

## Evaluación y capacidades locales: ¿Es posible reconstruir el federalismo?

### Desde el INEE

Teresa Bracho  
Francisco Miranda  
Margarita Zorrilla

### Experiencias internacionales

Servåas van der Berg, Sudáfrica  
David Berliner, Estados Unidos  
Alejandra Meraz, Brasil  
Harvey Sánchez Restrepo, Ecuador  
Emilio Tenti Fanfani, Argentina

### Perspectivas nacionales

Lorenzo Gómez-Morin Fuentes  
Carlos Jonathan Molina  
Mauricio Reyes  
Maura Rubio Almonacid



### Reporte especial: Escuelas multigrado

La construcción local de una política de evaluación federal  
Atención a la diversidad: Diego Juárez Bolaños  
Educados en la naturaleza, una experiencia en la sierra  
veracruzana: Jay Griffiths



Con infografía y textos en zapoteco,  
maya, mixteco, otomí y totonaca.



# Bitácora

Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México

Año 2, No. 6 / Noviembre 2016-febrero 2017

## DE LOS LECTORES

- 3** Los comentarios del blog y las seis preguntas más frecuentes

## PALABRA INVITADA

- 6** The Ultimate Safari  
Nadine Gordimer

## DE PUÑO Y LETRA

- 7** Evaluación y capacidades locales: ¿cuál es el federalismo que busca el INEE?  
Consejeros de la Junta de Gobierno del INEE

## DESDE EL ESCRITORIO

- 9** Lo perdurable:  
dos declaraciones

## EL INVITADO

- 10** *Evaluacionismo* insensato: el peligro de oficializar las diferencias  
Emilio Tenti Fanfani

- 15** Sudáfrica: la necesidad de un camino para interactuar con los gobiernos provinciales  
Servaas van der Berg

## VOCES DE LA CONFERENCIA

## NUESTRA VOZ

- 19** Generar sistemas de información para un verdadero federalismo  
Teresa Bracho

- 23** Reconceptualizar el federalismo: innovar a partir de la tradición  
Margarita Zorrilla

## HOJA DE RUTA

- 28** La PNEE y el SNEE: federalismo cooperativo y capacidades locales  
Francisco Miranda López

## OCHO IMÁGENES

- 34** Ocho actores que intervienen en la evaluación y mejora

## CARTA NÁUTICA

- 36** Tres años, 32 Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa: balance 2016

## REPORTE ESPECIAL: MULTIGRADO

- 39** ¿Por qué este tema?

## REPORTAJE

- 41** De lo local hacia lo federal: la construcción inédita de una política de evaluación para el multigrado en México

## FEDERALISMO COLABORATIVO

- 51** Guerrero, Sinaloa y el INEE firman convenio histórico en pro del derecho a la educación

## ASÍ VAMOS

- 52** Perspectivas y retos de las escuelas multigrado en México

## ARTÍCULO

- 54** Atención a la diversidad a través de las escuelas multigrado  
Diego Juárez Bolaños

## CRÓNICA

- 58** Educados en la naturaleza: una experiencia multigrado en la sierra veracruzana  
Jay Griffiths

## DE VIVA VOZ

- 63** Especialidad en Política y Gestión de la Evaluación Educativa: desarrollo de capacidades para la evaluación

## ITINERARIO

**68**

## DE PIE EN EL AULA

- 70** El federalismo es asunto de *todos*: retos desde nuestras trincheras

## DOSSIER: CUATRO DEBATES

## SIN PASAPORTE

- 75** Ecuador: Sistema Nacional de Evaluación; un eje articulador de políticas educativas  
Harvey Spencer Sánchez Restrepo

- 80** El sistema educativo: un reflejo de la comunidad  
David C. Berliner

- 84** Autonomía y desigualdad: debates sobre el federalismo en Brasil  
Alejandra Meraz

## OTRAS MIRADAS

- 88** Hacia un nuevo federalismo educativo  
Lorenzo Gómez-Morin Fuentes  
Carlos Jonathan Molina Téllez  
Mauricio Reyes Corona

## NUESTRO ALFABETO: LETRA G

- 92** Gestión escolar: impulsar mejoras desde lo local

## ANTICUARIA

- 94** Cartas de un americano  
Vicente Rocafuerte

## NUESTRAS PLUMAS

**95**

## INFOGRAFÍA Y REPORTE ESPECIAL EN LENGUAS INDÍGENAS

- 97** Maya, mixteco, otomí, totonaca y zapoteco

## 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. 6. Noviembre 2016-febrero 2017  
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**

Alberto Navarrete Zumárraga, Encargado

**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 (SNEE)**

Adriana Guadalupe Aragón Díaz, Directora general

**Dirección General de Directrices para la Mejora de la Educación**

Arcelia Martínez Bordón, Directora general

### Equipo de redacción y cuidado de la Gaceta

Francisco Miranda López  
fmiranda@inee.edu.mx

**Dirección general**

Adriana Guadalupe Aragón Díaz  
aaragon@inee.edu.mx

**Coordinación**

Laura Athié  
lathie@inee.edu.mx

**Editora responsable**

Lizbeth Torres Alvarado  
**Investigación y apoyo editorial**

**Apoyo informativo y de revisión**

Oswaldo Palma Coca, UESEN  
Juana María Islas Dossetti, UNPE  
Adriana Aracely Lejarza Pérez, UNPE  
Verónica Medrano Camacho, UESEN  
María de la Luz Ortiz González, UESEN  
Érica Villamil Serrano, UNPE

**Apoyo administrativo**

Vanessa Miramón Rendón  
Lourdes Pulido Gómez  
Sergio León Edgardo Sánchez Nogales

**Apoyo logístico**

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

## Agradecimientos

La *Gaceta* agradece a:

Raquel Ahuja Sánchez, directora General de Evaluación de la Oferta Educativa del INEE  
María Susana Martínez Chávez, directora de área de la Junta de Gobierno del INEE  
Dora Dalia Molina Díaz, de la Junta de Gobierno del INEE  
**Por su apoyo para las entrevistas a los especialistas internacionales de Brasil, Sudáfrica y Estados Unidos, publicadas en este número.**

**Difusión, micrositio y redes**

DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL INEE  
Plácido Pérez Cué  
Judith Bonfil Sánchez  
Guillermo Abraham Cornejo Medina  
María Azucena Díaz Valero  
Julieta Gómez de la Riva  
Esther Casandra Gutiérrez Cerda  
Pedro Rangel García  
Esther Saldívar Chávez  
Olga Karina Osiris Sánchez Hernández  
Elizabeth Plata Jiménez  
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. 3-38, 84: Natalia Gurovich  
Pp. 48-82: Blanca Isabel Cruz

**Fotografía**

Graciela Zavala Segreste

**Corrección**

Yvonne Cartín Cid

**Traducción al inglés**

Tiosha Bojorquez Chapela

**Traducción a lenguas indígenas**

Infografías: Unión Nacional de Traductores Indígenas  
Artículo en totonaco: Miguel Juan León

“Yo aprendí que escribir tiene mucho más que ver con callarse que con hablar. Sin embargo, fue una liberación cuando empecé a escribir porque por primera vez hubo palabras para expresar lo que sentía” —dice Herta Müller, premio nobel de literatura 2009—. Así, la *Gaceta* ha aprendido a escuchar para contar la tarea de muchos que a lo largo de nuestro territorio y más allá de las fronteras, trabajan por el derecho a una educación de calidad. Hoy, dos años ya. Que sean más plasmando la voz del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

<sup>1</sup> El Clarín: Herta Müller: “Mi meta no es literatura, quiero contar lo que pasa en este mundo horrible”: <https://goo.gl/EDWuq>

**Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México.** Año 2, No. 6. Noviembre 2016-febrero 2017, 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 DGME 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 octubre 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. 6. Noviembre 2016-febrero 2017. México.



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



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



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



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



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

# 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

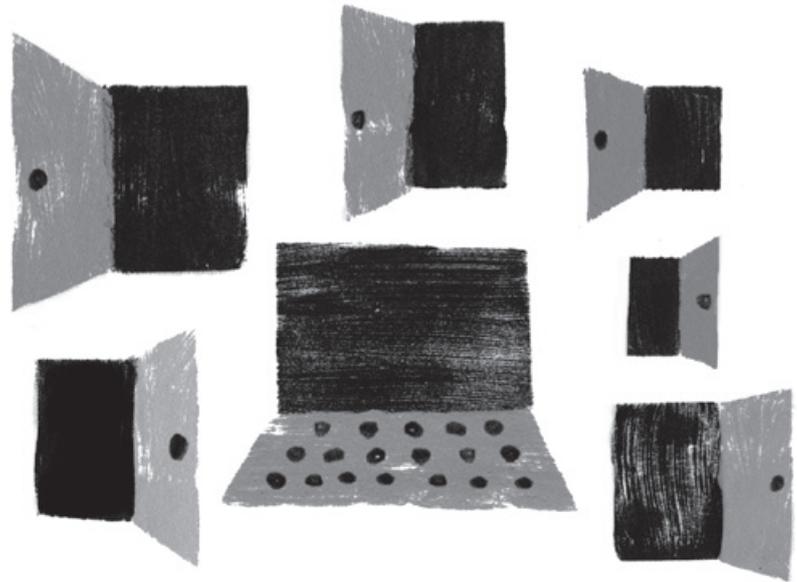
¿Buscas información o tienes comentarios? Comunícate con nosotros:

**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  
 pnee@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.



## Los comentarios del blog y las seis preguntas más frecuentes

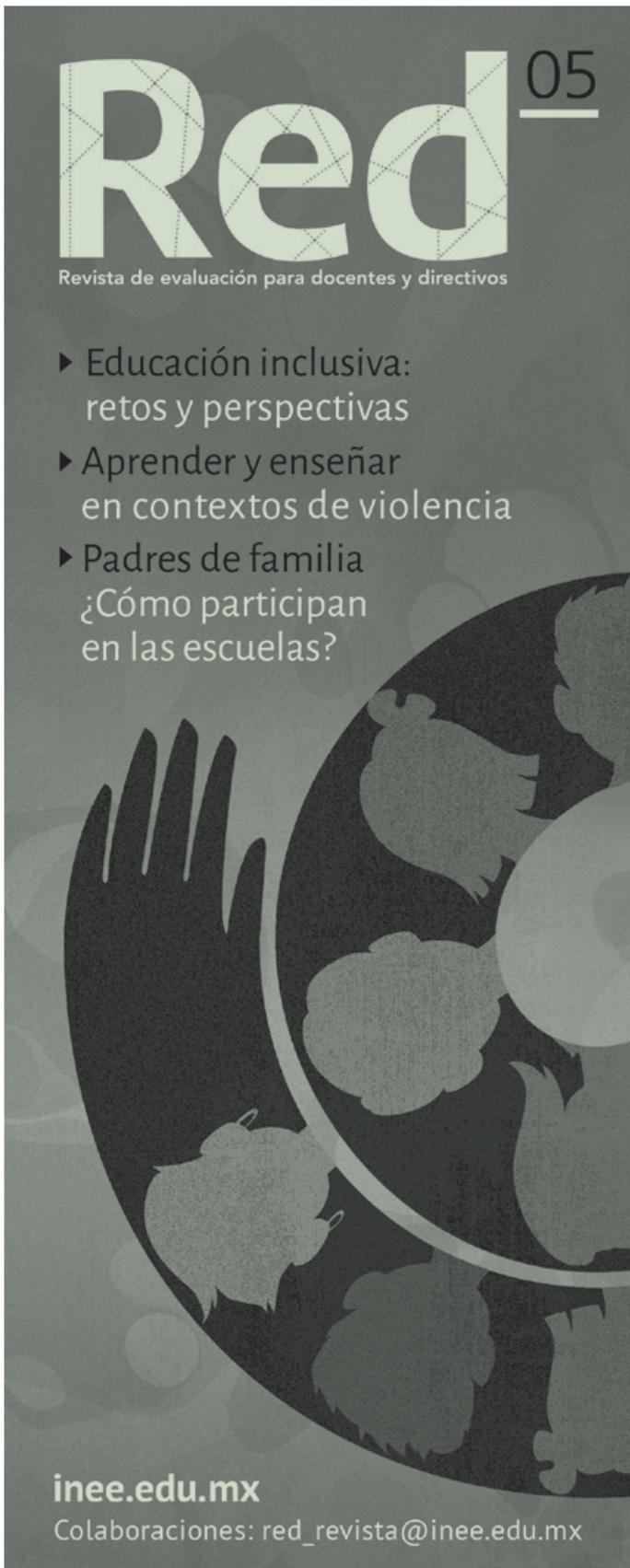
Numerosos mensajes de los lectores llegan a través de nuestros medios de comunicación,<sup>1</sup> a los cuales se añade uno nuevo en 2016: *El blog de la Gaceta*: <http://www.inee.edu.mx/index.php/blog-de-la-gaceta/>. Respondemos aquí las seis preguntas más frecuentes y publicamos algunos comentarios a los artículos del número 5.

### 1. ¿Dónde se puede conseguir la *Gaceta* y cuánto cuesta?

La *Gaceta* se encuentra disponible de manera gratuita en formato digital (e-book) y PDF en su blog en el portal del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE): <http://www.inee.edu.mx/index.php/blog-de-la-gaceta/> y en formato impreso a través de nuestro servicio de distribución o acudiendo directamente a las oficinas generales del INEE.

### 2. ¿Cómo puedo escribir en la *Gaceta*?

En la sección “Desde el escritorio”, de la primera edición 2017, informaremos cuáles serán las temáticas de cada número y los requisitos para envíos de publicaciones. Todos los trabajos recibidos pasan por el análisis del Comité editorial interno. Cualquier texto que se apegue a la temática y los lineamientos solicitados, que cuente con la aprobación del Comité y sea recibido en tiempo oportuno a través del correo [gacetapnee@inee.edu.mx](mailto:gacetapnee@inee.edu.mx) puede ser publicado. Las próximas temáticas se darán a conocer en la *Gaceta* No. 7.



### 3. ¿Dónde puedo capacitarme para las evaluaciones del Servicio Profesional Docente?

A esta pregunta se suman muchas otras relacionadas con los procesos del Servicio Profesional Docente (SPD). La *Gaceta* dedicó su número 1 (marzo-junio 2015) a ese tema y continúa abordándolo en cada edición. Las dudas, comentarios o necesidades de orientación al respecto deben dirigirse al servicio de atención telefónica del INEE al 01800 180 52 52 o al 01800inee@inee.edu.mx, o a la Coordinación Nacional del SPD de la Secretaría de Educación Pública: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/>.

### 4. ¿Por qué la *Gaceta* no llega a las escuelas y a todos los maestros?

Las únicas ediciones que logran llegar a todas las escuelas en México son los libros de texto gratuitos. Frente a tal cobertura, el tiraje de la *Gaceta* impresa es insuficiente, no así sus dos versiones digitales. Es conveniente que los colectivos docentes o maestros que desean consultarla bajen la versión en PDF que se aloja en el blog de la publicación.

### 5. ¿Cómo puedo tener todos los números, del 0 al último?

Todas las ediciones se encuentran alojadas en el apartado “Colección” del blog de la *Gaceta* en sus dos versiones digitales: e-book y PDF, y en sus tres idiomas: español, inglés y lengua indígena. En el blog se incluyen, además, los calendarios anuales y suplementos especiales, así como videos de los entrevistados en cada número, las infografías y las numeralias de las secciones “Así vamos” y “Ocho imágenes”.

## 6. ¿Por qué dicen que la *Gaceta* es para tomadores de decisiones?

La *Gaceta* fue pensada para contribuir al diálogo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y de la Política Nacional para la Evaluación de la Educación (PNEE), así, se dirige a todos aquellos que toman decisiones, ya sea desde los más altos niveles de las estructuras educativas hasta quienes dirigen un centro educativo o participan en el núcleo prioritario de la enseñanza. El perfil del lector de la *Gaceta* está formado por decisores sobre temas educativos tanto en evaluación, como en diseño de políticas, formación, difusión, gestión de programas, planeación, investigación y administración.

### Comentarios sobre la edición No. 5 (julio-octubre 2016), *Contexto, diversidad y evaluación educativa: ¿Hacia una educación justa e incluyente?*:

**“La interculturalidad educativa y la necesidad de una evaluación inductiva y contextualizada”, entrevista con Gunther Dietz, investigador de la Universidad Veracruzana Intercultural:** El artículo me parece estupendo. Coincido en que los exámenes estandarizados son instrumentos socialmente excluyentes por excelencia. Un grupo escolar, por su composición y naturaleza, es un grupo en la diversidad, sobre todo si en éste están insertos alumnos con determinadas discapacidades. Cualquier instrumento para evaluar el aprendizaje de los alumnos o el desempeño profesional de los docentes, o ambas situaciones, necesariamente tiene que tener como punto de partida y de llegada el aula-escuela, con todos los protagonistas involucrados directamente. De otra manera esa evaluación estará condenada al fracaso. **Avelino Martínez Ponce.**

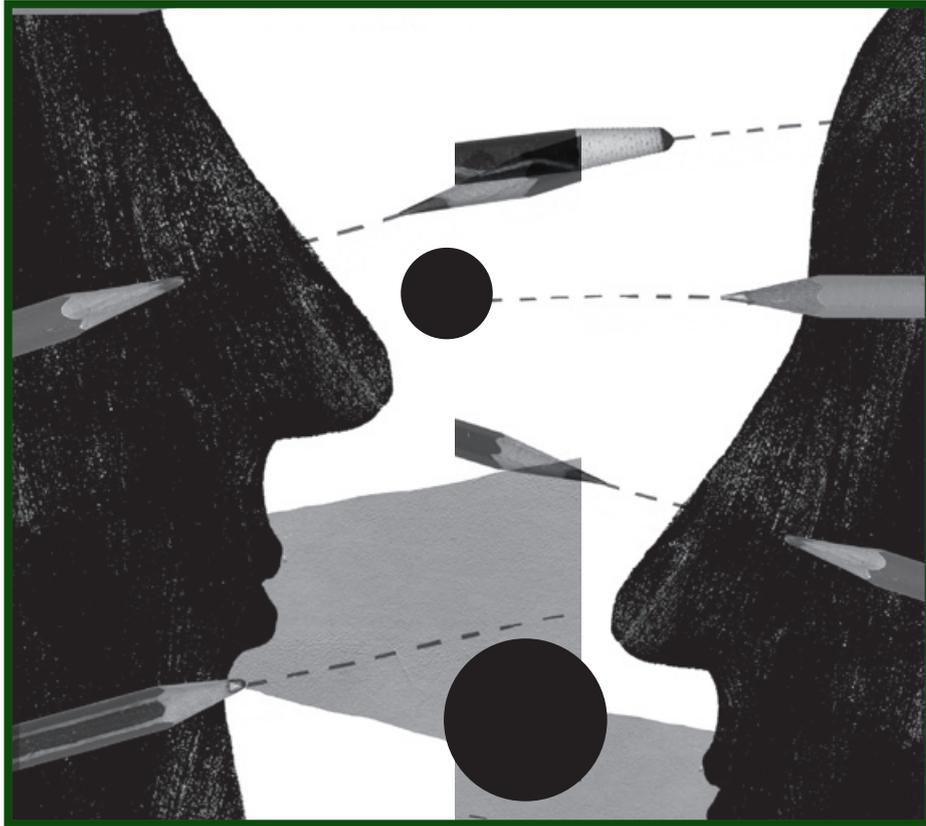
**“La justicia educativa como elemento indispensable de la justicia social”, entrevista con Juan Carlos Tedesco, director del Programa para la Mejora de la Enseñanza de la Universidad Nacional de General San Martín:** Esta reflexión que hace Juan Carlos Tedesco es una realidad, pues la mayoría de los docentes enseñamos sin ninguna estrategia y no sabemos si el alumno adquirió un aprendizaje significativo, pues sabe resolver ejercicios de matemáticas, pero no le enseñamos cuál es su aplicación en la vida diaria. También es cierto que no contamos con la infraestructura necesaria, además de la cuestión de los salarios y de contar con grupos de 52 alumnos. **Braulio Márquez Olivarez.**

**“En términos de justicia educativa, la desigualdad es una elección ideológica”, entrevista con François Dubet, sociólogo francés:** Excelente artículo. Soy docente y director de una modesta escuela rural. He transitado por más de tres décadas de servicio por alguna que otra licenciatura, maestrías y una innumerable cantidad de diplomados y cursos de actualización, siempre en la búsqueda de una mejor formación profesional. En cuanto a las evaluaciones presentes y por venir, tengo bastante incertidumbre por las posiciones ideológicas tan dispares entre la SEP y la disidencia magisterial. En ambas me he documentado, ya que las dos dicen tener la verdad absoluta en cuanto a las intenciones y trasfondos. Les envío mis saludos y mis respetos desde Fresnillo, Zacatecas, México. **José Félix Palacios.**

<sup>1</sup> Correo electrónico: [gacetapnee@inee.edu.mx](mailto:gacetapnee@inee.edu.mx); encuesta de la *Gaceta*: <https://goo.gl/OPEkrb>; redes sociales: Facebook: <https://www.facebook.com/pages/INEE/26245777769>, Twitter: <https://twitter.com/INEEMX>; teléfono: (+55 52) 5482 0900 y visita a las oficinas centrales del INEE.



¿Te gustaría conocer todos los textos de la *Gaceta* y opinar?  
Visita el blog: <http://www.inee.edu.mx/index.php/blog-de-la-gaceta/>



La abuela nos miró, a mí, a mi hermano mayor y a mi hermanito, que estaba en su regazo. Nosotros observábamos cómo los demás se levantaban para marcharse. Yo no podía creer que la hierba se vaciaría en todo el derredor, donde ellos habían estado. Que nos quedaríamos solos en aquel lugar [...]. Me saltaron lágrimas de los ojos y de la nariz y me cayeron en las manos, pero la abuela no hizo caso. Se levantó, con los pies separados tal como los pone para izar un haz de leña, allá en casa, en nuestro pueblo; se colgó a mi hermanito a la espalda y lo ató con su vestido (la parte de arriba se le había desgarrado y llevaba sus grandes pechos al aire, pero no había nada en ellos para él). Y dijo entonces: Vamos.

**Nadine Gordimer**

*The Ultimate Safari*

<https://goo.gl/2iqfJ6>



# Evaluación y capacidades locales: ¿cuál es el federalismo que busca el INEE?

*La vida es, esencialmente, un diálogo con el contorno. Vivir es convivir, y el otro que con nosotros convive es el mundo en derredor. No entendemos, pues, un acto vital, cualquiera que éste sea, si no lo ponemos en conexión con el contorno hacia el cual se dirige.*

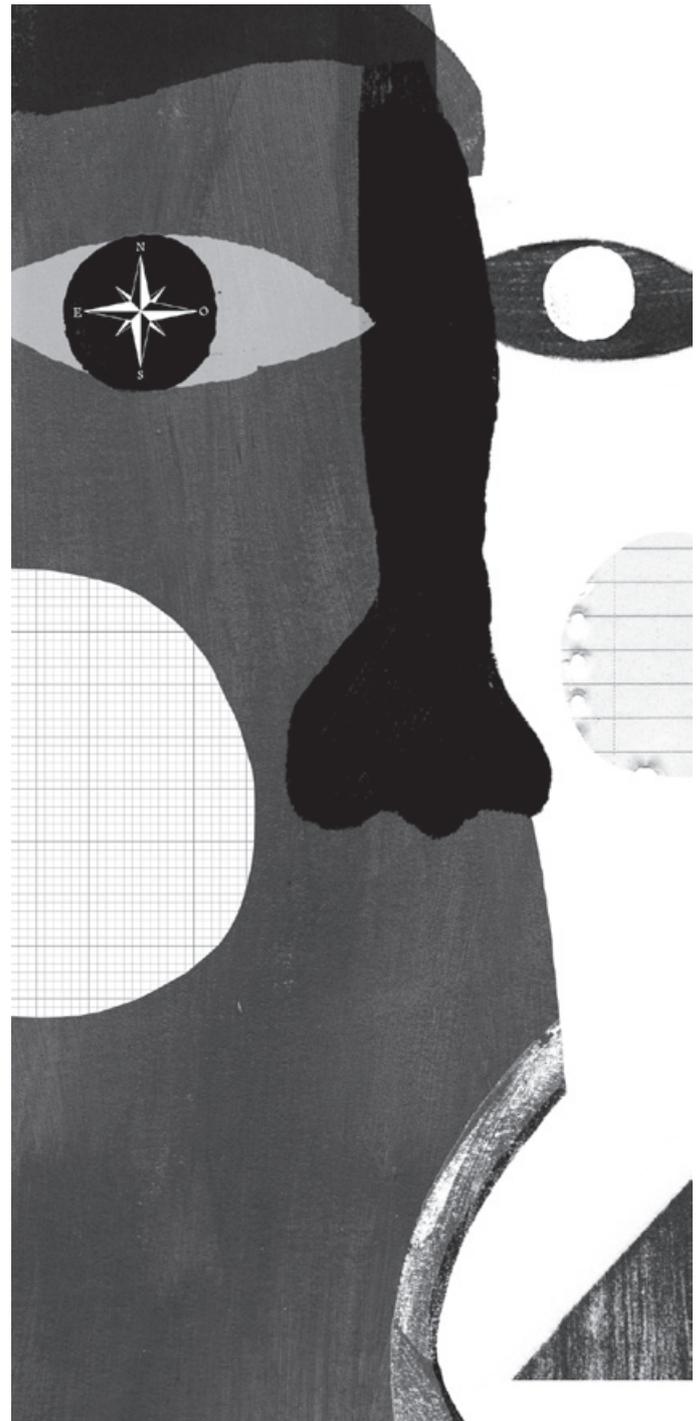
José Ortega y Gasset,  
*La rebelión de las masas*

CONSEJEROS DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL INEE

**E**l contenido del presente número de la *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México* nace de las siguientes inquietudes: ¿es el federalismo educativo una opción viable para mejorar la calidad de la educación en México?, ¿en qué medida se inserta la evaluación educativa en este concepto?, ¿cómo deberíamos implementarlo y participar en favor del derecho a la educación de calidad con equidad que mandata nuestra Constitución? ¿Por dónde empezar?, y ¿qué experiencias y lecciones nos aportan otros países? Frente a esta tarea, ¿cómo ha caminado este trayecto el Instituto Nacional Para la Evaluación de la Educación (INEE) y cuál es el federalismo que busca?

De inicio, tenemos claro que la historia de las reformas en el sistema educativo mexicano no ha sido un recorrido en soledad, sino que forma parte de las acciones descentralizadoras de los países latinoamericanos.

En 1980, Chile se convirtió en el laboratorio continental para la aplicación de las reformas educativas. Por su parte, durante la década de los noventa, Argentina, Colombia, Costa Rica, Panamá, El Salvador y Brasil llevaron a cabo sus respectivas reestructuraciones (López Guerra *et al.*, 2006). México se sumó en 1992 a este cambio estructural



con el Acuerdo de Modernización de la Educación Básica (ANMEB). A éste siguieron, de 2004 a 2011, la Reforma en Preescolar, la Reforma Integral en Secundaria y la Articulación de la Educación Básica.

La reciente Reforma Educativa, promulgada en 2013, implicó cambios de forma y fondo, como la creación del

Servicio Profesional Docente (SPD) y la del INEE como órgano constitucional autónomo; la revisión de la descentralización administrativa y la federalización; el énfasis en las escuelas como centro de las preocupaciones de la política y del sistema educativo; el ajuste en el traslado del financiamiento y el escrutinio sobre el cumplimiento de las tareas de mantenimiento y equipamiento de las escuelas de educación básica, las normales y las universidades pedagógicas a cargo de las entidades y municipios; el establecimiento de los programas compensatorios, y la definición de las políticas de gratuidad para poblaciones en desventaja.

En el marco de estas importantes transformaciones educativas, podemos afirmar que hoy, tanto la recuperación como el robustecimiento de la rectoría del Estado en la educación, pasan necesariamente por fortalecer las capacidades y el desarrollo educativo desde lo local, lo que pone en escena las voces de las entidades. Esto conforma un escenario de construcción de política pública en el que se transita de lo local a lo nacional, y que pasa por la micro y la meso implementación de las acciones de gobierno, no sólo por las grandes decisiones de la federación.

Eso es lo que busca el INEE: un federalismo colaborativo que sitúe la mirada en cada realidad estatal y genere un replanteamiento en la forma de pensar las políticas públicas educativas: escuchar a quienes las viven, alentar su auto-diagnóstico e impulsar la construcción de su propio plan para contribuir al cumplimiento de los grandes objetivos de la nación. Así es el federalismo que ha puesto en marcha el Instituto a lo largo de tres años recientes.

Ante este reto, como parte de las tareas primordiales del INEE, dentro de la construcción de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) se ha trazado un sendero inicial que es central para avanzar hacia el verdadero ejercicio federalista. El diseño de los 32 Programas Estatales de Evaluación para la Mejora Educativa (PEEME) y del Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (PMP SNEE) 2016-2020 son una muestra de esta labor.

Dichas acciones están acompañadas de proyectos transversales para generar la participación activa de cada entidad, lo que permite construir de lo local a lo nacional, así como mirar y consolidar los espacios regionales de la federación que comparten los estados. No se trata sólo de “tomar en cuenta las realidades estatales”, sino de abrir procesos claros para que las entidades identifiquen y prioricen

su contexto al construir proyectos propios de evaluación para la mejora educativa.

Conviene subrayar que el federalismo y la descentralización son referentes mundiales de cambio para la gestión de la educación. Sin embargo, se trata de conceptos que han estado presentes en el discurso político y en la acción educativa del país sin que su presencia se haya visto reflejada en logros exitosos: a pesar de los avances mostrados —sin duda existentes—, persiste el problema de la inequidad en los resultados educativos entre entidades federativas, y en la distribución de recursos. Aún más: la autonomía para la toma de decisiones educativas desde los espacios locales sigue teniendo severas restricciones.

Por ello, la sexta edición de la *Gaceta*, que marca su segundo aniversario, tiene el objetivo de analizar ambos conceptos, indagar el papel que desempeñan los actores locales y conocer la perspectiva de expertos nacionales e internacionales sobre la tarea evaluativa como instrumento para la construcción del federalismo y la mejora educativa. Este número da cuenta de la historia que hemos venido narrando: a tres años de autonomía y de la creación del SNEE, 32 resultados que pueden leerse aquí como testigos de una política de evaluación con una importantísima expresión local a través de los PEEME.

Bienvenidos, lectores, a las páginas de esta publicación que presenta experiencias de Brasil, Sudáfrica, Argentina, Ecuador y Estados Unidos, y que, como parte de su nueva época, dedica un reporte especial a la escuela multigrado, tema señalado como crucial en la agenda educativa local y federal. Además, da cuenta del acontecer del SNEE y de todos los actores educativos que en este órgano colegiado representan la labor de cientos de miles de maestros, directivos, supervisores y funcionarios que trabajan para hacer efectivo el derecho a la educación de calidad con equidad.

Esperamos que esta *Gaceta* sea, nuevamente, un espacio útil para la reflexión y el diálogo.

## Referencias

- López Guerra, Susana, & Flores Chávez, Marcelo. (2006). *Las reformas educativas neoliberales en Latinoamérica*. Revista electrónica de investigación educativa, No. 8, en: <http://goo.gl/ITmbLO>
- Ornelas, C. (2003). *Las bases del federalismo y la descentralización en educación*. Revista de Investigación Educativa. uabc. No. 3, en: <http://goo.gl/G6RLiX>

## Lo perdurable: dos declaraciones



**E**n este mundo lector de *rending topics*, en donde los *#hashtags* comunican más que un párrafo, la *Gaceta* se suma a lo virtual, pero se decanta por el papel.

El mismo en el que han escrito a lo largo de la historia del hombre los grandes narradores, ése que ha servido, en diferentes formatos y tamaños, para que las noticias lleguen a nuestras casas en forma de periódicos y revistas. Ese mismo papel que llevan las libretas con las que se aprende a escribir en los años escolares.

La *Gaceta se postea* y sube a la red, se convierte en tuit y nube, y se materializa para quienes aún no se dan por vencidos y deciden leer sobre papel.

Así, es diario de apuntes, hoja de notas y mapa de ruta, para atestiguar el devenir del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE).

Se transforma en blog para resguardar todas sus ediciones y recibir los comentarios de quienes leen: <http://www.inee.edu.mx/index.php/blog-de-la-gaceta/>.

Sobre este mismo papel declara, como dijera Doris Lessing, escritora inglesa nacida en Irán, ganadora del Premio Nobel de Literatura en 2007: “No nos hemos rendido”, porque cada vez los lectores aumentan, exigen y se comunican más:

Hay unos cuantos como nosotros por el mundo, confiamos los unos en los otros, a pesar de que no nos conocemos por los nombres. A pesar de todo, contamos unos con otros, ¿comprendes? Formamos un equipo, somos los que no nos hemos rendido, los que seguiremos luchando. Te lo aseguro [...].

*El cuaderno dorado*, Doris Lessing (1919-2013).

No nos rendimos porque, como lo declaramos hace dos años, creemos que *es posible volar*:<sup>1</sup>

[...] cuando los indígenas totonacas deciden que es tiempo de enseñar a los niños de su comunidad a volar, salen juntos vestidos de blanco para internarse en la selva en busca del mejor árbol. Al frente de los ancianos más sabios y escuchando la música de la flauta y el tambor, bailan y piden permiso a la tierra, para después cortarlo y sacar de su interior la misma fortaleza que ellos, como grupo milenar sobreviviente y respetado, poseen. Con esa fuerza comunal jalan el tronco 15 metros o más, una vez limpio, a lo largo del camino y cantan por kilómetros mientras ríen: construirán una escuela para niños voladores, juntos levantarán el palo, lo insertarán de nuevo en la tierra; luego, vestirán de colores junto con los niños y colocarán en la punta un carrete sobre el cual el maestro bailará antes de que sus alumnos suelten las cuerdas de sus piernas y giren en torno al sol sin miedo.

Una empresa tal sólo es posible cuando existe comunicación, respeto, unión y fe en un objetivo común: el aprendizaje. He aquí la razón de ser de esta *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa*: conocer las experiencias que nos hacen fuertes, recorrer juntos los caminos por lo que queremos como país.

Hoy, a dos años de edición, continuamos contribuyendo al diálogo del SNEE, y repetimos lo dicho en 2014:

*Bienvenido a nuestras páginas, que son tuyas.*

*Que encuentres aquí elementos para construir en tierra firme. €*

<sup>1</sup> INEE. De puño y letra, en *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa*. No. 0 (octubre 2014-enero 2015), p. 5.

## *Evaluacionismo* insensato: el peligro de oficializar las diferencias

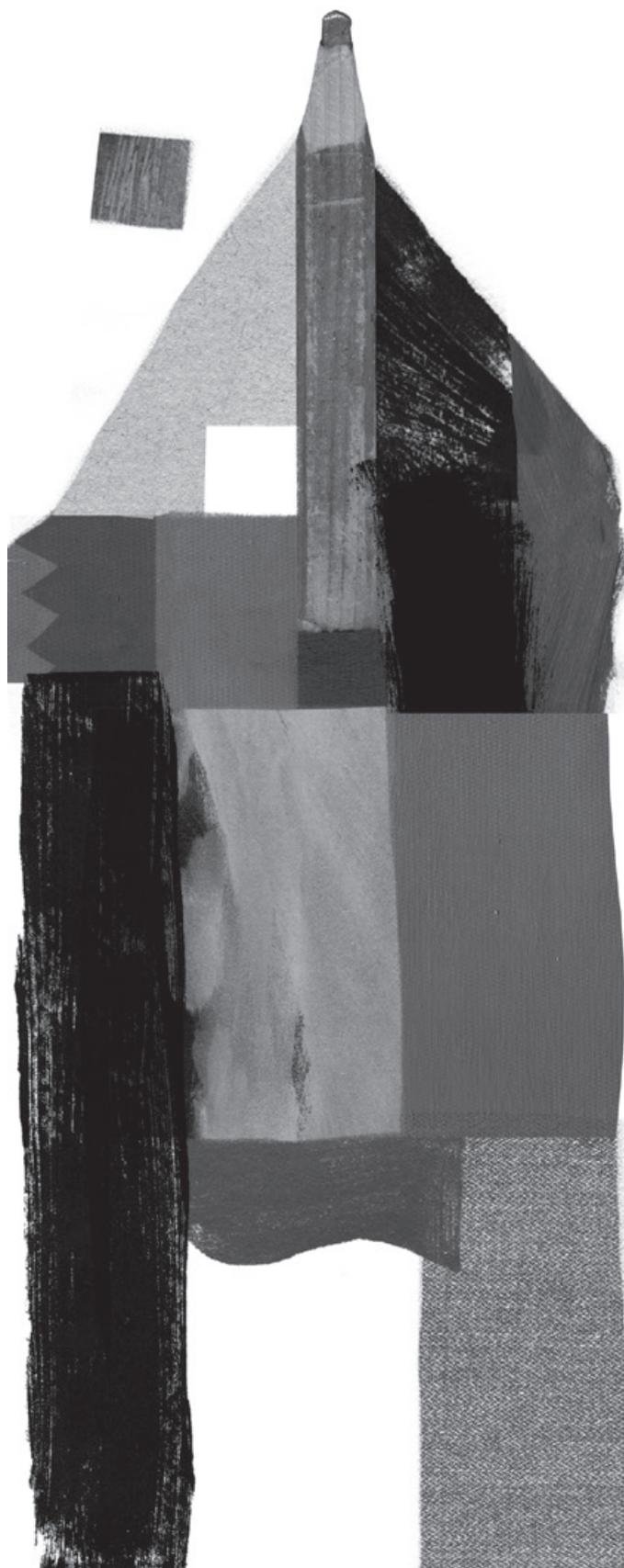
En entrevista, **Emilio Tenti Fanfani**, profesor de la Universidad de Buenos Aires, explica por qué “en los países federales se requiere articular intereses locales y territoriales con el interés nacional”. En paralelo, alerta: “Toda evaluación de Estado puede tener efectos sociales importantes, al producir clasificaciones oficiales y fijar diferencias”.

### **Trabajar de forma federalista: especificidades y componentes**

Emilio Tenti Fanfani ha sido catedrático y acucioso analista de la realidad educativa durante más de tres décadas. En conversación con la *Gaceta*, aborda las motivaciones, los caminos y los usos de las evaluaciones en América Latina, con énfasis en México y Argentina. De inicio, analiza la estructura político-administrativa y los diversos componentes:

—Desde el punto de vista de las políticas públicas, nunca se alcanza un equilibrio entre la división del trabajo, la formación y ejecución de éstas y la estructura decisional de países como Argentina, México y Brasil. La consolidación de sus sistemas implica decisiones que se toman a nivel nacional, estatal e incluso municipal.

”En los países federales se requiere articular intereses locales y territoriales con el interés nacional, lo que supone una negociación permanente. Por eso siempre hay un equilibrio inestable en esta división del trabajo. En Argentina existen mecanismos de coordinación. Por ejemplo, tenemos un Consejo Federal de Educación compuesto por todos los secretarios de educación de las 24 provincias, presidido por el secretario de Educación de la nación. El federalismo requiere diálogo, negociación y, por lo tanto,



concesiones recíprocas entre las partes involucradas. Es una estructura de decisión rica, muy compleja, que necesita de un esfuerzo político permanente de diálogo, deliberación democrática para el establecimiento de alianzas, producción de consensos y respeto a las decisiones tomadas en forma colectiva.

”En específico, una política nacional de evaluación de aprendizajes necesita acuerdos en los objetivos que suponen la producción de información sobre el estado del desarrollo de los mismos en todo el territorio para poder comparar sus diferencias internas. Esto es desde el punto de vista global y nacional, observando al Estado como una unidad de análisis. Al mismo tiempo, hay que contemplar los intereses específicos, las particularidades que tienen sus componentes territoriales, los estados o las regiones”.

