



## LA REFORMA EDUCATIVA: AVANCES Y DESAFÍOS

# DILEMAS EN LA GOBERNANZA DEL SISTEMA EDUCATIVO

**Otto Granados**

Subsecretario de Planeación, Evaluación y Coordinación

**Mauricio Dávila**

Jefe de la Oficina del Secretario

- I. Hacia una tipología de las Reformas Educativas
- II. El contexto y la naturaleza de la Reforma Educativa de México
- III. Una nueva gobernanza del Sistema Educativo Nacional
- IV. Actores y aspectos de una gobernanza moderna y eficaz
- V. Reflexiones finales

## Las reformas educativas en el mundo:

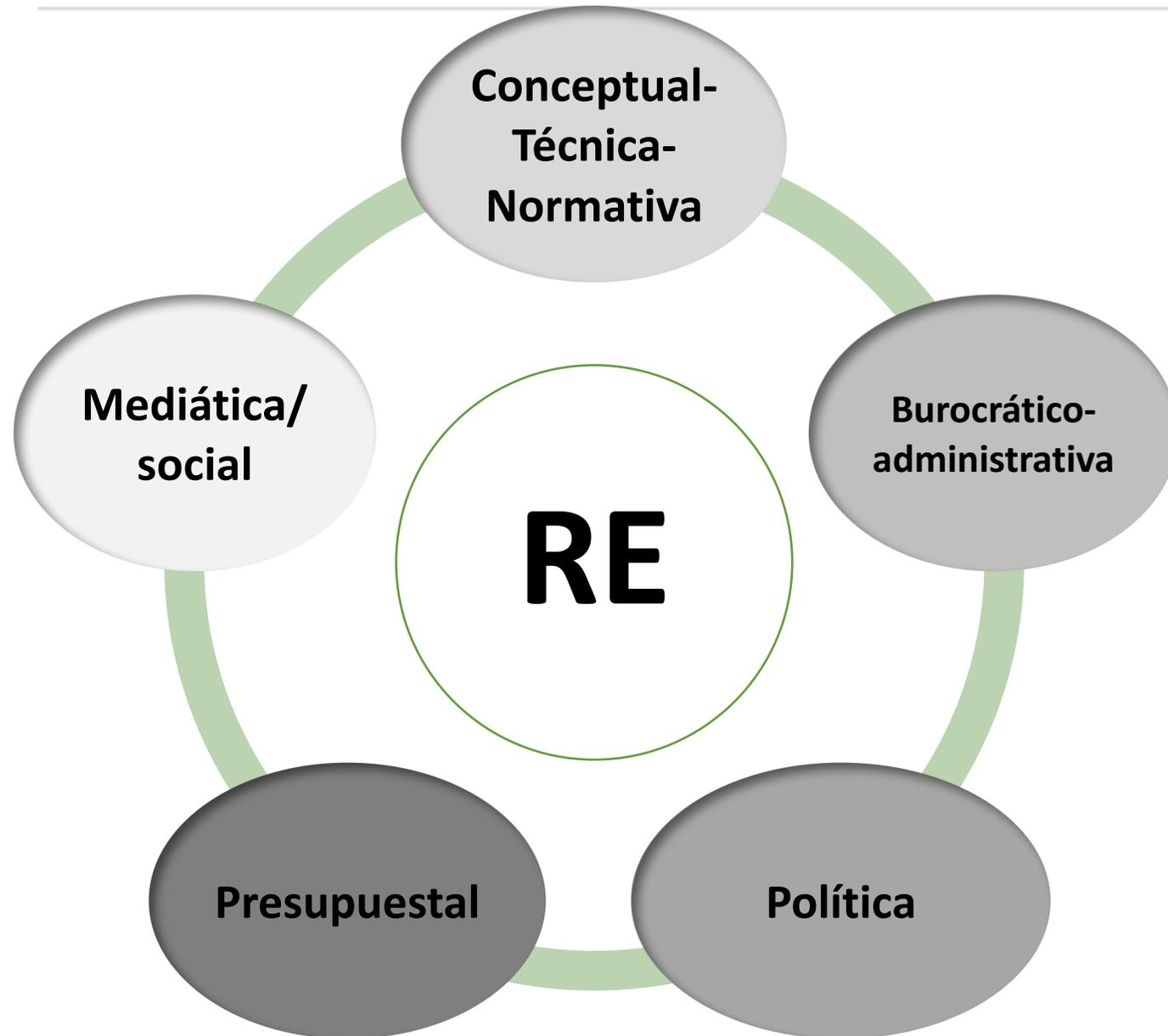
### 1. Las de *acceso/ingreso*:

- Satisfacen necesidades básicas y demandas específicas.
- Atienden cobertura y bastan presupuestos adecuados y organización eficiente.
- Distribuyen recursos económicos e insumos materiales.
- Descartan reformas/decisiones de fondo.
- Tienen visibilidad concreta y positiva pero escaso impacto en la calidad.
- Se reproducen a sí mismas y crean anticuerpos eficientes.
- Crea incentivos inerciales.

## 2. Las de tipo *sistémico o estructural*:

- Introduce cambios relevantes en ecosistemas complejos, habituados a la estabilidad y con roles asignados para los diversos agentes.
- Los arreglos políticos/económicos/institucionales ensamblados se ven alterados
- Impacta intereses creados de todo tipo
- Afronta tensiones y conflictos de corto plazo pero ofrece resultados a largo plazo.
- Muy complejas y difíciles: técnica/institucional/presupuestal y administrativamente
- Presenta desafíos de sinergia y coordinación (“presión/apoyo”) entre agencias públicas/ lógicas diversas.

