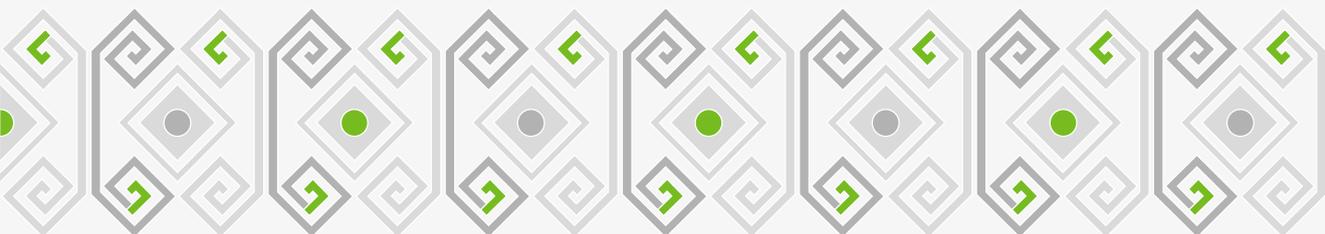


Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

INEE: CUMPLIMIENTO DE SUS MANDATOS Y PRINCIPALES RESULTADOS



INEE: Cumplimiento de sus mandatos y principales resultados

Primera edición, 2018

Este documento fue elaborado por Teresa Bracho González,
en colaboración con: Marianela Núñez, Francisco
Miranda, Teresa Gutiérrez y Adriana Aragón.

Se agradecen los comentarios de: Sylvia Schmelkes,
Margarita Zorrilla, Eduardo Backhoff y Jorge Hernández.

La información del apéndice fue proporcionada por:
José Castillo y Laura Delgado.

D. R. © INSTITUTO NACIONAL PARA
LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Barranca del Muerto 341, Col. San José Insurgentes,
Del. Benito Juárez, C.P. 03900, Ciudad de México.

Coordinación editorial

Blanca Estela Gayosso Sánchez

Corrección de estilo

Carlos Garduño González

Edna Morales Zapata

Formación

Jonathan Muñoz Méndez

Hecho en México. Prohibida su venta.

Consulte el catálogo de publicaciones en línea:

www.inee.edu.mx

El contenido, la presentación, así como la disposición en conjunto y de cada página de esta obra son propiedad del INEE. Se autoriza su reproducción parcial o total por cualquier sistema mecánico o electrónico para fines no comerciales. Cítese de la siguiente manera: INEE (2018). *INEE: Cumplimiento de sus mandatos y principales resultados*. México: autor.

Contenido

4 **Siglas y acrónimos**

5 **Presentación**

6 **Antecedentes**

8 **LA GÉNESIS DE LAS NUEVAS REGLAS DEL INEE**

8 El Pacto por México

8 La reforma constitucional y las leyes secundarias

10 El estatus de la evaluación y el papel de la autonomía del INEE

11 La autonomía del INEE y la Reforma Educativa

13 **EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL INEE: NUEVOS MANDATOS Y FUNCIONES**

13 Los mandatos y las nuevas funciones

14 La función técnica de medición y evaluación

15 La función reguladora

17 La función de difusión

17 La función de orientación de políticas

19 La nueva estructura organizacional

20 El nuevo sistema de relaciones: las competencias concurrentes del SNEE

22 **RESULTADOS PRINCIPALES**

22 Función técnica de medición y evaluación

23 Función reguladora

24 Función de difusión

25 Función de orientación de políticas

25 Coordinación del SNEE

27 Emisión de directrices

29 **CONCLUSIONES**

32 **Apéndice 1**

36 **Apéndice 2**

37 **Bibliografía**

Siglas y acrónimos

AEF	Autoridad educativa federal
ATP	Asesores Técnico Pedagógicos
CIVICA	Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana
CNSPD	Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente
EB	Educación básica
ECEA	Evaluación de las Condiciones Básicas de Enseñanza y Aprendizaje
EMS	Educación media superior
ENLACE	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares
ERCE	Estudio Regional Comparativo y Explicativo
EXCALE	Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
LGE	Ley General de Educación
LGSPD	Ley General del Servicio Profesional Docente
LINEE	Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
PEEME	Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes
PLANEA	Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes
PMP-SNEE	Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa
PMP-SPD	Programa de Mediano Plazo del Servicio Profesional Docente
PNEE	Política Nacional de Evaluación de la Educación
PROEDI	Programa Estratégico de Desarrollo Institucional
PROEME	Proyectos de Evaluación y Mejora Educativa
PRONAEME	Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa de las Escuelas Multigrado
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIGED	Sistema de Información y Gestión Educativa
SIRE	Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones
SNEE	Sistema Nacional de Evaluación Educativa
SPD	Servicio Profesional Docente
TALIS	Encuesta Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje

Presentación

En el presente documento se describen y analizan algunos de los elementos que, estando entre las funciones sustantivas del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y siendo mandatos a los que le obliga el artículo tercero constitucional, no han sido detallados en los informes anuales precedentes entregados al Congreso de la Unión. A cinco años de la reforma constitucional pueden ya rastrearse diversas acciones técnicas, de regulación, de coordinación institucional, de difusión y de orientación de las políticas educativas desarrolladas a partir de 2013, que forman parte de las condiciones fundamentales de la evaluación educativa en el país y, por tanto, del Sistema Educativo Nacional (SEN).

Se busca con ello explicitar la labor del INEE en el sistema educativo, que va más allá de sus funciones de evaluación directa de las condiciones en que opera la educación y de la difusión de sus resultados. El cambio constitucional, así como la demanda de generar, regular y operar, en el contexto del cumplimiento de nuevas funciones y atribuciones, llevaron a pensar la organización de este organismo autónomo de manera particular, modificando y agregando tareas y productos que deben reconocerse, identificarse y, sin lugar a dudas, mejorarse en forma constante.

El documento se organiza de la siguiente manera. En un primer apartado se plantean los antecedentes del INEE autónomo en el contexto político institucional que representaron la Reforma Educativa, el cambio constitucional y las leyes reglamentarias de dicha reforma: la Ley General de Educación (LGE), la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) y la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD). Este nuevo escenario condujo a una revaloración de la evaluación educativa como un instrumento privilegiado para apoyar el cambio hacia la mejora continua del sistema educativo (con base en información sólida). A su vez, el INEE adquirió mandatos que condujeron a un diseño institucional de índole funcional, organizacional y de coordinación con autoridades en el contexto del sistema educativo que se describe brevemente en torno a la definición de responsabilidades. Por último, se presentan los principales resultados de estas funciones normativas que representaron el cambio constitucional y que han motivado una parte importante del trabajo institucional.

Esperamos que con este documento pueda tenerse una visión más informada sobre las responsabilidades del Instituto y lo que se espera de él en áreas que, siendo distintas a los resultados derivados de la función técnica de evaluación, son productos del trabajo institucional en el esfuerzo de dar respuesta responsable a los mandatos establecidos en la Constitución.

Dra. Teresa Bracho González
Ciudad de México, abril de 2018

Antecedentes

La entrada de México en el siglo XXI estuvo marcada por fuertes cambios políticos, entre los que destaca la alternancia partidista en el gobierno, hecho que tendría efectos muy importantes en la concepción y las prácticas dentro del Estado y en la relación de éste con el resto de la sociedad. En el año 2000 la administración federal respondió a una fuerte demanda de incrementar la participación ciudadana y la transparencia en el acceso a la información. Como parte de las tareas que se le encomendaron al equipo de transición de aquel entonces, estuvo la de desarrollar un Programa Nacional de Educación que tenía como finalidad mejorar la calidad y la equidad de la educación. Dentro de este Programa la evaluación de la educación tuvo un papel estratégico como elemento imprescindible para fortalecer el funcionamiento del sistema educativo, la planeación y la rendición de cuentas (Tamez, 2012, p. 24).

Aunque la evaluación en el sector educativo no era nueva, ya que comenzó a realizarse desde los años setenta, la heterogeneidad en su calidad y la falta de transparencia de sus resultados no posibilitaron que se consolidara como un instrumento fundamental para apoyar la mejora continua de la educación.

Por lo anterior, y con el fin de avanzar en el incremento y el aseguramiento de la calidad de la educación, dentro y fuera del sector educativo cada vez fue ganando mayor consenso la necesidad de un sistema de evaluación sólido, confiable, oportuno y transparente, cuyos resultados pudieran satisfacer la demanda social de conocer los resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN) y fortalecer el proceso de toma de decisiones de la autoridad educativa. Así, hacia finales del año 2000, la Secretaría de Educación Pública (SEP) propuso la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), como un organismo técnico e independiente que evaluara el SEN (Martínez Rizo, 2012, p. 17).