### Los principales retos para lograrlo, un trabajo en conjunto

Tenti, especialista en educación, licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional de Cuyo y Diplôme Supérieur d’Etudes et Recherches Politiques por la Fondation Nationale des Sciences Politiques de París, desglosa los desafíos de este federalismo y pone en la balanza los pesos que deben equilibrarse en una relación federalista:

—Primero, tiene que haber un consenso nacional acerca del sentido de las evaluaciones, no sólo lo relacionado con los aprendizajes, también con las evaluaciones de políticas. Cuando se habla de evaluación, se enuncia un mecanismo genérico. Los seres humanos tendemos a valorar lo que hacemos. Esto significa que formulamos proyectos, objetivos, estrategias; luego, surgen las preguntas: “Bueno, ¿hasta qué punto hemos alcanzado estos objetivos?, ¿por qué no lo logramos?, ¿qué factores contribuyen a su logro?, ¿cuáles lo han dificultado?”

”El sentido de la evaluación podría orientarse a la toma de decisiones o a la corrección de las políticas públicas para garantizar el logro de los objetivos nacionales. También puede llevarse a cabo con interés de control administrativo. O con fines punitivos, es decir, evaluar para sancionar y distribuir premios y castigos. Ante este catálogo de posibilidades, deben discutirse los sentidos de la evaluación a nivel global para establecer un consenso entre los actores de los estratos nacional, regional y estatal. Hecho esto, todos compartirán el sentido de los procesos de evaluación.

Mirar hacia afuera puede ser inspirador. Hay que observar lo que sucede más allá de la región, pero hay que evitar el *facilismo* de la política que dice: ‘Vamos, hagamos como en Corea, como en Chile, como en Brasil’.

”Es necesario compatibilizar el logro de objetivos nacionales con las autonomías específicas. Por ello, debe quedar claro que la autonomía no debe afectar los logros u objetivos generales. Es decir, ciertos objetivos de evaluación, como los instrumentos y las áreas que se evalúan, pueden ser particulares de cada estado, sin afectar el logro de los objetivos nacionales definidos colectivamente. Las evaluaciones locales y la evaluación del sistema educativo nacional tendrían que ser compatibles”.

### Mirar más allá de América Latina

El miembro del Sistema Nacional de Investigaciones de Argentina, que ha sido catedrático e investigador en instituciones de Colombia, México, Francia y Argentina, pondera la importancia de analizar experiencias foráneas y el riesgo de la tropicalización irreflexiva de los modelos exitosos:

— Mirar hacia afuera puede ser inspirador. Hay que observar lo que sucede más allá de la región, pero hay que evitar el *facilismo* de la política que dice: ‘Vamos, hagamos como en Corea, como en Chile, como en Brasil’, que es una tentación. Por ejemplo, en Argentina siempre hay quien dice: ‘Hagamos como Finlandia’ o ‘hagamos como los coreanos’. Pero las cosas que funcionan en Finlandia o en Chile no funcionan en Corea. Los mecanismos, las instituciones, la política educativa, el sistema o el modelo de

Esta distancia, que obedece a factores muy complejos que no basta constatar, sino que hay que explicar, hace que la sociedad comience a sospechar de los diplomas y del sistema escolar. Esto es característico de los últimos quinquenios en América Latina.

evaluación pueden funcionar en Japón pero no en Bélgica o Francia. Hay que analizar qué es lo que se mide y cómo se mide.

”Otro tema es definir cada cuánto se evalúa. Por ejemplo, el gobierno argentino anterior había establecido que la evaluación de lengua y matemáticas se iba a hacer cada tres años, porque las modificaciones en el promedio de rendimiento escolar, en caso de ocurrir, se dan en forma lenta. Ahora, el gobierno actual decidió hacer pruebas todos los años. Se podría cuestionar la finalidad de gastar tanto haciendo pruebas censales anuales a todos los chicos y chicas que están en el último año de primaria y en el último de secundaria. Éste es un operativo muy costoso y los recursos son siempre escasos. Si los promedios cambiaran mucho en el corto plazo, sería muy sospechoso; si no cambian, resulta inútil el operativo.

”Entonces, analizar lo que hacen otros países es útil para ver las ventajas y los inconvenientes de los dispositivos, pero es indispensable tener presente que cada sociedad nacional tiene su historia y su especificidad, y que los dispositivos de evaluación y las políticas públicas no se pueden trasladar tal cual de un contexto a otro. No se pueden trasplantar una planta tropical a un clima subtropical o templado sin que se presenten inconvenientes. Hay que evitar la imitación acrítica”.

### Evaluación frente a las resistencias

Tenti Fanfani, quien ha sido consultor del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Argentina y del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) UNESCO para América Latina, habla de las resistencias a la evaluación y las rutas para entablar acuerdos:

—En lo que respecta al sentido de la evaluación, hay varias tendencias. Una es negarse a determinar en qué medida los muchachos alcanzan ciertos objetivos de aprendizaje. En casi todo el mundo, los actores sindicales se han opuesto siempre a las evaluaciones de la calidad de la educación. ¿Por qué? Porque intuyen, y con razón, que el sistema escolar ha tenido capacidad para desarrollar la escolarización, incorporar a los muchachos al sistema escolar y distribuir títulos, certificados y diplomas, pero no ha tenido la misma eficiencia para desarrollar conocimientos. Es decir, cuando los sistemas se masifican aparece esta distancia entre los diplomas y lo que sus poseedores han incorporado y son capaces de hacer.

”Esta distancia, que obedece a factores muy complejos que no basta constatar, sino que hay que explicar (cosa que no es posible hacer en este análisis), hace que la sociedad comience a sospechar de los diplomas y del sistema escolar. Esto es característico de los últimos quinquenios en América Latina. Antes la escuela era una institución libre de toda duda. Si había fracaso escolar, nadie pensaba en culpabilizar a la institución, los docentes o el método de enseñanza; por lo general, se explicaba por las deficiencias de los propios escolares. Pero cuando el sistema se masifica y aparece la gran distancia entre los diplomas y las capacidades o las competencias de sus poseedores, se introduce la idea de que hay que examinar a la escuela. En parte, todos somos culpables. Por ejemplo, el sistema educativo se empobrece cuando muchas familias y estudiantes se conforman con el diploma.

”Por supuesto, esto genera resistencias. En México y Argentina es un tema muy conflictivo y hay que tener mucho cuidado en su tratamiento. Pero no puedo imaginar un esquema de evaluación de la calidad de la educación sin el consenso de las organizaciones representativas de los trabajadores de la educación. Es muy difícil imponerlo contra la voluntad de los que ejercen el rol de representación del colectivo docente. Esto lo hace bastante conflictivo.

”Entonces, lo primero es hacer una especie de pacto con las fuerzas representativas de los trabajadores de la

educación para acordar por qué, cuándo y qué evaluar a nivel nacional, qué hacer con las evaluaciones federales y cómo incorporar los intereses territoriales para armonizar los locales con los internacionales, entre otros puntos.

”Se requiere un trabajo político que logre consensos fundamentales. Sin eso, los operativos y la información producida tendrán muy baja calidad, no serán útiles y generarán muchos costos económicos y políticos. Se requiere mucho trabajo de debate. En Argentina, por ejemplo, no hay un consenso acerca de esta cuestión.

“En este panorama, me da la impresión de que hay dos fundamentalismos. Por un lado, la creencia ingenua de que evaluar casi equivale a resolver los problemas; por el otro, la falta de confianza en la evaluación. Hay que buscar posiciones más sensatas y hacer esfuerzos de persuasión.

”También hay que ser cuidadosos con los efectos de la evaluación. Como decía Olac Fuentes Molinar: ‘Todo el mundo sabe en cualquier institución que hay maestros excelentes, regulares, buenos, malos, pero otra cosa es calificar y etiquetar institucionalmente a un maestro como malo’.

”En este punto, hay que tener mucho cuidado cuando se oficializan las diferencias que existen en la realidad, porque éstas se refuerzan y generan una ‘doble existencia’, como objetividad y como construcción social. Lo mismo pasa con la pobreza: se puede ser pobre, o ser pobre con ‘certificado de pobreza’ avalado por el Estado, como se hacía en el siglo XIX y principios del XX. Es necesario ser cuidadosos con las clasificaciones y jerarquías institucionalizadas que produce la evaluación de Estado.

”Toda evaluación tiene un efecto sociológico importante que fija esas diferencias. Si uno las oficializa, puede ser dañino desde el punto de vista social. Supongamos que hay un profesor de diez, otro de ocho y uno de seis, y todos tienen un certificado que el Estado, con su poder oficial, les ha otorgado. Ese certificado fija su clasificación”.

### **Evaluar como un todo**

En cuanto a los ámbitos de la evaluación, que pueden llegar hasta la figura del docente como evaluador de su grupo para establecer puntos de partida en el proceso de enseñanza-aprendizaje, Tenti explica:

—El Estado debe evaluar los sistemas educativos como un todo para orientar recursos y establecer políticas: el desarrollo de los aprendizajes en agregados grandes,

Hay que tener mucho cuidado cuando se oficializan las diferencias que existen en la realidad, porque éstas se refuerzan y generan una ‘doble existencia’, como objetividad y como construcción social. Lo mismo pasa con la pobreza: se puede ser pobre, o ser pobre con ‘certificado de pobreza’ avalado por el Estado.

conjuntos de alumnos, el total nacional de estudiantes y los territorios que lo componen. En este uso, el Estado evalúa y es usuario de los datos producidos por las evaluaciones. Pero hay que evitar que se mezclen las cosas y que el maestro también sea usuario de esa información.

”El maestro, un buen profesional de la educación, debería estar en condiciones, por ejemplo, al comenzar el año escolar, de decir: ‘Yo soy maestro de cuarto grado y tengo que estar en condiciones de aplicar una prueba a mis alumnos para saber el término de desarrollo de su competencia lingüística. ¿En qué estado están los alumnos?, ¿cuáles son los problemas que tienen? Como maestro, tendría que ser capaz de hacer ese diagnóstico, de leerlo y utilizarlo para desplegar una estrategia pedagógica acorde con la particularidad que tienen mis alumnos en ese ciclo’. Dado que el profesor siempre fue un evaluador, creer que es un usuario en el aula y no un productor de evaluaciones es minimizar y desconocer sus capacidades y competencias profesionales. La evaluación tendría que ser un recurso, una técnica que el propio maestro debe estar en condiciones de aplicar.

”Las evaluaciones que hace el Estado son para la formulación de políticas públicas y, en ese sentido, más que hacer operativos censales, lo que se necesitan son operativos de muestras representativas. Para saber si aprenden más matemáticas los de Nuevo León que los de Oaxaca, no hace falta un censo, se necesita una muestra representativa”.

Ahora llega el momento de la verdad, porque no se puede construir una sociedad más democrática, rica y justa sin desarrollar una base común de conocimientos poderosos en todas las personas.

### Un mensaje para los tomadores de decisiones

Renuente a dar consejos, el investigador esboza las sugerencias que le haría a “un consejo, un ministro o alguien con poder para decidir una política de evaluación”:

—Le diría que antes de lanzarse a evaluar, primero debe tener claro para qué quiere evaluar. Porque la evaluación produce información, pero no de cualquier tipo. En primer lugar, se trata de información oficial, que tiene efectos descriptivos y prescriptivos, es decir, tiene la capacidad relativa de hacer realidad eso que describe. En segundo lugar, tiene efectos de etiqueta —clasifica, ordena, hace *ranking*—, dice de un modo oficial, es decir, público y autoritario, quiénes son los mejores y quiénes los peores.

”Agregaría la necesidad de pensar bien cuáles son las implicaciones, qué sentido tiene y qué uso se le va a dar a esa información, es decir, ¿para qué? Tiene que haber claridad sobre eso para poder convencer a todos los implicados en este proceso, que son muchos, entre ellos los docentes, los funcionarios, los ministros regionales y los de los estados, los especialistas, los técnicos, los padres de familia y los medios masivos de comunicación.

”Si no hay claridad, no se producirá el consenso necesario para que el operativo tenga éxito. Es imprescindible saber para qué evaluar, cuáles serán los efectos y cómo se controlarán los que pueden resultar ‘perversos’. No hay que olvidar que la evaluación tiene buenas intenciones pero puede generar consecuencias negativas no previstas. Es

necesario ser prudentes en estos puntos, porque una evaluación tiene mucho impacto social.

”En este sentido, no hay que evaluar como si fuese una moda o mandato, ni como si fuese una especie de prejuicio. Porque algunos creen que los problemas se resuelven evaluando todo y todo el tiempo. Para cierto espacio político de Occidente, la evaluación es el nuevo mecanismo de gobierno y de control. Del ‘Estado educador’ se quiere pasar al ‘Estado evaluador’. Pensar ‘¿para qué?’, puede ser útil para evitar el frenesí evaluador que puede resultar insensato”.

### El momento de la verdad

Tenti Fanfani finaliza la conversación explicando que no es “un experto en evaluación”, sino “un sociólogo interesado en las articulaciones entre el sistema escolar y el mundo social en sus diversas dimensiones”, por lo que ese tema lo ve “como un movimiento moderno de política educativa que tiene sus explicaciones sociohistóricas”, y contextualiza esta actividad:

—No fue casual que Europa comenzara con la evaluación en la década de los setenta, cuando el sistema alcanzó cierta masificación y apareció la evaluación como el indicador de ‘calidad’ del sistema escolar.

”En mis conferencias suelo repetir que la instalación de mecanismos de evaluación de la calidad de la educación es un indicador de que el sistema escolar ha dejado de ser infalible. Y que en América Latina, como en todo el mundo, ha sido más fácil escolarizar, desarrollar la escolaridad, fundar escuelas, nombrar maestros, y distribuir diplomas y certificados que desarrollar conocimientos en las personas.

”Ahora llega el momento de la verdad, porque no se puede construir una sociedad más democrática, rica y justa sin desarrollar una base común de conocimientos poderosos en todas las personas. Aunque para ello hay que reconocer que eso es mucho más difícil que escolarizar”. €

Entrevista: Magdalena Alpizar



¿Le gustaría escuchar la entrevista con Emilio Tenti Fanfani? Vea el video en el micrositio de la *Gaceta* en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/blog-de-la-gaceta/>

## Sudáfrica: la necesidad de un camino para interactuar con los gobiernos provinciales

“Es importante saber cuántos estudiantes están en la escuela, pero también cuántos están aprendiendo y de qué forma”, dice **Servaas van der Berg**, profesor de economía de la Universidad de Stellenbosch, en Sudáfrica, y asegura que “como suele ocurrir que los gobiernos provinciales no saben por qué son implementadas las políticas, las incorporan a su estilo o las desechan”.

**E**n el marco del simposio “Temas clave de la evaluación de la educación básica. Diálogos con la Academia Internacional de la Educación”, organizado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (DIE-CINVESTAV), en septiembre 2016, la *Gaceta* conversó con Servaas van der Berg, quien imparte la Cátedra Sudafricana de Investigación sobre la Economía de la Política Social de la Universidad de Stellenbosch y ha jugado un papel clave en el desarrollo de la estrategia macroeconómica de su país, impulsando el sistema de becas de apoyo a más de diez millones de niños y una evaluación educativa nacional anual. Del diálogo que enlazó sus visiones sobre México y Sudáfrica, derivan los siguientes análisis.

### Cómo identificar un país en desarrollo

—De acuerdo con la información de las pruebas PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes, por sus siglas en inglés), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México está cerca



de los países en desarrollo, es decir, de aquellos que tienen proporciones muy bajas de niños y jóvenes de 15 años en la escuela secundaria, como Turquía. Es una de las características de este tipo de naciones: muchas personas están fuera de la corriente educativa. Tal vez accedan a la educación en algún momento, pero dejan la escuela antes de los 15 años, o repiten tantas veces que no logran entrar al bachillerato.

”En mi país, Sudáfrica, el fenómeno es muy parecido, y lo mismo pasa en Namibia, un país vecino en el que trabajo.

”Otra situación en común es que existen grandes diferencias educativas entre la ciudad y las áreas rurales, porque es muy difícil llevar buenos maestros a las zonas alejadas, los padres de familia no logran ver los beneficios de la escuela —tener un hijo muy educado a menudo significa la restricción del empleo local— y muchas personas no ven la necesidad de acceder a la educación.

”Claro que en la Ciudad de México podemos encontrar características similares a las de los sistemas escolares de los países desarrollados, pero el nivel cambia en las áreas rurales.

”En Sudáfrica tenemos un gran número de escuelas multigrado. Estos espacios generan muchas dificultades para los maestros, particularmente cuando es muy amplia la variedad en la calidad de sus estudiantes.

”El lenguaje es otro gran tema. En Sudáfrica tenemos, aproximadamente, 40 idiomas.

”La mayoría de los niños en Sudáfrica estudian los tres primeros grados en su lengua materna, pero en algunas ciudades no existen suficientes hablantes de esas lenguas, así que hay que sumar diferentes idiomas en un grupo. Para el cuarto grado, la mayoría de las lenguas sudafricanas se encuentran con el inglés. Pero en ese nivel los estudiantes ya tendrían que estar leyendo, el resultado es que al cambiarles la lengua de enseñanza, se debilita la capacidad lectora. Éste es un problema de la mayoría de los países en desarrollo, el lenguaje oficial no es necesariamente el que se habla en muchas comunidades.

”Para ampliar un poco las implicaciones de este tema, debo decir que en Namibia y en algunas regiones de Sudáfrica hay un gran número de comunidades pequeñas. Es muy complicado encontrar maestros que puedan, primero, llegar ahí, y luego, enseñar en los diferentes idiomas. Es casi imposible tener al personal correcto en las escuelas adecuadas y con la lengua requerida. Por ejemplo, puede darse el caso de se que necesite un docente de matemáticas, pero el que está disponible no habla la lengua de la zona.”

## Cuáles son los extremos de un país en desarrollo

—En gran medida, la pobreza y la educación son parte de la misma incertidumbre para los países en desarrollo. Necesitamos crecer, más que ninguna otra cosa. Donde no hay crecimiento es imposible generar suficientes trabajos, hacer frente a los inmigrantes o reducir la inmigración. Todos esos factores dependen del fortalecimiento interno.

”México es un país con ingresos medios y altos, no está en la misma posición que India, Afganistán, Mozambique o Ecuador. Sin embargo, una buena parte del país tiene una educación similar a la de una nación pobre. Lidar con eso se va a transformar en un problema épico. Es difícil para mí opinar, soy un extraño, pero me parece que, si desean integrar a la población más pobre en la modernidad, reducir las brechas de la educación rural debe ser prioridad en la agenda. Al final, el crecimiento de un país necesita una educación de calidad.

”El hecho es que, si un gran porcentaje de la población está pobremente educada, como en mi país, será mucho más difícil entrar a un camino de crecimiento económico.

## Qué pasa con las reformas educativas en los países en desarrollo

—México ha mejorado la dinámica de su sistema educativo, pero eso, por supuesto, no confirma que la calidad de la educación haya mejorado, parece seguir pendiente.

”A propósito del momento que vive México en términos de la estructura educativa, en Sudáfrica tenemos varios intentos de ese tipo. Queremos mejores resultados educativos, pero el sistema educativo sudafricano no logra trabajar bien, a excepción del que sirve a la clase media. De manera específica, los maestros aún no están dispuestos a incorporarse a una reforma.

”Abolimos el intento más reciente de reforma educativa. Era muy caro, implicaba innumerables cambios en el sistema y éste no lograba progresar. Así que, eventualmente, decidimos cambiar, volver a empezar. Eso significó una pérdida de años.

”Por eso, creo que hay que tener cuidado con los experimentos que influyen en las formas de enseñanza, son peligrosos porque establecen que los maestros serán menos aptos para enseñar los nuevos métodos, y el gobierno descubrirá que necesita un esfuerzo enorme para entrenarlos en el uso de metodologías que pueden ser fallidas. El

aprendizaje de esa experiencia es que es necesario iniciar cambios desde la formación inicial o los primeros años de formación de los docentes, y esperar los resultados de esas modificaciones antes de implementar una reforma.

”Cuando afirmo que los cambios radicales son potencialmente peligrosos, quiero decir que lo son para el sistema educativo. En un proceso de dimensiones tan grandes como una reforma, los maestros frecuentemente se confunden porque no pueden manejar nuevas formas de enseñar y tampoco pueden usar las estrategias de siempre. Por lo tanto, imparten una educación muy pobre y los niños sufren porque el sistema no funciona.

”Todo esto lo digo porque, en nuestro caso, las reformas relacionadas con los métodos educativos no han sido muy exitosas.

”También hemos hecho reformas relacionadas con la evaluación, lo que ha producido problemas con las organizaciones magisteriales. De hecho, tuvimos un fenómeno similar al que ahora ocurre en México. En ese caso, yo estaba a favor de la evaluación docente, pero la implementación no fue buena, parecía tener carácter punitivo. Hay que tener mucho cuidado con ese tipo de decisiones.

”Encontrar reformas que coloquen a los docentes en los lugares adecuados es muy difícil. He hecho trabajos en Namibia para generar subsidios para maestros rurales, porque es un país muy grande con sólo dos millones de habitantes. Dado que la población está muy dispersa, resulta muy difícil llevar a los niños a la escuela.

”Como decía, necesitamos escuelas en las áreas rurales, pero es muy complicado colocar a maestros calificados en esas zonas”.

### Los mayores retos del sistema educativo sudafricano

—Sudáfrica ha hecho grandes avances en llevar a los niños a la escuela pero, como en la mayoría de los países en desarrollo, la calidad de la educación es débil. Alrededor de 60% de los niños llega con grandes problemas a la secundaria y sólo el 14% pasa a la media superior. Finalmente, es mínima la proporción que va a la universidad.

”Entonces, contra nuestra necesidad de dar mejores habilidades a nuestros estudiantes, las escuelas no proporcionan calidad. Además, en muchas no hay maestros de temas especializados, y abundan las que no enseñan ni matemáticas ni alfabetización, porque no hay docentes. Eso

sucede también con la física y otras materias. Eso hace que muchos buenos estudiantes no tengan las competencias para convertirse en contadores o ingenieros, o ni siquiera perciban esa opción.

”Lo interesante es que incluso durante los tiempos del *Apartheid* el sistema invirtió mucho en traer a las escuelas gente capacitada, pero la calidad educativa no mejoró. Hoy ya no tenemos el sistema racial que operó durante esa época, pero todavía hay resabios. Por ejemplo, una escuela se consideraba ‘buena’ cuando históricamente había sido para gente blanca. Ahora nosotros vamos a incluir gente de otros grupos. Pero la realidad es que las escuelas débiles son, en su mayoría, excluidas y suelen ser para población negra.

”Aunque ese panorama disminuye en el nivel superior, donde la población se ha mezclado y funciona bien, eso no representa la situación nacional”.

### La evaluación sudafricana

—En la búsqueda de la calidad educativa, en Sudáfrica estamos tratando de evaluar desde los primeros grados hasta los más altos de la educación básica. La única evaluación nacional que teníamos era para los alumnos de décimo segundo grado, quienes participaban en un examen masivo en cantidad, pero carente de precedentes, porque no había evaluaciones individuales previas. Cuando teníamos este programa, el gobierno empezó a evaluar primer grado, segundo, tercero, cuarto, quinto y noveno en matemáticas y lenguaje. Hubo cuestionamientos sobre la calibración del examen, todas las variaciones locales tienen ese problema, pero al menos se podía ver qué escuelas se habían fortalecido y tratar de intervenir de modo empático. Ya no tenemos eso. Esperamos volver a la pelea con nuevas estrategias.

”Otros retos de la evaluación giran alrededor del idioma. Además de que no tenemos suficientes libros de texto para todos los lenguajes africanos, hay muy poca literatura. Muchos de los niños de las áreas rurales no han estado expuestos a ningún tipo de lectura. Hay literatura en inglés, pero estamos tratando de desarrollar libros de texto en las diferentes lenguas para los primeros grados. Después de eso, sí queremos enseñarles a leer en inglés.

”Muchos padres de familia que desean que sus hijos aprendan a hablar y a escribir en inglés tratan de enviarlos desde los primeros grados a escuelas con enseñanza en este idioma (históricamente para blancos o para autoridades). Obviamente, no todo el mundo puede hacer eso.

”Pero cuando los niños tratan de hablar con otros o entre sí, cuando juegan, asumen que tienen que hacerlo en inglés, y no es así. Ellos no adquieren los beneficios de la vivencia en inglés, no están inmersos plenamente en el lenguaje.

### Las relaciones entre los gobiernos central y provinciales

—Como en México, en Sudáfrica tenemos un sistema educativo centralizado, aunque no tan federal. Se supone que la política pública es hecha a nivel nacional y que su aplicación es provincial, pero muchas soluciones no son bien pensadas y, por lo tanto, no se entienden en el centro y en las provincias.

”Como suele ocurrir que los gobiernos provinciales no saben por qué son implementadas las políticas, las incorporan a su estilo o las desechan. Esto sucede porque no hay capacidades locales. En el nivel nacional hay funcionarios con formación para interpretar datos y analizar cómo está actuando el sistema, pero la capacidad provincial es limitada, no hay información, no se usan estadísticas nacionales o se carece de mediciones propias. Necesitamos un camino para interactuar con los gobiernos provinciales y, en algún sentido, involucrarlos en el proceso. Ése es un gran desafío.

”El Gobierno federal reúne, con cierta frecuencia, a los gobiernos provinciales, generalmente en torno a asuntos técnicos, mas no hay suficientes encuentros para abordar o dirigir la política pública. Tenemos una conferencia en la que participan funcionarios de las provincias, y una conferencia nacional de investigación, sin embargo, necesitamos algo diferente. Queremos construir capacidad en las provincias para que la gente que está al frente entienda las políticas, pero ése es un largo proceso. Aunque nosotros, desde la investigación, podemos hacer muy poco, algo necesita ser hecho, porque esas situaciones locales conforman la nación.

”Prueba de ello es que en Sudáfrica tenemos muy endebles sistemas de prestación de servicios policiales, de agua, de vivienda, de educación y de salud. Seguimos luchando para armar capacidades y lograr que el personal que participa en todas estas políticas sea competente para hacer lo que hace bien. Todo este esfuerzo está vinculado con la educación.

”En términos globales, tenemos el Plan Nacional de Desarrollo, integrado por capítulos relativos a los asuntos

de política. No está hecho en bloques cuantitativos, lo que me parece bien, porque si no sabes planificar, el plan no funciona. Lo más importante no es decir que vamos a producir tantos graduados, por ejemplo, sino poner las directrices adecuadas.

### Crucial evaluar al sistema educativo

—Me parece importantísima la evaluación que está haciendo el INEE en México, porque cuando evalúas el sistema tienes que mirar dentro y fuera de las escuelas. Ése es un tipo de evaluación que los países en desarrollo han hecho muy poco. Esta afirmación se refleja en las políticas públicas. Es muy común que haya una para conseguir que todo el mundo esté en la escuela y otra para tratar con quienes están fuera de la misma. Ambos impulsos deberían estar integrados.

”Nosotros, por ejemplo, tenemos niveles muy altos de abandono escolar en estudiantes de alrededor de 14 y 15 años de edad. Esto significa que nos faltan más intervenciones tempranas, pero todas regresan a la necesidad de conocer, entender y evaluar cómo opera el sistema.

”Por eso creo que evaluar el sistema requiere una mirada holística, cuantitativa y cualitativa. Sí es importante saber cuántos estudiantes están en la escuela, pero también cuántos están aprendiendo y de qué forma, y qué tanto aprendizaje tiene lugar a lo largo de los años.

”Si el problema es grave, por ejemplo, que la mayoría de los niños en cuarto grado no están obteniendo aprendizajes adecuados, lo que ocurre es una pérdida de recursos, de gente y de oportunidades. Eso necesita cambiar”. €

Entrevista: Laura Athié

Traducción: Lizbeth Torres Alvarado y Laura Athié

Revisión de traducción: Tiosha Bojorquez Chapela



**Conozca todas las ponencias del simposio** “Temas clave de la evaluación de la educación básica. Diálogos con la Academia Internacional de la Educación”: <https://goo.gl/ejDb0p>



**“Educación de calidad en los países en desarrollo: lo que aprendemos de las evaluaciones internacionales de la educación”,** video de la conferencia de Dr. Servaas van der Berg, en el marco del simposio: <https://goo.gl/3mbjDA>

# Generar sistemas de información para un verdadero federalismo

En entrevista, **Teresa Bracho**, consejera de la Junta de Gobierno del INEE, asegura que la evaluación debe ser parte de los insumos naturales para la educación, “así como lo fueron los gises y los libros de texto en su momento. Que sea algo que se demande, que se requiera, que la gente identifique como básico para el trabajo cotidiano en las escuelas, en las administraciones locales y en la federal”.

TERESA BRACHO

Consejera de la Junta de Gobierno del INEE

*tbracho@inee.edu.mx*

## La paradoja: federalismo con sentido recentralizador

—La idea del federalismo educativo surge a partir del tema de la federalización, a final del siglo pasado. Durante el siglo xx hubo movimientos desde la municipalización hasta la hiper-centralización porque el crecimiento de la oferta fue fundamentalmente federal. Pero es al final del siglo que se da paso a la descentralización o al federalismo educativo.

”Esto resulta interesante porque (como lo ha analizado Alberto Arnaut) el término ‘federalismo’ significó cosas distintas a lo largo del siglo. En la primera mitad del siglo significaba centralizar, ir en contra de la municipalización, y consistió, básicamente, en ‘integrar a la federación’. En cambio, al final, significó regresar la administración del sistema a los estados.

”¿Por qué se usó el tema del federalismo al final del siglo? Porque el movimiento de descentralización en México fue fuertemente bloqueado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Lo que hizo el federalismo fue enviar la administración del sistema a los estados,



La posición general de la Junta de Gobierno del INEE es dejar que los estados tengan más libertad en términos de qué agregar o qué necesitan de las evaluaciones.

Pensamos que las evaluaciones nacionales tienen que fortalecerse con ese carácter y que los estados tienen que participar más proactivamente en sus propuestas sobre qué información requieren.

les devolvió lo que la Secretaría de Educación Pública (SEP) controlaba. Si bien la lógica era que se dividiera la organización sindical en cada estado, como una federación de agrupaciones, se mantuvo el sindicato único nacional. Y aquí estamos, en este concepto de federalismo en el que los estados tienen el control de la operación del sistema.

”Hay quien dice que existe un movimiento recentralizador. No es así, lo que se descentralizó, sigue descentralizado; lo que se transfirió a las entidades sigue ahí. Lo que sucede es que se tiene un poco más de control sobre los recursos de nómina; lo que antes se transfería a través del Fondo de Apoyo a la Educación Básica (FAEB) ahora se controla desde el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Eso ha ayudado a recuperar información de la que carecíamos en el centro. Sí hay un regreso de control con el FONE, porque no lo administran directamente los estados.

”Para muchos, esta nueva Reforma Educativa ha significado una recentralización porque se han creado normas de orden nacional como la Ley del Servicio Profesional Docente (SPD) y la propia Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE). En el momento en el que se crea el INEE, pasan a éste las atribuciones que tenían la SEP en términos de evaluar el Sistema Educativo Nacional y quedan desdibujadas las atribuciones de las autoridades en las entidades federativas en materia de evaluación. Por eso, para muchos el SPD y la LINEE plantean un movimiento centralizador”.

### El federalismo tiene sentido

“En el INEE pensamos que el federalismo tiene sentido para que haya un margen de autonomía al interior de los sistemas educativos de las entidades. Nadie querría recentralizar lo que se ha descentralizado. Por ejemplo, un maestro en la sierra de Oaxaca o de Chihuahua que no había recibido su pago tenía que venir a la SEP a ver por qué no se le había pagado. Sería absurdo volver a eso.

”Lo que sí se puede hacer es regenerar los sistemas de información sobre lo que está pasando en las entidades: cómo están los maestros, cómo son las escuelas, cómo son sus docentes. Todo eso debería de estar plasmado en el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) que aún no está al 100%, pero es hacia adonde nos tenemos que mover. No puede ser que en el sistema no tengamos información del número de maestros o alumnos, ni de las condiciones de las escuelas. ¿Cómo administrar y diseñar política pública sin información?

”Por ejemplo, el censo de inicio del sexenio no hubiera sido necesario si la recuperación de la información del sistema fuera una actividad cotidiana. Así que este movimiento no necesariamente tiene que ser sobre recentralizar o recontrolar. Se trata de recopilar información sobre lo que está pasando para tomar decisiones en política educativa.

”La posición general de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) es dejar que los estados tengan más libertad en términos de lo que se sabe agregar o lo que necesitan de las evaluaciones. Pensamos que las evaluaciones nacionales tienen que fortalecerse con ese carácter y que los estados tienen que participar más proactivamente en sus propuestas sobre qué información requieren.

”Parte de los cambios no previstos de la Reforma es que muchas áreas de evaluación estatales se desdibujaron o desaparecieron, se asimilaron al SPD o se pensó: ‘Si ya está el INEE, ¿yo para qué tengo un área de evaluación?’. Ello representó una dificultad porque no fue clara para las autoridades locales la importancia de mantener su propio sistema de evaluación. Fue un problema de comunicación del INEE, ya que no veníamos a sustituir a nadie, sino a consolidar, a apoyarlos para que sean fuertes. No tienen que dedicarse sólo a aplicar las evaluaciones nacionales.

Ahí hubo un inconveniente en el debilitamiento de las capacidades locales en términos de evaluación. Lo que creo que intenta ahora el INEE, es corregir esta interpretación.

## Conjuntar capacidades

“Ahora existe un Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) que conjunta las capacidades de todos. Por ejemplo, este movimiento que ha empujado la Unidad de Normatividad y Política Educativa (UNPE) del INEE, de pensar en el SNEE como un auténtico *sistema* de evaluación, representa reconocer las necesidades de los sistemas educativos estatales y la necesidad de fortalecerlos desde el Instituto. Sin este conjunto orgánico y articulado de instituciones que es el SNEE, ¿quién va a plantear cómo usar la evaluación?, o ¿quién identificará cuáles son los espacios que requieren información adicional a la nacional?”

”Se trata de tener capacidades para tomar decisiones de esta naturaleza: hacer evaluaciones distintas y que en las entidades se apropien de sus propias políticas y resultados en las evaluaciones nacionales. Es muy importante fortalecer a las entidades.

”Evaluar no es nada más la aplicación de instrumentos. Incluye la toma de decisiones que indiquen en dónde se necesita la información, qué necesita evaluarse, por qué y para qué se quiere, cómo se usará la capacidad de interpretar en el propio contexto sus resultados, y aprovecharlos. Sin esto, las evaluaciones nacionales no tienen sentido.

”Esta capacidad de apropiación de la información, de complementar distintas necesidades y capacidades, es lo que llamaría ‘federalismo en evaluación.’ Pongamos un ejemplo: el Proyecto de Evaluación y Mejora Educativa de Escuelas Multigrado, que surge desde los estados en el marco de las Reuniones Regionales y de la Política Nacional de Evaluación de la Educación, en el cual las entidades han trabajado varios meses. Al reconocer su importancia, desde el centro hemos buscado implementarlo, porque tenemos toda la capacidad para impulsarlo. El SNEE puede detonarlo como proyecto nacional, pero surge desde las entidades, con las especificidades que ellas miran y que nosotros no vemos desde el centro. Este movimiento fortalece a las entidades para que construyan y usen la información constituya la consolidación del SNEE”.

## Evaluar no es sólo aplicar instrumentos

“Tenemos un camino actual en el que el Instituto apoyó y dirigió mucho y qué bueno que se hizo así en ese momento histórico, pero lo más difícil es lograr que la gente no vea la evaluación como un instrumento aislado, sino como un conjunto que produce información relevante. Desde

Por eso, los Programas de Evaluación y Mejora Educativa son un gran espacio de oportunidad, porque no se trata sólo de un área de evaluación tomando decisiones, sino que demanda que se involucre todo el cuadro administrativo, la secretaría, el área media superior y la de superior; el área de básica y el área de currículo, para pensar en qué clase de información necesitan.

decidir qué herramientas de conocimiento en evaluación necesito, para qué las quiero, cómo las voy a usar, qué evaluación vamos a hacer y cómo va a impactar en la calidad de la educación.

”Por eso, los Programas de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME) son un gran espacio de oportunidad, porque no se trata sólo de un área de evaluación tomando decisiones, sino que demanda que se involucre todo el cuadro administrativo, la secretaría, el área media superior y la de superior; el área de básica y el área de currículo, para pensar qué clase de información necesitan.

”Ése es uno de los detonadores más importantes, porque las construcciones de los PEEME no sólo se dieron con áreas de evaluación, sino también con áreas sustantivas de operación. Desde ahí surge la identificación de necesidades de información, de uso de la misma y de propuestas de mejora. Si esto se logra instalar, habrá un paso sustancial en el fortalecimiento de las secretarías de educación de los estados como conjunto.

”La sustancia de la evaluación es la generación de información que ayude a valorar lo que se tiene y a decidir qué hacer. La consolidación del SNEE y el ejercicio de los PEEME puede ser un paso sólido y firme hacia el fortalecimiento de la federalización, porque el Sistema va directo a

Sí es posible tener un movimiento que oriente hacia qué hacer con los resultados de la evaluación, que identifique qué se puede esperar de ésta y qué no. Si esto se logra, será un gran avance del INEE encaminado a la mejora educativa.

la esencia de la evaluación, permitiendo que ésta se desarrolle en las entidades y en el mismo centro.

“Al observar la construcción de los PEEME, podemos notar que movilizan, y eso es excelente. El resultado del Proyecto Multigrado es un ejemplo perfecto en el conjunto de las entidades”.

### Evaluación: parte de los insumos naturales

“Confío en que para el 2020 la evaluación sea parte de los insumos naturales para la educación, así como lo fueron los gises y los libros de texto en su momento, que se demande, que la gente la identifique como sustancial para el trabajo cotidiano en las escuelas, en las administraciones locales y en la federal.

“El movimiento que desataron los PEEME se relaciona con la toma de decisiones. Significa que se atribuye un valor al resultado de la evaluación para decidir sobre algo. Si para el 2020 esto está instalado, llegará el día en que la gente diga: ‘Éste es un instrumento que me sirve para decidir cómo organizar el trabajo en el Consejo Técnico, o para decidir cómo mis docentes de Matemáticas deben orientarse, o incluso sobre cómo asignar los recursos con los que se cuenta’. Cuando esas decisiones sean el producto de la información, cuando tengamos decisiones informadas, habremos dado un gran salto.

“Sí es posible tener un movimiento que oriente sobre qué hacer con los resultados de la evaluación, que identifique qué se puede esperar de ésta y qué no. Si esto se logra, será un gran avance del INEE encaminado a la mejora educativa.

“En este sentido, me gustaría ver un diálogo más fluido, una relación de coordinación más consolidada del INEE con las autoridades estatales y con la federal, porque esto ayuda a mejorar las relaciones entre ellas.

“El INEE puede ser un mediador entre el centro y las entidades, y tiene posibilidad de decir: ‘Así se puede hacer’, ‘este diálogo es factible’, el reconocimiento de que todos somos autoridad es viable y más vale ir juntos. Éste tal vez sea uno de los roles secundarios que podría tener.

“Son movimientos de coordinación importantes para el INEE. No es una tarea sencilla la de relacionarse con la autoridad central y las estatales al mismo tiempo. De hecho, antes de su autonomía, el Instituto no tenía este tipo de relaciones con los secretarios de educación estatales, ni con la autoridad federal”.