# Diversas lógicas en las reformas educativas





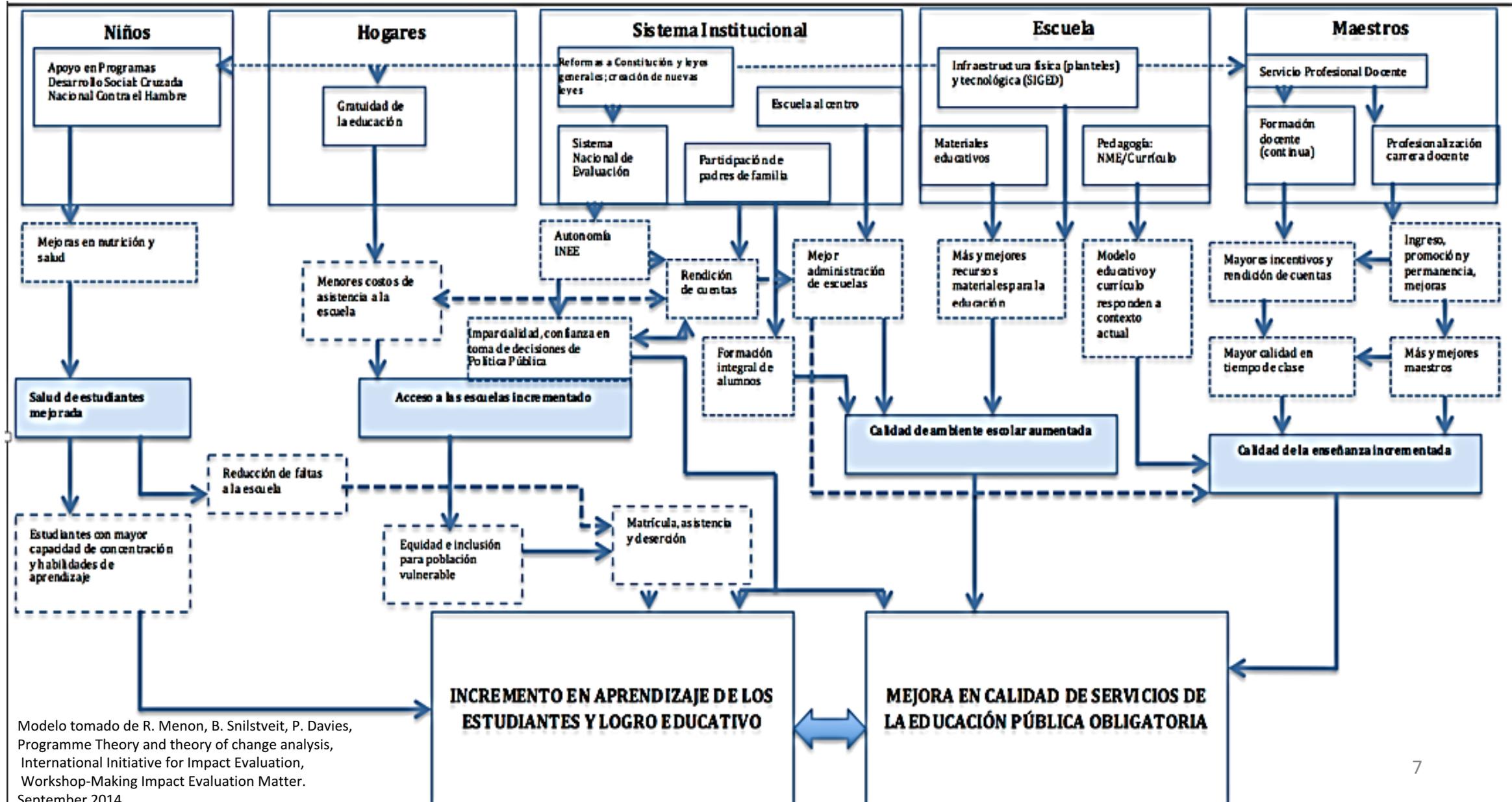
## El contexto previo

- Equilibrio político y corporativo eficiente para diversos agentes.
- Arreglo político funcional vs. Resultados educativos disfuncionales.
- Sistema clientelar y opaco.
- Deficiente arquitectura administrativa, tecnológica, presupuestal y de gestión.
- Acuerdos inerciales y escasa visibilidad pública.
- Descentralización heterogénea y distribución de responsabilidades difusa y obsoleta.
- “Colonización” del sistema educativo nacional y estatal.

## El contexto de la Reforma

- De reforma de acceso a reforma estructural
- Instrumentación sistémica
- Componentes múltiples y alineados

