, pero no aprende o aprende muy poco. Por esto es enorme el desafío de la evaluación y la investigación educativas. Necesitamos que nuestros centros de investigación vuelvan prioritaria la solución de los problemas de aprendizaje.

“Debemos regresar a la planificación educativa y dotarla de sentido político, como el producto de procesos de evaluación, concertación, diálogo y pactos que hagan que el gestor de políticas públicas no se sienta aislado ni obligado a responder sólo a las demandas corporativas, sino vinculado a las demandas de la sociedad. Esto permitirá que los responsables del diseño de políticas públicas tengan mayor seguridad en sus decisiones”.

### Modificar la percepción de lo que prestigia

“Compartimos muchos de los problemas entre países. Tanto en México como Argentina, Brasil o Colombia tenemos en las aulas prácticas pedagógicas que no están permitiendo resolver los problemas de aprendizaje de los alumnos. Ahora, en México obviamente existen problemas más específicos, particularmente los que tienen que ver con su realidad tan culturalmente heterogénea.

“Si queremos construir sociedades más justas, los desafíos educativos del futuro se pueden definir alrededor de dos grandes pilares: *aprender a vivir juntos* y *aprender a aprender*. En el primer caso, tenemos necesidad de cohesión social, unidad y respeto a la diversidad cultural, étnica y lingüística sin formar guetos. El reto es cómo respetar la diversidad y, al mismo tiempo, promover cohesión social. Y es aquí donde surge la idea de *aprender a vivir juntos*. En el segundo punto, dado que los conocimientos cambian a gran velocidad y lo que se aprende en la escuela —en términos de información y conocimiento— puede ser obsoleto en poco tiempo, lo que se debe lograr es que la educación sea un proceso que no pierda vigencia. Para eso la escuela tiene que enseñar el oficio de aprender a lo largo de la vida.

“Sólo una muy buena formación básica prepara para un mundo cambiante. Las bases de las disciplinas y las de nuestros valores no se modifican permanentemente. Esto supone un giro de 180 grados en la escala de prestigio de los sistemas educativos actuales, porque funcionamos con la idea de que cuanto menos básico, más prestigioso. Es más prestigioso el posgrado que el grado en la universidad; la universidad que la secundaria; la secundaria que la primaria; y, dentro de cada ciclo, los últimos años que los primeros. Esto hay que modificarlo y priorizar en la formación básica el aprendizaje de la lectura y la escritura, así como el aprendizaje de la lógica de las ciencias”. €



## Factores asociados al aprendizaje: evaluación para la mejora en la equidad educativa



¿Qué factores explican las diferencias de logro académico entre los alumnos? En un esfuerzo por ir más allá de la evaluación enfocada en su rendimiento, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC-UNESCO, Santiago) desarrolló en 2013 el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE). El objetivo es conocer la relación entre el desempeño escolar y los factores asociados a los estudiantes y a sus familias, a la gestión escolar, las prácticas y la infraestructura en aulas y escuelas, y a los docentes (UNESCO, 2015).

TERCE parte de dos bases conceptuales. Por un lado, la comprensión multidimensional de una educación de calidad (UNESCO, 2007) que debe cumplir con variables como eficiencia (buen uso de los recursos), equidad (adecuada distribución de beneficios educativos), relevancia (responder a las necesidades de la sociedad) y pertinencia (atender las necesidades de los estudiantes). Por otro, el modelo contexto-insumo-proceso-producto (CIPP), el cual señala que los aprendizajes dependen de contextos sociales específicos, de recursos humanos

y materiales con que cuentan las escuelas y de procesos en las salas de clase y centros educativos (UNESCO, 2015).

Los aprendizajes se midieron en 15 países del continente por medio de pruebas de Lectura y Matemáticas en tercer y sexto grados de primaria, y Ciencias Naturales en este último grado.<sup>1</sup>

### Resultados de los factores asociados al aprendizaje analizados en TERCE

#### a) Características de los estudiantes y sus familias

- Antecedentes escolares: repetir grado, así como no contar con educación y asistencia regular a la escuela influyen negativamente en el logro.
- Prácticas educativas en el hogar: gran involucramiento y supervisión de los padres de familia; expectativa de éstos para que los alumnos cursen la educación superior; dedicación a tareas en casa, y hábitos de lectura fuera de la escuela generan mejor desempeño.
- Características socioeconómicas, demográficas y culturales de las familias: trabajo infantil, condiciones de género o ser estudiante indígena y/o migrante repercuten en los



niveles de desempeño. El nivel socioeconómico es el principal factor que incide en el logro. El aumento de una unidad en este índice puede significar un incremento de hasta 41 puntos en los resultados de los estudiantes.