### Lecciones aprendidas

“Creo que la coordinación es la parte que más trabajo ha costado instalar, incluso al interior del Instituto. Pensar la autonomía como un alejamiento consciente de la realidad, es una concepción que se ha ido transformando en reconocer que en el INEE ser autónomo significa también saber relacionarse como par con los demás actores del sistema educativo.

“El Instituto tiene mucho que aprender de lo que está sucediendo en los estados y, a veces, es poco perceptivo de las realidades locales. Aprender de éstas es un reto, porque estamos acostumbrados a ver sólo números. Debemos aprender cómo tenemos que acercarnos a esas realidades. Nuestras evaluaciones aún no reflejan ese aprendizaje; ojalá los PEEME nos ayuden a ver esto. Tenemos que aprender a escuchar. La arrogancia nunca es buena compañía del conocimiento.

“Finalmente, quisiera agregar una preocupación personal: siempre decimos que los cambios en la educación son de largo plazo, pero hay que empezar a imaginar cómo movilizar al sistema de manera más clara y orientada. Para mí, esto ocurrirá si suceden tres cosas: 1) si se da el uso intencionado de la evaluación; 2) si se garantiza la existencia de información que sea guía de las decisiones, y 3) si este cambio se da más pronto que tarde.” €

Entrevista: Laura Athié



¿Le gustaría saber más al respecto? Lea: *El reto de los usos de la información producto de las evaluaciones educativas en México*, un artículo de Teresa Bracho, en la *Gaceta* No. 2 (julio-octubre 2015): <http://bit.ly/2eoTfnq>

## Reconceptualizar el federalismo: innovar a partir de la tradición

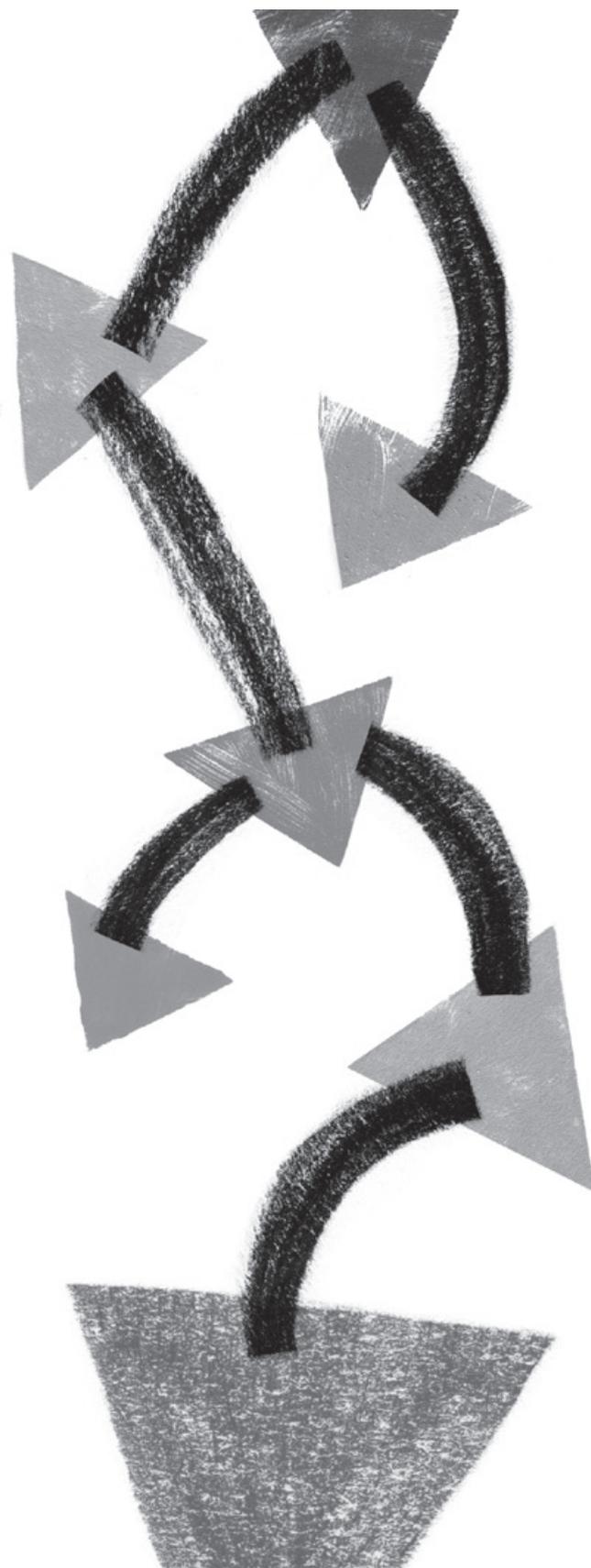
Los conceptos a los que se refiere, nos explica la consejera en esta entrevista, parten de la voluntad: “Si conseguimos que las preocupaciones coincidentes de los estados se conviertan en un proyecto nacional con componentes comunes, entonces cada estado decide cuál debe trabajar”. Y agrega que la ruta del federalismo educativo puede generar “vasos comunicantes entre las entidades” y permitir “aprender a conversar con indicadores precisos”.

MARGARITA ZORRILLA FIERRO

Consejera de la Junta de Gobierno del INEE  
*margarita.zorrilla@inee.edu.mx*

“Un poco de historia no hace daño a nadie”, dice Margarita Zorrilla, consejera de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), quien ha transitado, a lo largo de su experiencia en la evaluación y la educación nacional, por la academia, los gobiernos estatales y el federal. Desde esa mirada, habla de un federalismo que confunde la centralidad con la autonomía y piensa en el México que quisiera ver.

”El federalismo tiene que ver con las capacidades de decisión. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que somos una república federal, y la suma de entidades libres y autónomas forma la nación. Pero ‘federal’ no siempre ha sido lo mismo en México. En los años treinta predominó la acepción centralizadora, derivada de ‘federal’ como sinónimo de Gobierno federal. Federalizar la enseñanza significó centralizarla en esos años.



”Seis décadas después, en 1992, se decidió la reorganización del sistema educativo plasmada en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), a través de dos componentes: la descentralización y la participación social. Pero, al poco andar, fundamentalmente por influencia del gremio magisterial, se dejó de hablar de descentralización para abordar la federalización, en su sentido descentralizador.

”Entonces, hemos utilizado el mismo término para, por lo menos, dos cosas diferentes. Por ejemplo, tras esa primera época de federalización centralizadora, en algunos estados se habló de los ‘maestros federalizados’ para distinguir a los que pertenecían al Gobierno federal.

”Ese momento, la descentralización de los años noventa, es lo que viví directamente al transitar de la universidad a un sistema estatal, fue justo cuando se tomó la decisión de descentralizar la operación del sistema educativo. Debemos enfatizar lo que se descentraliza: la operación, los pagos, el manejo de los recursos, y la posibilidad de que los estados puedan construir sus propios proyectos de desarrollo educativo. Desde mi experiencia y valoración, esto fue importantísimo. Varias entidades se tomaron en serio la federalización en su sentido descentralizador.

”Es cierto, el Gobierno federal alentó cambios a fines del siglo pasado que fueron poco adoptados por los estados. Pero también ocurría que, frente a las propuestas de las entidades, el Gobierno federal encontraba dificultades para dialogar”.

### Federalistas y centralistas

—La descentralización de la operación fue paulatina y tuvo efectos de diversa índole. Lo primero que recibieron los estados fueron los recursos para pagar nómina mediante formas propias. Algunos de los problemas económicos actuales del Sistema Educativo Nacional (SEN) derivan de ese gesto: había una negociación salarial nacional y, luego, negociaciones salariales en los estados, lo que dio lugar a una “doble negociación”. La federalización de 1992 generó el surgimiento de nuevos actores sociales y políticos. Se estableció un vínculo entre los gobernadores y la organización gremial magisterial que derivó en diversas implicaciones políticas, económicas y educativas.

”Otro efecto tuvo que ver con los programas de la política educativa. Siempre han existido los programas con fondos federales, pero son pocos los que tienen fondos

Al ANMEB se le conoce como el “Acuerdo de las tres r”, ya que estableció tres grandes líneas de política con el propósito de impulsar una educación básica para todos, de calidad y con equidad: reorganización del Sistema Educativo Nacional, reformulación de contenidos y materiales educativos, y revaloración de la función magisterial. [...] significó la definición de una política educativa nacional que, por su importancia, a decir de algunos analistas, puede compararse con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921.<sup>1</sup>

estatales. Con el avance en la descentralización y la creación de las distintas bolsas presupuestales, los estados tenían cada vez menos probabilidades de acceder a ellas. Hubo casos excepcionales, como el Programa Escuelas de Calidad (PEC), que fue diseñado por federalistas, gente que creía en los estados, y articuló las responsabilidades de los actores. Entonces, en lugar de que el nivel central decidiera cuándo, cómo y con qué costo se haría el programa, se crearon fideicomisos y se establecieron responsables y responsabilidades estatales.

”Esa federalización descentralizadora de 1992 se desaceleró cinco o seis años después. En ese sentido, si bien hubo una gran responsabilidad del Gobierno federal y de los propios estados, no es posible determinar un solo factor para explicar la desaceleración de esta etapa.

”Aquí es necesario citar a Gregorio Torres Quintero:

La centralización no es mala en sí misma; la unidad de autoridad es indispensable, por civilizadora, en cierto periodo de evolución de los pueblos, como lo demuestra en todo momento la historia del mundo. La centralización sólo llega a convertirse en obstáculo para el progreso, cuando tiende a deprimir la iniciativa local, cuando esa iniciativa ha llegado a su mayor edad, cuando ya es consciente de sí misma, cuando ya siente su dignidad y se revela su poder precisamente como feliz resultado y en virtud de una buena centralización.<sup>2</sup>

”Torres Quintero, que vivió de 1866 a 1934, ilustra claramente este debate. Su reflexión es tan vigente ahora como entonces.

”En cierto sentido podemos pensar que la recentralización del SEN se va produciendo porque los estados no respondieron a las expectativas, de manera particular en el manejo de sus recursos y, en consecuencia, en los compromisos que adquirieron”.

### Los PEEME y la federalización que busca el INEE

—En este momento, el federalismo educativo tiene que ver con la capacidad de los estados de asumir la responsabilidad total de la educación de la población en su geografía. Como dije al inicio de esta entrevista, México es un país federal, la autonomía de los estados está consignada en la Constitución. Eso no está a discusión. Lo que está a debate es lo que sucede en la realidad, es decir, la manera en que este rasgo de la organización de la nación ocurre. Tenemos que mirar lo que está sucediendo. El INEE está empeñado en desarrollar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) a partir del Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), en el que se plantea la necesidad de que cada estado construya su propio Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME). Se trata de vincular de manera pertinente y creativa la “evaluación” con la “mejora”.

”Impulsar el desarrollo de programas estatales que vinculen la evaluación y la mejora necesariamente tiene que ir más allá al promover el trabajo regional entre las entidades, de manera que en los hechos se generen sinergias que enriquezcan el desarrollo de la educación de los niños, niñas y adolescentes de la diversa geografía de México.

”En el mismo sentido de mandato legal enfocado en las entidades, una de las promesas de la Ley General de Educación de 1993 fue que la Secretaría de Educación Pública (SEP) cuidaría que no existieran desigualdades mayores entre una entidad y otra. Pese a ello, predominó el pensamiento homogeneizador, que tiene dificultades para aceptar la diversidad. No hemos aprendido a tomar decisiones en un ámbito particular, todo lo creemos nacional. Una muestra puntual es la siguiente: para abatir la deserción que predomina en secundaria y bachillerato, ¿cómo tomar decisiones que sean propias del Estado, que sean aceptables y políticamente correctas en cualquier lugar del país? Eso es parte de los desafíos. En este panorama, el mayor reto es la formación de capacidades

Impulsar el desarrollo de programas estatales que vinculen la evaluación y la mejora necesariamente tiene que ir más allá al promover el trabajo regional entre las entidades, de manera que en los hechos se generen sinergias que enriquezcan el desarrollo de la educación de los niños, niñas y adolescentes de la diversa geografía de México.

locales. Hay que formar líderes que sepan desarrollar ideas, transformarlas en proyectos, llevarlas a cabo, darles seguimiento”.

### Vasos comunicantes con referencias precisas

—A partir de todo lo anterior, en el INEE abogamos por un federalismo real, por eso se discute abiertamente con los estados a través de varios mecanismos, el más importante es el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE).

”Los estados están agrupados en regiones geográficas, tienen diferencias. Las preocupaciones de Nuevo León no son las de Durango, ni tienen por qué serlo. ¿Cómo conversar horizontalmente? Eso es lo que busca el Instituto.

”En aras de contextualizar esta iniciativa de diálogos y proyectos estatales, recordemos que la Reforma Educativa de 2013 le otorgó la autonomía constitucional al Instituto, y éste conservó el cuerpo colegiado del Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas (CONVIE), y además diseña y opera la Conferencia del SNEE.

”Hay en curso una iniciativa de un Programa de Evaluación y Mejora de Escuelas Primarias Multigrado en el que concurren más de 25 estados. Esto muestra que, si conseguimos que las preocupaciones coincidentes de las entidades federativas se conviertan en un proyecto nacional con componentes comunes, entonces cada estado decide cuál debe trabajar más en su geografía. Se trata de generar vasos comunicantes entre las entidades y aprender a conversar teniendo como referencia indicadores precisos.

Hay luz para el federalismo en los PEEME. Hay varios elementos disponibles que pueden ayudar al trabajo y diálogo permanentes, así como a la colaboración. Aunque existe un desafío cultural: desde los estados se debe saber qué exigir y a quién.

”Por lo tanto, la evaluación que promueve el INEE produce referentes, resultados que visibilizan las brechas y convocan a trabajar para resolverlas como SEN y como entidad federativa. Es decir, construye federalismo.

### **Dos concepciones sobre el federalismo**

—Ahora bien, en las Reuniones Regionales se ha hablado de lo que puede ser el germen de dos conceptualizaciones: el “federalismo colaborativo” y el “federalismo como integración horizontal y simétrica”. Es interesante, porque el federalismo incluye al centro, no quiere decir que no esté presente, en tanto que lo colaborativo es que se consiga implicar a todos los estados.

”En ese sentido, es impresionante escuchar las conversaciones sostenidas durante los trabajos de los Programas de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), en septiembre de este año, que buscan poner en la mesa asuntos muy claros. Se trata, entonces, de escucharnos y encontrar mecanismos para fortalecerlos: ‘Yo sé unas cosas que tú no sabes y tú sabes otras que yo ignoro, pero para eso estamos aquí’. La colaboración toma sentido en este espacio, porque no todos sabemos lo mismo ni de la misma manera.

”Desde mi perspectiva, lo antes dicho es un camino prometedor para que este país se desarrolle y dé un salto por medio de un federalismo con estas características, haciendo que se desarrollen las partes sustantivas del Estado mexicano, es decir, sus entidades federativas.

”Hay que considerar que la federación tiene una relación asimétrica con los estados, por eso se habla de la necesidad de un federalismo que construya una relación horizontal y simétrica. En la medida que entendamos e identifiquemos los atributos de la diversidad, se habrá dado un paso adelante. Hay que saber qué significa la diversidad, cuáles son los rasgos de cada entidad. Por eso, el trabajo que se ha gestado con multigrado en el marco de los PEEME es tan importante, ya que nos orienta a atender otros temas y niveles que no cuentan en las escuelas regulares por no tener las mismas condiciones.

”En este marco, hay luz para el federalismo en los PEEME. Hay varios elementos disponibles que pueden ayudar al trabajo y diálogo permanentes, así como a la colaboración. Aunque existe un desafío cultural: desde los estados se debe saber qué exigir y a quién. Cabría recordar una frase de Abraham Lincoln: ‘La única forma de predecir el futuro es crearlo’, o parafraseando a Václav Havel: ‘La esperanza no es lo mismo que el optimismo. El optimismo tiene que ver con la expectativa de que algo va a salir bien y la esperanza es la convicción de que algo tiene sentido’.

”En lo particular, tengo esperanza y evidencia de que las cosas pueden salir mejor. Creo que este ejercicio de los PEEME tiene esa cualidad de colocar las decisiones en manos de las personas. ¿Qué significa empoderar a los tomadores de decisiones? Hay que sentarse a discutir con la gente. Lo importante es no dar por hecho que como autoridad tienes la razón o todos los elementos, ya sea a nivel central o estatal.

”Sin duda, hace falta mantener el dedo en el renglón, ya que es algo que hay que construir lentamente. Lo que se busca es tomar decisiones en política educativa con fundamento en evidencias. Ése es el corazón del SNEE y también implica colaboración y comunicación. En esto no hay final y es como una espiral en donde, paulatinamente, pasas de un estadio a otro: se llega a un estadio con los PEEME, pasaremos a otro con el Programa de Mediano Plazo del SNEE y tendremos mayor claridad.

”Con los PEEME va a suceder lo que queramos que suceda, porque hay planeación, metas, intencionalidades.

”Hay que ver las cosas como procesos y, a su vez, a éstos como una red de relaciones con personas entre diferentes jerarquías, con el pasado, con el presente, con el futuro, con el conocimiento. Todos estos elementos cuentan. Los de mayor trayectoria somos los que tenemos que hacer

presentes los rasgos de la historia que no se pueden perder. La enseñanza más importante es que hay que aprender de lo que ha sucedido, de la tradición. Hay que reconocer a las personas, a los individuos. Sí se puede reconstruir el federalismo, lo que se necesita es voluntad y una serie de liderazgos. Si como entidades hay acuerdos, trabajamos juntos y reunimos componentes, tendremos mayores posibilidades de obtener recursos del centro.

”Otro aspecto que empieza a tener importancia es la información y el conocimiento. La iniciativa de darles vida a la PNEE y al SNEE es maravillosa, hay que cuidar técnicamente al Sistema Nacional de Evaluación Educativa, darle fuerza para que la información se use, y ser consecuentes con los hallazgos que se han ido encontrando.

### La formación de federalistas

—Hoy, tenemos la Especialidad en Política y Gestión de la Evaluación Educativa, en coordinación con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México; y programas de formación de evaluadores, como el Diplomado en Evaluación Educativa INEE-UNAM, en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México, pero hace falta más.

”Es fundamental pensar en qué consiste la formación, porque se requieren programas para crear cuadros técnicos en diferentes especialidades. Por ejemplo, ¿cómo puede apoyar el INEE algún programa de inducción y formación de los nuevos titulares de educación en las entidades federativas? Eso es prioritario, porque necesitamos dialogar en el mismo idioma.

”Técnicamente el Instituto tiene que ser mucho más pertinente y oportuno. Y eso implica que haya una claridad en lo que significa la evaluación, ya sea a gran escala o la del SEN.

”Para finalizar, quiero asegurar que la evaluación de hoy es diferente, gracias al SNEE. Los estados están trabajando en sus PEEME. El INEE sólo les ofrece conocimiento y acompañamiento. Ellos analizan, proponen, desarrollan y aplican. Es decir, suman sus realidades para establecer un panorama federal realista y diversificado. Estamos en el camino de hacer realidad el principio del Instituto que dice: ‘la evaluación es para mejorar’. €

Entrevista: Laura Athié

Sí se puede reconstruir el federalismo, lo que se necesita es voluntad y una serie de liderazgos. Si como entidades hay acuerdos, trabajamos juntos y reunimos componentes, tendremos más posibilidad de obtener recursos del centro.

- <sup>1</sup> Zorrilla Fierro, M. y Barba Casillas, B. “Un cambio en la educación mexicana. El nuevo papel de los gobiernos locales”, Trabajo elaborado para las *Jornadas Internacionales: Aportes para la nueva Ley de Educación Nacional*, organizadas por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina y el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP UNESCO), sede regional Buenos Aires, el 14 de septiembre de 2006. Publicado en *Sinéctica*, revista del ITESO: <https://goo.gl/Eb70pqq>
- <sup>2</sup> Arnaut Salgado, Alberto (1998). *La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa, 1889-1994*. México: El Colegio de México.

Conozca más sobre los PEEME:



Visite el micrositio de la PNEE en el apartado “Proyectos” del portal del INEE: <http://www.inee.edu.mx/index.php/pnee-peeme>



Busque el suplemento especial para la toma de decisiones: “El SNEE y la Política Nacional de Evaluación de la Educación: avances y perspectivas”, en el blog de la *Gaceta*: <http://www.inee.edu.mx/index.php/blog-de-la-gaceta/>

# La PNEE y el SNEE: federalismo cooperativo y capacidades locales

A partir de la histórica relación centralista entre federación y entidades, este trabajo genera un encuadre conceptual y un ejercicio de resignificación de la construcción y avances de la PNEE y del SNEE para instaurar nuevas relaciones centro-locales. Así, describe las acciones emprendidas, define las coordenadas conceptuales, formula alcances y enuncia los principales desafíos.

FRANCISCO MIRANDA LÓPEZ  
Titular de la Unidad de Normatividad  
y Política Educativa del INEE  
*fmiranda@inee.edu.mx*

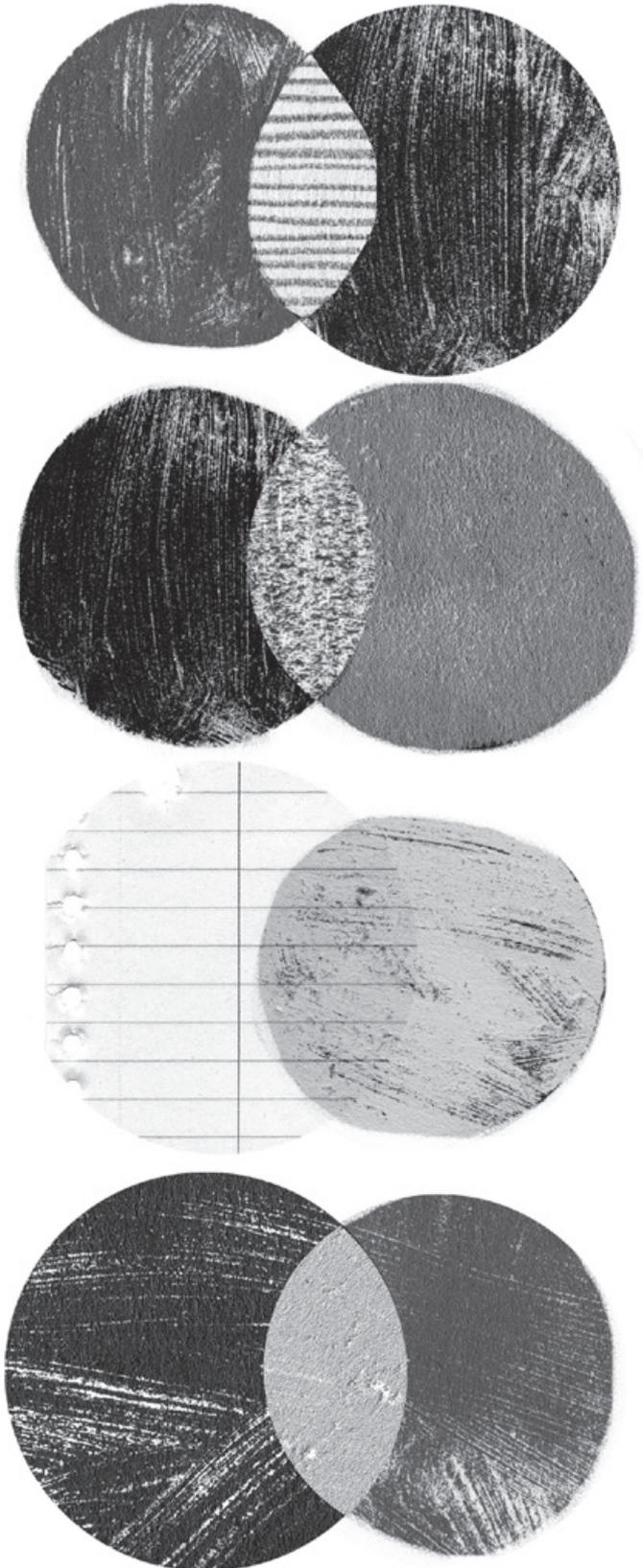
*A Sandra, Paco y Camila.*

## Introducción

La reciente definición en México de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) y los trabajos derivados de ella para incentivar y articular las acciones de evaluación de las autoridades educativas —federal y locales— y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) ha representado diversos desafíos de orden técnico, político y de coordinación institucional.

Estos desafíos están vinculados a la histórica relación dual entre las autoridades educativas locales y la federal, a través de: *a)* la dependencia financiera y política de las primeras, y *b)* la discrecionalidad derivada de los acuerdos corporativos, sindicales y políticos con los poderes fácticos que ha incidido en la falta de transparencia y la rendición de cuentas.

Independientemente de su justificación histórica, dicho esquema de centralización administrativa (o descentralización “centralizada”) y discrecionalidad local ha definido



**Cuadro 1. Proyectos estatales, nacionales e internacionales del PMP SNEE 2016-2020**

Categoría	Proyectos	Proyectos nacionales		Proyectos estatales	Proyectos internacionales	Total
		SEP	INEE			
Logro educativo de los educandos		4	1	32	4	41
Idoneidad de docentes y directivos		2		30	1	33
Organización escolar		-	-	29	-	29
Materiales y métodos educativos		-	4	2	-	6
Infraestructura escolar		-	1	10	-	11
Políticas, programas, sistemas de información e instituciones		4	8	23	-	35
<b>Totales</b>		<b>9</b>	<b>15</b>	<b>126<sup>1</sup></b>	<b>5</b>	<b>155</b>

Fuente: Elaboración propia Unidad de Normatividad y Política Educativa (UNPE)-INEE, 2016

relaciones subóptimas que generan, entre otros, los siguientes problemas: 1) el debilitamiento técnico y organizativo de las capacidades locales; 2) la falta de adecuación de las directrices de la Política Educativa Nacional a las necesidades locales; 3) la fragilidad institucional para enfrentar concientemente demandas locales; 4) la inexistencia o debilidad de mecanismos para llevar a la agenda pública nacional algunos problemas focalizados en el ámbito local; 5) la falta de confianza y credibilidad de los actores locales para generar iniciativas de innovación; 6) la división perversa del trabajo entre la capacidad local de resolver conflictos y la capacidad federal de darle racionalidad técnica e institucional al sistema educativo; 7) la incapacidad federal de ofrecer asistencia técnica y acompañamiento a las autoridades locales; 8) la disputa permanente por la distribución del presupuesto público en las entidades federativas; 9) la falta de cooperación e intercambio de experiencias e iniciativas entre autoridades locales, y 10) grandes dificultades para instalar la cultura de evaluación y mejora en el corazón de las escuelas, en la gestión institucional —federal y local— y en los niveles intermedios de decisión.

### Avances principales del SNEE y de la PNEE

A continuación se señalan de manera esquemática los puntos centrales de avance del SNEE y de la PNEE para, posteriormente, formular una propuesta interpretativa de sus alcances y significados en el marco de un federalismo cooperativo y del fortalecimiento de capacidades locales.

### La Conferencia del SNEE

Se ha construido una estructura funcional y organizativa mediante criterios de representación regional y de participación de las autoridades educativas —federal y locales—, con la finalidad de intercambiar información y experiencias relativas a la evaluación educativa. Durante las sesiones ordinarias previstas en la legislación, en los últimos tres años se han generado espacios de discusión y análisis sobre temas estratégicos y sobre la construcción de la PNEE, así como respecto a la organización y el funcionamiento del SNEE.

### Espacios de coordinación y consenso

El Instituto impulsó las Reuniones Regionales para Construcción de la PNEE para que las autoridades educativas locales, en ambientes más próximos e informales, intercambien puntos de vista con la Junta de Gobierno del INEE sobre los temas relevantes de las agendas nacional y local de evaluación y mejora educativa. Posteriormente, se instaló el mismo formato con la autoridad educativa federal. A partir de estos espacios de diálogo se construyó la PNEE y se han seleccionado las propuestas de acuerdo llevadas al pleno de la Conferencia del SNEE. De 2014 a 2016 se han desarrollado 25 reuniones de alto nivel con las distintas autoridades educativas, locales y federal.

### Definición de la Política Nacional de Evaluación

En noviembre de 2015 se construyó y publicó (de manera conjunta entre el INEE, la Secretaría de Educación Pública

(SEP) y las autoridades educativas locales) el *Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación Educativa* (DR PNEE), que integra las líneas generales de política, los ejes de su funcionamiento, las principales líneas de acción, los ámbitos de trabajo, las tareas prioritarias y una imagen objetivo de mediano plazo 2020.

### Una visión federalista a través de los PEEME

Con el DR PNEE como referencia, se ha desarrollado un arduo trabajo con las 32 entidades federativas en la elaboración de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), 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. Estos incorporan tres dimensiones centrales: de lo nacional a lo local, de lo local a lo nacional, y lo propiamente escolar.<sup>2</sup> Además de las 62 acciones de acompañamiento que, de enero a octubre de 2016, se llevaron a cabo con 29 entidades federativas que lo solicitaron, se cumplió un intenso calendario de reuniones durante 2016.

### El Programa de Mediano Plazo del SNEE

Los PEEME serán pilares de arranque en la coordinación del SNEE, pues orientarán y darán sustancia al Programa de Mediano Plazo del SNEE (PMP SNEE), a partir del cual se articularán las diversas acciones de evaluación, estatales y federales. Se tiene previsto desarrollar 155 proyectos de evaluación, 126 de los cuales provienen de planteamientos de las autoridades locales; 24 de las autoridades nacionales, y cinco con carácter internacional (Cuadro 1). Asimismo, con el consenso de las autoridades locales, se construyó un gran Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora de Escuelas Multigrado, un tema de vital importancia por el país y olvidado por la política educativa federal

### Bases conceptuales y resignificación del SNEE y la PNEE

#### Hacia un federalismo cooperativo

La discusión sobre el federalismo como forma política e institucional de los estados nacionales es de larga data y ha generado diversos acuerdos sobre su naturaleza, alcances históricos y vigencia actual. Para el funcionamiento y la organización del SNEE importa reconocer el federalismo de costos compartidos, en el que el gobierno nacional decide

a qué políticas dará recursos y cuáles son las condiciones, mientras que el nivel subnacional puede decidir aceptar los términos y, en su caso, coadyuvar en su desarrollo. En este modelo no tiene cabida ni el aislamiento institucional ni el unilateralismo, sino las acciones concertadas por concurrencia legal o concertación política.

En este sentido, la PNEE y el SNEE han generado importantes espacios de cooperación y han desarrollado distintas modificaciones reglamentarias que generan apertura de agencia, es decir, los temas o cuestiones provienen de las iniciativas locales, se potencian las relaciones regionales y se construyen puentes de mediación y enriquecimiento entre los ámbitos local, regional y nacional. Eso lo ejemplifica la experiencia de construcción de los PEEME y la manera que fuera construido y definido el Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora de las Escuelas Multigrado.

### Construir “congruencias íntimas” entre lo nacional y lo local a partir de la evaluación

La literatura sobre el campo señala que la descentralización puede resolver los problemas de eficiencia y eficacia del aparato estatal, así como atender de manera pertinente y oportuna las necesidades de las comunidades territoriales. Además, permite atender mejor los conflictos para impedir que se acumulen en la cúpula del sistema. De forma similar, junto a la mejora de las decisiones de gobierno y más allá de ella, la descentralización es perfectamente conciliable con el aprendizaje del autogobierno.

A contrapunto de sus virtudes, también se advierte que los beneficios achacados a la descentralización no siempre se cumplen e incluso pueden generar algunos problemas, en particular en países pobres, como el incremento de corrupción y la evasión de impuestos (Murthy & Mahin, 2015).

En este contexto queda de manifiesto el aprendizaje que la PNEE y el SNEE han instalado desde las prácticas institucionales reales. Se parte de reconocer que, a pesar de los esquemas de recentralización política y administrativa, las autoridades educativas locales han aprendido a gestionar conflictos locales; han atendido, aun con insuficiencias, los vacíos de la Política Educativa Nacional (como lo muestra la experiencia multigrado); han avanzado, aun con tropiezos, en el fortalecimiento de sus estructuras organizacionales educativas; algunas de ellas, generan información y conocimiento y proponen innovaciones en varios ámbitos educativos; todas, o casi todas, tienen documentadas, con

más o menos intensidad, buenas prácticas educativas, y, en general, todas construyen sus agendas de política educativa local en un marco que no sólo reproduce las líneas nacionales sino que incorporan diagnósticos específicos, focalizan problemas y adaptan e incorporan acciones e intervenciones de mejora educativa.

Cierto es también que prevalecen en muchas entidades federativas prácticas clientelares y corporativas, inercias institucionales contrarias a la transparencia y la rendición de cuentas y, en muchos casos, una gran debilidad técnica en la definición de acciones e intervenciones de mejora de la política, la gestión y los procesos educativos.

Sin embargo, en el contexto que marcan estos contrastes, la PNEE y el SNEE, están abriendo distintas áreas de oportunidad que se están aprovechando y que deberán de fortalecerse en el futuro inmediato. Con la propuesta en marcha de los Proyectos de Evaluación y Mejora Educativa en un ambiente de construcción, aprendizaje y retroalimentación, se avanza en la línea de lo que algunos autores han denominado la “descentralización integrativa”, en la cual los grupos locales asumen mayor control de la totalidad o la mayoría de las decisiones que los vinculan con los gobiernos nacionales y de las políticas que reproducen su existencia (González, 1991). No obstante, un reto mayor para coadyuvar a este diseño de descentralización será la postura de la propia autoridad educativa federal, pues no puede seguir sosteniendo estigmas maniqueos (“lo local malo y lo federal bueno”) sin ejercer la autocrítica. Ante ello habrá que convencer con hechos: será necesario generar quizá, antes que una nueva arquitectura institucional, un movimiento y, junto con nuevas políticas descentralizadoras, una nueva cultura.

### Relaciones intergubernamentales, gobernanza y capacidades locales

Recientemente se han asociado las relaciones intergubernamentales (RIG) al federalismo y a la descentralización, así como a los marcos para el diseño e implementación de políticas públicas.

Las RIG aluden a un contingente de actividades o interacciones entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación. Dado que ninguna esfera territorial posee todos los recursos necesarios (humanos, financieros, legales e informativos) para el desarrollo de una política, “la interacción entre ellas se hace imprescindible para esta

Un reto mayor para coadyuvar a este diseño de descentralización será la postura de la propia autoridad educativa federal, pues no puede seguir sosteniendo estigmas maniqueos (“lo local malo y lo federal bueno”) sin ejercer la autocrítica.

formación, siendo los aspectos financieros un factor crucial para el análisis de esta interacción” (Aoranoff 1991:7).

Uno de los autores clásicos sobre las RIG, D. Right, destaca cinco atributos operativos: 1) todas las combinaciones de interacciones posibles en la producción de políticas y las relaciones entre las agencias sectoriales del gobierno en sus diferentes niveles; 2) las relaciones existen sólo entre funcionarios que dirigen unidades de gobierno; 3) las interacciones entre los funcionarios pueden ser casuales, formales e informales; 4) todos los funcionarios del Estado son considerados participantes potenciales o efectivos de las decisiones sobre las políticas, y 5) hay estrecha vinculación entre las políticas y las RIG que se implementan.

Por otra parte, del campo de análisis de las políticas públicas y del de la teoría democrática ha surgido el concepto de gobernanza para aludir a formas más horizontales y participativas en el ejercicio del gobierno:

quiere decir justamente la existencia de un proceso de dirección de la sociedad que ya no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno y en el que toman parte otros actores [...] que difícilmente puede ser ya en modo de mando y control, en virtud de la independencia política de los actores sociales y de su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen [...], es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales (Aguilar, 2007:7).

También será necesario movilizar y reasignar recursos frente al escenario de escasez que vivirá el país. Ahí estará el verdadero centro y peso específico del SNEE para probar si será posible garantizar la calidad de los servicios educativos que ofrece el Estado, que es su gran mandato constitucional.

En correlación a la definición del concepto administrativo y organizacional de gobernanza, se ha enfatizado su dimensión social al suponer coordinación, dirección y sentido de las acciones que ejecutan una multiplicidad de actores en una perspectiva horizontal y democrática (Martínez, 2007: 72).

El ejercicio de la gobernanza requiere, sin duda, al igual que el desempeño de un buen diseño institucional federalista o descentralizado, de la capacidad de las instituciones y los actores sociales para participar con responsabilidad y eficacia. De aquí deriva que el cambio en el papel del Estado con relación a la resolución de problemas públicos afecta la forma y el contenido de las responsabilidades de las agencias públicas. En este sentido, construir capacidad institucional significa promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales (Willems y Baumert, 2003).

Los tres niveles de la capacidad institucional que resultan de este concepto son: el nivel micro (el individuo, el funcionario), el meso (la organización, funcionamiento y eficiencia institucional) y el macro (la capacidad institucional en su entorno) (Segnestam *et al.*, 2002).

Los avances en la PNEE y el SNEE abren rutas muy prometedoras de trabajo con los modelos conceptuales de RIG y gobernanza, porque contemplan dos ejes que la PNEE ha señalado como estratégicos en su definición y desarrollo: la coordinación social e institucional y el fortalecimiento de capacidades locales.

La reiteración sistemática de pasar de lo nacional a local y de lo local a la escuela en la propuesta de construcción metodológica de los Proyectos de Evaluación y Mejora

Educativa ha sido también una apuesta estratégica. Desde ahí, falta impulsar esquemas de gobernanza para movilizar actores y redes, y quizá impulsar un nuevo esquema de relaciones en los procesos de micro y meso implementación de las acciones de evaluación y de las intervenciones de mejora educativa.

También será necesario movilizar y reasignar recursos frente al escenario de escasez que vivirá el país. Se requiere apoyar, cooperar, fortalecer, cumplir con la ley y rendir cuentas. Ahí estará el verdadero centro y peso específico del SNEE para probar si será posible garantizar la calidad de los servicios educativos que ofrece el Estado, que es su gran mandato constitucional.

### A manera de conclusión

Una pretensión fundamental de la estrategia de desarrollo de la PNEE y del SNEE es recomponer, a través de la evaluación, las bases de un federalismo cooperativo. Por razones técnicas y por justificaciones de índole política y de estrategia institucional, no puede buscarse garantizar el derecho constitucional a una educación de calidad para todos solo desde las esferas centrales. No se puede garantizar un derecho constitucional del siglo XXI con un modelo institucional de gestión del siglo XIX. Se trata, por supuesto, de un federalismo cooperativo que implica articular esquemas de descentralización integrativa que permita romper con el aislamiento y la unilateralidad, fortalecido con modelos de gobernanza y relaciones intergubernamentales horizontales y de máxima cooperación. Todo ello fundamentado en el fortalecimiento de capacidades locales, técnicas, organizativas, políticas, financieras y, por que no señalarlo, de autorregulación, transparencia y rendición de cuentas.

La activación de la evaluación como sistema aunado a los mecanismos distributivos de participación social y gobernabilidad democrática genera oportunidades extraordinarias para refundar nuestro federalismo educativo, sobre la inercia de la descentralización centralizada y las relaciones intergubernamentales verticales e impositivas.

Los criterios orientadores, vale decir, principios sustantivos de la estrategia PNEE-SNEE han sido claros. Al establecer como centro de la propuesta el vínculo estrecho entre evaluación y mejora no sólo se ha pretendido construir proyecto, sino, antes que todo, generar un movimiento e impulsar una nueva cultura. La estrategia ha sido nítida: teniendo la capacidad técnica y la fuerza de la evidencia

por delante —que constituye el sentido y la misión del INEE—, se ha subrayado el reconocimiento de la necesidades y realidades locales; el respeto y la cordialidad; la necesidad de compartir capacidades y experiencias; fortalecer la asistencia técnica y el acompañamiento con asiduidad; empoderar y fortalecer a los equipos técnicos locales; romper con la imposición y acatamiento de órdenes aunque eso no sustituya a la capacidad de dirección; crear conciencia de los logros graduales, avanzar en procesos de apropiación, fomentar diálogos informados entre los equipos técnicos y los tomadores de decisión; reconocer el ensayo y el error como método de trabajo, y fomentar la capacidad auto correctiva.