# Alineación de componentes de la Reforma Educativa



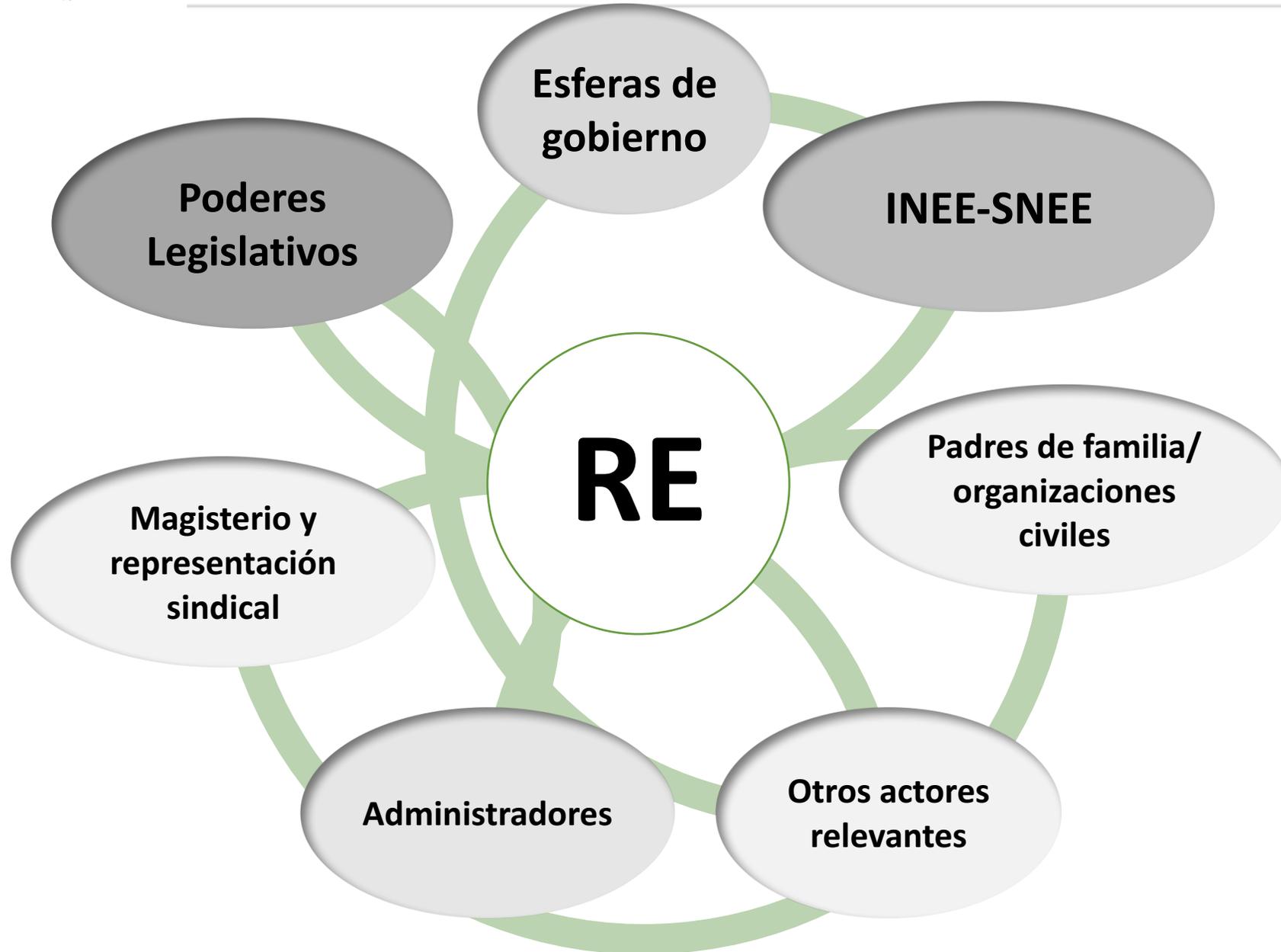
Modelo tomado de R. Menon, B. Snilstveit, P. Davies, Programme Theory and theory of change analysis, International Initiative for Impact Evaluation, Workshop-Making Impact Evaluation Matter, September 2014

### III. Una nueva gobernanza del Sistema Educativo Nacional

- La gobernanza se centra en un ***nuevo modo de gestionar*** las políticas públicas, en entornos complejos, cambiantes y plurales\*
- La RE y el NME, donde hay ***múltiples procesos, actores y componentes***, replantean la noción tradicional de gobernanza:
  - ❖ *De un modelo vertical, rígido y prescriptivo a otro horizontal y participativo basado en cooperación, colaboración e incentivos positivos.*
  - ❖ *Aumenta recursos, capacidades y niveles de institucionalidad.*
  - ❖ *Enfoca procesos a la mejora de los aprendizajes y la calidad de la educación.*

(\*C. Zurbriggen, 2011).

# Círculo virtuoso de la nueva gobernanza



## 1. Esferas de gobierno

- Decisivo para la instrumentación de la reforma
- Claridad en facultades y atribuciones normativas y operativas
- Interacción, coordinación, colaboración y cooperación: nuevos espacios consultivos y vinculantes
- Incremento de capacidades diversas en la esfera estatal
- Mayor participación municipal
- Alineamiento efectivo de acciones y cumplimiento de la ley (SPD, asignación, etc.)
- Temas críticos: financiamiento, mayor involucramiento en aspectos educativos sustantivos y alineamiento sistemas estatales

# Anatomía de los Sistemas Educativos Estatales

Contempla tamaño, complejidad, eficiencia educativa, contexto político-magisterial y personal adscrito a AEL's, definiendo **tres grupos**, ponderando los siguientes 14 indicadores:



## Grupo 1

Incluye Estados cuyo peso ponderado en el tamaño de su sistema educativo es menor al 2% del total nacional.

## Grupo 2

Incluye los Estados con un peso entre 2 y 3% del total nacional.

## Grupo 3

Incluye Estados con un peso mayor al 3% del total nacional.

## GRUPO 3: Peso > 3% del Total Nacional

Sistemas Educativos Estatales	% Tamaño Promedio ponderado	% Complejidad promedio ponderado	Media Eficiencia Escolar	Contexto Político	Personas adscritas a ADG		
					Número	Personas con Plaza Docente	Media por tamaño
Nuevo León	3.79	2.84	74.23	Federal/Estatal	1,624	423	2,043
Guerrero	3.93	4.59	69.3	1 o más secciones sindicales	3,442	2,885	
Michoacán	4.43	5.00	68.05	1 o más secciones sindicales	2,496	1,404	
Oaxaca	4.72	5.45	71.95	1 o más secciones sindicales	2,799	470	
Guanajuato	4.78	4.73	72.45	Federal/Estatal	657	11	
Puebla	5.26	4.42	73.03	Federal/Estatal	1,072	251	
Chiapas*	5.71	9.35	67.3		1,317	208	
Jalisco*	6.05	5.43	71.23	Federal/Estatal	1,626	503	
Ciudad de México	4.53	1.51	81.68	1 o más secciones sindicales			
Veracruz	7.28	9.89	71.75	Federal/Estatal	1,908	598	
México*	11.34	5.28	72.65	Federal/Estatal	3,495	2,019	
<b>TOTALES:</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00</b>	<b>72.28</b>		<b>38,368</b>	<b>13,617</b>	

Datos de la quincena 18/2017

\* Estados con subsistemas estatal y federal sin estructuras integradas

■ Cuenta con una o más secciones sindicales federales

■ Cuenta con secciones federal y estatal

# Mecanismo de coordinación regional en materia educativa

- Reuniones periódicas SEP- Gobiernos estatales
- Diálogo, discusión y seguimiento a avances y retos del sector educativo
- Establecimiento coordinado de indicadores y metas
- Identificar y analizar problemáticas regionales
- Intercambiar buenas prácticas



## Zona Noroeste

- Baja California
- Baja California Sur
- Chihuahua
- Sinaloa
- Sonora

## Zona Occidente

- Aguascalientes
- Colima
- Guanajuato
- Jalisco
- Michoacán
- Nayarit
- Querétaro
- Zacatecas