### b) Características de docentes, prácticas pedagógicas y recursos en el aula

- Formación: los niveles de formación, la obtención del título de profesor, la modalidad de estudio de la formación inicial del docente, la duración de la carrera y la participación en instancias de perfeccionamiento no generaron diferencias en el rendimiento escolar.
- Asistencia y puntualidad: el uso efectivo del tiempo en la escuela repercute directamente en el aprendizaje.
- Recursos y prácticas del aula: que los estudiantes cuenten con sus propios materiales de trabajo como cuadernos y libros de texto, así como las interacciones de cordialidad, colaboración y respeto entre los actores del aula, inciden positivamente.

### c) Características de las escuelas

- Tipo de escuela y entorno social: los bajos niveles socioeconómicos y la violencia afectan negativamente los aprendizajes.
- Recursos escolares: condiciones precarias de infraestructura, equipamiento y servicios influyen de manera negativa en resultados académicos.
- Procesos en las escuelas: un adecuado ambiente laboral, así como

el monitoreo y la retroalimentación de las prácticas docentes por parte de los directivos generan resultados positivos.

La gran aportación de TERCE es el análisis de los factores que explican las diferencias de logro académico entre alumnos y escuelas. Además de que da cuenta de las brechas entre estudiantes de distintos contextos socioeconómicos, y aporta importantes elementos para el diseño de políticas educativas que hagan efectivo el derecho a una educación de calidad para todos. €

- 1 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, México y su estado de Nuevo León.

### Referencias

- UNESCO. (2015). Informe de resultados TERCE. Factores asociados. Chile. <http://goo.gl/QrnK2z>



Para conocer más sobre TERCE y los resultados en México, consulte: Resultados Nacionales del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo, 2013. México: INEE. <http://goo.gl/bEcstp>

## La escritura en Braille en el mundo

En la portadilla de esta crónica biográfica de un lenguaje comparable a un faro que disipa las tinieblas de los ciegos, puede leerse: “Estudio de los esfuerzos realizados en favor de la uniformidad de la notación<sup>1</sup> Braille”. El texto, impreso en 1954, se constituye como una compilación de esfuerzos, fracasos y realidades para contar la historia de otra forma de leer utilizada en todas las escuelas del mundo.

Compilado por Sir Clutha Mackenzie, autor privado de la vista, permite —a quienes tienen la capacidad de ver y, además, de impulsar políticas públicas en favor de los lectores que en lugar de ojos utilizan las yemas de sus dedos— valorar un sistema capaz de ser comprendido e interpretado en todas las lenguas. Revaloración a la que, en este mismo documento, Hellen Keler (1880-1968) llama “proeza”, pues logra “sacarlo de una maraña de códigos puntográficos para reunir en sus páginas cuadros de Braille en numerosas lenguas. Se trata, indudablemente, de un trabajo ímprobo, tan difícil como la preparación de un diccionario”.

Compuesto de sesenta y tres signos, este sistema, en su versión latina, abarca veintiséis de éstos y otros diez que sirven internacionalmente como signos de puntuación, mientras que los veintisiete restantes se usan para satisfacer las necesidades especiales de cada lengua.

No fue el Braille el primero ni el único método de lectura táctil —cuenta Cluta MacKenzie, entonces Presidente del Consejo Mundial de Braille—. El gran deseo de los ciegos de tener acceso a la literatura, y el de sus amigos videntes de abrirles las puertas de ese dominio, llevó a experimentar distintos medios. Según narra este libro, documentos encontrados en una biblioteca de Estambul, de Zain-Din Al Amidi, profesor árabe ciego de la Universidad



de Moustansiryeh en Irak, dan cuenta de que él, en el siglo XIV, inventó un método propio para identificar sus libros y resumir sus informaciones.

En un recorrido sobre el devenir de este conjunto de signos, desde los primeros que se ocuparon de los ciegos en el mundo —China e India—, hasta las disposiciones mundiales que encontraron una armonización en favor de los lectores invidentes, este libro constituye un magnífico homenaje a Luis Braille, cuyo anhelo más ferviente ha cristalizado en la emancipación mental y espiritual de los ciegos del mundo entero, dice Keller.

Así, una vez más, esta *Anticuaria* de la *Gaceta* toma evidencia de la historia y da cuenta de que, en los textos que huelen a muchos años, queda escrito un trayecto del cual podemos aprender. €

- 1 Del lat. *notatio*, *-ōnis*. Sistema de signos convencionales que se adopta para expresar conceptos matemáticos, físicos, químicos. Diccionario de la Real Academia Española.