Lo anterior ha inspirado, a veces de manera explícita y otras de forma tácita, las acciones emprendidas y los resultados obtenidos en los últimos tres años de trabajo sobre la construcción de la PNEE y la organización y funcionamiento del SNEE a partir de los trabajos realizados en torno a los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa. Con la próxima integración de los proyectos de evaluación y las acciones de fortalecimiento institucional en el Programa de Mediano Plazo del SNEE 2016-2020 el INEE y las autoridades educativas federal y locales habrán de demostrar su efectividad institucional para instalar desde ahora los dispositivos de lo que en el mediano plazo toda la sociedad demandará con creces: la mejora efectiva de la educación y de la calidad de sus resultados. €

- <sup>1</sup> Debido al continuo trabajo de análisis y organización de los PROEME, los valores señalados en la gráfica pueden variar ligeramente.
- <sup>2</sup> La lógica de formulación de los PEEME, incorpora tres elementos centrales: *i*) una metodología de construcción que parta de la identificación de problemas educativos en términos de brecha y desigualdad, la identificación de sus causas críticas y la identificación de necesidades de evaluación, asociadas al problema y sus causas críticas; *ii*) definición de proyectos de evaluación y mejora que precisen su impacto a largo y mediano plazo; así como *iii*) garantizar la viabilidad política de los mismos.

## Referencias

- Agranoff, R. y Beryl A. (2014). *Radin Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: The Basis for*

*Contemporary Intergovernmental Relationships*. ASPA 2014 Conference.

Aguilar L.F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 39. Caracas.

\_\_\_\_\_ (2010). *El gobierno del gobierno*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Banting, K. (2005). Canada: Nation-building in a federal welfare state. En H. Obinger, S. Leibfried, & F. G. Castles, *Canada: Nation-building in a* (págs. 89-137). Cambridge: Cambridge University Press.

De Carreras, F. (2015). El Federalismo realmente existe. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 331-338.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (actualizada 2016)

González Block, M.A. (1991). Descentralización, integración y principios de vinculación en las relaciones centro-locales, *Estudios Sociológicos*, Vol. 9, No. 27, pp. 439-461

Hueglin, T. (2013). *Treaty federalism as a model of policy making: Comparing Canada and the European Union*. Canadian Public Administration, 185-202.

Kyriacou, A. P., Muinelo-Gallo, L. & Roca-Sagalés, O. (2013). Fiscal decentralization and regional disparities: The importance of good governance. *Papers in Regional Science*, 89-107.

Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación – LINEE (2013)

Martínez Nogueira, R. (2007). “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales”. En J. Cortázar (ed.), *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington: BID.

Murphy, S. L. & Mahin, M. J. (2015). *Constitutional impediments to decentralization in the world's largest federal country*. Duke Journal of Comparative & International Law, 79-139.

Segnestam, Persson, Nilsson y Arvidsson (2002). *Country Environment Analysis, A Review of International Experience*. Stockholm: Environment Institute, Draft.

The World Bank. (13 de 10 de 2016). *Decentralization & Subnational Regional Economics*. Obtenido de: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>

Wright, D. (1988). *Understanding intergovernmental relations*. Pacific Grove, CA: Brooks Cole Publishing.

Zhurabekova, H. M. (2010). *The Concept of “Decentralization” and its Various Interpretations*. Russian Federation European Researcher, 462-467.

# 8

## IMÁGENES

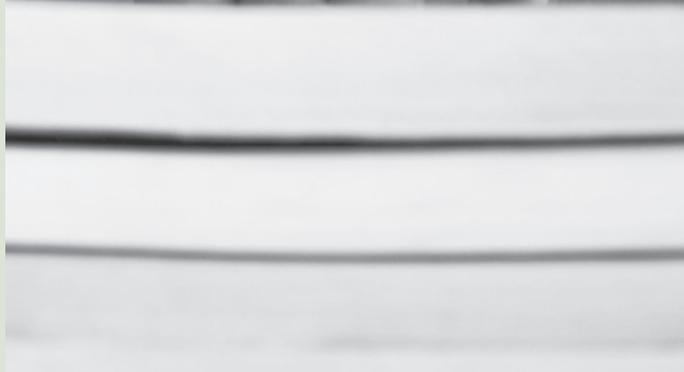


**Alumno:** “Evaluar a los maestros es necesario para ver si tienen la capacidad y si dan bien las clases, y a los jóvenes para ver si han aprendido lo que dicen sus maestros”. Adrián Duño Nandho, 13 años, estudiante de telesecundaria (Hidalgo).



### Ocho actores que intervienen en la evaluación y mejora

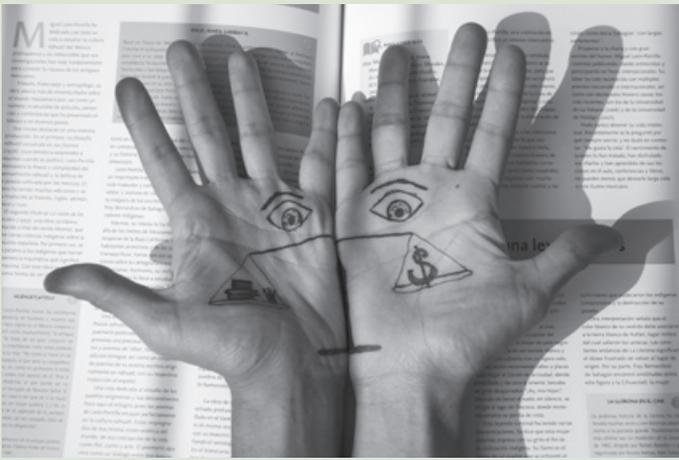
Todos tenemos un papel que cumplir frente a la educación y su evaluación. Por ello, presentamos ocho opiniones que ejemplifican el crisol de nuestro Sistema Educativo Nacional.



**Autoridades educativas federales y locales:** “Debemos trabajar desde las bases —las entidades federativas, los alumnos, los profesores, la ciudadanía— y, a partir de eso, empezar a reconstruir”. Guadalupe Cú Balán, coordinador estatal de Evaluación (Campeche).



**Centro escolar:** “No son los mismos requerimientos en la escuela de Yucatán que en la de Chihuahua. De acuerdo con las necesidades se deben plantear los programas y trabajar en la autonomía de las escuelas”. Consuelo Mendoza, presidenta de la Unión Nacional de Padres de Familia (Ciudad de México).



**Directivo:** “Me ha servido mucho trabajar en colegiado. Involucro a la comunidad escolar y a las familias, pero para tenerlos de tu lado se necesita mucho trabajo”. María Soledad López Moreno, directora de escuela primaria (Nuevo León).



**Docente:** “Yo fui maestra multigrado y vivía en una casa para el maestro; me daban la compensación de arraigo a la educación rural. Entiendo a los maestros porque yo lo sufrí en carne propia”. Edith Chavira Campos, directora de Educación Primaria (Baja California).



**Organizaciones de la sociedad civil:** “La participación social involucra a líderes de opinión, empresarios, familias, docentes, directivos y autoridades. Hacer una educación diferente exige mucho de todos”. José Ignacio Solano Rodríguez, director general de la consultoría Genera Educación (Puebla).



**Familia:** “Lo que tenemos que hacer es dar a los niños espacios adecuados para sus trabajos, medios digitales para sus tareas, buena alimentación y horas de descanso”. Claudia Guadalupe Huante, madre de familia (Guerrero).



**Supervisor:** “La calidad educativa implica que nosotros como supervisores debemos estar en el escenario de las escuelas”. Leonor Elizabeth Sibaja Domínguez, supervisora de preescolar (Chiapas).

¿Cómo dar cumplimiento al derecho a una educación de calidad? A tres años de la Reforma Educativa y de la mano de las autoridades educativas federales y estatales, el INEE propone una ruta a partir de la construcción de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), cuyo referente es la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE). Éste es el balance del camino trazado a través del diálogo y la evaluación.

### Inicia la ruta

**2013. Se decreta la Reforma Educativa.** El artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) otorga al Estado mexicano la responsabilidad de ser garante de la calidad en la educación obligatoria de manera que “los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”. Así, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)<sup>1</sup> y se asigna su coordinación al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).<sup>2</sup>

**2014-2015. INEE autónomo.** Con la encomienda del artículo 17° de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) y con la participación de la autoridad educativa federal y las locales, a través de las Reuniones Regionales,<sup>3</sup> se construyó, bajo la coordinación del INEE ya en plena autonomía, el Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (DR PNEE), sostenido por siete ejes, cinco principales y dos transversales. La misión es contribuir a que el Estado mexicano garantice una educación de calidad con equidad para todos los niños y adolescentes que habitan el país. El DR PNEE es presentado a la Conferencia del SNEE en octubre 2015, y aprobado por acuerdo de la Junta de Gobierno del INEE el 26 de noviembre del mismo año.<sup>4</sup>

## TRES AÑOS, 32 PROGRAMAS ESTATALES DE EVALUACIÓN Y MEJORA EDUCATIVA: BALANCE 2016

**2015-2016.** Representantes de las autoridades educativas locales en educación básica y media superior de las 32 entidades federativas inician la elaboración de los PEEME,<sup>5</sup> bajo una metodología desarrollada por el INEE, que considera cuatro etapas: 1) diagnóstico (problematización); 2) propósitos y proyectos; 3) acciones y metas, y 4) cronogramas e indicadores. Este camino permitió la formulación de los Proyectos de Evaluación y Mejora Educativa (PROEME).<sup>6</sup>

### Resultados en 2016

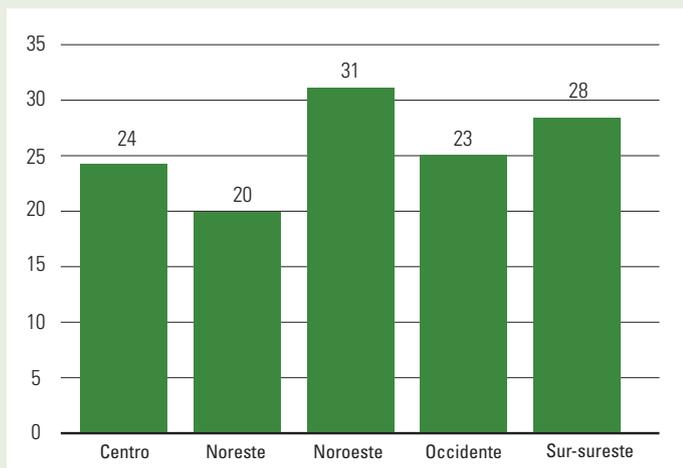
Cuando está por culminarse la elaboración del Programa de Mediano Plazo del SNEE 2016-2020, se han diseñado 32 PEEME, correspondientes a las 32 entidades, de los cuales se desprenden 126 PROEME. En promedio, cada una de las regiones de trabajo planteó 25 proyectos (gráfica 1).

**Tabla 1. Organización de las entidades por regiones**

<b>Región centro:</b> Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF), Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala.
<b>Región noreste:</b> Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas.
<b>Región noroeste:</b> Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa, Sonora.
<b>Región occidente:</b> Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Zacatecas.
<b>Región sur-sureste:</b> Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán.

La mayoría de los PROEME se enfocan en educación básica, en menor medida en educación media superior y una décima parte de los proyectos abarcan ambos tipos educativos de la educación obligatoria.

**Gráfica 1. Distribución de PROEME por región<sup>7</sup>**



Fuente: Dirección General para la Coordinación del SNEE (DGC SNEE). INEE, 2016.

De acuerdo con el diagnóstico y necesidades de atención educativa de cada entidad, los PROEME se han clasificado en tres tipos (ver imagen 1):

**PROEME TIPO A:** Planteamiento de un nuevo ejercicio de evaluación o reformulación de alguno de los ya existentes, a fin de indagar sobre las causas de las brechas educativas que se presentan en la entidad.

**PROEME TIPO B:** Definición de estrategias de difusión y uso efectivo de los resultados de evaluaciones existentes que puedan orientar la mejora educativa.

**PROEME TIPO C:** Diseño de estrategias de intervención de mejora, orientadas a la reducción de brechas educativas.

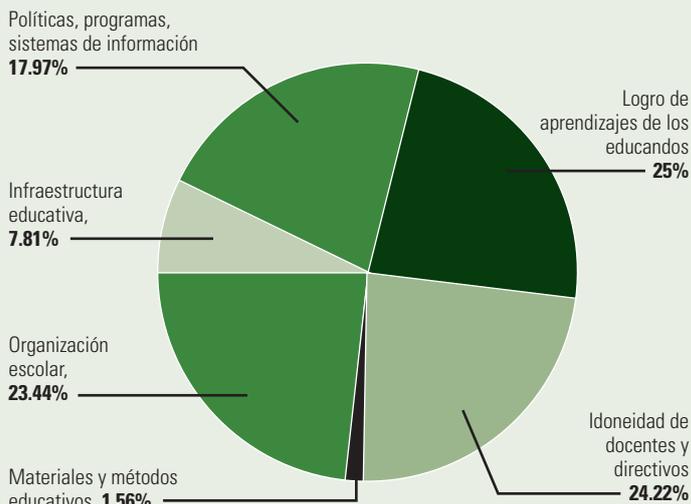
Nuevos ejercicios de evaluación son planteados en 65% de los PROEME, casi 25% se enfocan en acciones de uso y difusión de resultados, y 10% diseñarán alguna intervención para la mejora.

**PROEME y ámbitos de mejora**

De acuerdo con el artículo tercero constitucional, citado anteriormente: “el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria”, así, desde esta perspectiva, los PROEME se clasifican en función del ámbito de mejora para el cual fueron diseñados (gráfica 2).

El análisis desde este punto de vista destaca que las entidades están más interesadas en incidir en el logro de aprendizajes de los educandos, en la idoneidad de docentes y directivos y en la organización escolar. Otro de los aspectos de mejora que es de gran interés para los estados y que ha surgido como un elemento de innovación, son los ejercicios de evaluación de las políticas, programas, sistemas de información e instituciones. En menor medida, se realizarán ejercicios de evaluación de la infraestructura educativa, y para los materiales y métodos educativos.

**Gráfica 2. Tipos de PROEME, de acuerdo con el artículo tercero de la CPEUM<sup>8</sup>**



Fuente: DGC SNEE. INEE, 2016.

**Imagen 1. Tipos de PROEME**

	EVALUACIÓN	DIFUSIÓN Y USO DE RESULTADOS	INTERVENCIÓN
PROEME A	Nueva evaluación	Difusión y uso de resultados de la evaluación	Intervención
PROEME B	Evaluación existente	Difusión y uso de resultados de la evaluación	Intervención
PROEME C	Fundamento de la evaluación	Fundamento de uso y mejora	Intervención

Fuente: DGC SNEE. INEE, 2016.

## Una mirada externa

Néstor López, investigador del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPÉ UNESCO), sede regional Buenos Aires, y consejero técnico del Comité de Evaluación y Políticas Educativas del INEE, señala el valor de la estrategia de elaboración de los PEEME en el marco de la PNEE por:

- la red que genera entre los equipos técnicos de las diferentes entidades federativas,
- el fortalecimiento de capacidades que resulta de la construcción de las agendas locales de evaluación y,
- la consolidación de indicadores que serán fundamentales para el monitoreo de la situación educativa de México.

Desde su perspectiva, éste es un ejemplo del tipo de articulación que debe darse entre una entidad nacional y los equipos técnicos de los gobiernos locales, a fin de avanzar hacia una política nacional sensible a las particularidades de cada estado, y respetuosa de las agendas locales de política educativa.

## A mitad de camino: 2016-2018

Para el INEE, contar con un marco normativo no es condición suficiente para garantizar el cumplimiento del derecho a una educación de calidad, tampoco lo es la evaluación por sí misma. La definición de los PEEME y PROEME en las 32 entidades federativas significó un ejercicio federalista novedoso, pero también un paso adelante en el reconocimiento de brechas educativas, en su incorporación dentro de la agenda de política educativa en los niveles local y federal, y en la puesta en marcha de proyectos cuyo objetivo es reducir las diferencias e incidir directamente en la mejora de la educación.

El reto no es menor hacia el 2020, los PEEME estarán acompañados de un sistema de monitoreo y seguimiento a las metas establecidas en los PROEME. Se trata de un engranaje de seguimiento que evidenciará cuánto se está avanzando y qué falta para cumplir con la responsabilidad de una educación equitativa, pertinente y de calidad. Su ruta quedará señalada, “claramente”, en el Programa de Mediano Plazo del SNEE 2016-2020.

- <sup>1</sup> Definido normativamente como “un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyen al cumplimiento de sus fines, con el objeto de contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y por los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios” (LINEE, artículos 10° y 11°).
- <sup>2</sup> El Instituto tendrá por objeto coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, así como evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en lo que se refiere a la educación básica y a la educación media superior, tanto pública como privada, en todas sus modalidades y servicios. (Artículo 25o, LINEE. Nueva Ley DOF 11-09-2013).
- <sup>3</sup> La representación regional en las Reuniones Regionales se ha desarrollado con base en los Lineamientos para la organización y funcionamiento de la Conferencia del SNEE: región centro, noroeste, occidente y sur-sureste.
- <sup>4</sup> El 26 de noviembre de 2015, mediante acuerdo SOJG/11-15/12, R la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación aprobó y publicó el Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación.
- <sup>5</sup> Pueden entenderse como instrumentos de planeación para el análisis, definición y orientación de las acciones de evaluación y mejora educativa en la educación obligatoria.
- <sup>6</sup> Cada PROEME cuenta con propósitos, metas, acciones, cronogramas de implementación e indicadores de seguimiento, proyectados hacia el 2020.
- <sup>7 y 8</sup> Debido al continuo trabajo de análisis y organización de los PROEME, los valores señalados en la gráfica pueden variar ligeramente.

### Conozca más sobre la PNEE:



Consulte las anteriores ediciones de la *Carta Náutica* en la *Gaceta* No. 4 y 5 en su blog: <http://www.inee.edu.mx/index.php/blog-de-la-gaceta/>



Lea el *Suplemento especial para la toma de decisiones: El SNEE y la Política Nacional de Evaluación de la Educación. Avances y perspectivas*, en el micrositio de la PNEE: <https://goo.gl/xXMrMI>

**¿Por qué este tema?**

En México, 1 327 388 alumnos asisten a primarias multigrado. Sólo los cursos comunitarios que imparte el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) están diseñados para trabajar con este tipo educativo. En Cuba, Colombia, Finlandia y Francia, países con un amplio sistema de acompañamiento, no hay diferencias en los logros académicos entre alumnos de escuelas multigrado y regulares (INEE, 2015).

**Las escuelas multigrado:**

Por años han estado imposibilitadas para ofrecer servicios educativos de calidad. Se concentran en localidades rurales de alta o muy alta marginación, comunidades indígenas y con población de jornaleros agrícolas migrantes (INEE, 2015).

**Prioridad:**

Es urgente el diseño de una política educativa que impulse el desarrollo de una estrategia integral y sistemática para la educación multigrado en México (INEE, 2015).

**Federalismo en acto:**

En un ejercicio inédito, las entidades federativas mexicanas, acompañadas por el INEE, CONAFE y el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), han diseñado un Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa de Escuelas Multigrado.

A partir de este reporte especial, la **Gaceta** abre espacios a otras formas narrativas para hablar de evaluación:

De entre los trabajos más innovadores en el marco de la Política Nacional de Evaluación de la Educación desarrollados en 2016, destaca el Grupo de Trabajo de Escuelas Multigrado. **Aquí su voz y propuesta en el reportaje** *De lo local hacia lo federal: la construcción inédita de una política de evaluación para el multigrado en México.*

La Red Temática de Investigación de Educación Rural, que reúne a 30 miembros de 17 entidades federativas, es la única en México que tiene a la escuela multigrado como uno de sus centros de interés. **Diego Juárez Bolaños**, investigador del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana, y **responsable técnico de la Red**, **aborda el tema en su artículo** *Atención a la diversidad a través de las escuelas multigrado.*

Desde hace ocho años, en el sureste de nuestro país, florece un espacio de aprendizaje, donde la voz de los ancianos vale lo mismo que la de los maestros. Los alumnos mayores guían a los chicos, y las aulas refieren a los saberes de la comunidad: el Centro de las Artes Indígenas. **Jay Griffiths**, escritora británica, **cuenta la historia en su crónica** *Educados en la naturaleza: una experiencia multigrado en la sierra veracruzana.*

## De lo local hacia lo federal: la construcción inédita de una política de evaluación para el multigrado en México

En mayo de 2016, en la Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, **Héctor Eduardo Vela Valenzuela**, hoy exsecretario de Educación de Durango, puso en la mesa el tema de las escuelas multigrado. Varios titulares educativos lo secundaron y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) los apoyó. Hoy, 29 entidades proponen a la federación el Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa de Escuelas Multigrado (PRONAEME). Este reportaje narra la historia.

### Multigrado antes del PRONAEME

—Desde la Secretaría de Educación Pública (SEP) no ha habido experiencias de atención a multigrado, al menos durante diez años —comenta Diego Juárez Bolaños, investigador del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana y responsable técnico de la Red Temática de Investigación de Educación Rural (RIER), un grupo de trabajo de 30 miembros de 17 entidades del país, que decidió sumarse a la tarea—.<sup>1</sup> Eso ha generado en algunos estados iniciativas y áreas de atención a lo rural y al multigrado en particular, lo que ha implicado el diseño de materiales o programas. Por ejemplo, uno que está inspirado en la Escuela Nueva colombiana, retomada por Puebla en los últimos años. Tanto se ha diluido el tema, que en las reglas de operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE) de la



SEP de este año, ya ni siquiera aparece multigrado. Es terrible. La última propuesta relevante que hizo la federación a través de la SEP para atender este rubro se llamó *Educación Multigrado 05*, en el 2005. Desde ese año el multigrado ha estado olvidado por la Secretaría.

El propio Juárez Bolaños abunda:

—Hay que pensar que el multigrado no tendría que ser una carencia, sino una oportunidad. Me gusta decir que no hay un modelo multigrado, sino muchos. Lo importante sería pensar en estrategias, metodologías, materiales, rincones de trabajo y proyectos a partir del contexto en el que esté inserta la escuela rural; que cada maestro pudiera decidir qué es lo más pertinente para sus alumnos, porque no es lo mismo atender una escuela rural en el Estado de México que una escuela de niños jornaleros migrantes en Sinaloa o una escuela indígena en La Huasteca Potosina. El multigrado te permite esa flexibilidad, pero al mismo tiempo es necesario ser rigurosos y metódicos; tiene que ser un proceso reflexionado. Se trata de una estrategia implementada y comprobada, no solamente en México, sino en muchos países.

### **Nacimiento del PRONAEME**

En junio de 2016, el INEE instaló un grupo de trabajo con la finalidad de atender la problemática de las escuelas multigrado en México, y proponer, así, rutas de evaluación y mejora educativa para las 43 665 escuelas primarias multigrado, que representan 44% del total nacional.<sup>2</sup>

—La aportación, tan rica y profesional de los enlaces de cada estado, es el aprendizaje que deja el trabajo en este grupo —señala su coordinador general, Héctor Vela Valenzuela, hoy exsecretario de Educación del estado de Durango, quien, en un ejercicio inédito para la historia de la construcción de la política educativa en México, coordina el trabajo de cinco grupos apoyados por el INEE para sacar adelante una propuesta de mejora educativa con base en la evaluación que, desde las entidades, será presentada a la federación.

A partir de los antecedentes de olvido sobre el tema, Juárez Bolaños dimensiona la importancia de esta iniciativa:

—Este grupo de trabajo impulsado por el INEE es definitivamente la iniciativa más importante de atención a multigrado en la última década. Ahora hay que darle continuidad al grupo y que sus propuestas se vean plasmadas realmente en acciones. Dado que nuestro objetivo es que

mejore la educación en multigrado, el reto es que esto se vea aterrizado en políticas educativas de atención a esta modalidad.

Como explica Vela Valenzuela:

—Se trata de una construcción al revés, contraria a la usual. No es la federación quien dicta a las entidades, sino éstas quienes, a partir de su realidad local, analizan, discuten, diagnostican y definen qué necesitan para mejorar, en este caso en particular, las escuelas multigrado. Esto significó un trabajo local muy importante y representa el sentir de los maestros de la provincia, por lo que será crucial que, una vez consolidada la propuesta, sea tomada en cuenta por la federación. Es por ello que se tiene la intención de llevarla a la Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) para la aprobación correspondiente con el objetivo de que este Proyecto para las Escuelas Multigrado forme parte del Proyecto de Mediano Plazo del SNEE 2016-2020. Sé perfectamente que los tiempos que vivimos hoy ameritan una manera de trabajar como la actual. Sin embargo, con el tiempo se debe generar una política de descentralización de funciones, de recursos y, sobre todo, de toma de decisiones. En ese sentido, sin duda alguna es importante que existan ciertos márgenes de libertad que tengan que ver con los planteamientos locales y regionales. En temas de federalismo es importante avanzar más.

### **Panorama actual**

—El principal reto en este momento es crear una conciencia nacional para atender a las escuelas multigrado —dice Vela Valenzuela— considerando que ahí están los niños más vulnerables del país. Esto es algo que ya se logró, ya que la voluntad política y profesional de la mayoría de los secretarios de Educación dio como resultado la integración de este grupo, a iniciativa del INEE, en el que trabajamos un proyecto de evaluación y mejora. Una de las grandes conclusiones es la necesidad de hacer las cosas diferente. El currículo no lo podemos utilizar de la misma manera que en la escuela regular, entonces hay que hacer una adecuación para lograr planeaciones didácticas apropiadas. Los materiales educativos y la estructura ocupacional también deben ser distintos. Si hablamos —y es un precepto constitucional— de dar educación de calidad a todos los mexicanos, en multigrado vemos brechas y rezagos importantes. Entonces, aunque pareciera una

utopía, se trata de empezar a trabajar para lograr que la educación que reciben los niños de la sierra o los de la zona indígena, sea de la misma calidad que la de los niños de la capital.

—Lo primero es que tiene que haber un responsable directo en la SEP —insiste Diego Juárez—. Se tiene que volver a crear un área específica de atención a lo rural y al multigrado en la Secretaría; eso no sólo implica un departamento, sino un plan de trabajo, un diagnóstico. Segundo, no propugnamos volver a centralizar, sino que esa área funcione como ente de apoyo hacia las entidades que atienden el multigrado, entendiendo que varios estados ya tienen sus iniciativas. Sería fortalecer los programas y a los grupos estatales e impulsar a los estados donde no existen. El siguiente punto se relaciona con la evaluación. A pesar de todas las evaluaciones que se han hecho y aún con la solidez del SNEE, todavía existen algunos claroscuros, en particular, con el multigrado. Ya tenemos el diagnóstico incluso a nivel escuela, a nivel de aprendizajes, pero hay otros elementos. El censo que hizo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el 2013 nos ayudó a verificar temas de infraestructura que podemos diferenciar para el multigrado, pero no así en todas las áreas. Por ejemplo, nadie sabe cuántos supervisores o asesores técnico-pedagógicos atienden escuelas multigrado en México. Hace falta información. Sobre aprendizajes de los alumnos e infraestructura de escuelas, hay estimaciones, pero no sabemos plenamente qué está pasando. Otro elemento sería evaluar y conocer aquello sobre lo cual no tenemos suficiente información, y entonces, construir lo que estamos tratando de hacer aquí: un proyecto nacional, estatal y municipal de atención a esta modalidad.

### Organización

Héctor Vela Valenzuela cuenta que el esquema funcional del PRONAEME partió de un grupo de trabajo interno formado por funcionarios de las secretarías de educación de los estados:

—De manera natural se fueron sumando instituciones que coadyuvaron a que la labor tuviera mayor sustento, como el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Lo verdaderamente rico de este proceso es que se nutre con la aportación de especialistas, de maestros

que están todos los días en la línea de fuego. Cada estado tiene propuestas que se discutieron en las regiones, mediante procesos de consulta. En Durango, por ejemplo, se generaron encuestas con 250 supervisores y una en línea para maestros. Es decir, se estableció una metodología de trabajo para que las aportaciones de una enorme cantidad de gente nos permitieran diseñar esta propuesta que hoy se presenta como el primer borrador del PRONAEME para multigrado.

Así, las entidades, organizadas por regiones, trabajaron en subgrupos con las siguientes temáticas: 1) Supervisión y asesoría técnico-pedagógica; 2) Gestión y organización escolar; 3) Infraestructura y equipamiento; 4) Currículo, materiales y prácticas educativas; y 5) Formación inicial y continua de docentes.

Además, se han sumado otras instancias como la Dirección General de Educación Indígena de la SEP, la RIER y el INEE, a través de la Unidad de Normatividad y Política Educativa, que ha coordinado el trabajo general.

Guadalupe Alonso, subdirectora de Inclusión Social, y Cesari Rico Galeana, subdirector de Secundaria Comunitaria, ambos del CONAFE, cuentan:

—Para CONAFE es muy importante este tema —dice Cesari Rico—, ya que se inició hace 45 años, nace trabajando con grupos multigrado. Es su naturaleza. No hay otra modalidad que no sea grupos multigrado. Desde entonces se ha enfrentado a la necesidad de encontrar todos los aspectos técnico-pedagógicos, operativos, logísticos y de infraestructura. A lo largo de estos años, la SEP ha llevado a cabo algunos estudios, pero no suficientes como para atender esta necesidad. Entonces el CONAFE está muy contento de que hayan abierto esta posibilidad del PRONAEME de escuelas multigrado.

—Yo añadiría que también es una cuestión de equidad —dice Guadalupe Alonso—. Finalmente, el CONAFE llega a los lugares más aislados que tiene el país, donde el sistema educativo no da servicio. Y, sin embargo, a pesar de esa importancia, a veces somos invisibles; no recibimos, por ejemplo, beneficios de programas que tiene la federación. Así, la oportunidad que tenemos de formar parte del PRONAEME es muy importante en términos de poder ser beneficiados en todo lo que ofrece el sistema nacional. Ha sido muy interesante participar y muy grato también porque, finalmente, se está contribuyendo a la formación de cuadros técnicos en lo local y estatal.

## Grupos de trabajo

### Región centro: Supervisión y asesoría técnico-pedagógica

Este grupo se integra por autoridades de Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

Lucero Nava Bolaños, encargada de despacho de la Subsecretaría de Educación Obligatoria del estado de Puebla y coordinadora de la región centro, grupo de Supervisión y asesoría técnico-pedagógica, señala:

—Tenemos que generar en un esfuerzo nacional sin precedentes porque son muchas escuelas multigrado. Debemos establecer un modelo que atienda la diversidad de manera pertinente y facilite la gestión de los maestros, porque los abrumamos con trámites como si tuvieran un subdirector y una secretaria. Son escuelas que cumplen una función social muy importante. Tenemos que reconocer que puede ser una modalidad de mucho éxito si le damos todo el andamiaje adecuado. En este marco, el primer reto es generar un modelo de adaptación curricular y didáctico de organización de la escuela multigrado. El siguiente es reforzar los equipos de asesoría y supervisión para que los docentes se sientan acompañados, tengan la mejor orientación y empiecen a trabajar una definición de la pedagogía del multigrado, que es maravillosa, porque los niños ganan mucho, pero no hemos logrado identificar sus aprendizajes en dicho contexto. No podemos cerrar los ojos a la verdad sobre esos niños. Quisiéramos ofrecerles otras soluciones, pero en este momento el país no las tiene. No podemos llevar una escuela de organización completa a cada comunidad de todas las localidades. Es una realidad que tenemos que resolver.

### Gestión y organización escolar

Elva Salazar Rangel es coordinadora de la región noreste, grupo de Gestión y organización escolar, y asesora académica en la Secretaría de Educación del estado de Durango. Este grupo se integra por miembros de Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas.

Salazar Rangel enumera distintos retos en este rubro:

—Una de las necesidades de evaluación que identificamos es el uso eficiente del tiempo. Estamos planteando evaluar cómo es la organización en la escuela y qué tiempo dedica el maestro a cada una de las actividades de la organización. A esto podrían ser añadidas las condiciones

Se trata de una construcción al revés, contraria a la usual. No es la federación quien dicta a las entidades, sino éstas quienes, a partir de su realidad local, analizan, discuten, diagnostican y definen qué necesitan para mejorar, en este caso en particular, las escuelas multigrado.

en las que se desempeña. En cuanto a la supervisión, se propone evaluar su eficacia en escuelas multigrado. En la infraestructura ocupacional, el problema en términos de brecha son las oportunidades para el desarrollo integral del niño. Queremos evaluar qué condiciones permiten desarrollarlo de manera integral.

### Infraestructura y equipamiento

Edith Chavira Campos es coordinadora de la región noroeste, grupo de Infraestructura y equipamiento, al cual pertenecen Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora, y de manera voluntaria, también se han sumado CONAFE e INIFED.

Chavira Campos dirige la educación primaria en Baja California y es responsable del PIEE SEP y de atención a jornaleros migrantes. Expresa:

—La situación de multigrado es súper compleja, no sólo en cuanto a equipamiento. Además de que los niños están dispersos en sus comunidades, asisten a una escuela que no reúne las condiciones para que se realice el proceso de enseñanza-aprendizaje. El docente está tan vulnerable como el niño. Las políticas públicas no promueven condiciones óptimas. Nuestras escuelas no tienen luz, ni agua, ni los servicios básicos. A veces, la escuela se instala en

las comunidades pequeñas en donde hay cuatro o cinco niños, pero en la rancharía que está a dos kilómetros hay otro niño, el que tiene que caminar dos horas para llegar. Así que se reúnen en esa escuela multigrado, pero la escuela no los arropa, no los abraza ni les dice: “Mira, aquí vas a estar tres, cuatro horas y vamos a ayudar a que, de alguna manera, te estés contento y sientas tuyos los espacios”.

La misma funcionaria desglosa:

—Otro reto es el tema de las condiciones físicas de las aulas en las que el servicio se implementa. A veces hay aulas, a veces no. A veces hay mobiliario, otras ni siquiera tienen dónde sentarse. La gran brecha digital también es importante; no hay conexión a internet, no hay luz.

Melissa Sánchez Martínez, coordinadora técnica del INIFED, dice:

—Desde 1944 contamos con este organismo especializado, antes llamado Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y nos rige la Ley General de Infraestructura Física Educativa (2008). En América Latina no existe ningún otro instituto como éste, dedicado especialmente a la infraestructura física educativa. Somos especialistas y pioneros. Nosotros ya habíamos advertido que muchas escuelas multigrado están asentadas de forma irregular, es decir, no tienen el título de propiedad. Difícilmente algún programa de infraestructura podrá llegar a ellas porque no podemos invertir, ni la federación ni los estados, en un terreno que no es público. Para solucionarlo tendría que hacerse una reforma legislativa; mientras tanto, se pueden hacer otras acciones. Una de ellas es ir con las autoridades municipales para proponerles que donen terrenos con las características adecuadas para establecer de forma regular las escuelas que no tengan título de propiedad o hacer las gestiones legales necesarias para que en los ejidos les cedan los terrenos. A las escuelas regularizadas son a las que, generalmente, les llega el recurso, y éstas están en muy buenas condiciones. El asunto es que las que están en forma irregular son las que no se pueden apoyar y cuya infraestructura es más carente. Estamos elaborando un prediagnóstico. No existe un diagnóstico completo, real, actualizado, sobre las escuelas multigrado que nos permita saber las condiciones generales que ayuden a tomar decisiones y saber cuáles son las problemáticas prioritarias. Hoy no sabemos cuántas escuelas están en situación irregular y cuántas regularizadas; los estados no cuentan con la información. Nosotros les

Es terrible. La última propuesta relevante que hizo la federación a través de la SEP para atender este rubro se llamó *Educación Multigrado 05*, en el 2005. Desde ese año el multigrado estaba olvidado de las administraciones de la Secretaría.

estamos poniendo a disposición una cédula para saber el estatus de la infraestructura, además de abrirles un módulo del sistema que les permita tener un análisis con datos sobre ésta. Es muy importante tener un diagnóstico de la infraestructura de multigrado para tomar decisiones enfocadas a reducir la brecha de desigualdad. El mejor igualador social es la educación.

### **Currículo, materiales y prácticas educativas**

En este rubro, dice Cesari Rico:

—El primer desafío es que no existe desde el plan de estudios nacional una propuesta de currículo para el multigrado. Lo que se ha hecho históricamente es tratar de ajustar la propuesta curricular de escuela unigrado. Eso ha traído como consecuencia que un solo profesor, en nuestro caso un solo Líder para la Educación Comunitaria (LEC), se vea obligado a enseñar todas las materias de todos los grados que están bajo su cargo. Al no haber esa propuesta curricular de los contenidos básicos ni de cómo trabajarlos de manera integral en temas unificadores, se ha producido un problema muy serio porque es muy difícil capacitar a una persona para estas diversidades. Entonces, encontramos variedad de formas de atender el multigrado.

Alejandro Ávalos Rincón es coordinador de la región occidente y director de Programas de Apoyo a la Equidad Educativa en la Secretaría de Educación de Guanajuato (SEG) de la Dirección General de Educación Básica. Este



Fuente: INEE (2015). *Panorama Educativo de México 2014. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior.* México.

grupo, que aborda Currículo, materiales y prácticas educativas, incluye a Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Querétaro. Ávalos Rincón comenta:

—Es muy importante acompañar a los maestros en este proceso de evaluación para que conozcan la cultura de la que proviene cada uno de sus niños y cómo podemos construir juntos aprendizajes de trascendencia para su vida. Es necesario que se desarrolle un planteamiento curricular específico para las escuelas multigrado y, a su vez, que se generen materiales y recursos de apoyo respetando la cultura de cada comunidad, porque ya no son sólo rurales, también hay urbanas. Otro reto es que se reconozca la aportación pedagógica que hacen los maestros al planteamiento curricular nacional. Finalmente, se requiere compartir entre maestros y generar espacios para discutir y replantear la propuesta curricular. Es importante que no dejemos solos a los docentes multigrado; que cuenten con un acompañamiento técnico-pedagógico. Ellos tienen iniciativas y estrategias y aplican procesos metodológicos que

pueden ir ajustando a las características de los niños. También es necesario lograr la mejor ubicación de maestros. Que la estructura ocupacional de las escuelas multigrado no considere maestros unitarios, sino uno que atienda primero y segundo grados, y otro que atienda tercero, cuarto, quinto y sexto. Tendríamos que hacer un gran esfuerzo institucional para tener escuelas con docentes que se focalicen en la lecto-escritura y las matemáticas en el primer ciclo. Lo que estamos proponiendo es que las escuelas unitarias se conviertan en bidocentes, lo que significa la modificación de la estructura ocupacional y una revisión específica desde todas las áreas de la SEP.

Al respecto, dice Cesari Rico:

—CONAFE tiene una apuesta muy importante, innovadora. Es verdaderamente revolucionaria en cierto aspecto, y es preguntarnos si podrá existir un modelo educativo sin grados. Es decir, tener en un espacio educativo a todos los alumnos, pero no separados por grados, sino trabajando los mismos temas a niveles distintos de profundidad, según

la posibilidad de cada estudiante. Hemos visto niños que tienen cierta edad cronológica pero una capacidad mental más avanzada, y entonces alguien les dice: “No, tú no puedes aprender esto todavía porque lo vas a ver después. Espérate”. Y hay casos en los que un niño que ya debería saber algo por su edad cronológica escucha al maestro decirle: “Pues esto ya lo debes saber, seguimos”. En ambos casos, se descuida el principio fundamental de desarrollo individual.