## Zona Noreste

- Coahuila
- Durango
- Nuevo León
- San Luis Potosí
- Tamaulipas

## Zona Centro

- Distrito Federal
- Estado de México
- Hidalgo
- Morelos
- Puebla
- Tlaxcala

## Zona Sur-Sureste

- Campeche
- Chiapas
- Guerrero
- Oaxaca
- Quintana Roo
- Tabasco
- Veracruz
- Yucatán

Usualmente la gobernanza es vista como un recurso para generar estabilidad: que “haya paz”



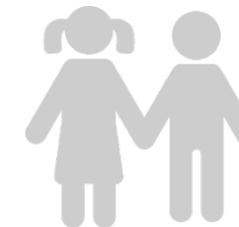
Para la SEP, la gobernanza comienza por desarrollar capacidades para que los estudiantes cuenten con educación de calidad



Cumplir con el mandato constitucional en materia educativa depende del desarrollo de capacidades institucionales múltiples para resolver los retos del sistema educativo



La gobernanza se moldea por las relaciones entre grupos de interés y por la articulación entre los distintos niveles de gobierno



## PREMISAS

Cuando se habla de  
gobernanza en el  
sistema educativo a  
nivel regional se  
refiere  
fundamentalmente a  
**gobernanza en lo  
local**



La gobernanza debe  
tener como meta  
principal:  
**el interés superior  
de la niñez**



## CAPACIDADES INSTITUCIONALES

### TÉCNICAS

- Recursos financieros
- Equipamiento
- Capital humano
- Estructura administrativa
- Procesos e información