*La escritura en Braille en el mundo*

Sir Cluta MacKenzie

París: UNESCO, 1954

<http://goo.gl/9G73tH>



Conoce los libros Braille que la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos produce para los alumnos de educación básica con ceguera: <http://goo.gl/280mn0>

# Colaboradores

## **Raquel Ahuja Sánchez**

Maestra en Psicología General Experimental por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), licenciada en Psicología por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), cursó un año del doctorado en Derechos Humanos en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España. En 1992 inició como investigadora y evaluadora educativa; en 2000 se incorporó al servicio público en la Secretaría de Educación Pública (SEP). Hoy es directora general de Evaluación de la Oferta Educativa del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

## **Agustín Caso Raphael**

Maestro por la Escuela del Servicio Exterior de Georgetown University y economista por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Por más de 45 años se ha desempeñado en la Administración Pública nacional e internacional. Actualmente es titular de la Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación (UIFCE) del INEE y preside el Comité de Información del propio Instituto.

## **Iris A. Cervantes Jaramillo**

Especialista en Política y Gestión Educativa por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), maestra en Ciencias de la Educación por el Instituto Pedagógico de Estudios de Posgrado y normalista de formación inicial. Laboró 20 años como profesora de educación primaria y se desempeñó como coordinadora del Programa Escuelas de Calidad en Guerrero y Puebla. Fue responsable del Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (IDIE-OEI México). Actualmente es directora de Directrices de Mejora de Instituciones y Políticas en el INEE.

## **Yuri Decuir Viruez**

Maestra en Administración con especialidad en Mercadotecnia por la Escuela Bancaria y Comercial. Licenciada en Administración y en Finanzas. Cuenta con amplia experiencia en el área de finanzas, mercadotecnia y auditoría en el sector privado. Se desempeñó como funcionaria pública en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en la Dirección de Estrategia y Política Presupuestaria. Actualmente es jefa de proyecto en temas de gasto público educativo federal, estatal y municipal en la UIFCE en el INEE.

## **Gunther Dietz**

Académico del Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana (UV). Magister Artium y doctor en Antropología por la Universidad de Hamburgo. Llevó a cabo estudios de Antropología Social, Antropología de América, Filosofía y Filología Hispánica en las universidades de Gotinga y Hamburgo, Alemania. Ha sido docente en España, Dinamarca y Bélgica. Autor de numerosas publicaciones sobre políticas indigenistas, etnicidad, interculturalidad, educación intercultural y movimientos étnicos y/o regionalistas.

## **Daniela Dorantes Salgado**

Maestra en Políticas Públicas Comparadas en la FLACSO-México y licenciada en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Ha sido evaluadora de proyectos de organizaciones sociales, fundaciones donantes y programas gubernamentales. A modo de voluntariado, es coordinadora del área de incidencia social y política de la Asociación EXATEC Internacionalistas. Desde 2014 es subdirectora de Directrices para la Mejora de Instituciones y Políticas en el INEE.



### **Gilbert Doumit**

Fundador y director de *Beyond Development & Reform*, una empresa social y consultora que trabaja para crear sistemas de gobierno corporativo innovadores, inclusivos y participativos a lo largo del Medio Oriente y el Norte de África. Además de encabezar proyectos de administración pública y de reforma de políticas con gobiernos y organizaciones internacionales, es catedrático de la Université Saint Joseph, y socio superior de Irada, una plataforma para empresarios políticos.

### **François Dubet**

Sociólogo francés, profesor de la Universidad de Burdeos II y director de estudios de la École des Hautes Études en Sciences Sociales en Francia. Autor de numerosas obras dedicadas a la marginalidad juvenil, la escuela y las instituciones. Dirigió el estudio *Le Collège 2000* para el Ministerio de Educación Escolar. Ha participado en las reflexiones de los intelectuales del grupo *La République des Idées*. Fue miembro senior del Institut Universitaire de Francia.

### **María del Carmen Escandón Minutti**

Maestra en Investigación y Desarrollo por la Universidad Iberoamericana (UIA), llevó a cabo estudios de integración de personas con discapacidad en la Universidad de Salamanca, España. Licenciada en Comunicación Humana por la Universidad de las Américas. Cuenta con amplia experiencia en el tema de discapacidad. Ha sido consultora y funcionaria pública. Es actual coordinadora educativa en el Instituto Nuevo Amanecer.

### **Florencio García Martínez**

Maestro en Ciencias por la Universidad Autónoma Metropolitana, licenciado en Economía y Física-matemática. Ha sido consultor en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y funcionario público en la SHCP. Actualmente es director de área en temas de análisis y evaluación de desempeño del gasto público educativo federal, estatal y municipal en la UIFCE en el INEE.

### **Silvia Guzmán García**

Doctora en Educación por la Escuela Normal Superior de Ciudad Madero, Tamaulipas. Tiene 36 años de servicio en la educación, ha ocupado cargos de docente, directora de escuela, asesor técnico-pedagógico y catedrática. Es evaluadora certificada por el INEE y actualmente se desempeña como supervisora escolar de primaria en Tampico.