### Formación inicial y continua de docentes

Esmeralda del Rocío Vera Ibáñez coordina la región sur-sureste y el trabajo sobre Formación inicial y continua de docentes; es directora del Sistema de Información Estadística en la Secretaría de Educación de Tabasco, que junto con Campeche se responsabiliza de este tema. En el grupo se ubican las entidades de Campeche, Chiapas, Guerrero, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Vera Ibáñez comenta su perspectiva sobre la creación de este grupo:

—Me parece muy interesante porque hay mucha experiencia de campo almacenada en las entidades. Desde el centro nos mandan los modelos sin incluir el criterio de las entidades. Pueden ser efectivas las propuestas que nos envía la Federación, pero cada estado tiene su propia necesidad, sus etnias, sus usos y costumbres. Eso a la larga perjudica porque no se da el resultado esperado. Las escuelas multigrado tienen algo en común: están muy dispersas, tienen dentro de sus canales de enseñanza poco o escaso material didáctico. Un maestro o una maestra frente a grupo regularmente carece de formación especializada para atender alumnos de primero a sexto año o de primero a tercer año. Porque a un docente lo preparan en la normal para atender unigrado. En primer año te dan seis libros, pero si eres docente multigrado, hay que multiplicar seis libros por seis grados, ¡cuántos libros tienes que dominar! Y luego, sobre todo, tener que utilizar las palabras adecuadas para que te entienda, desde el niño de seis o siete años, hasta el adolescente que ya tiene 12. Es muy complejo.

Según Chavira Campos, de Baja California::

—Las multigrado son escuelas en las que el maestro se mantenía seis meses para obtener su base y de ahí se brincaba a una escuela regular. Son escuelas de paso, y ésta es otra debilidad para la continuidad educativa. De hecho, nosotros exigíamos que el maestro mínimo se quedara

Es importante que no dejemos solos a los maestros multigrado; que cuenten con un acompañamiento técnico-pedagógico. Ellos tienen iniciativas y estrategias y aplican procesos metodológicos que pueden ir ajustando a las características de los niños.

todo el ciclo escolar. Ahora, con los exámenes de idoneidad, tendrían que considerarse las escuelas multigrado para encontrar a los maestros idóneos que no necesariamente sean de nuevo ingreso. Esos docentes idóneos conocen los planes y programas, saben planear, podrían irse a las escuelas multigrado. No es nada más la carencia del aula y equipo, sino de una propuesta pertinente para trabajar. Ni siquiera los consejos técnicos escolares contemplan una guía para un grupo multigrado, sólo las de primaria, preescolar. Tendría que existir un espacio para que se reúnan todos los multigrados, a lo mejor en encuentros locales, regionales o municipales, para que no se sientan solos, porque están completamente abandonados y les exigimos lo mismo, tanto a los maestros, como a los alumnos.

En este sentido, complementa Guadalupe Cú Balán, responsable estatal de Evaluación de la Secretaría de Educación del estado de Campeche y también coordinador del grupo de Formación inicial y continua de docentes:

—Uno de los temas importantes que estamos abordando y que nos causa ruido, es que no están definidos los perfiles docentes respecto a la educación multigrado en la educación básica. Tenemos que alinear los perfiles del Servicio Profesional Docente. Ése es un gran reto. ¿Qué es lo que observamos? Los maestros se quejan respecto

El profesor está un año o dos en las escuelas multigrado y quiere cambiar. Tenemos que retomar el bono de permanencia para fomentar su arraigo en la comunidad. Un profesor en la comunidad es importante porque es la figura del conocimiento.

a su formación continua, necesitan cursos de planeación didáctica, de estrategias de aprendizaje, de cómo enseñar a los niños que van desde primero al sexto grado. ¿Cómo abordar esa diversidad de alumnos? No podemos medir a todos los docentes de la misma manera. Los contextos son distintos. Por eso, la participación del CONAFE en esta propuesta es muy gratificante porque nos permite conocer los puntos de éxito que ellos han tenido y, más adelante, aterrizarlos en las secretarías de educación de cada uno de los estados. Otro reto es la movilidad de los profesores. El profesor está un año o dos en las escuelas multigrado y quiere cambiar. Tenemos que retomar el bono de permanencia para fomentar su arraigo en la comunidad, donde un maestro es crucial porque es la figura del conocimiento. Para la comunidad, él es la figura más importante. Tenemos que darle al profesor un beneficio que le permita permanecer. Tenemos que tener un trato diferenciado. Estar alejado de la zona urbana cuesta trabajo. Tenemos que convencerlos de que la gente los necesita. Hay que trabajar con la mística del profesorado, que se ha perdido en algunos lugares. El otro desafío es la formación inicial, en las escuelas normales deberían estar estudiando aquellos alumnos que tienen tendencia a trabajar con su pueblo. Nuestra propuesta de evaluación es la del perfil del docente, porque en multigrado primero debemos construirlo y,

segundo, tenemos que saber cómo sería una evaluación. Necesitamos un diagnóstico de los profesores de escuelas multigrado, para que a partir de eso se logre un tratamiento que permita la mejora.

### Desde una perspectiva local hacia lo nacional

Sobre la forma de trabajo del PRONAEME, Cesari Rico comenta:

—A mí me parece que es un acierto porque estamos acostumbrados a políticas verticales sólo de arriba hacia abajo, no a la inversa. Ahora, se hicieron cinco regiones, y se hizo un trabajo muy minucioso. Por lo que vimos en la presentación de resultados, fue una labor muy profesional. Es la prueba de que funciona tomar en cuenta la base, ir a las localidades, a la comunidad, a la región y de ahí comenzar hacia arriba. Estos diagnósticos en cada uno de los temas son de muy buena calidad, ¿por qué?, porque quienes los hicieron son los que están todos los días viendo el problema del multigrado. Son los que enfrentan los problemas de los niños con rezago, los niños que no llegan, los niños que sí van. Para mí fue un acierto que empezáramos desde abajo y fuéramos hacia arriba.

Afirma Cú Balán:

—Siempre y en todo momento es posible la reconstrucción y el rescate del federalismo. Debemos trabajar desde las bases, en este caso, desde las entidades federativas, desde los alumnos, los profesores y la ciudadanía. Tenemos que ver la problemática existente y no a la inversa, suponer que existe una problemática y abordarla. Esperemos que estos trabajos que venimos realizando de manera colegiada desde nuestra entidad federativa, desde Campeche, se aterricen en la región sur-sureste y después en toda la República Mexicana. El único interés que nos debe mover es la mejora educativa.

Guadalupe Alonso coincide:

—Desde hace muchos años, los estudiosos de la construcción de políticas han venido diciendo que la única manera de garantizar cualquier reforma es yendo de abajo hacia arriba; no hay otra manera. Yo creo que éste es un gran acierto del INEE. No sólo por el tema de la pertinencia en la política, sino también en la formación de cuadros técnicos; que la gente de las entidades dialogue con los especialistas del Instituto proporciona un enriquecimiento mutuo. El INEE ha hecho muy bien todo este trabajo, en muchos sentidos, la metodología es impecable. Lo sentimos como

un gran interlocutor, y eso se permea. Cuando se lleve a la práctica la política, tendrá un nivel de pertinencia muy alto. Mi deseo ferviente es que de verdad haya un resultado positivo hacia la mejora del servicio. Ése es mi anhelo y por eso estamos muy entusiastas, por eso venimos y por eso queremos participar e incidir.

Cesari Rico:

—Yo lo que diría al final es que el tema sí importa mucho porque 40% de las escuelas en nuestro país son multigrado, cuatro de cada diez. Y pareciera que se toman decisiones nada más para seis de diez. Pero, además, por si fuera poco, están en las condiciones más olvidadas, en los lugares más apartados, en donde la equidad todavía no llega. Es cierto que el gobierno y todos buscamos la calidad de la educación, pero también es cierto que tenemos un pendiente con estos casos a los que no hemos sabido o no hemos podido llegar. Es urgente que tomemos medidas. Pero por otro lado estoy contento, porque digo “ya empezamos, ya se inició”, y ahora puede ser que se tarde un poco, pero se iba a tardar mucho más si no iniciábamos. Entonces, enhorabuena, porque este proyecto sea un éxito y, cuando se logre tener la política pública, que el INEE, después de la investigación, amarre y jale y obligue para que la SEP y todos tengamos la solución real y concreta a esta problemática del multigrado.

## Conclusiones

Para Héctor Vela Valenzuela, coordinador general nacional del PRONAEME, los planteamientos de mejora para las escuelas multigrado son:

—De entrada, buscar un esquema de gestión y organización escolar diferente. Mejorar la supervisión, un elemento fundamental para la mejora de la educación. Hoy resulta toral la supervisión efectiva, con supervisores debidamente motivados y capacitados para hacer un trabajo técnico-pedagógico. En el pasado, una enorme cantidad de ellos se dedicaban a temas fundamentalmente administrativos. Hoy, necesitamos que sean verdaderos líderes. En ese sentido, es importante el redimensionamiento de su figura en la escuela multigrado, así como el perfil del asesor técnico-pedagógico. Requerimos apoyos administrativos para que al maestro de la escuela multigrado un trámite no le signifique la pérdida de una semana de clases, por ejemplo. Entonces, desde ahí establecer esquemas que permitan liberar a nuestros maestros de cualquier carga

Es cierto que el gobierno y todos buscamos la calidad de la educación, pero también es cierto que tenemos un pendiente con estos casos a los que no hemos sabido o no hemos podido llegar. Es urgente que tomemos medidas.

administrativa. Buscar, por ejemplo, docentes itinerantes, maestros de inglés, de deporte, de arte, educación artística, que visiten de forma periódica las escuelas. Hay que tratar de encontrarles una nueva manera de laborar y un esquema de formación continua diferente. Me han tocado evidencias de jóvenes recién egresados de las normales a quienes les da pavor ir a una escuela multigrado porque no tienen los elementos necesarios para atenderla. Hoy se hace necesario que en la reforma de normales también los planes de estudio tengan alguna modificación para hacer énfasis en las escuelas multigrado.

”Finalmente, dado que en todos los estados de la República Mexicana tenemos escuelas multigrado, solucionaríamos muchos problemas enfatizar su existencia en los planes de estudio de las normales. En cuanto a la capacitación y la formación continua de nuestros maestros, también deben ser rediseñadas porque los escenarios son distintos”, concluye Vera Valenzuela. €

Entrevistas:

Magdalena Alpizar, Laura Athié, Lizbeth Torres

La *Gaceta* agradece a Alejandro Gamboa Juárez, jefe de proyecto de la Dirección de Certificación de la Dirección General de Formación, Capacitación y Certificación del INEE, por su valiosa ayuda para el desarrollo de estas entrevistas.

### Nuevos estados se suman al proyecto

Del 3 al 7 de octubre de este año se celebró la segunda edición 2016 de las Reuniones Regionales con las autoridades educativas locales y con la federal. Ése fue el escenario para presentar los avances del PRONAEME y para plantear la ruta inmediata. En el marco de esos diálogos cercanos entre los titulares educativos del país, Quintana Roo y Oaxaca decidieron sumarse a la tarea que ha sido acompañada por el INEE a través de la Dirección General para la Coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) de la Unidad de Normatividad y Política Educativa (UNPE).

Francisco Miranda, titular de la UNPE y coordinador ejecutivo del SNEE, dice:

—Se trató de un ejercicio que contribuyó al reconocimiento de la desigualdad y la inequidad en el país, a través de la identificación de las brechas de cada entidad. Los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), ayudaron a que, desde el nivel local, cada estado se planteara qué necesidad de evaluación tenía y cómo podía enfrentarla. La metodología —afirma quien ha coordinado el acompañamiento a esta tarea desde el Instituto— se basa en la teoría del cambio que hay que impulsar en el país y tiene una visión estratégica, pues se implementará un esquema de monitoreo que acompañará el planteamiento de los PEEME hacia el 2020.

El PRONAEME formará parte del Programa de Mediano Plazo del SNEE 2016-2020 como un PEEME más, dejando constancia, como lo dijo Sylvia Schmelkes, consejera presidenta del Instituto, durante la Conferencia del SNEE del 11 de octubre de este año: “Que los estados hayan participado es un buen indicador del avance que hemos tenido en la cultura de la evaluación. Los programas estatales en materia de evaluación se están construyendo de forma federalista.”

Los Programas ayudaron a que, desde el nivel local, cada entidad se planteara qué necesidades de evaluación tenía y cómo podía enfrentarlas. La metodología de su construcción está basada en la teoría del cambio que hay que impulsar en el país.

- <sup>1</sup> Participan en la RIER profesores, académicos, personas independientes y estudiantes de posgrado interesados en temas de educación rural, de la Universidad Pedagógica Nacional Unidad 321, Zacatecas; Benemérita Escuela Normal Veracruzana; Universidad Intercultural de Chiapas; Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo; Universidad Autónoma de Sinaloa; Universidad Iberoamericana, Ciudad de México; Universidad Pedagógica Nacional Unidad 241, San Luis Potosí; Escuela Normal Rural General Matías Ramos Santos, Zacatecas; Escuela Normal Urbana de Balancán, Tabasco; Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, Hermosillo, Sonora; Escuela Normal Regional de la Montaña, Tlapa de Comonfort, Guerrero; Centro Regional de Educación Normal Javier Rojo Gómez, Bacalar, Quintana Roo; Universidad Autónoma de Querétaro; Universidad Pedagógica Nacional Ajusco, Ciudad de México; Benemérita Escuela Nacional de Maestros, Ciudad de México; Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, Ciudad de México; Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Jalisco.
- <sup>2</sup> INEE (2015) *Panorama Educativo de México: Indicadores del Sistema Educativo Nacional. 2014. Educación Básica y Media Superior. México: INEE.*

¿Le gustaría saber más sobre las escuelas multigrado en México? Lea la infografía de la sección *Así vamos* en la página 52 de esta *Gaceta*.



¿Quiere conocer las particularidades del PRONAEME? Visite el micrositio de la PNEE en el portal del INEE: [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)

## Guerrero, Sinaloa y el INEE firman convenio histórico en pro del derecho a la educación

El pasado 25 de octubre, Sinaloa, el mayor estado receptor en México de familias y niños jornaleros agrícolas migrantes, y Guerrero, el principal expulsor de esta población, firmaron un acuerdo sin precedentes en la historia educativa del país. Las dos entidades asumen las *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes* que impulsa el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Estas directrices fueron emitidas en agosto de este año por el INEE, institución autónoma y rectora de la evaluación en México que acompañó a las entidades durante el proceso:

**Directriz 1.** Rediseñar las políticas de atención educativa a partir del fortalecimiento del presupuesto público, los procesos de planeación, la coordinación interinstitucional y la participación social.

**Directriz 2.** Asegurar la pertinencia de un modelo educativo intercultural, así como la disponibilidad, idoneidad y desarrollo profesional del personal con funciones de docencia.

**Directriz 3.** Desarrollar un Sistema Unificado de Información Educativa y adecuar las normas de control escolar.

**Directriz 4.** Fomentar la innovación, la evaluación educativa y la gestión social de proyectos.

Más de 80% de los niños, niñas y adolescentes de las familias jornaleras agrícolas migrantes —víctimas de un problema público que se deriva de la desigual distribución de la riqueza que caracteriza a México y que los articula independientemente de su distancia geográfica— no ejercen su derecho a la educación.<sup>1</sup>

Sinaloa y Guerrero, en pleno uso de su soberanía, asumieron el compromiso de mantener las trayectorias educativas de cientos de miles de niños que trabajan con sus padres, viven en permanente movilidad entre estados,<sup>2</sup>

son hablantes de al menos 29 lenguas indígenas y tienen un promedio de escolaridad inferior al nacional (Sedesol, 2011).<sup>3</sup>

Con este acuerdo celebrado en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, el INEE cumple su mandato de acompañar a las autoridades educativas locales para hacer visibles los vacíos en la política educativa y generar directrices basadas en la evidencia surgida de la evaluación.

Por su parte, los estados pactantes establecen un precedente, al formalizar en el ámbito educativo un federalismo colaborativo en favor de una población históricamente necesitada del reconocimiento y cumplimiento de su derecho constitucional a la educación: las niñas, los niños y los adolescentes de las familias de jornaleros agrícolas migrantes.

<sup>1</sup> Fuente: Francisco Miranda López, titular de la UNPE-INEE, Discurso durante la firma de convenio de colaboración. 25 de octubre 2016, Culiacán, Sinaloa.

<sup>2</sup> Son cuatro rutas básicas en permanente cambio: **Pacífico:** Guerrero y Oaxaca, hacia Sinaloa, Sonora, Baja California, Baja California Sur, Jalisco y Nayarit; **Del Golfo:** Puebla e Hidalgo a Tamaulipas, Veracruz y Tabasco; **Sureste:** Entre Chiapas, Tabasco, Oaxaca y Campeche; y **del Pacífico-Centro:** entre Jalisco, Colima, Michoacán y Guanajuato.

<sup>3</sup> Sedesol (2011). *Pobreza, migración y capacidades básicas en la población jornalera agrícola en México*. Resultados de la Encuesta Nacional de Jornales Agrícolas 2009. México. Fuente: INEE (2016). *Directrices para la mejora de la atención educativa de las niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes*. México.



¿Desea saber más más? Micrositio de las Directrices del INEE:  
<https://goo.gl/wopp57>



La construcción de directrices para mejorar la educación de la niñez jornalera agrícola migrante: un proceso participativo, un artículo de Iris Cervantes, Daniela Dorantes y Andrea Karenina Torres en la Gaceta No. 5 (julio-octubre 2016): <https://goo.gl/9sm0jP>

# PERSPECTIVAS Y RETOS DE LAS ESCUELAS MULTIGRADO EN MÉXICO<sup>1</sup>

Las **43 665** escuelas primarias multigrado representan **44%** del total nacional. Atienden a más de un millón de alumnos.

Otorgan servicio a comunidades alejadas de los centros urbanos. Son de tres tipos general, indígena y comunitaria. Se caracterizan porque cada docente atiende simultáneamente dos o más grados.

<sup>1</sup> Datos al ciclo escolar 2013-2014.

## 5

Todos los cursos comunitarios son multigrado, públicos y son dirigidos por CONAFE.

- 11 217 escuelas
- 113 982 alumnos

### Estados con más alumnos (cubren 32.5% de la matrícula)

- Chiapas: 25 253
- Veracruz: 11 896
- La Ciudad de México no cuenta con escuelas comunitarias

### Situación actual de cursos comunitarios multigrado

#### Ubicación

- 94% están en localidades rurales
- 56.2% se localizan en comunidades de alta marginación
- 35.8% se ubican en áreas de muy alta marginación

#### Composición de grupos de alumnos

- 3.2% tienen niños con discapacidad
- 3.2% registran alumnos con necesidades educativas especiales

## 4

**33.1%** de las escuelas primarias generales son multigrado

**35.4%** de las escuelas primarias generales de sostenimiento público son multigrado

**14.8%** de las escuelas primarias generales de sostenimiento privado son multigrado

### Situación actual de escuelas primarias generales multigrado

#### Ubicación

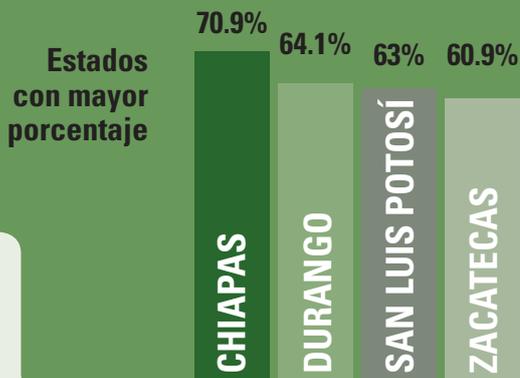
- 88.8% se encuentran en localidades rurales
- 74.2% están en localidades de alta y muy alta marginación

#### Multiculturalidad

- 23% tienen estudiantes que no nacieron en el país —en su mayoría de Estados Unidos—

# 1

**46.9%** de las escuelas primarias públicas a nivel nacional son multigrado



# 2

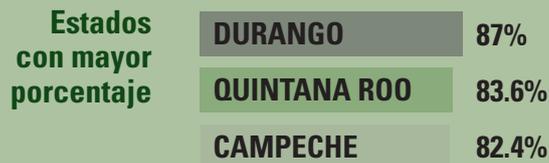
**14.8%** de las escuelas primarias privadas de México son multigrado



# 3

**66.5%** de las escuelas primarias indígenas son multigrado

- **272 203** alumnos asisten a estas instituciones
- En **17** entidades, **50%** o más de sus primarias indígenas son multigrado



- **6%** tienen matriculados niños indígenas

### Composición de grupos de alumnos

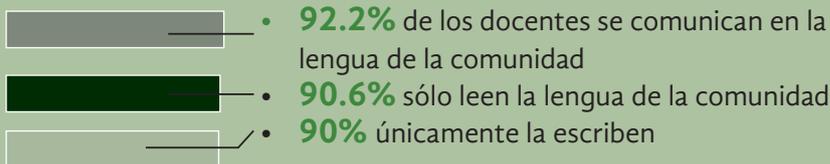
- **23.4%** registran alumnos con alguna discapacidad
- **11%** tienen estudiantes con necesidades educativas especiales

### Situación actual de escuelas primarias indígenas multigrado

#### Ubicación

- **57%** se ubican en localidades de alta marginación
- **40.2%** se localizan en comunidades de muy alta marginación

#### Pertinencia lingüística



#### Composición de grupos de alumnos

- **15%** de estas escuelas tienen niños con discapacidad
- **14%** de las instituciones registran alumnos con necesidades educativas especiales

## Atención a la diversidad a través de las escuelas multigrado

“La evaluación de los alumnos en las escuelas multigrado tendría que ser reconceptualizada, con el fin de considerar diversas experiencias que no necesariamente se prestan para ser medibles”, dice el autor, responsable de la Red de Investigación de Educación Rural, quien habla de una deuda social generada por la forma como se ofrecen los servicios que llegan a las localidades.

DIEGO JUÁREZ BOLAÑOS

Académico titular de tiempo completo  
Instituto de Investigaciones para el Desarrollo  
de la Educación (INIDE) de la Universidad  
Iberoamericana, Ciudad de México  
[diego.juarez@ibero.mx](mailto:diego.juarez@ibero.mx)

**N**uméricamente importantes dentro del sistema educativo mexicano, las escuelas multigrado, es decir, los sitios donde un maestro atiende a más de un grado escolar, constituyeron para el ciclo 2013-2014 el 53% de las escuelas preescolares del país, 51% de las primarias y 25.4% de las telesecundarias (INEE, 2015:305).

Tal como señala en la literatura especializada (Ezpeleta, 1997; Ezpeleta y Weiss, 2000; Fuenlabrada y Weiss, 2006; SEP, 2006; Juárez, 2016 y 2009; Juárez y Rodríguez, 2016; Juárez, Vargas y Vera, 2015; Taboada, 2014), buena parte de las escuelas rurales multigrado en México cuentan con infraestructura y equipamiento insuficientes o precarios, además de ubicarse en localidades de alto nivel de marginación, lo cual complejiza la labor docente y los procesos de aprendizaje por parte de los estudiantes. Los maestros



que laboran en esos sitios requieren enriquecer sus procesos de formación continua, con la finalidad de fortalecer estrategias de trabajo multigrado en planeación y adecuación curricular, desarrollo de estrategias didácticas, trabajo colaborativo, y evaluación pertinente y contextualizada, por mencionar algunos.

También es necesario mejorar los procesos de gestión, administración y supervisión escolar para atender las particularidades de las escuelas multigrado, donde algunos profesores realizan al mismo tiempo tareas docentes y directivas.

Durante los últimos años, han tomado fuerza en la investigación educativa los estudios sobre las *buenas prácticas* desarrolladas por diversos actores o instituciones involucrados con las escuelas. Sin embargo, y siguiendo a Pieck (2012:41-42), preferimos hablar de experiencias significativas y no de buenas prácticas, ya que “la práctica puede ser sólo repetición sin aprendizaje [...] Lo significativo tiene que ver en la medida de respuesta a las necesidades con la adecuación a los contextos [...], son significativas porque dejan algo en las personas que ahí participan”.

En el marco de dos proyectos de investigación nos hemos acercado a conocer y examinar las experiencias significativas desarrolladas en cuatro escuelas primarias unitarias rurales de Hidalgo, Veracruz y San Luis Potosí, es decir, sitios donde un solo docente atendía todos los grados escolares existentes. En estas escuelas hemos entrevistado a docentes, autoridades, alumnos y padres de familia, además de realizar observaciones de clases. Con el riesgo de simplificar situaciones complejas y particulares, a continuación trataremos de reseñar los principales resultados obtenidos.

Siguiendo las propuestas elaboradas por diversas instancias (como la *Propuesta Educativa Multigrado 2005*, elaborada por la Secretaría de Educación Pública), los docentes abordan los contenidos por medio de un tema común, generalmente transdisciplinar, dirigido a todos los estudiantes. Después, desarrollan estrategias para que éstos, de acuerdo con sus intereses, edades o grados lleven a cabo diversas actividades de profundización, ya sea con el apoyo directo del docente o mediante el trabajo autónomo con actividades investigativas que implican el uso de libros de texto, volúmenes de la biblioteca, tabletas electrónicas (donde estén disponibles), observación o entrevistas a miembros de las comunidades, por mencionar algunas.

Ello implica una enorme fortaleza de los docentes en el área de planeación de clases y cierta flexibilidad, consensuada con las autoridades, como supervisores o asesores técnico-pedagógicos, que les permitan abordar los contenidos de los grados en distintos periodos de tiempo, los cuales no necesariamente coinciden con los establecidos en los calendarios escolares.

Posteriormente, se abren espacios para compartir y socializar los temas profundizados ante compañeros del grado o del grupo, e incluso ante padres y madres de familia.

Ello implica una enorme fortaleza de los docentes en el área de planeación de clases y cierta flexibilidad, consensuada con las autoridades, como supervisores o asesores técnico-pedagógicos, que les permitan abordar los contenidos de los grados en distintos periodos de tiempo, los cuales no necesariamente coinciden con los establecidos en los calendarios escolares.

Es necesario señalar que las escuelas observadas cuentan con la infraestructura, equipamiento y materiales didácticos que favorecen el desarrollo de las actividades. Su existencia implicó el desarrollo de enormes esfuerzos de gestión, tanto de los propios docentes como de los padres y madres de familia, para obtener, administrar y comprobar recursos externos provenientes de diversas fuentes esencialmente estatales, pero también de fundaciones y organizaciones de la sociedad civil.

Tal como hemos señalado en estudios anteriores (Juárez, 2011), en muchas comunidades rurales son los esfuerzos colectivos los que logran que algunas obras y servicios lleguen y se mantengan en esos sitios. Así, las acciones gubernamentales que se instrumentan en zonas rurales no contabilizan los esfuerzos económicos y sociales que

## Existen experiencias probadas en otras naciones que descargan a los maestros unitarios de actividades de gestión, dotándolos de apoyos logísticos para solventar las numerosas tareas administrativas.

sus habitantes han tenido que hacer con anterioridad para disponer y mantener en sus comunidades servicios (como las escuelas en estos casos) o infraestructura (eléctrica o caminos). Esta “deuda social” (al hacer que los pobres tengan que sufragar mayores recursos para disponer de obras o servicios públicos que se ofrecen de forma gratuita o a bajos costos en otros contextos, preferentemente urbanos) continúa incrementándose al no haber cambios en la forma como se ofrecen los servicios en dichas localidades.

Prácticamente en todas las escuelas observadas se cumplía con la llamada “normalidad mínima”. Es decir, se respetaban los días establecidos en el calendario escolar, el personal docente iniciaba puntualmente sus actividades y el tiempo se ocupaba de manera fundamental en actividades de aprendizaje. Ello las distingue de otras escuelas rurales donde la literatura especializada ha identificado un importante ausentismo docente, además del incumplimiento de la jornada establecida.

La estabilidad y compromiso de los maestros con los alumnos y pobladores de las localidades también ha sido un elemento común en las escuelas analizadas. En promedio, los profesores han trabajado en el mismo centro escolar durante cinco ciclos, a diferencia de la alta rotación docente que sufren las comunidades rurales, donde los maestros permanecen en promedio apenas un ciclo escolar en cada escuela.

Hay que destacar que el multigrado favorece lo que Santos (2011) nombra como “circulación de saberes en el aula”, es decir, la diversificación de las prácticas educativas

mediante propuestas diferentes y complementarias entre sí; que los saberes fluyan en términos de complementariedad o de diferente nivel de profundización a partir de estrategias de puesta en común, lo cual permite a los alumnos

“proyectar lo aprendido más allá de sus límites [...], ir construyendo bases para futuros aprendizajes [...], para los alumnos de grados superiores esos acercamientos permiten retomar contactos con saberes ya abordados anteriormente, lo que posibilita reforzar y consolidar bases para la apropiación de los actuales” (Santos, 2011:90).

Como puede vislumbrarse, las experiencias significativas desarrolladas en escuelas rurales primarias multigrado combinan una serie de elementos relacionados con la formación docente, lo que les permite planear y desarrollar actividades pertinentes, contextualizadas y adecuadas para cada nivel educativo. Esto favorece el trabajo investigativo y colaborativo, y el intercambio de ideas entre los alumnos; además de la responsabilidad y compromiso de los maestros frente a los alumnos y miembros de las comunidades, con el fin de permanecer en las escuelas durante varios ciclos escolares, cumpliendo con la normalidad mínima y apoyando en la gestión de recursos externos para la mejora y el sostenimiento de los centros. Esta gestión ha permitido contar con infraestructura, materiales y equipamientos escolares adecuados.

Como problemas comunes que enfrentan los docentes entrevistados, coinciden en señalar la carga de trabajo que implica desarrollar tareas directivas al mismo tiempo que docentes. Existen experiencias probadas en otras naciones que descargan a los maestros unitarios de actividades de gestión, tales como las figuras de directores itinerantes o la organización de varios centros escolares dependientes de un espacio central, el cual los dota de los apoyos logísticos para solventar las numerosas tareas administrativas. Es necesario que las autoridades educativas mexicanas decidan enfrentar y solucionar esta situación.

Otro elemento indispensable que favorecería a las escuelas unitarias sería dotarlas de comedores en los que se ofrezca a los alumnos alimentos balanceados de forma gratuita. Esta acción es básica para combatir la desnutrición infantil, frecuente en localidades rurales marginadas, además de atender el ausentismo y la deserción escolares.

En relación con la formación docente, los maestros señalaron la ausencia de cursos, talleres o seminarios

desarrollados específicamente para facilitar su trabajo en aulas multigrado. En este sentido, también la experiencia internacional indica que abrir espacios para que los docentes rurales compartan sus propias experiencias y prácticas, sumado a la capacitación en aspectos específicos como la planeación y evaluación multigrado, favorece el desarrollo de experiencias significativas.

Específicamente, en asuntos de evaluación de los estudiantes coincidimos con Santos (2011:89), quien señala la dificultad para dar cuenta de los saberes aprendidos:

Los mecanismos de evaluación miden la distancia entre el saber enseñado y el saber aprendido, aunque son poco eficaces para comprobar la naturaleza y características de este último. Incluso tienen muchas dificultades para encontrar los indicadores más adecuados y fiables de aprendizaje; recurriendo a los de aplicabilidad y transferencia, por ejemplo. Esto hace que, en general, los mecanismos de evaluación estén concebidos a partir de una fantasía que les hace decir más de lo que pueden decir.

Es por ello que la evaluación de los alumnos en las escuelas multigrado tendría que ser rediseñada y reconceptualizada para considerar diversas experiencias que ocurren dentro y fuera de las escuelas y que no necesariamente se prestan para ser medibles o cuantificables, tal como se ha concebido de manera tradicional en las evaluaciones.

Como hemos señalado en trabajos anteriores, el desarrollo de acciones centradas en las escuelas no es suficiente. Éstas deben ser reforzadas por políticas de salud, alimenticias, laborales y económicas que procuren la búsqueda de una mayor equidad e igualdad social en cuestiones de ingresos y bienestar social. Mientras el Estado mexicano centre sus esfuerzos en lo que ocurre dentro de las aulas, dejará de lado aspectos relacionados con los procesos de enseñanza-aprendizaje que no necesariamente tienen como escenario las escuelas, sino que tienen que ver con los contextos sociales donde la equidad y la inclusión social deben ser las metas de las acciones de gobierno. ☞

## Referencias

Ezpeleta, J. (1997). Algunos desafíos para la gestión de las escuelas multigrado, en *Revista Iberoamericana de Educación*, (15), pp. 101-120.

Ezpeleta, J. y Weiss, E. (2000). *Cambiar la escuela rural. Evaluación cualitativa del Programa para Abatir el Rezago Educativo*. México: Instituto Politécnico Nacional.

Fuenlabrada, I. y Weiss, E. (coords.) (2006). *Prácticas escolares y docentes en las escuelas primarias multigrado*. México: Consejo Nacional de Fomento Educativo/Serie Política Compensatoria en la educación: evaluación y análisis.

INEE (2015). *Panorama Educativo de México 2014: Indicadores del Sistema Educativo Nacional, Educación básica y media superior*. México: INEE.

Juárez, D. (coord.) (2016). *Educación rural: experiencias y propuestas de mejora*. México: Colofón/Red Temática de Investigación de Educación Rural/Universidad Autónoma de Sinaloa.

Juárez, D. (2011). "Zonas de olvido en la Tierra Caliente michoacana". En Ortiz Escamilla, J. (coord.), *La transformación de los paisajes culturales en la cuenca del Tepalcatepec*. México: El Colegio de Michoacán, pp. 303-321.

Juárez, D. (2009). Educación rural en México: el caso de los cursos comunitarios. En García Horta, J. y Fernández, J. (eds.), *Investigación, política y gestión educativa desde Nuevo León: una aportación joven al debate nacional*. México: UNESCO/Universidad Autónoma de Nuevo León, pp. 263-286.

Juárez, D. y Rodríguez, C. (octubre, 2016). Factores que afectan a la equidad educativa en escuelas rurales de México, en *Pensamiento Educativo*. 53(2).

Juárez, D., Vargas, P. y Vera, J. (enero-diciembre, 2015). Condiciones de trabajo y prácticas didácticas de profesores que atienden escuelas primarias rurales en México, en *Senderos Pedagógicos*. (6), pp. 15-27.

Pieck, E. (coord.) (2012) *En el camino. Formación para el trabajo e inclusión. ¿Hacia dónde vamos?* México: Universidad Iberoamericana/Institutos de Capacitación para el Trabajo.

Santos, L. (2011). Aulas multigrado y circulación de los saberes: especificidades didácticas de la escuela rural, en *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*. 15(2), pp. 71-91.

Secretaría de Educación Pública (2006). *Retos y necesidades de cambio en las escuelas multigrado*. México: SEP.

Taboada, E. (2014). *Diseño del modelo de educación básica comunitaria. Informe final*. México: Consejo Nacional de Fomento Educativo.



Conozca más sobre la Red Investigación de Educación Rural:  
<http://www.reduccionrural.mx/>

## Educados en la naturaleza: una experiencia multigrado en la sierra veracruzana<sup>1</sup>

A partir de esta colaboración de Jay Griffiths, escritora inglesa, quien narra su visita al Centro de las Artes Indígenas, ubicado en Papantla, Veracruz, e incluido en la Lista Mundial de Mejores Prácticas de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO, la *Gaceta* abre sus páginas a la voz de los cronistas para observar a la escuela desde otra perspectiva. Hoy, con un multigrado que se vincula históricamente con escuelas italianas, inglesas, hindúes y de otras culturas indígenas latinoamericanas.

JAY GRIFFITHS

*jessicawoollard@davidhigham.co.uk*

**E**l 12 de octubre de 2015 fui invitada al Centro de las Artes Indígenas (CAI) en Papantla, Veracruz, 300 kilómetros al este de la Ciudad de México. El Centro estaba celebrando el décimo aniversario de su fundación y de promover la educación indígena descolonizada.

Cientos de personas, principalmente totonacas, una civilización de origen prehispánico, se reunieron en un círculo cubierto de flores con una vela encendida. Desde los niños pequeños hasta los ancianos, todos vestían con el cuidado que una celebración merece; los hombres con pantalón blanco de algodón y túnicas, las mujeres con vestidos



blancos y floreados. Los colores tienen un significado: el blanco simboliza la pureza de pensamiento.

El incienso del copal teje la brisa. La resina de plátano es usada para pintar estrellas fugaces y flores en la alfarería, la cual, según me dicen, es un trabajo sagrado porque viene de la Madre Tierra. “Cada objeto está cargado de cientos de años de conocimiento”, dice Salomón Bazbaz Lapidus, el fundador del CAI.

Al centro del círculo se dibuja con flores un mandala o camino que explica lo que la educación aspira a ser. Un sendero de enormes hojas de plátano de cera enlaza las exposiciones de cada Casa-Escuela de Tradición: medicina tradicional, palabra, alfarería, danzas, pintura, teatro, algodón, carpintería e, incluso, medios de comunicación y turismo. Viéndolo como un todo, se trata de un camino de pedagogía “porque estamos siguiendo un largo sendero que no ha sido conquistado”.

### Alumnos por trienio en el Centro de las Artes Indígenas

Año	Alumnos
2009	423
2012	630
2015	785

Fuente: CAI, 2016.

### Población actual del Centro de las Artes Indígenas

Alumnos	Maestros
541	97

Fuente: CAI, 2016.

El día comenzó con una gran bendición y continuó con discursos para confirmar y celebrar el trabajo del CAI. El camino de la pedagogía debe andarse, como ellos dicen, poco a poco: cada paso involucra la participación comunitaria, “empapada en diálogos y ceremonias”; cada palabra articula su cosmovisión (su concepción de la vida). El trayecto es andado con un movimiento pausado que escucha mucho a los Abuelos y las Abuelas”, dice Humberto García García, el pedagogo Totonaca.

Tomó ocho años desarrollar las ideas de educación ahora dibujadas simbólicamente a nuestros pies. Cada cosa tiene su significado: el círculo verde nos muestra el mundo natural, el centro de todas las cosas; las estrellas representan el don especial de cada persona. Los árboles bien arraigados muestran cómo el conocimiento no debe desaparecer; y los diseños circulares ilustran cómo éste se construye gracias a los diálogos también circulares. Las semillas nos muestran la importancia de poner en práctica los conceptos: plantar una idea para hacerla crecer en la realidad.

“La peor cosa que puedes hacer es imponer”, dice Domingo Francisco Velasco, un reconocido maestro, “ése es el principal problema de la humanidad”. La palabra en lengua española “imponer” conlleva fuertes significados y una dura historia. La imposición de la catedral lo simboliza perfectamente: la subyugación de un continente, la imposición de lo que yo llamo el *apartheid* intelectual.

Francisco Velasco señala dos lugares de donde viene el conocimiento: el gran adentro y el gran afuera. El lenguaje de la tierra enseñará a la mente que escucha si estamos dispuestos y somos sabios. “El conocimiento está aquí”, dice con la mano en su corazón y su rostro brillando, tímido y seguro. “Tienes que buscar en lo más profundo de ti para encontrarlo, pues ya hay mucho conocimiento en nuestras mentes, en nuestras manos y en nuestro corazón”, aunque

### Edades de los estudiantes del Centro de las Artes Indígenas

	Mujeres			Hombres			
	6 a 12 años	13 a 17 años	18 a 59 años	6 a 12 años	13 a 17 años	18 a 59 años	60 o más
Asistentes al CAI	54	60	76	59	34	34	17
En sus comunidades*	5	36	43	2	37	51	66

\* La enseñanza se imparte no sólo en el CAI, sino en las comunidades cercanas de la región totonaca.