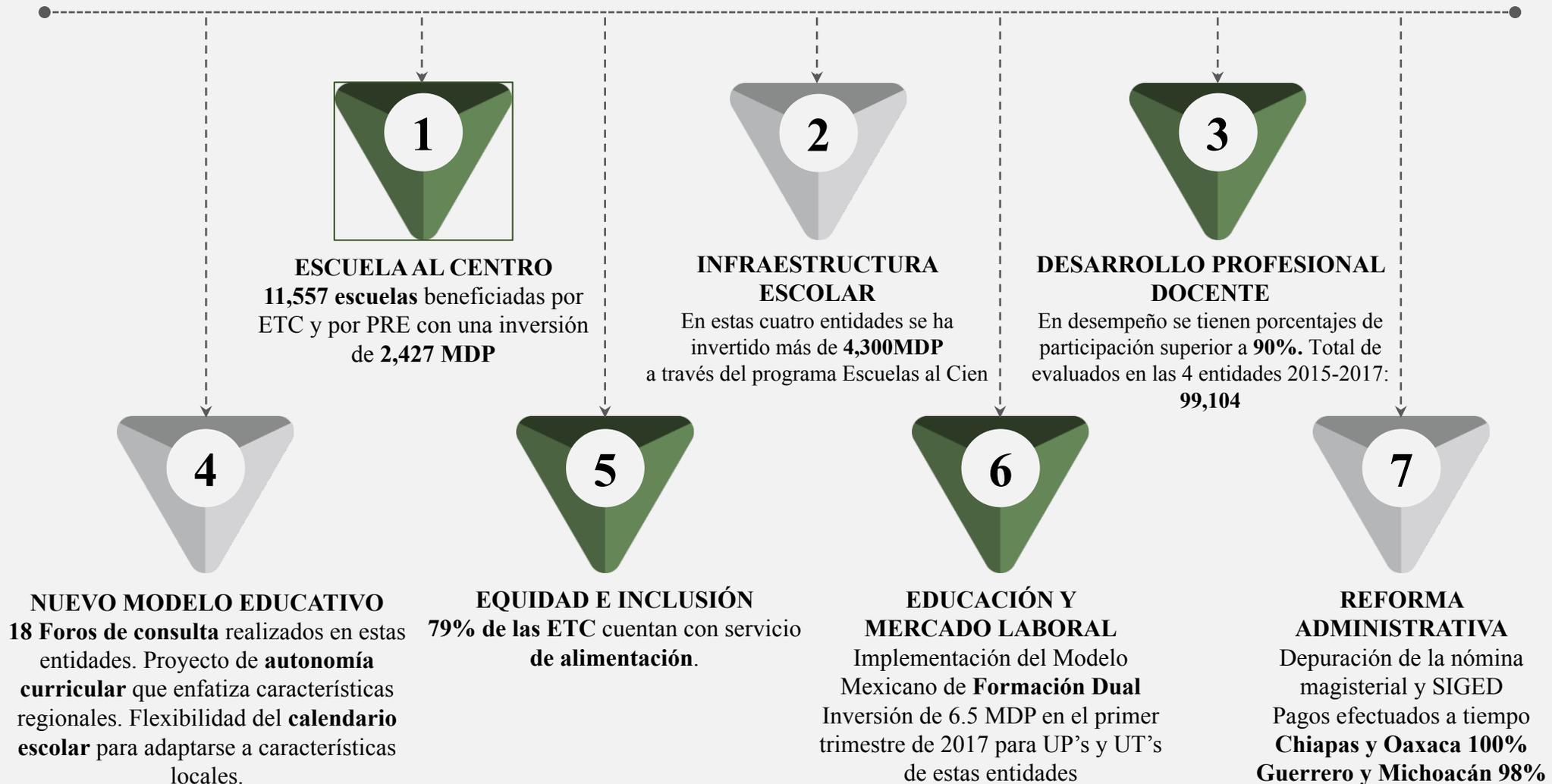
### POLÍTICAS

- Liderazgo
- Espacio de acción
- Capacidad de concertación

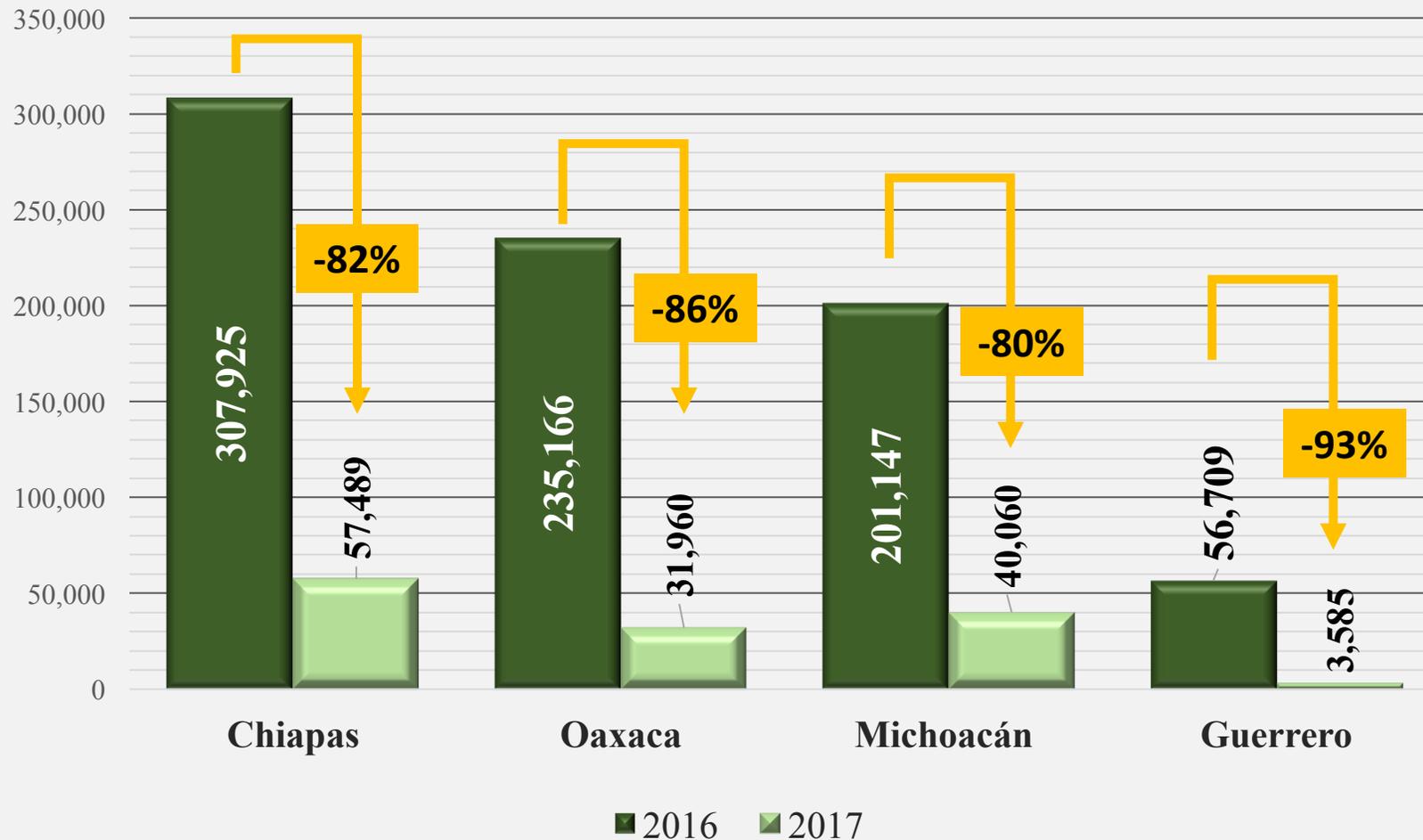
## RELACIÓN DE AEL CON GRUPOS DE INTERÉS

- Autoridades educativas intermedias
- Autoridades a nivel local
- Padres de familia
- Organizaciones de la Sociedad Civil
- Grupos empresariales

**LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y LA RELACIÓN CON GRUPOS DE INTERÉS SE REFLEJAN EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA**



## Participantes en movilizaciones magisteriales



Fuente: Elaboración propia. Compara períodos mayo-septiembre de 2016 vs. 2017



20 de julio de 2015: decreto de recuperación del IEEPO.



## RECURSOS FINANCIEROS

Pasan del control de la Sección XXII a la implementación de las líneas de acción de la RE. Se congelaron cuentas bancarias irregulares.



## EQUIPAMIENTO

Recuperación de equipo de trabajo y vehículos oficiales en manos de la Sección XXII.



## CAPITAL HUMANO

Creación de una imagen institucional; destitución de comisionados como funcionarios del IEEPO; código de ética para funcionarios que permanecen; contratación de personal de otros estados con experiencia en diferentes áreas.



## ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Creación de Unidades de Derechos Humanos y Transparencia.



## PROCESOS

Adopción de protocolos, agilización de trámites (pago por vía electrónica, atención directa al docente sin intervención de supervisores, creación de un 01800), automatización de trámites y servicios (emisión de constancias para docentes y estudiantes).



## INFORMACIÓN

La generación de información a partir del Formato 911 pasa de manos de los supervisores a los directivos de las escuelas mediante sistema informático.



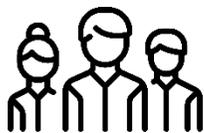
## **AUTORIDADES EDUCATIVAS INTERMEDIAS**

Relación directa del IEEPO con directivos y docentes para fortalecer la interacción con supervisores vinculados a la Sección XXII.



## **AUTORIDADES A NIVEL LOCAL**

Colaboración con liderazgos locales como presidentes municipales y representantes religiosos. Estos grupos son esenciales para evitar la difusión de los mitos comúnmente difundidos respecto a la RE (privatización de la educación, hipoteca sobre planteles, desaparición de plazas, entre otros).



## **PADRES DE FAMILIA**

Formación del Consejo Estatal de Participación Social en la Educación (CEPSE) y sus 30 Consejos Distritales. El CEPSE está distribuido en 8 regiones de Oaxaca.



## **ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

La observación constante de organizaciones a nivel nacional ha ejercido presión jurídica, social y mediática sobre las acciones de la Sección XXII que vulneran el derecho a la educación.



## **GRUPOS EMPRESARIALES**

Asumen una postura de apoyo a la RE, específicamente a la AEL, debido a la disminución de movilizaciones y paros en la capital del estado.

Oaxaca ha ejercido  
en el último año

**441 MDP**

de la suma de los

**Programas de  
Escuelas de  
Tiempo  
Completo, de  
Convivencia  
Escolar  
y de la Reforma  
Educativa**

Fuente: DGDGE/SEB

**88%**

de los maestros en  
Oaxaca están  
bancarizados.