### **Molly Jamieson Eberhardt**

Oficial de Programas en *Results for Development (R4D)*. Encabeza el portafolio de proyectos de aprendizaje y evaluación en el área de Educación Global de dicha organización, trabajando con los socios implementadores para desarrollar programas de investigación que faciliten la traducción de los hallazgos en diseños para mejores evaluaciones, tanto externas como de impacto, de los programas educativos, además de estar a cargo de la evaluación de una cadena de escuelas de bajos recursos en Ghana.

### **Homero López Ortiz**

Maestro en Educación. Tiene una trayectoria de 37 años en esa área, de los cuales 27 impartió clases en materias del área de humanidades en el nivel medio superior. Actualmente se desempeña como jefe de sector de educación primaria en la Ciudad de Reynosa, Tamaulipas.

### **Melquiades Martínez Zamudio**

Licenciado en Sociología por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Guerrero. Ha colaborado en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y en el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), donde por más de diez años ha atendido el tema de educación para la niñez jornalera agrícola migrante del estado de Guerrero.

### **Noelia Medellín García**

Maestra en Administración y Dirección de Centros Educativos, licenciada en Educación Especial. Ha sido catedrática en la Licenciatura en Educación. Ha trabajado en programas de integración social de personas con discapacidad y estimulación musical temprana, y tiene varios años laborando en el Instituto Nuevo Amanecer.



**María Teresa Meléndez Irigoyen**

Doctora en Pedagogía por la Universidad de Barcelona (UB). Se desempeñó como subdirectora de Formación en el Programa de Educación Inicial no Escolarizada del CONAFE. Formó parte del equipo de asesores de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la SEP. Actualmente ocupa la Subdirección de Evaluación y Diversidad en el INEE e imparte clases en la Universidad Intercontinental (UIC).

**Luz Areli Mendoza Méndez**

Originaria de Veracruz, egresada de la Licenciatura de Educación Especial de la Escuela Normal Veracruzana “Enrique C. Rébsamen”. Ha colaborado en el Centro de Atención Múltiple (CAM) No. 72 y en la Unidad de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER), apoyando la educación especial.

**Humberto Rivera Navarro**

Sociólogo por la UIA con estudios de posgrado en Psicología, Educación y Políticas Públicas. Ha trabajado en el Centro de Estudios Educativos (CEE), la UIA, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, la Secretaría de Desarrollo Social, la SEP y como consultor independiente. Actualmente es Director de Evaluación y Diversidad en el INEE.

**Fernando I. Salmerón Castro**

Coordinador general de Educación Intercultural y Bilingüe de la SEP. Doctor en Sociología, maestro en Antropología Social y licenciado en Relaciones Internacionales. Fue presidente del Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales A. C. Ha sido distinguido con varias comisiones de evaluación y dictaminación en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), la Universidad de California, El Colegio de la Frontera Norte y El Colegio de Michoacán. Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias desde 1998.

**Sylvia Irene Schmelkes del Valle**

Maestra en Investigación y Desarrollo Educativo por la UIA. Fundó y fue coordinadora general de Educación Intercultural y Bilingüe de la SEP. Fungió como presidenta de la Junta de Gobierno del Centro de Investigación e Innovación Educativa de la OCDE (2002-2004). En 2008 recibió la medalla Joan Amos Comenius, otorgada por la República Checa y por la UNESCO. De 2007 a 2013 dirigió el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la UIA. Actualmente es consejera presidenta del INEE.

**Juan Carlos Tedesco**

Estudió Ciencias de la Educación en la Universidad de Buenos Aires. Se desempeñó como profesor en las Universidades de La Plata, Comahue y La Pampa. En 1976 ingresó a la UNESCO como especialista en política educacional. Fue director del Centro Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe (CRESALC) y de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), entre otros. Hoy es director del Programa para la Mejora de la Enseñanza de la Universidad Nacional de General San Martín.

**Andrea Torres Waksman**

Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM y licenciada en Relaciones Internacionales por el ITESM. Fue coordinadora en la zona norte del Programa de Estímulos Económicos para el Bachillerato Universal, Prepa Sí. Fue coordinadora en la mesa de educación en el Observatorio de los Derechos Juveniles del Ateneo Nacional de la Juventud A.C. Miembro de la Red de Analistas y Evaluadores de Políticas Públicas A. C. Es jefa de proyecto en la Dirección de Directrices de Mejora de Instituciones y Políticas en el INEE.

**Elizabeth Zamorano**

Maestra en Cooperación y Formación Educativa por la Université Paris V, licenciada en Educación. Trabaja en el Centro Internacional de Estudios Pedagógicos de Francia desde 2007. Con casi 10 años de experiencia en la certificación de estudios para el sector exterior, ha conducido varias misiones de expertos en Europa, América Latina y África. Ha coordinado proyectos basados en el uso de herramientas para el conocimiento de la movilidad educativa (Diploma Supplement, Qualifications Frameworks, ECTS, Europass).