Fuente: CAI, 2016.

el mundo natural es el maestro y guía. Domingo habla el lenguaje del río, claro, constante y limpio. “En la naturaleza hay lugares donde puedes encontrar tu momento y revivificarlo”.

Esta idea de la educación va mucho más allá de la importancia del respeto cultural por las sociedades indígenas: busca transmitir su herencia cultural única a las generaciones futuras. Llega hasta el corazón de las relaciones entre la humanidad y el mundo natural para alinear correctamente la relación de las personas con la naturaleza. No estamos hablando del “ambientalismo” como una opción de moda o un pasatiempo, sino como una cuestión de supervivencia.

La expresión de rechazo a la educación imperialista impuesta tiene una larga historia. A principios del siglo xx, Rabindranath Tagore estableció el Santiniketan —escuela experimental que hoy es la universidad Visva-Bharati— en Bengala para protestar en contra de la enseñanza colonialista británica. Las clases fueron dadas al aire libre, el mundo natural fue honrado como un maestro. Las historias, la música y el arte se integraron al aprendizaje, los exámenes, no. Tampoco el mundo de los negocios.

Estas ideas de enseñanza hicieron eco en las Escuelas del Bosque, en el sistema de Reggio Emilia, experiencia educativa italiana que nace en 1945, reconocida mundialmente como una de las mejores propuestas educativas para primera infancia, y en la multitud de jóvenes escuelas radicales que enfatizan la importancia de la naturaleza y el arte, y valoran la enseñanza moral y significativa tanto como el trabajo académico. Mientras tanto, la filosofía educativa de Jiddu Krishnamurti, escritor hindú, hizo manifiesta su repulsión a las maneras en que la educación típica de su tiempo servía al nacionalismo y a la economía, por lo que enseñó la ética: la bondad del ser humano.

La educación radical se ha enfocado a menudo en temas similares: desde Devon hasta la Sierra Nevada, desde Bengala hasta Veracruz, las personas hablan de un sentido común de aprendizaje del cuerpo y la mente al servicio de todos.

Las colonizadas culturas indígenas no son las únicas que saben esto: no sólo las naciones que han sufrido el imperialismo o la esclavitud, sino también cualquier humano que ha sentido el estrés, la crueldad, la carencia o la marginación educativa. La “sociedad dominante”, dice el pueblo arhuaco de Colombia, con real amargura, “conoce poco del mundo de la naturaleza, pero sabe mucho acerca de cómo

destruirlo”. En el núcleo de la educación del arhuaco se encuentra el deber sagrado de mantener el equilibrio de la vida: la protección de la naturaleza.

Si éste es el anhelo final del camino de la pedagogía, ¿qué pasos debemos seguir si pensamos en que cada niño es único e irrepetible? Es cuestión del don de cada uno, dicen los totonacas: la semilla que debe ser descubierta y alimentada desde la infancia. Efectivamente, dicen, al igual que muchos de los talentosos educadores de la sociedad dominante: no hay que preguntar si este niño es talentoso, sino cuál es su talento.

En las Casas-Escuelas del Centro de las Artes Indígenas, que funcionan como aulas multigrado, se transmiten los ejes de la identidad totonaca, las prácticas culturales que dan forma a su cosmovisión: Kantiyan (Casa de los Abuelos Sabios), Mundo del Algodón, Alfarería, Pinturas, Arte de la Representación, Música, Palabra Florida, Arte de Sanar, Corazón de la Madera, Cocina Tradicional, Turismo Comunitario, Medios de Comunicación y Difusión, La Tierra, Danzas Tradicionales y cuatro Escuelas de Niños Voladores en las comunidades de la región.

En la historia tradicional totonaca, las Abuelas del cielo lanzan con alegría estrellas a los niños, y aquéllas que “se les pegan” son sus dones. Esta idea del don es tan importante que es inherente a la palabra “totonaca”, que significa “tres corazones”. Ellos lo explican así: necesitamos tres corazones, para conocer el don propio, para recibirlo y para ponerlo al servicio del mundo. La lengua totonaca está perfumada con metáforas: “nuestro discurso está lleno de flores”, dicen.

García García se dio cuenta de que su don es la pedagogía. Su primera escuela, indica, fue la cultura totonaca, incluyendo lo aprendido de los mayores por medio de las ceremonias, la alfarería y la medicina. Él fue a la universidad y continuó con estudios de posgrado en pedagogía, y fue invitado a colaborar con esta iniciativa multigrado para repensar la educación. Sonríe, en parte triste y en parte orgulloso: “He tenido que desaprender lo que aprendí en la universidad. Todas mis certificaciones académicas

no fueron suficientes para enfrentar lo que he tenido que hacer aquí". Habla de tristeza, confusión y temor, pero también de cómo el dolor colectivo se convirtió en un viaje de descubrimiento para abrir sus verdades al mundo. Con la intención de permitir la entrada de las palabras centelleantes, dice suavemente: "Lo que compartimos es a la vez realidad y metáfora".

Hay pocos ejemplos de enseñanza del misterio más dramáticos que la educación de los *mamos* (sacerdotes) de tairona, de la Sierra Nevada en Colombia. Los pueblos kogui, arhuaco, wiwa y kankuamo son descendientes de la civilización tairona, y sus *mamos* son educados para este rol desde su temprana niñez. El pequeño aprendiz es llevado a vivir en una cueva oscura y se le prohíbe ver tanto la luz del día como la de la luna llena. Se le enseñan canciones, mitos, el antiguo lenguaje ritual de los *mamos*. Pasan nueve años.

Después, comienza el entrenamiento más profundo: otros nueve años en la oscuridad, aprendiendo el conocimiento escrito en las piedras, los bosques, los lagos y las montañas; escuchando acerca de la Gran Madre; estudiando la adivinación, la meditación y el deber sagrado de mantener el equilibrio del mundo natural. Se trata del desarrollo de la visión interior al precio de la vista. El don de la visión es dado en la oscuridad. El ojo interior intuye el misterio antes de ver lo material.

Pero el pueblo arhuaco se dio cuenta de que su mundo material estaba siendo robado, pues los mestizos los engañaban constantemente con transacciones que resultaron en la pérdida de su tierra. Así que decidieron que su educación necesitaba algo más. Formarse en negocios, cuentas, compras, ventas. De manera que, en 1915, los arhuaco le pidieron al gobierno colombiano que les enviara maestros de matemáticas y de escritura del español.

De manera infame, el gobierno retorció el requerimiento enviando frailes capuchinos que prohibieron la lengua indígena, señalaron su herencia cultural como "diabólica" y "pagana", y encerraron a los niños en una escuela que llamaron "orfanatorio". Los frailes multaron a los niños por cada palabra que decían en su lengua materna (10 centavos por palabra, en los años treinta) y no les enseñaron, de acuerdo con los arhuacos, "nada de valor". Ellos mismos se deshicieron de los frailes en 1982; literalmente los expulsaron, rodeando las construcciones de las misiones, cantando y bailando con acordeones y flautas de forma que los sacerdotes no pudieran pegar un ojo en toda la noche.

Cuando los capuchinos se fueron, los arhuacos emprendieron la transformación de su sistema educacional.

¿Qué obtienes si descolonizas la educación? Lo mejor de ambos hemisferios, al parecer. Una iniciativa de los arhuaco, el Centro Educativo Indígena Simunurwa, fundado en 2007, incluye aritmética y alfabetización en sus programas de estudios. Ellos usan teléfonos celulares y estaciones de radio para comunicarse con organizaciones internacionales de derechos humanos. Utilizan su propia lengua, historias, arte, ritos de iniciación, espiritualidad, música y derecho. El aporte de los mayores es vital, y los ríos y los campos son los salones de clases. La cosmología indígena es enseñada junto a los filósofos occidentales, mientras que ciertas plantas, ubicadas a lo largo del Amazonas, son consideradas maestros en el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades; aunque los *mamos* arhuacos están desconsolados porque algunas plantas han "desaparecido sin dejar rastro de su conocimiento, de sus enseñanzas y de sus propiedades curativas".

De regreso a Papatla, México, Lapidus extiende sus brazos de manera protectora alrededor del CAI, cuya enseñanza multigrado ha sido premiada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) al incluirlo en la Lista de Mejores Prácticas de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad. La placa de nombramiento está decorada con guías de vainilla.

El Centro de las Artes Indígenas tiene maestros como Jun Tiburcio: poeta, artista plástico, alfarero y bordador. Su libro *Xlatamat Jun/La vida del colibrí*, editado por el CAI, ganó en 2015 el Premio Ostana en Italia, en la categoría "Escritura en lengua materna". Por su parte, Martha Soledad Gómez Atzin, maestra de cocina, forma parte del Cuerpo Diplomático de Cocineros de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Entre los alumnos hay casos como los de Víctor García Castaño, quien es volador, licenciado en Pedagogía, Premio Estatal de la Juventud 2015 y coordinador del proyecto Estado del Desarrollo Económico y Social de la Región del Totonaca (EDESRT), que se lleva a cabo con la Universidad Nacional Autónoma de México, y Zaira Simbrón Vázquez, docente de la Casa de la Alfarería durante siete años y participante en residencias internacionales.

Cuando el sanador Francisco Velasco habla del mejor tipo de educación, lo hace en términos amplios: “Esta sabiduría no es sólo para los indígenas, debería ser universal”. “Hay una razón por la cual vivimos en la Tierra”, dice el maestro García García, “porque cada uno de nosotros tiene una misión que realizar, un don que desarrollar en la vida para alcanzar la luz y para darlo como ofrenda. Es bendecido”. Un pensamiento verde en un tono verde, la verdadera educación refleja las cualidades de la vida misma: es generosa, generativa, diversa y creativa.

La filosofía de Rabindranath Tagore influye fuertemente el Shumacher College de Devon en el Reino Unido. Al visitarlo recientemente, conocí a Martin Shaw, su mitólogo residente. Si yo armara mi gabinete de fantasía, haría a Shaw mi secretario de Educación. Él se nombra a sí mismo cuentacuentos, aunque yo lo llamaría un doctor-de-cuentos, que usa los mitos para sanar. “La historia es un cuchillo filoso”, dice. Las historias son reverenciadas como maestros de verdadera estatura en todo el mundo indígena. Al codificar el conocimiento ecológico o el significado ritual, pueden prevenir y amonestar diestramente, removiendo la conciencia sin generar vergüenza, y también pueden reconfortar.

Él menciona la tradición gaélica, donde las historias educacionales fueron llamadas “mantos de pluma de cisne”, y donde “cada momento de tu vida debería haber sido vestido del ropaje de la historia”. Sin esto, los pequeños se sienten sin apoyo y aislados. “Lo que veo a mi alrededor son niños con imaginación colonizada. Ellos no sufren un déficit de atención”, dice Shaw, “sino un déficit de imágenes que encarcela el alma. Una vez que se las proporcionas, estás en el negocio de la educación real y verdadera”.

“Mencione algo, —le pido—, que sea importante que aprendan los niños”. Él responde: “Modales”. Yo sonrío y dejo una pausa amplia.

“Necesitan aprender a ser valerosos. La clase de educación que quiero debe influir en su relación como adultos con la Tierra; esto para que con el tiempo pasemos de una sociedad que todo lo toma a una cultura del dar, a una sociedad de parentesco. Quiero que crean que, si no dicen una oración ingeniosa, la Luna podría no salir. Que sepan que son una pequeña parte del ecosistema que por unos años, se vislumbra a sí mismo a través de los ojos humanos. El ingenio es innato en los niños: no es difícil provocar una cultura de cortejo, hablar el lenguaje del Pájaro de Fuego.

## Lo escucho. Lo sé. Lo honro

La furiosa sensibilidad del romanticismo está aquí, con su ferocidad arrodillada ante el mundo natural; no como un momento color de rosa de la historia cultural, sino como un aspecto perenne y necesario de la psique humana. Y los niños son grandes románticos. “El romanticismo es activismo”, dice Shaw. “Y en los niños esto es esencial, no es una indulgencia. Este tipo de educación es tan básica como reencontrar el fuego”.

Mientras tanto, en la Sierra Nevada, después de 18 años de crear un mundo en la oscuridad sólo a partir de la imaginación, una mañana el joven *mamo* es guiado para ver su primer amanecer. La imagen que él ha dibujado en su mente, no importa cuán brillante sea, será opacada por el contraste. El mundo de sus pensamientos, no importando lo generoso que haya sido, será vilmente sombrío en comparación. La imagen que se ha hecho será lamentable y pobre junto a la espiral de un mundo esplendoroso; su trascendencia verdaderamente al fin contemplada. La conmoción del arrebatamiento. Aturdido por la belleza y asombrado por la luz. Es una visión cuyo resplandor lo deja pasmado de por vida: ver el resplandor de la tierra divina y saberla sagrada. €

Traducción: Chloe Campero.

### 1 Con información del Centro de las Artes Indígenas (CAI) de Papantla, Veracruz.



Este texto fue desarrollado con base en su publicación original: *Schooled in nature, Aeon Essays*, como un aporte de la autora al tema de este reporte especial: <https://goo.gl/AQA9pc>



Para conocer más sobre el Centro de las Artes Indígenas: <https://goo.gl/xt1YL2>



<https://goo.gl/wHLJOx>



Para leer más sobre Jay Griffiths: <http://www.jaygriffiths.com/>

## Especialidad en Política y Gestión de la Evaluación Educativa: desarrollo de capacidades para la evaluación

El desarrollo e impulso de una cultura que considere a la evaluación como herramienta fundamental para la toma de decisiones es condición necesaria para el mejoramiento de la educación, de ahí que fuera menester iniciar una colaboración FLACSO-INEE que permitiera fortalecer las capacidades de quienes participan de la Política Nacional de Evaluación de la Educación. Gómez-Morin y Rubio Almonacid explican la estrategia.

La Reforma Educativa de 2013, que marcó un punto de partida para la consolidación de la cultura de evaluación de la educación en México, generó la aparición, modificación o ratificación de actores. Por su parte, desde el mismo año, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México ha colaborado con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en diversas investigaciones. La cooperación inicial desarrolló el inventario nacional de instituciones y organizaciones dedicadas a la evaluación de la educación. Un año después se llevó a cabo la evaluación de las capacidades institucionales de las áreas responsables de la evaluación educativa en los gobiernos estatales. Los resultados de este trabajo visibilizaron la existencia de déficits institucionales para hacer frente a los retos de la Reforma, especialmente en la evaluación de la educación. Una de las carencias más apremiantes engloba



la capacidad de gestión de todos los actores y procesos de evaluación (alumnos, escuelas, maestros, materiales educativos, currículo y sistema) y el diseño de estrategias de intervención para la mejora de la calidad educativa.

Estos hallazgos, junto con otros estudios de corte internacional y nacional, demandaron el diseño de una estrategia para impulsar y fortalecer la formación y profesionalización de funcionarios del Sistema Educativo Nacional (SEN). Esto se consolidó en uno de los dos ejes transversales del Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE): “Fortalecimiento de capacidades institucionales”, y de manera específica, aunque no limitativa, en la línea de acción 4: “Estudios para el diagnóstico y desarrollo de capacidades institucionales”.

En este entorno nació la Especialidad en Política y Gestión de la Evaluación Educativa (EPYGEED) de FLACSO, y el INEE, que constituye el primer esfuerzo de alcance nacional con impacto estatal para impulsar y fortalecer las capacidades institucionales de los equipos, tanto de la administración federal, como de las estatales, que permitan concretar los objetivos de la Reforma.

Para abordar dicho proceso, el presente documento incluye un breve recuento del contexto normativo e institucional en que se formuló y se implementa la PNEE; el contenido, la estructura y la estrategia de aprendizaje de la EPYGEED, así como algunas conclusiones.

### La Reforma Educativa de 2013 y el contexto normativo e institucional de la PNEE

La Reforma de 2013 le otorgó autonomía al INEE y, de acuerdo con los artículos 10° y 11° de la Ley de dicho instituto, consolidó el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (SNEE) como:

Un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyen al cumplimiento de sus fines, con el objeto de contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y por los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios.

El SNEE es la instancia responsable de ordenar las acciones y movilizar a los actores para implementar la PNEE, que es parte de las estrategias inherentes a la mejora de la calidad y la equidad de la educación obligatoria. Se trata, pues,

de generar las condiciones que contribuyan a que la Reforma Educativa coloque a los niños y jóvenes en el centro de la intervención gubernamental.

La PNEE define claramente los objetos, métodos, parámetros, instrumentos y procedimientos de la evaluación; las directrices derivadas de los resultados de los procesos de evaluación; los indicadores cuantitativos y cualitativos; los mecanismos de difusión de los resultados de la evaluación; la evaluación de los diferentes componentes del SEN (alumnos, maestros, escuelas, planes y programas de estudio, políticas y programas), así como los alcances y consecuencias de la evaluación. Además, como cualquier política pública, tiene el objetivo de gestionar bienes, servicios, productos y cambios normativos que contribuyan a mitigar resolver los problemas públicos mediante la atención de las causas que han dado origen a la situación socialmente indeseable.

Dado que el SNEE es un sistema complejo por la cantidad de actores, componentes y relaciones que lo integran, además de su intrincada red de interdependencia,<sup>1</sup> los retos para la implementación de la PNEE demandan la presencia de individuos y colectivos con capacidades institucionales para gestionar los productos, bienes, servicios y acuerdos necesarios y suficientes. Tener capacidad institucional significa poseer la condición potencial y probada para alcanzar el objetivo fijado y garantizar la educación de calidad como un derecho humano que puedan ejercer todos los mexicanos.

Para lograr una gestión eficiente y eficaz, los actores gubernamentales (federales y estatales) y sociales cuentan con un marco normativo que fundamenta y regula su actuación. Ahora, a diferencia del contexto en que inició la EPYGEED, existe un andamiaje institucional (en gran medida construido por el INEE) que tiene el propósito de generar las condiciones de factibilidad y viabilidad técnica y normativa para gestionar con efectividad la implementación de la PNEE, a saber:

- Documento Rector de la PNEE;
- Programa de Mediano Plazo del SNEE 2016-2020;
- Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME);
- Lineamientos y directrices;
- Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa;

- Integración de las Direcciones del INEE en los estados;
- Estudios e investigaciones en la materia.

### Contenido y estructura curricular de la EPyGEED

La existencia de déficits de capacidades institucionales (DCI) normativas, técnicas, de contexto político, presupuestales y de formación en los equipos responsables de la evaluación es un común denominador de los contextos locales en que se implementa la PNEE. Además, las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para la gestión de esta política son asimétricas en cada entidad, lo que establece retos diferenciados y brechas en los niveles de viabilidad y factibilidad financiera, normativa, institucional, técnica y operativa. A esto se añade que la dinámica y permanente evolución de los contextos político, económico y social (nacional y estatal) afecta el propio proceso de implementación, además de que es diferente para cada uno de los gobiernos.

A partir de las consideraciones precedentes, la EPyGEED elaboró su diseño curricular.

La especialidad busca que los estudiantes desarrollen aprendizajes y capacidades institucionales (individuales y organizacionales) que les permitan enfrentar con efectividad y éxito las obligaciones institucionales y normativas en materia de evaluación educativa. Para ello, la EPyGEED considera que los siguientes principios orientan la evaluación de la educación:

- El propósito de toda evaluación es la mejora de la calidad y la equidad educativa;
- Toda evaluación debe ser una oportunidad de evaluar la equidad de la dotación de los insumos, de la conducción del proceso educativo y de los resultados;
- La evaluación sólo debe orientar aquellas decisiones cuyos resultados se derivarán en justicia;
- El reconocimiento, valoración y atención de la diversidad;
- La participación.

Esto, en el entendido de que la gestión de la evaluación de la educación es la capacidad institucional que permite:

- La coordinación institucional para el desarrollo integral de procesos de evaluación;
- La difusión efectiva de los resultados de la evaluación educativa;

Dado que el SNEE es un sistema complejo por la cantidad de actores, componentes y relaciones que lo integran, además de su intrincada red de interdependencia,<sup>1</sup> los retos para la implementación de la PNEE demandan la presencia de individuos y colectivos con capacidades institucionales para gestionar los productos, bienes, servicios y acuerdos necesarios y suficientes.

- El diseño y puesta en marcha de intervenciones educativas —políticas y programas educativos— pertinentes y contextualizadas para la mejora de la calidad de la educación;
- El desarrollo de programas y acciones para acompañar, asesorar y fortalecer el trabajo docente y directivo, especialmente para la operación del Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE);
- La gestión para mejorar las condiciones en las que se desarrolla la vida escolar;
- La atención a las condiciones del contexto que impiden el acceso a la escuela o el adecuado rendimiento de los educandos dentro de ella;
- El desarrollo e impulso de una cultura que considere a la evaluación como herramienta fundamental para la toma de decisiones que incidan en el mejoramiento de la educación; la valoración integral de la calidad del sistema educativo; la mejora pedagógica en las escuelas, y la rendición de cuentas oportuna y transparente.

Así, la EPyGEED tiene como objetivo general el de impulsar la formación y profesionalización de equipos directivos y operativos de las administraciones educativas de los sistemas educativos federal y estatales en gestión de los procesos de evaluación educativa, con los ejes de la política pública y de la gestión en la materia.

En cuanto a sus objetivos específicos, se trata de:

1. Promover en los funcionarios del sistema educativo el uso de los resultados de la evaluación educativa para la mejora de la calidad de las escuelas de educación básica y media superior de México.
2. Desarrollar las capacidades de gobierno y de gestión de la evaluación educativa en los funcionarios, a partir del impulso de modalidades de trabajo colaborativas y multidisciplinarias.
3. Desarrollar en los funcionarios del sistema educativo competencias de gestión orientadas a resultados, liderazgo, cabildeo, negociación y resolución de conflictos que permitan transformar la experiencia académica-profesional de los participantes.

### Ejes transversales de la EPyGEED

Para un desarrollo idóneo de las capacidades institucionales, la especialidad se compone de cinco ejes transversales.

1. Enfoque de la educación como un derecho humano clave o bisagra dado que de su cumplimiento depende que se puedan ejercer mejor todos los otros derechos humanos.
2. Política pública en educación, con énfasis en el ciclo de las políticas públicas desde la perspectiva de la evaluación educativa.
3. Política Nacional de Evaluación de la Educación, con énfasis en su desarrollo y evolución hasta el modelo actual.
4. Gestión educativa, con énfasis en la estructura, organización, operación y gobernabilidad del sistema educativo y su relación con la evaluación de la educación.
5. Mejoramiento de la calidad, equidad e inclusión educativa, con énfasis en la gestión de la información, comunicación y construcción de rutas de mejora educativa.

Estos ejes son abordados desde tres perspectivas analíticas y cuatro dimensiones prácticas:

### Perspectivas analíticas

1. Análisis de la política y gestión pública.
2. Análisis comparado mundial y de la región latinoamericana.
3. Análisis de la gestión del SEN en los ámbitos federal y estatal.

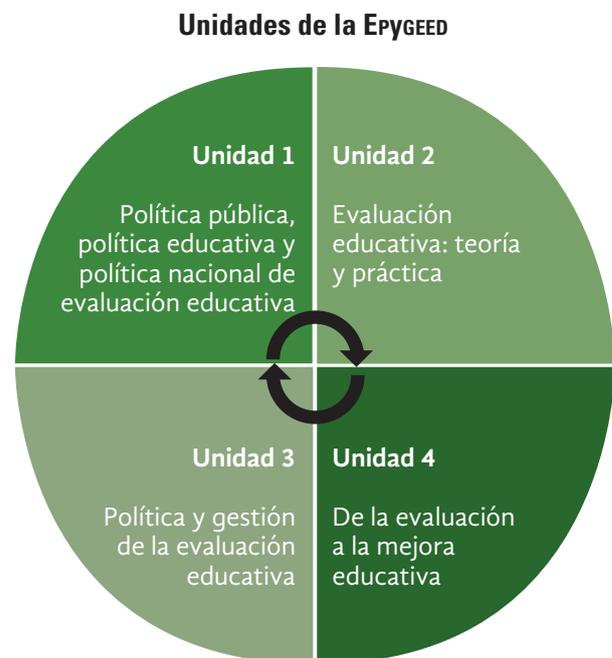
### Dimensiones prácticas

1. Competencias para la gestión de la evaluación, el liderazgo académico, el cabildeo, la negociación y resolución de conflictos, y la construcción de acuerdos.
2. Competencias para el planteamiento de estrategias innovadoras de atención a estudiantes, maestros, escuelas y sistema educativo, a partir del análisis de los resultados de las evaluaciones educativas.
3. Competencias para la comunicación de resultados de las evaluaciones educativas y de las estrategias diseñadas para la mejora educativa.
4. Competencias para la movilización social y la gobernanza en la mejora de la calidad de la educación.

Se busca que el desarrollo de los ejes temáticos conserve el equilibrio entre las perspectivas analíticas y las dimensiones prácticas, de modo que los contenidos a desarrollar estén íntimamente relacionados con la realidad de las administraciones educativas estatales y federal.

Los ejes, dimensiones prácticas y unidades, se encuentran articulados e interdependientes para generar *continuidad y articulación* en los aprendizajes de conceptos y temas centrales del trayecto educativo.

Como resultado de esta estructura, los estudiantes proponen en su trabajo final acciones gubernamentales



específicas para gestionar con pertinencia la implementación estatal de la PNEE en articulación con los PEEME y los proyectos que definan los gobiernos estatales con el acompañamiento del INEE.

### Estrategia de aprendizaje

La estrategia de aprendizaje de la EPGEEED tiene el propósito de desarrollar y consolidar competencias para analizar y reflexionar el nuevo contexto institucional/normativo en el que los gobiernos estatales resuelven la gestión de los bienes, servicios, productos, normativas e instituciones para que la evaluación educativa contribuya a generar las condiciones de equidad e igualdad.

Por ello, en el posgrado semipresencial, se integran formas de aprender que incluyen la creatividad, la innovación y el trabajo colaborativo y distribuido. No se trata sólo de incorporar tecnologías en el proceso enseñanza-aprendizaje, sino de cerrar la brecha entre las habilidades enseñadas y las requeridas para potenciar la innovación y la creatividad que fundamenten propuestas de solución a los problemas educativos.

### A manera de conclusión

La literatura especializada indica que los recursos financieros y humanos son clave en la implementación de políticas públicas que generen cambios profundos en los estados.<sup>2</sup> Una mayor eficiencia y eficacia supone la existencia de presupuestos suficientes, equipo profesional y marcos normativos pertinentes para avanzar en la solución de los problemas públicos asociados al bienestar social.

Por tanto, la posesión probada y potencial de capacidades institucionales por parte de los actores gubernamentales es determinante para diseñar e implementar con eficiencia y eficacia la política pública de evaluación de la educación. Asimismo, cabe destacar que tienen una temporalidad funcional, no pueden ser permanentes y, por ello, deben desarrollarse de manera continua.

Los DCI pueden impedir que los equipos de funcionarios responsables de implementar la PNEE lleven a cabo la producción de bienes, servicios y cambios normativos con la calidad, cantidad suficiente y entrega oportuna para que esta intervención gubernamental contribuya a que la política educativa enfrente con efectividad las causas que obstaculizan que todos los mexicanos ejerzan su derecho humano a una educación obligatoria de calidad.

Finalmente, es necesario profundizar la reflexión acerca de realizar diagnósticos para identificar cuál es el nivel de desarrollo de las capacidades normativas, políticas, organizacionales y técnicas, para que las organizaciones gubernamentales respondan de manera pertinente y eficaz a los retos de cada una de las etapas del ciclo de la PNEE. €

Artículo elaborado por:  
Lorenzo Gómez-Morin Fuentes  
Coordinador Académico de la Especialidad en Política  
y Gestión de la Evaluación Educativa (Epygeed)  
lorenzo.gomez@flacso.edu.mx

Maura Rubio Almonacid  
Asesora Académica de la (Epygeed)  
maura.rubio@flacso.edu.mx

Con la colaboración de:  
Carlos Jonathan Molina Téllez  
Mauricio Reyes Corona

- <sup>1</sup> Tarride, M. (1995). Complexity and complex systems, en *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*. 11 (1). Mar.-Jun, pp. 46-66. Luhmann, N. (2002). Lección VII. "Complejidad". En *Introducción a la Teoría de Sistemas*. México, México: UIA, pp. 179-206.
- <sup>2</sup> Existen diversos enfoques que abordan el tema, entre ellos destacan el de la gerencia pública (Atrio y Piccone, 2008); la gestión de resultados (Cunnill y Ospina, 2003); la calidad del servicio civil (Longo, 2002, 2004, 2005); la profesionalización del empleo público (Longo y Ramió, 2008); el capital humano (Atrio y Piccone, 2008); las capacidades institucionales de los Estados (Longo, 2002, 2004, 2005); la capacidad funcional (Echabarría, 2005), o los conocimientos, habilidades y aptitudes requeridos por parte del personal público para definir o ajustar el rumbo de acción (Chespi, 2013) en las estructuras de los Estados donde se diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas.



¿Le gustaría conocer más sobre la Epygeed?  
<https://goo.gl/U5nRIC>



Conozca más sobre la PNEE.  
Visite su micrositio en el portal del INEE: [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)

## PARA NO OLVIDAR



### 10° Seminario Internacional de Educación Integral. Nuevas prioridades para la educación

Fundación SM, Ciudad de México  
9 y 10 de marzo de 2017  
<https://goo.gl/LGc77h>



### GESS Education Awards. Celebrando la excelencia en la educación

Hotel H, Dubai, Emiratos Árabes Unidos  
15 de marzo de 2017  
<https://goo.gl/1vGnb1>



### IX Congreso Iberoamericano de Educación Científica y I Seminario de Inclusión Educativa y Social-Digital

Cátedra UNESCO de Educación Científica para América Latina y el Caribe (EDUCALYC).  
Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina  
14 al 17 de marzo de 2017  
<https://goo.gl/ykKqfH>



### Thirteenth International Conference on Technology, Knowledge & Society

2017 Special Focus —The Future of Cities—  
Augmenting Urban Innovation.  
University of Toronto, Toronto, Canadá  
26 y 27 de mayo de 2017  
<http://techandsoc.com/2017-conference>



### XXIV Congreso Internacional de Educación y Aprendizaje

Universidad de Hawái, Manoa, Honolulu, Estados Unidos  
19 al 21 de julio de 2017  
<https://goo.gl/P2AqqF>

## PARA LEER



### *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*

Emilio Tenti Fanfani  
Buenos Aires: Siglo XXI Editores  
3a. edición, 2015  
<https://goo.gl/AV6Uy4>

La desigualdad y la exclusión social —al mismo tiempo causa y consecuencia de la exclusión cultural— sirven para que Tenti Fantani centre la discusión en la escuela como representante de la educación y la sociedad y como generadora de resultados negativos en la educación. “Tal vez esto explica que la incorporación masiva de las nuevas generaciones a la escuela no resulta en un proceso exitoso de crecimiento y desarrollo para la sociedad”, dice el autor, quien también señala que la educación rendirá sus frutos sólo si deja de ser un asunto de especialistas, técnicos e intereses corporativos.



### *What the Annual National Assessments can tell us about learning deficits over the education system and the school career*

Servaas van der Berg,  
Universidad de Stellenbosch  
*South African Journal of Childhood Education*,  
Volume 5, No. 2, 2015  
<https://goo.gl/FLWPTj>

En 2011, Sudáfrica implementó por primera vez una evaluación nacional estandarizada para calificar el rendimiento de los estudiantes en todos los grados escolares. Este ensayo cuenta la historia y señala los problemas de calibración y la falta de comparabilidad que pueden limitar la utilidad de las evaluaciones para la medición de avances

en el aprendizaje, y rebate, además, otros hallazgos que permitieron a los tomadores de decisiones educativas de ese país definir en qué grado se requería más intervención. Van der Berger señala que para que las consecuencias no sean irreversibles, las acciones deben realizarse en los primeros años de aprendizaje de los alumnos.



**Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes**

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

México, 2016

<https://goo.gl/213oi2>

Este segundo bloque de directrices que emite el Instituto —tras la atribución que le confiere la Reforma Educativa de 2013 para generarlas en pro de la mejora de la calidad educativa— está dirigido a uno de los sectores más vulnerables del país: los niños y adolescentes jornaleros agrícolas migrantes. Presenta los principales resultados de la evaluación a la oferta educativa dirigida a esta población e identifica las brechas más sensibles de atención a través de cuatro directrices. Así, el INEE define líneas claras de política pública para la atención de las autoridades educativas federales y locales. El objetivo es generar mayor acceso, pertinencia, calidad y equidad en la educación que reciben estos mexicanos que aún no cumplen la mayoría de edad.



**Maus**

Art Spiegelman

Random House, 2014

<https://goo.gl/k8jQkw>

“Va a ser un *comic book* sobre la vida de mi padre en la Europa nazi. También será la historia de mi relación con él. Es difícil porque es demasiado doloroso, pero aun así, siento que es muy importante para mí luchar con esos demonios, en la medida en que hay historias que la gente debería saber y ésta es ciertamente una de ellas”, decía Spiegelman, en 1979, al ser entrevistado por Alfred

Bergdoll. La obra fue multipremiada desde su publicación en 1986, cuando vendió cien mil ejemplares en Estados Unidos y fue publicada en 12 países. Es una historia en dos volúmenes, donde los oprimidos son ratones y los gatos, nazis. Recibió el premio Pulitzer en 1992 y cambió la historia del cómic moderno.



**Los herederos**

Eugenio Polgovsky, México, 2008

<https://goo.gl/Btml4a>

Presentado en los principales festivales de cine y con más de 16 premios a nivel mundial, este documental innovador, sin narraciones ni entrevistas, hace visibles realidades desdibujadas en el país sobre el derecho a la educación de la infancia más pobre y trabajadora de México. Es un retrato en movimiento que muestra la gran herencia dada a los niños de las comunidades rurales, quienes adquieren los saberes y artes del trabajo familiar, las habilidades, valores y aptitudes de sus padres. El documental devela los contrastes con el ciclo intergeneracional de la pobreza a través de 50 historias de Puebla, Sinaloa, Oaxaca y Guerrero que muestran cómo desde temprana edad para algunos la existencia se divide entre la diversión, las obligaciones del hogar, el cuidado de los hermanos y el trabajo en el campo o las artesanías.

## El federalismo es asunto de *todos*: retos desde nuestras trincheras

“Todos debemos tener compromiso y saber qué nos toca”, dice **Saraí de los Ángeles**, directora de escuela primaria en San Luis Potosí. Pero, ¿quiénes son “todos” y cómo perciben la evaluación de la educación? ¿Cuál es su concepto de mejora educativa y cómo trabajan para lograrla? Aquí, una muestra a través de distintas voces.

¿Qué oponión tendríamos si escuchamos los testimonios de aquellos que no diseñan las políticas públicas, sino que las ponen en marcha? Esta edición número 6 de la *Gaceta* retrata las palabras de algunos de estos actores, iniciando con los alumnos, parte del colectivo escolar, funcionarios y miembros de las organizaciones de la sociedad civil, a quienes hemos preguntado qué hacen, desde sus trincheras, para contribuir a la mejora de la educación en México.

### Cómo perciben la calidad educativa

Para Aranza Vázquez Galeana, estudiante de sexto grado de la Escuela Primaria Federal de Tiempo Completo “Ejército Mexicano”, en Acapulco, Guerrero, “calidad de la educación es una escuela donde los maestros estén muy bien capacitados; es que los padres ayuden a los niños para que estudien y hagan sus tareas, que los alumnos tengan valores, como honestidad, puntualidad, empatía, responsabilidad. Una escuela limpia, segura y en buenas condiciones, donde los niños sean felices”.

“Tuve la experiencia de estudiar en Estados Unidos y aquí en México —comenta Treisy Valeria O. Romero, de 16 años, estudiante del quinto semestre de la Preparatoria No. 6 de la Universidad Nacional Autónoma de México—, y el apoyo de los maestros es muy diferente y, en muchos casos, eso es lo que hace la diferencia en el aprendizaje”.



”La educación en nuestro México ha tenido un giro para mejorar e incentivar a los docentes. Uno de los mayores retos es lograr que los maestros hagan lo que saben hacer tras la Reforma Educativa —dice Saraí de los Ángeles, directora de la escuela primaria “Juan de Villerías”, en San Luis Potosí—, porque son el pilar y el sostén de nuestra educación. En cuanto a los desafíos que enfrentamos como país, el principal es hacer que se cumplan las leyes y los acuerdos de todos los actores. Motivar a los maestros que ya ascendieron a seguir profesionalizándose sin quitarles los derechos que ya tenían ganados, involucrar a los padres de familia y tratar de mejorar en las evaluaciones.

”Si recibimos una educación de calidad, nos ayuda a nuestro futuro, pues desarrollamos nuestras capacidades mentales. Es necesario también evaluar a los maestros para ver si dan bien las clases; a las diferentes escuelas y a los jóvenes, para ver si han aprendido lo que dicen sus maestros”, comenta Adrián Duño, de 13 años, alumno de segundo grado de la Telesecundaria 101 de Hidalgo.

“Los maestros deben trabajar, conocer los planes y programas; implementar la teoría en la práctica cotidiana, planear de manera acorde con el contexto y, sobre todo, ser investigadores autónomos y conocer qué estrategias y técnicas son las mejores para su grupo. Deben tener un enfoque humanista”, dice Saraí de los Ángeles.

“Yo creo que las evaluaciones están bien, porque así los maestros pueden ver cómo vamos avanzando en nuestros aprendizajes —señala Aranza—, así mejoran lo que saben y la manera en que nos enseñan y explican”.

### ¿Cómo perciben la evaluación?

“He escuchado sobre la Reforma Educativa. Ha sido muy exigente. Con respecto a la evaluación de los maestros, lo veo bien porque es un parámetro para conocer el nivel de los profesores, que tienen que ser mejores para enseñar mejor. Creo también que hay que evaluar a puestos más altos que los maestros”, dice Claudia Guadalupe Huante Sánchez, arquitecta y madre de tres hijos en edad escolar, de Acapulco, Guerrero.

“Hay que evaluar a los maestros para saber cómo estamos como alumnos y creo que también es oportuno porque hay que ver cómo dan la clase —dice Treisy—. Son ellos quienes nos tienen que guiar en nuestros conocimientos y aprendizajes. Se tendría que evaluar la calidad tanto de la infraestructura como de las instalaciones y el

En cuanto a los desafíos que enfrentamos como país, el principal es hacer que se cumplan las leyes y los acuerdos de todos los actores. Motivar a los maestros que ya ascendieron a seguir profesionalizándose sin quitarles los derechos que ya tenían ganados.

material. Si son muy grandes los grupos, los maestros no alcanzan a atender a todos”.

### ¿Qué retos perciben?

“Me gustaría que nos reforzaran redacción. Creo que la educación nos tiene que preparar para desarrollarnos muy bien como profesionistas. Es la base para que posteriormente podamos buscar empleo. Algo que falta es que nos enseñen a ‘aprender a aprender’”, dice Treisy.

### ¿Qué hacen para contribuir a la mejora educativa?

Saraí de los Ángeles comenta: “Día a día se están gestionando actividades con los padres de familia; sin su apoyo la escuela no va a crecer. Es muy importante involucrarlos. Hay que tener un liderazgo compartido y estar al tanto del trabajo de la escuela y del aula, gestionar y tener una profesionalización constante y, sobre todo, conocer el contexto y promover la profesionalización a partir de los valores que tenemos como personas. Tenemos que contar con maestros que no sólo egresen como licenciados en educación o universitarios, sino que tengan vocación y profesionalismo”.