Se han realizado  
descuentos por un  
total de

**46 MDP**

a maestros que  
incumplen con la  
asistencia.

Fuente: IEEPO

En total en Oaxaca  
se han evaluado a

**9,609**  
maestros.

De estos

**1,430**

son normalistas que  
han sido calificados  
como idóneos.



Fuente: CNSPD

Oaxaca cuenta con

**1,204**

comunidades  
escolares

beneficiadas por el  
programa de  
Escuelas al CIEN.



Fuente: INIFED

**6,784**

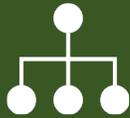
personas  
regularizadas  
(comisionados/  
administrativos que  
regresan a labores  
escolares)

**1,482 MDP** de  
ahorro proyectado  
debido a la auditoría  
del FONE.



Fuente: FONE

Asimilación de la  
Reforma Educativa



## Operación

Desarrollar recursos humanos y  
capacidades de planeación y  
supervisión

Asegurar que las estructuras de  
supervisión establezcan  
relaciones constructivas con las  
autoridades educativas

Alcance territorial  
del IEEPO



## Regionalización

Propiciar que nuevos marcos  
normativos permeen en  
municipios de usos y costumbres

Mayor representación de la  
autoridad en todas las regiones  
del Estado

Difusión de los  
resultados de la  
Reforma Educativa



## Socialización

Incentivar mayor apoyo social a  
la Reforma Educativa

Difundir y mejorar el  
conocimiento respecto al NME

¿Cuál es el equilibrio adecuado entre la participación del Gobierno Federal y el desarrollo de capacidades locales?



¿Cómo asegurar la continuidad en la construcción de capacidades institucionales y la atención de demandas legítimas?



¿Cómo enfrentar los retos que presenta la implementación de la Reforma Educativa en un contexto de presiones presupuestales y retos apremiantes en la planeación del servicio educativo?



## 2. SNEE-INEE

### ELEMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA



Fuente: Ley del sec. artículo 13

- Fortalecimiento de las atribuciones del INEE
- Orientar evaluaciones y estudios hacia decisiones de política pública eficaces para la calidad
- Cumplimiento y seguimiento de lineamientos/directrices
- Potenciar uso de resultados
- Estrecha y respetuosa coordinación
- Pilar de la consolidación de la RE

### 3. Poderes Legislativos

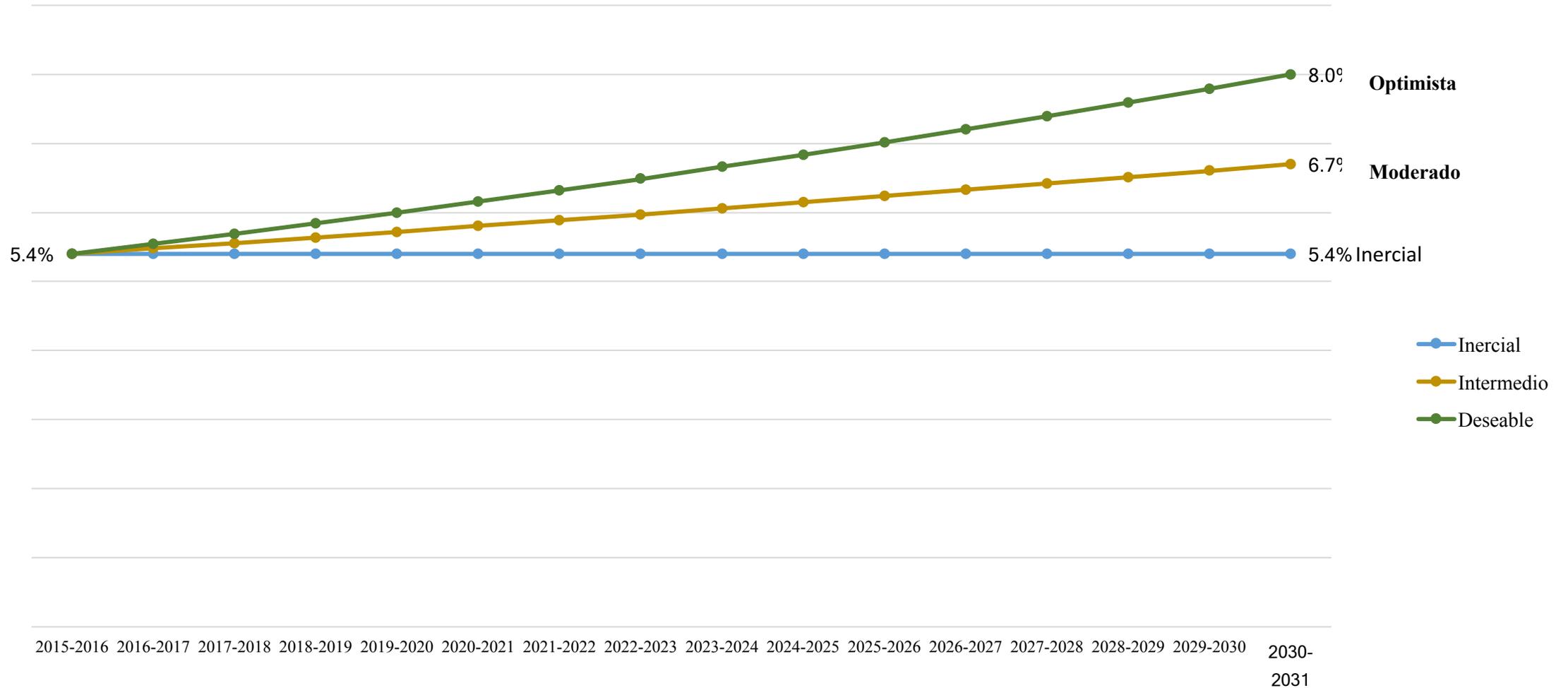
---

---

- Espacio clave en la gobernanza y consolidación de la Reforma
- Diálogo constante gobiernos-legisladores es fundamental para la profundización de la Reforma
- Mayor participación e involucramiento de los congresos locales para hacer plena realidad la reforma en cada entidad.
- Papel esencial en la implementación de la Reforma mediante el presupuesto, elemento indispensable para la progresiva transformación estructural de la educación.

- Formular una planeación presupuestal plurianual y de mediano plazo (2030) para invertir en educación.
- Estimar monto máximo de recursos presupuestarios potencialmente disponibles y necesarios cada año.
- Determinar, bajo un escenario conservador de crecimiento del PIB, el presupuesto adicional que debería destinarse anualmente para impulsar los procesos fundamentales de la RE.
- Dinámica demográfica y matrícula pública por tipo y nivel educativo evolucionan de acuerdo a proyecciones (CONAPO) y pronósticos disponibles por tendencia (SEP)
- Se calculan y presupuestan los componentes de la reforma educativa (escuelas, docentes, SPD, NME, planes y programas, libros de texto, etc.)
- Se consideran tres escenarios para crecimiento del gasto público en educación/porcentaje del PIB
- En esta variable, ***la cámara de Diputados tiene un papel central***

# Gasto público en educación como porcentaje del PIB



- En 2017 (pesos corrientes) se estima que cada punto del PIB representa **195** mil millones.<sup>27</sup>

## 4. Magisterio y representación sindical

- Las organizaciones sindicales son actores indispensables para una gobernanza efectiva del sistema educativo.
- La RE/NME plantean cambios importantes respecto del papel de autoridades y la escuela y de maestros, directores, supervisores y personal de apoyo.
- En ese contexto, contribuye a elevar la calidad de la educación, desde su ámbito de responsabilidad, para acompañar a los maestros y velar por sus derechos laborales
- Dentro de ese marco de respeto, la colaboración estrecha y el diálogo permanente entre autoridades educativas y sindicales son fundamentales para la educación y el maestro

## 5. Padres de familia y organizaciones civiles

- Activa participación social y de padres de familia es esencial para el buen funcionamiento del sistema educativo en su conjunto y en cada plantel escolar
- Con la escuela al centro del sistema educativo y planteles con mayor autonomía de gestión, se facilita mejor involucramiento.
- LGE (art. 10) los reconoce como agentes activos del sistema educativo.
- Participan en la toma de decisiones y cumplen una función de contraloría social.
- Dotar a las escuelas con presupuestos propios promueve dinámicas positivas de participación social y organización escolar
- Consejos Escolares de Participación Social en educación tienen un papel importante en apoyo a los Consejos Técnicos Escolares.
- Es crítico fomentar su integración, actividades, capacidad de decisión e influencia.

## 6. Administración del sistema educativo

- La administración se ha vuelto extremadamente compleja en todo sentido.
- Transitar de una arquitectura del siglo XX a una administración moderna propia de una reforma del siglo XXI es crítico y urgente.
- Destacan tres retos: recursos financieros, administración de personal e información.

### A. FONE

- Respeto a derechos adquiridos; negociación nacional única, que elimina discrecionalidad local; ordena el crecimiento en número de plazas docentes federalizadas vinculado a necesidades reales, y cumple obligaciones fiscales y de seguridad social.
- 87% de los pagos de nómina se realizan (2016) mediante depósito electrónico, lo que permite mejor control y contraste.

## 6. Administración del sistema educativo

### B. SIGED

- En 2015-2017 avanza hacia un sistema robusto de integración, acceso y disponibilidad de información.
- Cuenta con información de 33.1 millones de alumnos de educación básica (2010 al 2017)
- Se logró interoperabilidad entre distintas fuentes de información, como el FONE (con datos de 1.4 millones de docentes y personal de apoyo) y la estadística del formato 911.
- Inició (2017) un proceso nacional de emisión de Certificados Electrónicos de Estudios para educación básica y media superior (Práctica innovadora de *e-government* en sector público por *InnovationWeek Magazine*).
- Para el ciclo escolar 2016-2017 se emitieron 1.5 millones de certificados electrónicos.

### C. Sistema Integral de Gestión de Personal

## Algunos ejemplos: Avances SIGED

Rubro	2015	2017
<b>Mecanismos de coordinación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SIGED operando de forma aislada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acuerdos de operación sólidos con unidades administrativas, proveedoras y consumidoras de información, áreas normativas locales, federales, incluso externas a la SEP.</li> <li>Grupos de coordinación dinámicos soportados sobre una red social interna.</li> <li>Red social al servicio de la estrategia de interlocución docente.</li> </ul>
<b>Integración de información</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Información integrada sin procesos formales, sistemáticos y oportunos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Datos integrados con base en requerimientos formales de información y en formatos acordados con reglas de calidad; flujos de información sistematizados y en plazos predefinidos cercanos a su generación en el origen.</li> </ul>
<b>Modelos de información analíticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarticulados con visiones parciales y no homogéneas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Visión de usuario para responder a planteamientos de negocio y con una construcción estandarizada alineada al catálogo de centros de trabajo.</li> </ul>
<b>Acceso a soluciones analíticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuentas de acceso únicamente para personal del SIGED</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuentas de acceso otorgadas a enlaces SIGED en los estados y a unidades administrativas de la SEP.</li> </ul>

## Algunos ejemplos: Avances SIGED

Rubro	2015	2017
<b>Portal público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información desactualizada</li> <li>• Tableros de información sin perspectiva de usuario</li> <li>• Inaccesible en dispositivos móviles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información actualizada con base en los procesos más recientes de integración al SIGED.</li> <li>• Consultas puntuales sobre alumnos, docentes y escuelas.</li> <li>• Imagen agradable y de fácil uso para el público, funcional en cualquier dispositivo móvil.</li> </ul>
<b>Portal interno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inexistente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portal para docentes, directores y supervisores, con cuentas de acceso personalizadas y funcionalidad de liberación gradual en apoyo a programas y estrategias: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Autonomía curricular</li> <li>○ Validación de plantilla</li> </ul> </li> </ul>
<b>Registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrado de forma ineficiente, carente de controles de calidad y sin mecanismos de consulta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrado con base en certificados electrónicos de estudio, oportuno, con calidad de la información y con mecanismos públicos de consulta y validación</li> </ul>