Propondría que haya una profesionalización importante, que las evaluaciones sean en tiempo y forma, y en más escuelas, pero con mejor infraestructura. Voy a meter al gobierno: más ingresos al rubro de educación distribuidos de forma equitativa.

### Evaluación para la mejora

“La evaluación educativa motiva a los maestros a ser mejores cada día, sobre todo porque no hay que esperar a tener años de servicio para lograr un ascenso, pero se trata de que uno quiera prepararse día a día —dice Saraí—. Lo que propongo es que sea un proceso equitativo, que las personas que nos evalúen y elaboren los exámenes no sólo estén certificados, sino que también sepan lo que están evaluando. La evaluación también debe aplicarse a los alumnos, evaluar es mejorar. Es un trabajo colaborativo. No nada más es para ganar algo, sino para saber cuáles son las competencias que como docentes tenemos que fortalecer”.

### México en diez años

“Dentro de diez años veo una educación de calidad, un gran avance que se deberá al esfuerzo y profesionalismo de cada docente, donde cada quien hace su trabajo y se involucra en lo que le corresponde. Propondría que haya una profesionalización importante, que las evaluaciones sean en tiempo y forma, y en más escuelas, pero con mejor infraestructura. Voy a meter al gobierno: más ingresos al rubro de educación distribuidos de forma equitativa”, continúa Saraí.

“Si tuviera la oportunidad de dirigir un sistema educativo, propondría que los maestros que ocupan un lugar en las aulas, sin importar la región, amen su trabajo. Se preparen

todos los días, no para un examen, sino diario. Involucrar a los padres de familia, no sólo en los pagos, sino con pláticas, talleres. Muchos saben oficios, entonces, que enseñen a los niños lo que hay en la localidad”.

### La participación de otros agentes: ¿qué corresponde a cada quien?

“Una función importante en las direcciones del Instituto —dice Manuel Jorge Alberto González Montesinos Martínez, director general adjunto del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en Sonora— es coordinarnos con la autoridad educativa estatal en general. Hay que potenciar el talento personal de los docentes y el desarrollo de sus capacidades de aprendizaje. La participación social de la ciudadanía es esencial para que las escuelas puedan tener éxito en su cometido. Ahora, hay que fortalecer también otro aspecto, la gestión administrativa y académica de todas las instituciones educativas”.

### Evaluación con trato humano

“La evaluación siempre ha existido en los procesos educativos —comenta Manuel—, pero está empezando a ser vista como una herramienta de mejora. Sin olvidar que necesitamos que los procesos de evaluación sean con trato humano. Alguna consejera de nuestra Junta de Gobierno ha dicho: los profesores hacen todo lo que pueden con lo que tienen a la mano en el país. Ésa es una visión muy clara y muy justa. Entonces con información sistematizada de sus contextos locales van a poder hacer mucho más”.

### Qué actores deben participar: de lo local a lo federal

“Es una combinación. Necesitamos más participación de la autoridad educativa local. Al docente ya le hemos encargado mucho. A los supervisores, asesores técnico-pedagógicos, al Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, necesitamos estimularlos, hacerlos consistentes y que sean reconocidos como figuras. Tenemos que pensar en los colectivos escolares. Otro actor que tiene mucho interés es la iniciativa privada”, indica el director general adjunto del INEE Sonora.

Por su parte, Consuelo Mendoza García, presidenta de la Unión Nacional de Padres de Familia<sup>1</sup>, afirma que “uno de los mayores retos es la calidad de la educación. Hay muchas carencias todavía. Muchas veces se confunde

Precisamente nuestro lema es ‘Por mi deber y por mi derecho’. El derecho que tenemos como primeros educadores de nuestros hijos, que durante muchos años no se reconoció. Otro tema que trabajamos y consideramos muy importante es la libertad de enseñanza, que muchas veces no existe en México.

la enseñanza y la instrucción con la educación: no es suficiente que el niño aprenda matemáticas y español y a leer bien para que reciba la educación adecuada. Tiene que ser una educación integral donde aprendan también a vivir, a ser felices, la ética y el civismo que les permitan convivir y construir el país, en un futuro.

”Un tema muy importante es la preparación de los docentes. Se necesita que las normales sean renovadas y que el currículo de los alumnos normalistas sea el adecuado para los tiempos que estamos viviendo. Que se haga una reforma a fondo. Un reto es la participación de los padres, que sean realmente activos en la escuela. Es parte de la razón de ser de la Unión Nacional de Padres de Familia, precisamente nuestro lema es ‘Por mi deber y por mi derecho’. El derecho que tenemos como primeros educadores de nuestros hijos, que durante muchos años no se reconoció. Otro tema que trabajamos y consideramos muy importante es la libertad de enseñanza, que muchas veces no existe en México”.

### ¿Cómo enfrentar estos retos?

“No todos los papás —prosigue Consuelo— saben que ya pueden opinar en contenidos, estar en el Consejo de Participación Social y que su papel va muchísimo más allá de organizar la kermés el día del niño o el día del maestro.

También pueden vigilar el funcionamiento de la escuela, y participar y apoyar a los directivos y a los maestros en diferentes actividades. Eso ya está en la Ley General de Educación”.

### Evaluación como oportunidad

Para Consuelo, “toda persona debe ser evaluada para desempeñar cualquier cargo. En todos los niveles se necesita cumplir con un estándar. Pero también es necesario brindarle al maestro todas las herramientas para actualizarse y concursar debidamente en estas evaluaciones. Se necesita que tengan más comunicación con las autoridades. Quizá el problema es que ésta se da por medio de los sindicatos, y tiene que ser más directa, para que vean en la evaluación una oportunidad y no una amenaza. Los maestros trabajan con los corazones y con el futuro de los niños. ¿Quién no tiene guardado en el corazón el recuerdo de un maestro que nos dio el empujón que necesitábamos para ser mejores personas o el buen ejemplo? También es muy importante que los maestros conozcan la labor del INEE”.

### Apoyo federal

“Federalmente tiene que haber apoyo y organización con los maestros, pero se tiene que favorecer la descentralización, porque no son los mismos requerimientos en la escuela de Yucatán que en la de Toluca o en Chihuahua. De acuerdo con las necesidades que haya, se deberían plantear también los programas y, sobre todo, empezar a trabajar en la autonomía de las escuelas”, comenta Consuelo.

### Educación como eje transversal

“También es importante *despolitizar* la educación, porque esto hace que se muevan otros intereses y no el que debe ser. Para que la educación avance, ésta debe ser el eje transversal de toda política pública. Mientras no haya un avance en la educación, México no podrá avanzar”, dice la presidenta de la Unión Nacional de Padres de Familia.

### Los retos actuales de la educación en México

Leonor Elizabeth Sibaja Domínguez, supervisora de preescolar en Chiapas, comenta: “Es posible reformular el federalismo, siempre y cuando exista la voluntad no sólo del Sistema Educativo Nacional, sino de los tres poderes de gobierno. Eso nos va a permitir, desde la trinchera en que estamos, retomar la autonomía política.

“A mí me da mucha satisfacción que existan los Consejos Escolares de Participación Social. En ellos hay un listado de actividades y talleres que se pueden impulsar al interior de cada escuela, porque son de extensión comunitaria”.

### Nuestra aportación para la calidad

“La calidad educativa está en que nosotros como supervisores estemos en las escuelas. Tuve la oportunidad de estar en varias, ver a los padres de familia, conversar con ellos, presentarme, conocer sus necesidades y tomar nota de cuántas cosas podíamos hacer de manera conjunta, aun si no contábamos con el apoyo del ayuntamiento o de algún programa. A veces, les decimos que somos aves de paso. Hoy estamos y mañana ya no. Por eso, debemos dejar huella”, dice Leonor.

### El camino hacia la mejora educativa

“La figura de directivo y de supervisor son detonantes para el logro. Los docentes tienen la pieza clave, tienen toda la autoridad de enseñar y nosotros de asesorar y acompañar, entonces, lo debemos hacer de manera adecuada y eficaz.

“Hay que hacer de los aprendizajes algo divergente. En cuanto al sistema educativo, debe tener una mejor partida presupuestal en términos de uso y de equidad para las escuelas. Debemos asumir nuestra responsabilidad como servidores públicos, porque en muchos casos nos queremos apropiarnos de cosas que no son nuestras. Estamos al servicio de una nación y, sobre todo, de los niños”, explica Leonor Elizabeth.

### Miradas y acciones desde la sociedad civil

Nashieli Ramírez,<sup>2</sup> coordinadora general de Ririki Intervención Social, cuenta: “Somos una organización que trabaja por la defensa y la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Todo lo que hacemos es para incidir en la agenda de políticas públicas hacia esta población en nuestro país. Nosotros participamos muy activamente en la integración de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de su reglamento”.

### Los retos que vislumbran para la educación en México

“Son básicamente dos —indica Nashieli—. El primero: la inclusión. El segundo tiene que ver con los propios desafíos de la inclusión en términos de la pertinencia de las escuelas. Es

un reto que generalmente no se discute, es hacia un nuevo contexto donde la escuela y la educación tienen que luchar por la pertinencia, no la utilitaria, sino también en términos de cómo están aprendiendo, qué están haciendo, en qué mundo, con qué velocidad y con qué otro tipo de herramientas y lógicas. Otro de los retos mayores es la burocracia.

“Tenemos en esencia un sistema creado desde la lógica vertical. Creo que ahí hay muchísima falta de sensibilidad. La apuesta de lo local, de abajo hacia arriba, va en cómo transformas la comunidad escolar. Y en esto uno de los actores clave es la gente”.

### Evaluación formativa

“La evaluación es pertinente a cualquier proceso que hagas con un tercero, que en su esencia implique transformación. Tienes que ir valorando si lo que estás haciendo está bien o mal. Algunos reciben la evaluación como algo básicamente punitivo, no como un proceso formativo”.

### La contribución desde la sociedad civil

“Hoy existen muchas organizaciones, colectivos y movimientos que tratan de incidir. El sistema todavía está en una crisis que intenta empezar a superar la opinión pública. Es muy importante no pensar las organizaciones y la sociedad civil de manera homogénea, porque son un reflejo heterogéneo, igual que la sociedad. Y tampoco ver de manera maniquea todo lo que hace el Estado como malo y todo lo que hacen y dicen las organizaciones como bueno. Federalismo es el punto en donde te encuentras en medio, donde lo puedes lograr, sobre todo en un país como el nuestro.

“El asunto público de la escuela es un asunto que en diez años va a seguir y la sociedad va a seguir fortaleciéndose en eso y, pase lo que pase, va a seguir aportando”, concluye Nashieli. €

Entrevistas:

Magdalena Alpizar, Mary Carmen Reyes, Lizbeth Torres Alvarado

La *Gaceta* agradece a Jorge Sotelo Cortés, de la Unidad de Planeación y Comunicación del INEE, y a Ririki por su apoyo para el logro de las entrevistas.

<sup>1 y 2</sup> Miembros del Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación (CONSCEE) del INEE.

## Ecuador: Sistema Nacional de Evaluación; un eje articulador de políticas educativas

Dado que las políticas públicas educativas nacionales delinean el modelo de ciudadano que existirá dentro de unos años a través de diversos instrumentos, el autor hace un llamado al compromiso social en la construcción de un sistema de evaluación nacional como eje de diálogo.

HARVEY SPENCER SÁNCHEZ RESTREPO

Director ejecutivo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineval) de Ecuador  
*harvey@evaluacion.gob.ec*

La unión institucional de entidades autónomas que se adhieren por un fin común no es una epifanía, sino una decisión que se configura a partir de entes sociales con la capacidad de unirse y también de separarse. La afirmación anterior parecía haber perdido vigencia en la realidad actual hasta la reciente decisión del Reino Unido de salir de la Unión Europea (UE), haciendo uso del artículo 50 del Tratado de la UE, que versa sobre los derechos de los Estados miembros (UK Government, 2016).

Como en la mayoría de las elecciones, la búsqueda del bienestar es un motor potente que incentiva la creación de marcos conceptuales y regulatorios. Su desarrollo reside en hacer explícitos los grados de libertad necesarios para realizar decisiones autónomas y, al mismo tiempo, dar certidumbre y significado a la “Unión”.

Debido a la racionalidad de dicha decisión, cada entidad desea mantener su autoridad para actuar ante sus retos internos, para lo cual crea, articula y hace cumplir sus leyes, al mismo tiempo que gestiona sus propios recursos



(Soldatos, 1990). Sin embargo, los miembros de una federación también buscan una identidad que los represente a todos, que los agrupe a través de un arquetipo y les dé un estatus superior, que incentive la primera persona del plural.

A partir de estos idearios, es necesario revisar un postulado que ha trastocado los conceptos de libertad y propiedad en sus expresiones más liberales: es posible desarrollar altos niveles de prosperidad a partir de una distribución más equitativa de los recursos.

Si bien es cierto que la posibilidad de bienestar social está determinada por la mejora en las condiciones individuales, no es menos cierto que para que una sociedad goce de prosperidad en sus diversas aristas. Es necesario compartir valores, libertades y estados de satisfacción colectivos para minimizar las fricciones entre grupos e individuos debido a privilegios y privaciones históricas, especialmente, si estos gradientes coinciden con las fronteras de los territorios que han decidido integrarse.

La libertad para diseñar reglas sociales se encuentra íntimamente ligada a la idiosincrasia de los individuos y a su contexto. Para confiar en la Unión es necesario crear condiciones que minimicen las brechas en el acceso a las garantías que proclama la federación. Pero no es suficiente. Los servicios que provee el Estado deben atender planos similares y estándares mínimos que permitan compartir el nuevo espacio que se ha vuelto común.

De este modo, uno de los pilares democráticos más difíciles de articular es la calidad de los servicios y bienes públicos, sin atentar contra la soberanía de la entidad. Por supuesto, esto no es un simple ejemplo de conflicto, sino la reiteración de nuestra historia, en donde es frecuente hallar que las políticas públicas denominadas nacionales han sido vistas como amenazas o intervenciones por no surgir del ámbito local. Lo que atenta no sólo contra la política en sí, sino contra la gobernanza que debe ostentar todo poder federal.

Ante esta disyuntiva, se observa frecuentemente una reacción de todos los actores ante el sistema de gobierno, la cual, una vez iniciada, vuelve muy fuerte la tentación de nombrar y accionar la ley para tomar posición en vez de poner al centro los intereses comunes.

Esta confrontación da fuerza a la idea de un exceso de regulación y así es como logra instalarse la impresión de una supremacía de los intereses nacionales sobre los

locales, haciendo casi imposible que la política pública logre permear positivamente al sector en que se deseaba implementar; es entonces cuando comienza su rechazo generalizado.

Esta dinámica sin sentido se localiza frecuentemente en el ámbito educativo, debido principalmente a la superposición de conceptos etéreos tales como “la recuperación de la rectoría del Estado” o “el derecho a la autonomía local”, ambos con alto impacto comunicacional pero muy bajo nivel de actuación, debido a que los ámbitos se encuentran claramente delineados en la Constitución.

Lo anterior alimenta los tres actos más frecuentes al impulsar políticas nacionales fallidas:

1. Confundir iniciativas (ideas) con regulaciones (obligaciones).
2. Impulsar las ideas a partir de las obligaciones.
3. Avanzar sólo con aquellos que tienen voluntad (aliados) y no con aquellos que pueden ejecutar (capaces).

Como todo sistema complejo, la federación está estructurada en diferentes niveles de poder que operan en diversas escalas entrelazadas, de manera no lineal, a través de nodos de dominio conectados por intereses. De este modo, las Políticas Educativas Nacionales (PEN) delinean el modelo de ciudadano que existirá dentro de unos años a través de diversos instrumentos, unos menos prescriptivos que otros, pero todos ellos con fuertes componentes de integración.

Cuando se coloca a los intereses de alguna entidad por encima de la federación, lo más probable es que las conclusiones ideológicas conduzcan las esferas de decisión a tal nivel, que cualquier propuesta se juzgue, exclusivamente, por su origen y no por su valor.

Ante este reto y el tamaño del impacto, es natural que exista debate sobre todos los pormenores de una PEN. Nada debe quedar fuera, pero una vez acordada, debe existir un Sistema Nacional de Evaluación que sea objetivo, transparente y confiable, cuyo eje de trabajo gire en torno a la valoración en el cumplimiento de las grandes metas acordadas y que posea una profunda vocación por rendir cuentas a todos los estados miembros en un monitor interactivo con estándares y referentes nacionales.

Por supuesto, la cohesión de las entidades a partir de las diferentes iniciativas de evaluación demanda una fuerte

cultura de imaginación colectiva: el cierre de brechas educativas implica que todos los ciudadanos consideren valioso contar con las mismas probabilidades de ejercer sus derechos en el futuro. También es necesario haber desarrollado un profundo sentido de lo obvio para concluir que esto implica desprenderse de los privilegios, ser menos desiguales y apuntar a que todo habitante de la nación cuente con las mismas oportunidades.

Para llevar a cabo una PEN que pueda coincidir con el adjetivo de efectiva, es necesario establecer un proceso que garantice el flujo de las ideas a través de los actores potencialmente capaces, para que se vuelvan aliados de la iniciativa.

Sin importar los detalles coyunturales, los tiempos o recursos disponibles, es necesario cumplir con el ciclo *precursores-desarrollo-impacto-prosperidad* como una cadena de valor, con su paralelo comunicacional, y conducirlo hacia un círculo virtuoso que integre a diversos agentes, acciones y ejercicios de valoración.

En el esquema 1 se muestra un modelo con el flujo mínimo necesario para crear la circularidad deseada. Como puede observarse, los precursores se basan en tres esferas necesarias para establecer el puente entre la PEN y su implementación local. Es condición *sine qua non* asegurar la viabilidad financiera en cada entidad y que ésta no afecte su entorno socioeconómico de corto plazo.

Asimismo, es necesario colocar la PEN en el centro, no a los gobiernos o sus posturas y lograr la concordancia política más allá de la línea del discurso predominante.

En los gobiernos, uno de los errores más frecuentes es colocar la PEN como tema de coyuntura para que ésta sea su propio motor. Es fácil deducir que, si aún está en proceso de aceptación, los rendimientos decrecientes serán más veloces que el efecto multiplicador que pueda alcanzar y, por ende, su valor estará sujeto a su efecto discursivo y no al tamaño de su impacto.

En este punto es relevante comprender que las instituciones nacionales “se convierten en centros para la toma de

**Esquema 1. Flujo mínimo para una política educativa nacional efectiva**



decisiones y en la solución de conflictos entre los diferentes niveles de gobierno” (Ayala, 2014), sobre todo si la PEN promueve transformaciones radicales sobre los ejes de la sociedad o si trastoca las relaciones entre los poderes.

Recordemos que el Estado “no es un agregado de intereses neutrales de identidades, sino que este representa una crucial forma de creación social, política, económica y de resultados culturales” (Lecours, 2007).

En este sentido, los sistemas nacionales se han creado para equilibrar las iniciativas del gobierno central y modular la implementación de lo acordado en lo legislativo. Sin embargo, las políticas educativas nacionales aparecen con distintos significantes según el momento y el contexto, lo que vuelve necesario minimizar los adjetivos y priorizar lo sustantivo de cada una de ellas.

De este modo, durante su desarrollo y socialización existen dos acciones estratégicas que deben implementarse en forma concurrente:

- 1) Mostrar cómo se deben reunir y aplicar los recursos específicos, e
- 2) Introyectar los valores de la PEN en el territorio, puesto que su función es regular, dinamizar y proyectar los espacios de interacción social para articular el contexto que pretende transformar.

Por definición, toda PEN debe tener un impacto observable en diversos niveles. Sin embargo, hay dos espacios irrenunciables: la eficiencia del sistema y el ejercicio de derechos, debido a que todas las políticas públicas son una red de reglas que modulan el ejercicio de los esfuerzos para alcanzar las metas de desarrollo.

Por ello, en el núcleo de una PEN educativa se debe poder hallar, con suma facilidad, las garantías de los derechos a y en la educación, algo que se puede aceptar ampliamente, pero cuyo ejercicio conlleva más que declaraciones positivas.

Aquí surge un cuestionamiento: ¿cuál es el centro de gravedad que puede atraer a los actores políticos, con diferentes agendas y potestades sobre la misma población, a aceptar una PEN? La única respuesta es prosperidad compartida. Es decir, la posibilidad de contar con las mismas posibilidades de acceso a los servicios del Estado y el goce del bienestar en todo el territorio nacional; no basta la escala estatal.

La afirmación anterior es utópica pero no ingenua y su viabilidad depende directamente del Sistema Nacional de

Evaluación, pues la articulación de sus resultados con los de los estados, permite desarrollar políticas locales basadas en evidencias y referentes nacionales.

En este ciclo juegan un rol importante dos comunidades: la científica y la internacional. La primera coloca lo relevante de cada fenómeno y da soporte y solvencia técnica para su creación e implementación. La segunda vela por la consecución de las metas y el sostenimiento en el mediano y largo plazo. Ambas proveen estabilidad y coadyuvan a cerrar el círculo virtuoso de *planificación-ejecución-evaluación* porque no dependen directamente de los poderes y, normalmente, además son más neutros ante las disyuntivas temporales.

Puesto que toda sociedad posee un conjunto de instituciones dedicadas a la evaluación de las acciones de gobierno, es muy útil incentivar la coexistencia de los evaluadores en ambos niveles, sobre todo, para dar estabilidad a las interacciones entre los poderes y tender los puentes conceptuales e instrumentales necesarios en el lenguaje apropiado.

Asimismo, es fundamental que la dinámica de las interacciones políticas se desarrolle en un marco institucional que permita valorar acuerdos y desacuerdos (March y Olsen, 1993; Hall y Taylor, 1996; Peters, 2003). Desde este enfoque, las instituciones nacionales son monitores y dinamizadores de los logros en un marco de referencia nacional. De este modo, para que una institución nacional se constituya en un proyecto nacional en sí, debe desarrollar ese sistema con base en dos principios (Aguirre, 1999):

1. **El principio de autonomía.** Aunque los estados regulan el reparto de poder, dada la superposición entre poder federal y poder estatal, las instancias nacionales superan los poderes de las locales, por acuerdo de los propios estados, para regular las políticas locales, no por supremacía de la federación.
2. **El principio de participación.** La existencia del Estado es consecuencia de la existencia previa de los estados que lo componen, lo que demanda una arquitectura constitucional adecuada para garantizar su autonomía.

Debido a que el acceso a la información y el conocimiento son los hilos conductores de la democracia y el núcleo central del ejercicio de los derechos ciudadanos, la evaluación permanece como la manera más directa para

acceder y socializar los avances y los retos de cada entidad. Esto debe abarcar, necesariamente, a todos los ámbitos de las carteras de educación y comunicarse libremente a todos los grupos de interés.

Sin duda, la democratización de la evaluación de los avances en materia educativa es una de las expresiones más claras de una mirada al largo plazo pues, como señala Rousseau (1754): “la constitución del Estado nace por la esperanza de un bien mayor” y toda sociedad debe promover la educación con una lógica democrática: el derecho de todos a conocer y aprender sólo se puede volver efectivo a través de la medición, análisis, comunicación y acceso a los resultados de manera irrestricta y la posibilidad de compararlos con un marco de referencia suficientemente amplio.

A partir de esta afirmación, el reto es claro: debemos eliminar la idea de que el ejercicio de la evaluación es un espacio aristocrático en el que los “buenos resultados son un fin”, en vez de analizar los resultados y hacer de ellos un medio para mejorar, crear e integrar estrategias locales que atiendan las perspectivas de desarrollo de una nación entera.

Sin duda, perseverar en este camino supone un esfuerzo enorme, pero conlleva muchas virtudes. Generar un Sistema Nacional de Evaluación que dialogue permanentemente con las instancias locales prepara la convivencia democrática basada en la transparencia y la rendición de cuentas.

Si a partir de la valoración de resultados, se promueve el ejercicio de la reflexión, lo más probable es que los ciudadanos de una federación se vuelvan ciudadanos con un estilo de vida democrático por el solo hecho de haber aprendido a coexistir en ese estilo de relacionamiento y orden social (Harvey, 2015).

Desde esta perspectiva, aún más aspectos positivos pueden ocurrir bajo la lupa de los diferentes contextos, en las oportunidades de cada ciudadano de la Unión: las variables asociadas a su condición de nacimiento cada vez influirán menos en las probabilidades de acceso a la cultura, el conocimiento y otras oportunidades de bienestar. Así entonces, estas condiciones dejarán de ser determinantes para soñar, concretar y elegir una trayectoria de vida. Algo inefable pero no imposible.

Por último, debemos insistir, las veces que sean necesarias, que la federación es el resultado de los acuerdos entre los estados, no el inicio. Para garantizar que las instancias

nacionales cumplan su misión de forma digna en una sociedad que ha demostrado ser inmarcesible ante tanto embate, es necesario recordar que, al construir una sociedad democrática, los actos valen siempre más que las palabras, siempre. €

## Referencias

- Ayala, José Luis (2014). Interdependencia compleja: Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales. *Revista de El Colegio de San Luis*, 4(7), 256-273.
- Aguirre, Iñaki (1999). “Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition”, en: F. Aldecoa y M. Keating. *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass.
- Dávalos, Pablo (2008). Alainet (ed.) Reflexiones sobre el Sumak kawsay y las teorías del desarrollo. Consultado el 20 de septiembre del 2016 en: <http://www.alainet.org/es/active/25617>
- Hall, Peter *et al.*, (1996). Political science and the three new institutionalisms, *Political Studies*, núm. 44.
- Lecours, André (2007). *New Institutionalism. Theory and Analysis*, Toronto: University of Toronto Press.
- Peters, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en Ciencia Política*, Barcelona: España Gedisa.
- Rousseau, Jean-Jacques. (2008). *Du contrat social ou Principes du droit politique*. Edited by Sálvio M. Soares. MetaLibri.
- Soldatos, Panayotis (1990). “An explanatory framework for the study of federated states as foreign-actors”, en: H. J. Michelmann. *Federalism and international relations. The role of subnational units*. Nueva York: Oxford University Press.
- Harvey, S. Sánchez. (2015). Medios libros, derechos a medias. *Edu@news*. Revista educativa y cultural. Quito: Fundación FIDAL, núm. 101
- UK Government and Parliament (2016). Petition: EU Referendum Rules triggering a 2nd EU Referendum. Consultado el 26 de septiembre de 2016 en: <https://petition.parliament.uk/petitions/131215>



Conozca más sobre el Instituto Nacional de Evaluación Educativa de Ecuador: <http://www.evaluacion.gob.ec/>

## El sistema educativo: un reflejo de la comunidad

“Hasta que su gobierno —el mexicano— y el mío —el norteamericano— reconozcan que la calidad no sólo se trata de arreglar las escuelas, sino también de mejorar las comunidades, y hasta que no se generen cambios en esas comunidades, los niños nunca van a tener éxito”, dice **David C. Berliner**, profesor emérito de la Universidad de Arizona.

### Evaluar no es sencillo

Entrevistado durante el simposio “Temas clave de la evaluación de la educación básica. Diálogos con la Academia Internacional de la Educación”, organizado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (DIE-Cinvestav) en septiembre de 2016, David C. Berliner aborda el abanico de variables a considerar cuando se habla de evaluación docente:

—Evaluar a los docentes en salones de clases es enormemente complejo porque las variables cambian cada minuto. No es como evaluar a un dentista, con los aspectos de evaluación bien delimitados. Evaluar docentes es una tarea ardua porque su trabajo se da en un ambiente inestable. Hay que tomar en cuenta a los alumnos presentes, a los ausentes, a los que actúan de manera diferente porque tal vez ese día no comieron; en qué momento del plan de estudios se encuentra el docente, si está a mitad de una lección o en el inicio. La evaluación de la enseñanza depende de cómo se mire a los alumnos dentro del salón de clases,



qué estrategias aplican los docentes para controlarlos, de qué manera ejercen la autoridad o qué libros utilizan. Son muchas variables.

”Además, hay que considerar el contexto en el que se desenvuelven los niños y tomar en cuenta los factores de la comunidad en la evaluación.

”Se pueden analizar escuelas similares, por ejemplo, las rurales, y ver las condiciones de aprendizaje. Si una tiene mejores resultados, hay que investigar qué es lo que está haciendo. Hay que poner en contacto a estas escuelas, que los docentes platiquen, y ¿por qué no?, que trabajen juntas”.

### Consideraciones frente a la evaluación educativa

Berliner, quien ha **impartido cátedras** en las universidades de Massachusetts y Stanford, en Estados Unidos, así como en Australia, Canadá, Países Bajos, España y Suiza, explica que las brechas en el aprendizaje inician durante los primeros años en la escuela y siguen presentes después de una década, porque las condiciones en las comunidades no cambian:

—Hay que considerar si se utilizarán datos sobre el desempeño de los niños como medida de logro de las escuelas o de los docentes. Este tipo de resultados no están en función del desempeño de unas u otros, son el reflejo de la comunidad, dependen de los ambientes en los que viven los niños y las familias, y se relacionan con los valores y con la educación de los padres.

”Así es que hasta que su gobierno —el mexicano— y el mío —el norteamericano— reconozcan que la calidad no sólo se trata de arreglar las escuelas, sino también de mejorar las comunidades, y hasta que se generen cambios en esas comunidades, esos niños nunca van a tener éxito. Nunca. Hasta ese momento no habrá una mejora real.

”Mientras no se haga nada en la vida social de estas comunidades, la situación en las escuelas no va a mejorar. Puede haber excepciones, que una escuela de pronto lo haga mejor o que un niño haya salido de la pobreza; pero la verdad es que la regla supera estas excepciones, y la regla es que si hay niños pobres en barrios pobres, y niños que conviven con otros niños pobres en la escuela, ellos van a tener un pobre desempeño, no van a triunfar. Esa escuela no va a funcionar, y no se puede culpar a los maestros. Ni aunque traigan a otros maestros, ni porque estén más de cinco horas ‘aprendiendo’, de todos modos, no va

Mientras no se haga nada en la vida social de estas comunidades, la situación en las escuelas no va a mejorar. Puede haber excepciones, que una escuela de pronto lo haga mejor o que un niño haya salido de la pobreza; pero la verdad es que la regla supera estas excepciones.

a funcionar, porque los problemas no están dentro de la escuela, sino fuera de ella.

”Algo que hay que resaltar en este contexto es que, si se evalúa a los docentes, se deben evaluar los requerimientos de su trabajo; observar su desempeño en las aulas y el trabajo que está detrás; valorar cómo se preparan para dar clases, por qué toman cursos, cómo imparten Matemáticas e Historia, y si conocen la Constitución Mexicana, entre muchos otros aspectos. Evaluar a los docentes en función de lo que aprenden los niños es erróneo porque no depende de los maestros, sino de la comunidad en la que viven.

”Es mucho más difícil evaluar a los docentes sin ir al aula. Hacerlo, por cierto, es bastante caro, pero es necesario ver cómo enseñan. Se necesita una estructura que permita evaluar dentro de las aulas, con docentes reconocidos como ‘grandes maestros’, que sean observadores. Por otro lado, si se evalúa en las aulas, debe asegurarse que la evaluación incluya la retroalimentación, es decir, informar a los maestros cómo pueden hacer mejor su trabajo y, por tanto, invertir dinero en procesos de actualización que les permitan mejorar su desempeño.

”Si lo que se quiere mejorar es el sistema de enseñanza, lo primero es conocer el ambiente de enseñanza (ser observador), y luego hablar sobre lo que se busca mejorar. Para esto hay que invertir. Es como cualquier otro proceso

Este modelo parte de la recuperación de los conocimientos que se producen al interior de la comunidad y rescata los saberes de las familias, como hacer tortillas, elaborar objetos con hierro o arreglar computadoras. El objetivo era construir una escuela alrededor del contexto de fondos de conocimiento.

de cambio, lo puedes aprender solo, pero es mejor si contratas un maestro que te apoye.

”Eso también vale para los propios maestros: su desempeño será mejor a través de un sistema de acompañamiento.

”Una de las principales peticiones de los docentes que actualmente se están evaluando en el mundo es que no sólo sea a través de un examen: quieren ser observados. El examen es absolutamente equivocado. Si le preguntas a una persona en la calle si hay que evaluar a los docentes a través de lo que los niños aprenden, dice que sí. Es perfectamente lógico. Pero esta persona lo que no sabe es que hay muchos factores que intervienen en el proceso de enseñanza y que estos exámenes no consideran qué pasa con el ambiente en el que el maestro enseña.

”Por otro lado, a través del ejercicio de la observación, la evaluación se vuelve más sensible a la realidad de los docentes, acepta que las condiciones son diferentes en cada caso”.

### Dos propuestas para escuelas en contextos vulnerables

El investigador y catedrático que presidió la Asociación Americana para la Investigación de la Educación (AERA, por sus siglas en inglés) describe dos modelos que pueden apoyar a las escuelas en contextos vulnerables:

—Uno es el *Cross-Age Tutoring*, que casi no involucra recursos. La propuesta es tener a los grupos trabajando juntos, segundo con quinto, sexto con tercero, etcétera. En las escuelas pequeñas el maestro puede trabajar con todos los grados. Los grupos de los pequeños son enseñados por los más grandes. Ésta sería una política recomendada para las escuelas multigrado.

”El otro es el *Funds of Knowledge* (Fondos de conocimiento), dirigido por Luis Moll, y desarrollado en un barrio muy pobre en Tucson, Arizona, en una escuela con niños hispanos en situación vulnerable y con un desempeño bajo. Este modelo parte de la recuperación de los conocimientos que se producen al interior de la comunidad y rescata los saberes de las familias, como hacer tortillas, elaborar objetos con hierro o arreglar computadoras. El objetivo era construir una escuela alrededor del contexto de fondos de conocimiento. Pasaron dos cosas con este sistema. Por un lado, los niños locales se sintieron más integrados y cómodos con la comunidad escolar y, por otro, sintieron que sus papás, tíos y demás familiares son importantes por el conocimiento que poseen. Este modelo es un estímulo importante para que los niños se sientan más en confianza en su escuela”.

### Diversidad cultural, lingüística y étnica

Autor de más de 200 artículos y de libros como *Daño colateral*, en coautoría con Sharon Nichols, sobre la corrupción de los profesionales de la educación a través de exámenes de alto riesgo, Berliner analiza la inclusión lingüística y su efecto en las evaluaciones:

—Es más fácil evaluar a los niños si los sitúas en su contexto. No es que el niño llegue al primer año y de pronto entienda todo en español. Se requiere un programa de transición lingüística. En Arizona tenemos uno que es terrible. Pero hay estados donde lo hacen mejor, como California, que tiene un programa de transición lingüística bilingüe para que los alumnos se integren en tres o cuatro años. Es un sistema más humano para los niños que vienen de México o Guatemala. En Estados Unidos tenemos unos diez mil inmigrantes que provienen de la frontera sur. Lo que se intenta es que la escuela los cobije, les tenga paciencia, sea humana con ellos, les proporcione un sistema de tutoría, les dé acompañamiento. Hay que invertir en un programa de transición rápida.

”Todos sabemos que, si este año se integran dos alumnos que no hablan el idioma, los resultados serán más bajos en las evaluaciones. Tenemos un sistema educativo que premia la crueldad, porque está en juego el trabajo de los maestros. Así que, para empezar, tenemos que diseñar un sistema en el que todos quieran a estos niños.

”Una de las soluciones sería que estos niños quedaran fuera de los exámenes de evaluación mientras cursan su periodo de transición. De otra forma, la baja de resultados influirá en las decisiones de los maestros para penalizarlos o tener cierto resentimiento. Pero, por ejemplo, un programa para fomentar la relación de las familias con los maestros y las escuelas no implica mucho dinero. Así que un poco de recursos extra para los docentes podría cambiar mucho las cosas para los niños”.

### Participación de los docentes en las estructuras burocráticas

Berliner, miembro de la Academia Internacional de Educación (IEA, por sus siglas en inglés), aporta también una propuesta de inclusión docente en el organigrama que define las políticas educativas:

—En el sistema australiano, que no es un sistema educativo excelente, pero es bueno, hay un programa en el que se eligen algunos docentes para colocarlos, principalmente en estructuras burocráticas del sistema educativo. Así, éste se compone por un tercio de funcionarios permanentes y dos tercios de docentes ‘practicantes’ que después de dos años vuelven al aula. Lo interesante es que esos docentes reales trabajan temas del currículo y la evaluación pero no se burocratizan. El objetivo es que ayuden en la toma de decisiones sobre los temas que les atañen. Eso cambia la idea de los docentes sobre el sistema educativo y la forma en la que se relacionan con éste. Es un proceso socio-psicológico diferente”.

### Economía y educación

Finalmente, Berliner establece la indispensable relación entre educación y recursos monetarios:

—Si se quiere evaluar a los docentes y a las escuelas, se requiere evaluar a quien está detrás de ellas. Se pueden tener estupendas leyes que dirijan a la mejora, pero si no tienes recursos para hacerlo, no habrá resultados. No puedes hacer nada.

”Así que las autoridades educativas tienen que actuar de dos maneras, si quieren que la educación vaya bien. Una

es destinar dinero a la mejora; la otra es rendir cuentas. De esta forma, la rendición de cuentas es en dos sentidos: escuela-comunidad y escuela-gobierno. Si tú, gobierno, me das este mandato, pero no me das dinero, no esperes que lo cumpla.

“Es necesario que la gente dedique más atención y dinero a la educación. Se requieren sistemas educativos que contribuyan tanto a la democracia como a las industrias. Es decir, el gobierno siempre habla de las escuelas y de su contribución a la productividad, pero también hay que verlas como *incubadoras* de la democracia”.

Entrevista: Treisy Romero Celis.

Traducción a español: Lizbeth Torres Alvarado

Revisión de traducción: Tiosha Bojorquez Chapela

La **Gaceta** agradece a Treisy Romero Celis, jefe de proyecto de la Dirección de Directrices de Mejora de Instituciones y Políticas del INEE, por su apoyo para la realización de esta entrevista.



Conozca todas las ponencias del simposio “Temas clave de la evaluación de la educación básica. Diálogos con la Academia Internacional de la Educación”: <https://goo.gl/91uPNt>



“Entre Escila y Caribdis: usar pruebas de desempeño estandarizadas o métodos de observación para evaluar a los maestros”, video de la conferencia de David C. Berliner en el marco del simposio: <https://goo.gl/fwrjeH>



Blog de David C. Berliner:  
<http://berliner.faculty.asu.edu/wordpress/>

# Autonomía y desigualdad: debates sobre el federalismo en Brasil

El acentuado federalismo brasileño hace que “la autonomía de los municipios, al no compatibilizar responsabilidades y capacidad presupuestal”, se transforme “en uno de los factores de la desigualdad”, asegura **Alejandra Meraz**, superintendente del movimiento Todos Pela Educação y miembro del Foro Nacional de Educación de Brasil.

## Estructura del sistema educativo

Con más de una década de trabajo en Brasil, la experta mexicana Alejandra Meraz contextualiza el sistema educativo de ese país:

—A partir de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988 — constituida por 26 entidades y un Distrito Federal—, los estados tienen muchísima autonomía que no siempre va acompañada de los recursos necesarios. Esto crea una discusión amplia sobre el Sistema Nacional de Educación (SNE) y hace necesario un sistema que respete la autonomía de los 5 564 municipios pero, al mismo tiempo, les proporcione el apoyo técnico y financiero para cumplir sus responsabilidades.

”La prestación del servicio público educativo se distribuye entre estados y municipios. La Federación tiene algunas escuelas de larga tradición, pero su peso es menor en relación con el tamaño del sistema. Por ello, para garantizar el derecho a la educación es imprescindible la definición y la colaboración entre estados y municipios.

”Debo acotar que el derecho a la educación, entendido como el derecho a aprender y no sólo como el derecho de ir a la escuela, es muy reciente. Para hacer efectivo este



¿Para qué queremos esas evaluaciones de gran escala? Es cierto que informan a la política pública, pero ¿qué hace el municipio con esa información?, ¿qué hace el profesor y qué le podemos dar para mejorar su práctica en el salón de clases? Esa enorme inversión pública necesita aprovecharse mejor.

derecho, es necesario definir qué se espera que los alumnos aprendan.

”En este sentido, la enmienda constitucional en 2009 universalizó el acceso a la educación básica obligatoria de 4 a 17 años —era de 6 a 14 años—, lo que en México es primaria y secundaria. Esto contó con amplia incidencia política de organizaciones de la sociedad civil organizada, entre ellas, el movimiento Todos Pela Educação (Todos por la Educación).

### El financiamiento educativo y la desigualdad

Meraz, quien fuera responsable de la gestión de información del gabinete en la Secretaría Municipal de Educación de São Paulo, aborda las desventajas del federalismo brasileño en el ámbito educativo:

—Cuando no hay un lugar, ¿quién es responsable de dar el servicio? La Constitución Federal de 1988 crea esta indefinición al establecer un régimen de colaboración que atribuye la atención de los niños a los estados y los municipios indistintamente. Además, el incumplimiento de esta obligación genera responsabilidad judicial del poder público.

”Otro elemento importante en el modelaje de las relaciones entre las esferas de gobierno es la creación del Fondo Nacional para la Educación Básica, formado por un porcentaje fijo de la recaudación de una canasta de impuestos. Los estados que no alcanzan el valor mínimo establecido reciben un complemento de la Unión, pero aún

así están muy distantes de los que ejercen mayor gasto per cápita y pueden invertir más recursos”.

### El Fondo Nacional para la Educación Básica

Entrevistada en el marco del Seminario Internacional 2016. Evaluación y Diversidad: justicia y equidad en la evaluación, organizado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), Meraz detalla que Brasil “tiene un censo escolar ejemplar, con un rigor técnico que permite el monitoreo consistente a lo largo del tiempo”, y expone las limitantes de dicho logro:

—La institución análoga al INEE de México, el Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), es responsable del censo, a partir de las informaciones proporcionadas *online* por las escuelas —detalladas por alumno y profesor— y de las evaluaciones de desempeño escolar en portugués y matemáticas. Esta evaluación comprende el quinto y el noveno años, que son censitarios en las escuelas públicas, y el último año de la preparatoria, que es muestral. Es un sistema de evaluación muy amplio, un operativo de guerra.

”A partir de ese censo se distribuyen los recursos a los municipios y los estados, de acuerdo con el número de alumnos atendidos por sus redes escolares. Hay algunos programas federales que destinan recursos directamente a las escuelas, pero el dinero del fondo compone los presupuestos municipales y estatales.

”Existe otra evaluación reciente en el tercer año con foco en la alfabetización y en la instrucción numérica. Varias políticas públicas se han definido a partir de los resultados de ésta, es ampliamente utilizada para la política pública y su aplicación es coordinada por el INEP, pero ejecutada por agentes externos. Hay estados que hacen evaluaciones propias, compatibles con la evaluación nacional.

”¿Para qué queremos esas evaluaciones de gran escala? Es cierto que informan a la política pública, pero ¿qué hace el municipio con esa información?, ¿qué hace el profesor y qué le podemos dar para mejorar su práctica en el salón de clases? Esa enorme inversión pública necesita aprovecharse mejor. Sin embargo, se debate si una evaluación de gran escala tiene esa posibilidad. Todos Pela Educação participó en el diseño de estrategias para la difusión y uso de la información con el objetivo de crear el puente entre las evaluaciones externas y los maestros”.

Es una incoherencia que Brasil carezca de currículum nacional, pero tenga un sistema nacional de evaluación consolidado. Otras situación que amplía la brecha de desigualdad es la ausencia de un libro de texto institucional.

### Consecuencias de la falta de un currículum nacional

Brasil no tiene un currículum nacional, explica Alejandra Meraz, y es muy reciente la discusión sobre el tema, a pesar de que la Ley de Directrices y Bases de la Educación de 1996 prevé su elaboración:

—En Brasil se dice que hay leyes que *no pegan*, que no tienen una consecuencia práctica, y ése fue el caso del Plan Nacional de Educación vigente entre 2000 y 2010. Hubo un periodo de cuatro años sin Plan porque fue debatido durante ese lapso. En 2014 se aprobó uno nuevo, que mostró enfática y explícitamente la necesidad de un currículum nacional, creando el clima político para esta discusión.

”La falta de este currículum nacional es parcialmente responsable de disparidades como la siguiente: los estados del sur y del sureste tienen mejores indicadores escolares en términos de acceso, calidad y formación de profesores, que las regiones norte y nordeste.

”Hoy, con la certeza de la comunidad educativa de que el currículum es ‘lo que sucede dentro del salón de clases’, con respeto a la autonomía de actuación de los maestros, se construye la Base Nacional Común Curricular (BNCC), que deberá ser la referencia en el diseño de los currículos escolares.

“En este sentido, es una incoherencia que Brasil carezca de currículum nacional, pero tenga un sistema nacional de evaluación consolidado.

”Otras situación que amplía la brecha de desigualdad es la ausencia de un libro de texto institucional, como en

el caso de México. Hay distribución gratuita de libros de texto producidos por el mercado editorial y preseleccionados por la Unión a través del Programa Nacional de Libro Didáctico. Esta instancia manda los materiales seleccionados por las redes municipales y estatales. Aunque la preselección garantiza la calidad básica de los materiales, los libros más desafiantes son los seleccionados por las redes más consolidadas, aquellas que tendrán la capacidad para utilizarlos”.

### La formación docente

En cuanto a los procesos formativos de maestros, Meraz explica las opciones brasileñas y los pendientes de las mismas:

—En Brasil, la formación de profesores se divide analíticamente en Inicial (en universidades) y Continuada o en servicio. La primera tiene vertientes que demandan atención. La reglamentación llevó a que prácticamente desaparecieran las escuelas normales, que eran principalmente de nivel preparatoria. Aunque constitucionalmente un profesor pueda dar clases en la educación infantil si tiene la formación para el magisterio de nivel preparatoria, las asociaciones, los sindicatos y los movimientos sociales piden que la formación sea de nivel superior. Así, el grado académico de Pedagogía, que forma especialistas para la educación, se equipara con la formación de un profesor que pretende seguir carrera de magisterio. Eso genera una confusión enorme y provoca que los programas sean principalmente académicos.

”Ahora se discute la necesidad de reformular el currículum de formación de profesores para que la didáctica y las metodologías de enseñanza sean claras, y para que su diseño garantice que los maestros adquieran el conocimiento necesario en la disciplina que van a enseñar.

”En términos de educación Continuada o en servicio, el gran desafío es la coordinación de los entes federados, tanto para la formación de los profesores como para cualquier tema que pueda generar sinergia entre municipios. Se deben crear políticas que permitan focalizar los problemas locales e integren soluciones que beneficien al conjunto. Sin una evaluación externa que permita una lectura de la situación en las redes escolares —que no sustituye la evaluación que el profesor hace en el salón de clases—, quien hace la política pública no tiene información suficiente para diseñar un programa de formación continua acorde

con las necesidades identificadas mediante la apuración del desempeño escolar en cada contexto específico.

”Por otra parte, las directrices nacionales para la formación de profesores dejan mucha libertad para que las universidades definan su currículum. En torno a la preciada autonomía universitaria, el debate es liderado por las universidades consideradas de élite —las públicas—, aunque menos de 30% de los profesores se forman en ellas.

”La contratación de docentes es realizada por el ente que presta el servicio: federación, estados o municipios. El acceso en cada municipio es necesariamente por concurso público. Es posible tener profesores temporales, sin embargo, en general se vuelve una situación permanente, ya que la Ley de Responsabilidad Fiscal limita el peso de los gastos recurrentes en los presupuestos públicos y, por tanto, el peso que la nómina puede tener en éstos”.

### Los participantes en la toma de decisiones

En cuanto a las estructuras que dirigen las políticas, Meraz, economista egresada del Instituto Tecnológico Autónomo de México, describe:

—El Consejo Nacional de Educación, formado por sociedad civil y gobierno, con representación de asociaciones de investigadores, sindicatos, movimientos sociales y de minorías, tiene un papel fundamental en la definición de la BNCC y en la revisión de las directrices para la formación de profesores.

”Existe también la figura de los Consejos Estatales de Educación y los Consejos Municipales de Educación, cuyas atribuciones, estructura y capacidad regulatoria varían. Por ejemplo, el de São Paulo cuenta con una buena estructura operacional, reúne a especialistas de altísima competencia e influye en la definición de directrices de la educación básica y superior, lo que permite avances más allá de la legislación nacional. En cambio, hay estados y municipios donde los consejos no cuentan con estructura mínima, no son considerados en el proceso decisorio ni tienen atribuciones relevantes.

”En años recientes se consolidaron y ganaron fuerza dos asociaciones: el Consejo que reúne a los secretarios de los estados de educación, y la Unión de los dirigentes Municipales de Educación. Su relevancia es visible en la medida en que la representación se delega cada vez menos, son los propios secretarios quienes participan en ellas. Esto adquiere relevancia en la formulación de las políticas públicas federales.

Además de la enorme importancia para la reivindicación de una educación pública de calidad que tienen los movimientos sociales, debe mencionarse la actuación de lo que alguna vez fue la filantropía, hoy estructurada en institutos y fundaciones que desarrollan proyectos en la perspectiva de contribuir para la definición de mejores políticas nacionales.

### La mirada desde la sociedad civil

Finalmente, Meraz desglosa los objetivos de Todos Pela Educação, movimiento que nació en 2006:

— Todos Pela Educação piensa en un tripié compuesto por un observatorio y acciones de incidencia que, por un lado, estimulen la demanda en la sociedad por educación pública de calidad, y por otro, contribuyan para que el diseño de las políticas públicas se pauten por la evidencia de las mejores prácticas. En Brasil están disponibles los microdatos de las evaluaciones de gran escala y del censo escolar, hay mucha transparencia, con el límite de la capacidad de procesamiento que un banco de datos de ese tamaño exige. Todos Pela Educação se propone contextualizarlos y traducirlos en información comunicable y valiosa para el debate público.

Dentro del ejercicio de fortalecer la demanda, se trata de fomentar el reclamo por mayor calidad en la educación. Trabajamos fuertemente con familias y con la sociedad para que la educación se vuelva un asunto prioritario.

La tercera pata del tripié es la promoción de mesas de diálogo para que tomadores de decisiones y especialistas colaboren en la definición de mejores políticas públicas.

Entrevista: Laura Athié



**Conozca más sobre federalismo educativo en Brasil:**

**Todos Pela Educação:** <http://www.todospelaeducacao.org.br/>



**Fondo Educativo Brasileño:** <https://goo.gl/JMM0VX>



**Ley de Directrices de Brasil:** [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)



Lea el artículo de José Soares y Helber Vieira: **“Monitoreo del derecho a la educación en Brasil”**, en la sección Sin pasaporte de la *Gaceta* No. 2 (julio-octubre 2015) en: <https://goo.gl/nfb02b>



**Vea las ponencias del “Seminario Internacional 2016 Evaluación y Diversidad: justicia y equidad en la evaluación”, organizado por el INEE:** <https://youtu.be/4inse8LEb0w>

# Hacia un nuevo federalismo educativo

Este artículo es una breve reflexión sobre la necesidad del fortalecimiento de capacidades institucionales para responder a las necesidades que demanda la operación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Desde la perspectiva de los autores, este, puede ser el espacio idóneo para la puesta en marcha del nuevo federalismo educativo.

LORENZO GÓMEZ-MORÍN FUENTES

Profesor-investigador de la FLACSO-México  
*lorenzo.gomez@flacso.edu.mx*

CARLOS JONATHAN MOLINA TÉLLEZ

Investigador de la FLACSO-México  
*carlos.molina@flacso.edu.mx*

MAURICIO REYES CORONA

Investigador de la FLACSO-México  
*mauricio.reyes@flacso.edu.mx*

## Introducción

En México, desde los años noventa, se han hecho cambios estructurales e institucionales para garantizar la atención a los problemas nacionales como la pobreza, la desigualdad, la salud, el acceso a la información gubernamental y la educación (Vélez, 2004; Somuano, 2007 y Dávalos, 2010). No obstante, estas transformaciones no han sido lo suficientemente rápidas y eficientes en el diseño, gestión e implementación de políticas públicas para enfrentar dichos problemas.

Los retos y desafíos para hacer realidad que todos los mexicanos ejerzan en condiciones de equidad e igualdad



su derecho a recibir la educación obligatoria de calidad —como lo establece la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos— han modificado sustancialmente las relaciones, obligaciones y responsabilidades de los actores del Sistema Educativo Nacional (SEN).

El federalismo educativo es uno de los elementos del sistema político mexicano que se ha visto impactado con la Reforma Educativa de 2013, en particular por el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas derivadas.

Las relaciones entre los órdenes de gobierno —Secretaría de Educación Pública (SEP) y autoridades educativas

estatales—, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), entre otros, muestran la complejidad del nuevo orden educativo con el proceso de formulación e implementación de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) y la operación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), como garante del derecho a una educación de calidad.

Las reglas —formales y consensuales— que regularon las relaciones entre los actores gubernamentales y no gubernamentales en el pasado reciente han dejado de ser pertinentes para llevar a cabo, en forma eficiente y eficaz, la producción de bienes, servicios y normas necesarios para lograr que la evaluación contribuya a mejorar la calidad de la educación obligatoria.

Lo anterior se debe a que el tipo de federalismo educativo entre 1992 y 2013 fue pertinente para enfrentar los retos de la implementación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), en el que las facultades de las autoridades educativas estatales estaban centradas en la administración del sistema de educación básica, con interlocución vertical con la SEP, sin mecanismos reales de cooperación horizontal.

En la promoción de cambios estructurales en el Estado derivados de la Reforma Educativa 2013, los recursos —financieros y humanos— son el elemento clave para su implementación. Las capacidades para lograrlo se equiparan con la capacitación y construcción de institucionalidad a través del mejoramiento del desempeño de los recursos humanos que, dentro de las administraciones locales, están responsabilizados de la evaluación educativa. No sólo se trata de la obtención de resultados óptimos por parte de las instancias incluidas dentro de la arquitectura institucional de gobierno, sino de reflexionar sobre el mejoramiento de la gestión gubernamental y administrativa dedicada al diseño, construcción, operación e implementación de las intervenciones estatales.

### **Federalismo educativo y capacidades institucionales en México antes de la Reforma Educativa de 2013**

La política pública educativa hasta 1992 se encontraba definida y operaba, principalmente, bajo el modelo “arriba hacia abajo”. Su objetivo principal era expandir la cobertura de educación básica. En el terreno de lo político,

el poder ejecutivo federal y los integrantes del Congreso de la Unión se encontraban afiliados al mismo partido político y en las entidades federativas ocurría un fenómeno similar.

Los recursos destinados a la educación eran operados directamente por la SEP y la mayoría de los profesores se encontraba afiliada al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), vinculado estatutariamente al partido en el gobierno.

El ANMEB, suscrito el 18 de mayo de 1992 por la presidencia de la República Mexicana, la Secretaría General del SNTE y los gobernadores de los estados, transfirió la administración de la educación básica y normal a los estados. Llama la atención el hecho de que la evaluación educativa se limitó, prácticamente, al tema de alumnos y docentes en el programa de estímulo económico para profesores a través del Programa Nacional de Carrera Magisterial.

La transferencia de administración representó una transformación en la gestión de la política educativa, lo que significó el surgimiento y desarrollo de capacidades institucionales para responder a los desafíos de la implementación del ANMEB. Por ejemplo, la entrega de recursos a los gobiernos de los estados originó una nueva situación laboral en cada uno de ellos.

En la administración federal 1994-2000 la evaluación educativa tuvo el primer impulso relevante. El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 estableció:

Mejorar la calidad de los servicios educativos y su pertinencia. Elevar la calidad de la educación es resultado de un conjunto de factores. Cuando se ha avanzado en ella aparecen nuevas expectativas y, por lo mismo, es una carrera continua en busca de mejoramiento, lo cual requiere de un esfuerzo constante de evaluación, actualización e innovación. El contenido de la educación debe ser pertinente a la situación, capacidad y aspiraciones del educando (SEP, 1996).

Además, se hicieron cambios normativos e institucionales para que la Dirección General de Evaluación (DGE) de la SEP contara con facultades para coordinar múltiples evaluaciones: *a)* las de carácter cualitativo para los niveles de primaria y secundaria; *b)* la de factores asociados a la calidad educativa, el rendimiento escolar y el impacto de

algunos programas compensatorios, y c) la de factores que influyen en las escuelas con mejoras o retrocesos educativos (OCDE, 2012).

Con el avance en la implementación del ANMEB algunos gobiernos estatales incorporaron en su agenda estratégica educativa la evaluación de los niveles básico y medio superior, desarrollaron la capacidad para articularse y vertebrarse con los objetivos y metas educativas nacionales (fin y propósito), así como el diseño y construcción de sistemas e instrumentos (productos y actividades) para el levantamiento, acopio, sistematización, administración y análisis de datos cuantitativos y cualitativos.

En otros casos, sin embargo, sólo incorporaron a su agenda gubernamental el cumplimiento de las evaluaciones nacionales, sin diseñar ejercicios propios que produjeran información relevante para sustentar decisiones orientadas a mejorar la calidad de la educación con pertinencia local.

Cabe mencionar que especialistas en materia de política educativa estiman pertinente considerar el impulso al federalismo educativo como política de Estado, dado que es una acción pública que se ha mantenido estable a lo largo de varios años trascendiendo, incluso, administraciones gubernamentales federales y estatales (Ornelas, 2008).

### **Federalismo educativo y capacidades institucionales en México después de la Reforma**

Con la Reforma de 2013 la tarea evaluativa de nuestro país queda bajo la responsabilidad del INEE, organismo público autónomo responsable de normar, centralmente, todos los ejercicios de evaluación educativa; coordinar a las estructuras organizacionales que en las entidades federativas llevarán a cabo estos ejercicios y emitir los lineamientos que permitan la operación eficiente de las evaluaciones educativas.

El establecimiento de la PNEE y la operación del SNEE implican el reconocimiento de la evaluación educativa como política pública con identidad propia cuyo objetivo es coadyuvar a garantizar el ejercicio del derecho humano a recibir educación. Esto significa un cambio sustancial respecto a que, anteriormente, era considerada como elemento del quehacer educativo o como etapa del ciclo de la política pública educativa.

Las funciones y responsabilidades ligadas a la normativa actual requieren, para su observancia, que todos los actores obligados a darles cumplimiento cuenten con capacidades institucionales —organizacionales, normativas, técnicas y financieras— para poder implementar la PNEE y desarrollar la evaluación educativa con rigor metodológico y científico.

La implementación de la PNEE, en ese sentido, tendrá que realizarse en el marco de un nuevo federalismo educativo en el que converge el sistema complejo del SNEE y las demás instancias creadas por el INEE para la coordinación intergubernamental, dado que el vigente no corresponde con las expectativas de muchos de los actores gubernamentales involucrados, individuales y organizacionales (Cejudo, 2014), pues las normas, reglas y valores que contribuyeron a la ejecución del ANMEB han perdido vigencia, pertinencia y utilidad para el presente.

Con base en la propuesta de Paul Sabatier (2010) para analizar el proceso de las políticas públicas, los actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en la PNEE forman coaliciones permanentes, coyunturales o temporales que promueven intervenciones. Esas coaliciones pueden generar tensiones con la pretensión de colocar temas específicos y puntuales en la agenda gubernamental estratégica y/u oponerse a la implementación de la PNEE. No hacerles frente o postergar su atención para reducirlas o desaparecerlas puede afectar la eficiencia y efectividad de la política de evaluación.

La rapidez con la que se identifiquen los preceptos y normas del federalismo educativo que han dejado de ser vigentes permitirá definir las reglas, atribuciones, responsabilidades y obligaciones que cada uno de los actores involucrados en la formulación e implementación de la evaluación de la educación.

### **Reflexiones finales**

La construcción de un nuevo federalismo educativo es una capacidad institucional que el Estado mexicano debe desarrollar de manera prioritaria con el objeto de sentar los cimientos de una gobernanza innovadora del SEN, y de abonar, además, a la efectividad directiva de los gobiernos federal y de las entidades.

Conviene reflexionar sobre la necesidad de formar coaliciones que impulsen un cambio de reglas, normas y valores. Estas transformaciones representan obligaciones,

responsabilidades inéditas, retos y ventanas de oportunidad que remiten a pensar si existen las condiciones institucionales que permitirán emprender la implementación de la política pública educativa.

Es necesario avanzar en la integración de equipos profesionales para consolidar o desarrollar las capacidades institucionales necesarias para enfrentar el nuevo marco normativo.

El SNEE puede ser el espacio idóneo para la generación de elementos que abonen a la construcción y puesta en marcha del nuevo federalismo educativo. Desde nuestra perspectiva, podría partirse de lo siguiente:

- Avanzar en la construcción de un gobierno en red en el que existan nodos estratégicos donde los actores involucrados tomen decisiones fundamentadas, corresponsables y pertinentes con sus responsabilidades legales.
- Sustentarse en el fortalecimiento de las estrategias, proyectos y acciones orientados al desarrollo de capacidades institucionales en los gobiernos estatales.
- Impulsar que las nuevas reglas, valores y normas contribuyan a un proceso horizontal de toma de decisiones fundamentadas en evidencia.
- Llevar a cabo, de manera periódica, evaluaciones sobre las capacidades institucionales a nivel estatal y central para identificar posibles déficits para el diseño y evaluación de la PNEE. €

## Referencias

- Aguilar, L. F. (2007). *El estudio de las Políticas Públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. (2014). *La hechura de las Políticas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Atrio, J. L. y Piccone, M. (2008). "De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición", en: Revista del CLAD, octubre, núm. 42, p. 22.
- Cejudo, G. (2014). *Muchas reformas pocos resultados*. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=23500>
- Chinae, O. (2013). "Cualificación, acreditación y certificación de la Contratación Pública en América Latina y el Caribe", en: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 56, junio, Caracas.
- Chrisney, M. y Kamiya, M. (2013). "Institutions and Productive Development Programs in Latin America and the Caribbean. Methodological Approach and Preliminary Results" en Inter-American Development Bank IDB.
- Cornick, J., (2013). "The Organization of Public-Private Cooperation for Productive Development Policies" en: Inter-American Development Bank IDB.
- Cortázar, J, Lafuente, M. y Sanginés, M. (eds.). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington, USA, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), p. 237.
- Crespi, G., Fernández, E. y Stein, E. (2014). ¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. Washington, USA, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cunill, N. y Ospina, S. (2003). *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.
- European Bank for Reconstruction and Development (2011). *Capacity Assessment Toolkit: Manual and Guide Note*.
- Longo, F. y Ramió, C. (eds.) (2008). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona, CIDOB.
- Longo, F. (2002). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*, Washington. USA: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- \_\_\_\_\_. (2005). *Diagnóstico Institucional Comparado de Sistemas de Servicio Civil: Informe Final de Síntesis*, p. 42.
- Martínez, R. (2009). "La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México", en Revista del CLAD. Reforma y Democracia. No. 43. Febrero, Caracas.
- Ornelas, C. (2008). *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*. México: Siglo XXI.
- Oszlak, O. (2004). *Política y gestión pública* (págs. 139-194). Buenos Aires, Argentina: FCE.
- PNUD (2010). "Medición de la Capacidad". New York, USA.
- Rosas, A. (2008). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. Revista: Política y Cultura No. 30, pp 119-134.
- Sabatier, P. (2010). *Teoría del proceso de las políticas públicas*. Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación.

# Gestión escolar: impulsar mejoras desde lo local

*La escuela es capaz de mitigar los efectos de las características socioeconómicas y culturales de los alumnos, cuando así se lo propone.<sup>1</sup>*

Sylvia I. Schmelkes del Valle  
Consejera Presidenta del INEE

La educación en México y en el mundo ha retomado conceptos de los enfoques organizacionales que, desde hace ya más de tres décadas, ha incorporado en el diseño de políticas educativas.

La gestión escolar es un claro ejemplo —y quizá uno de los más relevantes— pues busca coadyuvar a la mejora de la calidad en la educación a través de un ejercicio de descentralización, donde la escuela diseña, implementa y evalúa proyectos, permitiendo alcanzar mayores niveles de calidad y pertinencia en la ejecución de las tareas cotidianas de las escuelas públicas (González Sánchez, 2010). Pero, ¿cuáles son las características de la gestión escolar y cuáles sus aportaciones a la mejora educativa?

## Conceptualización

Desde los años noventa, estudiosos del tema han planteado definiciones diversas. Por ejemplo, Sandoval (citado por Navarro) señala que “la gestión escolar se refiere a una acción colectiva de los distintos actores escolares que participan en la administración local y en la

creación de proyectos específicos”. El objetivo es caminar hacia una mejora que surja desde la escuela, donde las figuras principales son el cuerpo directivo y los supervisores. Por su parte, Namo de Mello y Guadamuz (citados por Navarro) coinciden en que la gestión escolar se construye en un entorno multidimensional y otorga a la escuela la responsabilidad de hacer lo posible para satisfacer las necesidades de aprendizaje de los alumnos. Elizondo *et al*, añaden a esta definición que debe considerar a la comunidad y, por tanto, ser socialmente incluyente (Navarro, 2004).

Loera (2003) señala que:

Es el conjunto de labores realizadas por los actores de la comunidad educativa (director, maestros, personal de apoyo, padres de familia y alumnos), vinculadas con la tarea fundamental que le ha sido asignada a la escuela: generar las condiciones, los ambientes y procesos necesarios para que los estudiantes aprendan conforme a los fines, objetivos y propósitos de la educación básica.

Finalmente, Tapia (2003) afirma que la gestión escolar se refiere a la transformación de la escuela en una organización centrada en lo pedagógico, abierta al aprendizaje y a la innovación. Una escuela que “desde su actuar, propicie acciones para atender lo complejo, lo específico y lo diverso; busque asesoramiento y orientación que le permitan profesionalizarse; genere esfuerzos colectivos, desarrolle actividades enriquecedoras y, elabore un plan integral hacia su transformación sistémica, integral y factible”.

La conceptualización de la gestión escolar remite a un proceso multidimensional de prácticas administrativas, organizacionales, políticas, académicas y pedagógicas que construyen a la escuela desde los sujetos que la conforman (Navarro, 2004).

## La escuela y su gestión para la mejora educativa

La gestión escolar puede tener un impacto favorable en la mejora de la educación si, a través del análisis de aspectos de mejora, logra gestionar un cambio. Existen hallazgos nacionales e internacionales en evaluaciones educativas como los que Miranda y Cervantes (2010) señalan:

- El sistema educativo mexicano se caracteriza por tener serios problemas de efectividad institucional, calidad de los resultados y equidad en el acceso, permanencia y logro educativo; por que los contextos socioeconómico y cultural, y las disparidades sociales son factores que explican rendimientos académicos diferenciados entre los estudiantes;
- Los procesos al interior de las escuelas son los factores con mayor

incidencia en la explicación del logro educativo. El clima escolar y la gestión del director son esenciales para empujar la mejora en el aprendizaje;

- El uso efectivo de la información de las evaluaciones serviría para generar escuelas reflexivas que replanteen sus procesos, funciones y políticas internas, así como los vínculos con su entorno y otros actores educativos;
- Una adecuada gestión escolar podría atraer recursos y construir mecanismos de acción colectiva, educativa y social que coadyuven al fortalecimiento de los sistemas de enseñanza-aprendizaje.

### Lecciones a considerar

Acerca de la teoría y las expectativas que pueden atribuirse a la autonomía de la escuela, cabe hacer breves reflexiones. Por un lado, se requiere un proceso de descentralización política, técnica, administrativa y financiera que permita la flexibilidad en el actuar de la escuela. Por otro, un fortalecimiento de capacidades de directivos, docentes, supervisores y asesores técnico-pedagógicos para garantizar la efectividad de los proyectos gestionados en las escuelas. Finalmente, es necesario reforzar los procesos de evaluación en las escuelas, a fin de conocer si realmente se está incidiendo en el mejoramiento de la educación. €

### Referencias

- González, J. (2010) en *Gestión y calidad de la educación básica. Casos ejemplares de escuelas públicas mexicanas* (Miranda y Cervantes, coord.). Ciudad de México: SEP.
- Latapí, P. (1996). *Tiempo educativo mexicano I*. México: Universidad Autónoma de Guadalajara.
- Loera, A. (2003). *Planeación estratégica y política educativa. Documento de trabajo*. México: SEP.
- Miranda, F. y Cervantes, I. (2010). *Gestión y calidad de la educación básica. Casos ejemplares de escuelas públicas mexicanas*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Namo de Mello, G. (1998). "Nuevas propuestas para la gestión educativa". En Navarro, 2004. *La gestión escolar: conceptualización y revisión crítica del estado de la literatura*. México. Disponible en: <http://bit.ly/1iPWPDC>.
- Navarro, M. (2004). *La gestión escolar: conceptualización y revisión crítica del estado de la literatura*. México. Disponible en: <http://bit.ly/1iPWPDC>
- Sandoval, E. (2000). "La trama de la escuela secundaria: Institución, relaciones y saberes", en Navarro, 2004. *La gestión escolar: conceptualización y revisión crítica del estado de la literatura*. México. Disponible en: <http://bit.ly/1iPWPDC>.
- Tapia, G. (2003). *Autoevaluación inicial de la gestión de nuestra escuela*. Documentos de trabajo. México: SEP-SEB-DGDGIE-PEC.



1 Miranda, F. y Cervantes, I. (2010). *Gestión y calidad de la Educación Básica. Casos ejemplares de escuelas públicas mexicanas*. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública.

# Cartas de un americano: sobre las ventajas de los gobiernos republicanos federativos

VICENTE ROCAFUERTE

Londres, 1926

<http://bit.ly/2e5jD8f>



## ADVERTENCIA

*Una casualidad pasó en mis manos las adjuntas cartas, en las cuales se desenvuelven, en la impugnación que se hace al Sr. D. Juan Egaña, las teorías presentadas por los autores del Federalista, que sirven de base al sistema republicano federativo que se admira en Washington, y que los habitantes de Méjico y de Guatemala han tenido el feliz acierto de introducir en su patria.*

**A** sí inicia esta compilación de cartas publicadas en Goswell Road, Londres, en 1926, que explica el sistema republicano federativo. Se trata de un intercambio epistolar sin respuesta del destinatario, que puede verse en su versión original gracias a la digitalización hecha por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República de Colombia.

Esta serie de cartas son recopiladas y explicadas por Vicente Rocafuerte (1783-1847), escritor, diplomático y presidente de la República de Ecuador de 1834 a 1839, quien defiende sus postulados acerca de la naturaleza de los “modernos gobiernos republicanos federales”. Asimismo, sus argumentos sobre las ventajas de aquéllos se muestran en nueve misivas que culminan con “Breves observaciones sobre la constitución de Chile”. De 1816 a 1833, Rocafuerte viajó por diversos países y ciudades de América y Europa, desde La Habana y Lima hasta España, Estados Unidos, Dinamarca, Hanover, Londres, Colombia y México. En este



último país estuvo preso debido a dos obras abiertamente antagónicas al gobierno de Anastasio Bustamante, quien había derrocado al general Vicente Guerrero: *Ensayo sobre la tolerancia religiosa*, por el cual fue apresado y sometido a juicio, del que fue declarado inocente, y *El fénix de la libertad*, por el que fue arrestado durante mes y medio. El suyo fue un largo trajín, tras el cual pudo conocer de cerca los engranajes de muchos gobiernos para, finalmente, convertirse en el principal dirigente de su país.

Esta compilación vislumbra las ideas elegidas por un pensador de la América revolucionaria en defensa de la República. Autor de múltiples obras, como *Ideas necesarias a todo pueblo independiente que quiera ser libre*, contra Agustín de Iturbide, Rocafuerte creía en la necesidad de publicar obras útiles para la “instrucción en el Nuevo Mundo”.

Es así que, a través de estas epístolas dadas “á la luz pública, animado de la dulce esperanza de ser útil á la causa de la verdadera libertad americana”, esta *Anticuaría* de la *Gaceta* toma evidencia de la historia y da cuenta de que, en los textos que huelen de muchos años, queda escrito un trayecto del que podemos aprender. €

## Referencias

- Alexandre, L. (1985). *Política y poder en el Ecuador, 1830-1925*. Latin American Center, University of California. Los Angeles, California. Consultado el 5 de octubre de 2016 en <https://goo.gl/HvbMSN>
- Aguilar, J. A. (2002). “Vicente Rocafuerte y la invención de la república hispanoamericana, 1821-1823”. En *El republicanismo en Hispanoamérica: ensayos de historia intelectual y política*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México: FCE, pp. 351-387. Consultado el 5 de octubre de 2016 en <https://goo.gl/ogrCeL>



Reproducción facsimilar del original de 1923, editada en 2010:  
<http://bit.ly/2frbi0A>

### **Teresa Bracho González**

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias. Presidió el Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Ha sido profesora-investigadora del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard. Hoy es consejera de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

### **David C. Berliner**

Profesor emérito de la Universidad Estatal de Arizona. Ha impartido cátedras en las universidades de Massachusetts y Stanford. Es miembro de la Academia Nacional de Educación y de la Academia Internacional de Educación. Perteneció al Centro de Estudios Avanzados en Ciencias del Comportamiento. Presidió la Asociación Americana para la Investigación de la Educación y la División de Psicología Educativa de la Asociación Americana de Psicología.

### **Saraí de los Ángeles Gaitán Morales**

Doctora en Gestión Educativa. Estudió las maestrías en Competencias Docentes y en Educación Superior. Licenciada en Educación Primaria por la Benemérita Escuela Normal para Educadoras del Estado de Puebla. Es instructora del Sistema Nacional de Desarrollo Profesional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Desde 2012, es tutora de alumnos y docentes en cursos y diplomados.

### **Lorenzo Gómez-Morin Fuentes**

Maestro en Ciencias en Oceanografía Costera por la Facultad de Ciencias Marinas de la Universidad Autónoma de Baja California, en donde trabajó durante 17 años. Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México y coordinador de las especialidades en Política y Gestión Educativa, y de Política y Gestión de la Evaluación Educativa. Fue secretario de Educación y Bienestar Social del Estado de Baja California.

### **Manuel Jorge Alberto**

#### **González Montesinos Martínez**

Doctor en Metodología, psicometría y Estadística con énfasis en Análisis de Procesos Educativos por la Universidad de Arizona. Es director general adjunto del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en el estado

de Sonora. Ha sido profesor invitado en universidades del país y del extranjero, y asesor en procesos métricos para el Consejo Nacional de Evaluación.

### **Diego Juárez Bolaños**

Doctor en Ciencias Sociales en el Área de Estudios Rurales por El Colegio de Michoacán. Investigador del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, de la Universidad Iberoamericana (UIA). Realizó una estancia postdoctoral en el Departamento de Educación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente de Guadalajara. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel I.

### **Alejandra Meraz Velasco**

Maestra en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago. Ha coordinado reportes de avance educacional y metodologías de monitoreo del presupuesto para la infancia y para la educación, así como el desarrollo de plataformas digitales para el acompañamiento y la divulgación de exámenes y resultados de pruebas de gran escala. Es Superintendente del movimiento Todos Pela Educação y miembro del Foro Nacional de Educación de Brasil.

### **Francisco Miranda López**

Doctor en Ciencias Sociales por el Colegio de México y premio de la Academia Mexicana de Ciencias en el área de Sociología (1999). Ha sido profesor-investigador y coordinador académico en la FLACSO México. Miembro del SNI, Nivel II. Ha sido consultor de Naciones Unidas, coordinador general de la Reforma de Educación Secundaria en México y representante de México ante la Unión Europea. Es Titular de la Unidad de Normatividad y Política Educativa en el INEE.

### **Carlos Jonathan Molina Téllez**

Cuenta con estudios de maestría en Políticas Públicas Comparadas por la FLACSO México. Es asesor académico en programas de posgrado a distancia y colabora en investigaciones sobre educación en la misma Facultad. Autor de libros para el telebachillerato comunitario y de materiales educativos para el nivel medio superior. Fue asesor en la H. Cámara de Diputados y en las subsecretarías de Educación Superior y Educación Media Superior (SEMS) de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

**Nashieli Ramírez**

Licenciada en Medicina con especialización en Investigación educativa y ejercicio de la docencia de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha trabajado en la Dirección General, en el Centro de Actualización y Formación de Profesores del Colegio y en la jefatura del Departamento de Pedagogía de Bachilleres. Fue coordinadora general de Descentralización del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) hoy Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa. Es coordinadora general de Ririki, Intervención Social.

**Mauricio Reyes Corona**

Cuenta con estudios de maestría en Políticas Públicas Comparadas por la FLACSO México. Asesor académico en programas de posgrado a distancia y colaborador en investigaciones sobre educación en la misma Facultad. Autor de un libro para el telebachillerato comunitario y de materiales educativos para el nivel medio superior. Fue asesor del titular de Educación Pública y de la SEMS.

**Maura Rubio Almonacid**

Licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM); maestra en Ciencias Sociales por la FLACSO México, y doctora por el Instituto de Educación de la Universidad de Londres. Profesora investigadora de la FLACSO México y coordinadora general de educación a distancia. Ha sido académica de distintas instituciones de educación superior, en México, como la UIA y la UAM Azcapotzalco. Colaboró en el INEE como subdirectora académica de la Dirección General Adjunta.

**Harvey Spencer Sánchez Restrepo**

Actuario, psicólogo y doctor en Estadística por la UNAM. Fundador y director ejecutivo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa de Ecuador. Consejero técnico del INEE; coordinador nacional en el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO, miembro del Grupo asesor internacional de *PISA for Development* y del *National Project Manager* para los proyectos PISA-D y PIAAC de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y asesor en varios países.

**Leonor Elizabeth Sibaja Domínguez**

Licenciada en Educación por la Universidad Pedagógica Nacional, de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Tiene una especialidad en Habilidades Directivas para la educación Básica por el Instituto de Estudios de Posgrado de la SEP, con maestría en Docencia por el mismo Instituto. Es candidata a doctora y estudia un diplomado en el Instituto Nacional de Administración Pública. Participa como evaluadora en funciones de dirección para la educación básica.

**Emilio Tenti Fanfani**

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional de Cuyo, con Diploma Superior de Estudios e Investigaciones Políticas, de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas de París. Consultor en la Universidad Pedagógica de la Argentina y profesor titular de Sociología de la Educación en la Universidad de Buenos Aires. Ha sido docente e investigador en instituciones de Colombia, México, Francia y Argentina, y consultor de UNICEF Argentina y del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) UNESCO para América Latina.

**Servaas van der Berg**

Profesor de Economía e Investigación Nacional en la Universidad de Stellenbosch de Sudáfrica. Director de la Fundación Nacional de Investigación Sudafricana. Es miembro del Comité Científico Asesor del Consorcio de África Meridional y Oriental para controlar la Calidad de la Educación (SACMEQ, por sus siglas en inglés). Fue el primer investigador de África en convertirse en miembro de la Academia Internacional de Educación. Es consultor internacional y regional sobre política pública.

**Margarita María Zorrilla Fierro**

Doctora en Educación por la Universidad Anáhuac-Universidad Complutense de Madrid. Ha sido profesora-investigadora del Departamento de Educación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA) por más de 30 años. Se desempeñó como directora de Desarrollo Educativo en el Instituto de Educación de Aguascalientes. Fue presidenta del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) y directora general del INEE, en donde hoy es consejera de la Junta de Gobierno.