# Algunos ejemplos: Ordenamiento, regularización y supresión de pagos/comisiones (FONE, SIGED, 911)

Categoría	Personas	Plazas	Costo anualizado (Millones de pesos)
Personal con licencias y/o comisiones sin goce de sueldo (enero 2016 + junio 2017)	10,505	17,262	2,502
Docentes reubicados de áreas administrativas a escuelas	6,023	14,900	791
Ciudad de México	4,940	12,000	343
Resto de entidades federativas	1,083	2,900	448
Bajas identificadas de la conciliación	814	1,361	263
No localizados o que laboran fuera del sistema educativo con pagos suspendidos y/o en proceso de suspensión (1)	7,308	10,553	1,478
<b>Total personal regularizado</b>	<b>24,650</b>	<b>44,076</b>	<b>5,034</b>

## Algunos ejemplos: Sistema integral, moderno e interactivo de gestión de personal (SIGP)

- Generación de pagos a más de 1 millón de trabajadores en 31 estados y CDMX
- Procesa más de 500 diferentes tipos de plazas y 8,000 conceptos diferentes de ingresos.
- Gestiona 242 nóminas mensuales/2904 anuales
- Mitigación del alto riesgo generado por operación en 27 estados de sistemas de nómina que datan del siglo pasado.
- Interconexión y agilización de trámites de la actividad docente (cambios de centro de trabajo, altas, promociones).
- Automatización de componentes clave de la Reforma Educativa (listas de prelación, pago de incentivos, promociones), que todavía se ejecutan casi manualmente.
- Impacto en transparencia, velocidad y reducción de costos

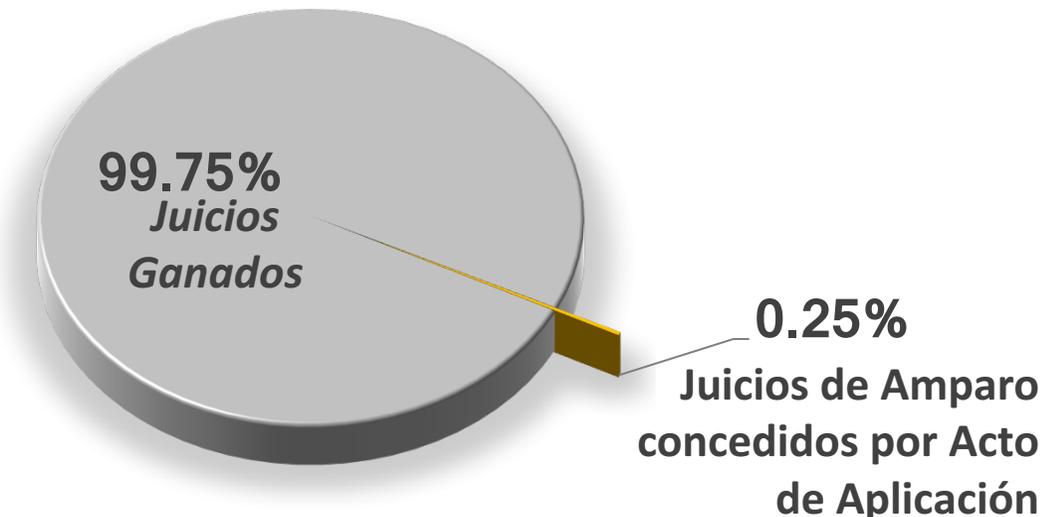
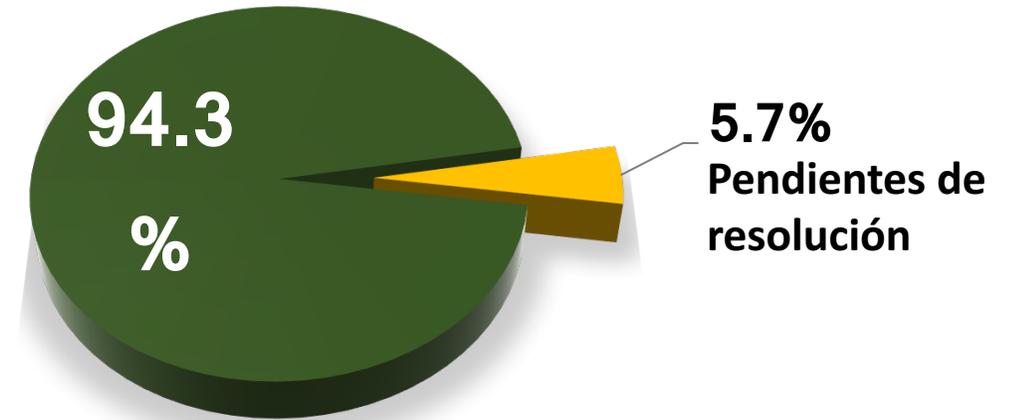
# Interacción en línea:



## 7. Otros actores y aspectos: Poder Judicial Federal

- Amparo contra leyes (LGSPD) permite recurrir a tribunales federales para determinar su constitucionalidad o inconstitucionalidad.
- **3,386** juicios de amparo **interpuestos** hasta septiembre 2017
- **3,181** resueltos **favorablemente** para la LGSDP
- 8 casos se ha otorgado amparo por actos de aplicación de la LGSPD (lo que no significa inaplicabilidad de la misma; se concede para aplicación correcta)
- 197 casos pendientes de resolución
- 6 jurisprudencias generadas y de observancia obligatoria

Juicios de Amparo presentados contra LGSPD y resueltos



## V. Reflexiones Finales

1)

...

**La reforma educativa introduce cambios estructurales y sistémicos en favor de mejores maestros, mejores escuelas, mejores alumnos y mejores resultados**

2)

...

**La reforma involucra activa y positivamente a todos los actores del sistema educativo nacional y cambia numerosos procesos, sistemas, enfoques y componentes.**

3)

...

**La reforma requiere un nuevo modelo de gobernanza horizontal y participativo basada cooperación, colaboración e incentivos positivos, para generar un nuevo modo de gestionar las políticas públicas.**



**MÉXICO**  
con  
educación  
de calidad

**MUCHAS GRACIAS**