El Instituto inició sus actividades siendo un organismo descentralizado con funciones de apoyo técnico a la autoridad educativa federal (AEF). El ejercicio de su función técnica consistió en generar y difundir información proveniente de evaluaciones e investigaciones del SEN. Esta información se expresaba de tres formas principales: 1) diagnósticos de resultados del SEN, mediante evaluaciones de logro de aprendizaje de los estudiantes —Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE)— y el desarrollo de indicadores relativos al contexto en que operan el SEN y sus recursos, procesos y resultados (Panorama Educativo); 2) investigaciones, evaluaciones o estudios sobre temas especiales, tales como desigualdad educativa, o derecho a la educación o recursos y procesos escolares, y 3) materiales de apoyo para actores del sistema, en especial, para los docentes.

Aunque diversos actores del sector educativo estaban de acuerdo en que un organismo técnico era necesario para garantizar la independencia de las evaluaciones (Miranda, 2007; López

y Ducoing, 2007), en aquel momento había muy poca claridad sobre la necesidad de orientar los resultados de las evaluaciones hacia la mejora de la educación nacional; esto es, no estaba definido el papel de la evaluación más allá del conocimiento del SEN.

Del mismo modo, no había certeza en la independencia del Instituto, por lo que un primer cambio en su forma jurídica sucedió el 15 de mayo del 2012, por iniciativa de la Presidencia de la República, cuando se modificó el decreto de creación del Instituto con el objetivo de dotarlo de autonomía técnica, de operación y de decisión. Conserva la naturaleza de ser un órgano descentralizado, pero se le añade el rasgo de *dessectorizado*, lo que significa que no estaría más bajo la coordinación de la SEP; esto es, un INEE descentralizado no sectorizado. Sin embargo, el cambio más trascendental del INEE, así como de la función de la evaluación de la educación dentro del SEN, ocurrió poco tiempo después.

En 2012, la actual administración federal inició sus actividades con un acuerdo nacional denominado Pacto por México, en el cual todas las fuerzas políticas se comprometieron a desarrollar una gran agenda política de transformación de la educación. En este contexto, el 21 de diciembre de ese año el gobierno federal anunció una reforma educativa que implicaría modificaciones a los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La reforma constitucional fue aprobada el 6 de febrero del 2013 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de ese mismo mes, e introdujo cambios de primer orden en relación con el SEN. Entre ellos, destacan los siguientes: la inclusión de la calidad como atributo explícito y condición exigible en el derecho a la educación; el establecimiento de la evaluación como una importante función de cambio y mejora, y la creación y la definición del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) como un mecanismo de garantía del derecho a la educación de calidad. Además, se modificó la naturaleza jurídica del INEE, que por virtud de la reforma alcanzó el estatus de organismo público autónomo y coordinador del SNEE.

Después de ello, el Poder Legislativo trabajó en el diseño y la discusión de las leyes reglamentarias de la reforma, lo que concluyó con su promulgación y publicación el 11 de septiembre de 2013; entre estas leyes se encontraba la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE). Dicha ley ratifica la naturaleza jurídica del Instituto como “organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios”, y dotado de “plena autonomía técnica, de gestión, presupuestaria y para determinar su organización interna” (LINEE, artículo 22).

En conclusión, con la reforma constitucional y las leyes reglamentarias, el INEE pasó de ser un organismo descentralizado a ser un órgano constitucional autónomo. Esta modificación legal lo convirtió en la autoridad en materia de evaluación educativa, con la responsabilidad de coordinar el SNEE para, desde ahí, impulsar propuestas de mejora educativa. En la práctica, ese hecho conllevó una ampliación sustantiva de las funciones técnicas que ya tenía, agregándose importantes funciones normativas, de coordinación institucional y de orientación de la política educativa que introdujeron cambios significativos en el propio Instituto y en la dinámica del SEN. La descripción y los resultados hasta la fecha de ese complejo proceso serán el objeto de análisis de este documento.

LA GÉNESIS DE LAS NUEVAS REGLAS DEL INEE

El propósito de esta sección es presentar los elementos a partir de los cuales se define el tema de la Reforma Educativa en la agenda pública gubernamental, haciendo alusión especial a las reglas que marcan la naturaleza y el funcionamiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

El Pacto por México

El Pacto por México hizo explícita la agenda inicial de reformas del gobierno de Enrique Peña Nieto. Como instrumento de carácter político signado por las principales fuerzas políticas del país, contiene una serie de compromisos —95 en total— pensados, en su mayoría, para impulsar reformas estructurales en diversas áreas del quehacer nacional. En el segmento dedicado a “Educación de calidad y con equidad” se propone una reforma legal y administrativa con tres objetivos “iniciales y complementarios”:

- Aumentar la calidad de la educación básica de manera que se refleje en mejores resultados en evaluaciones internacionales como el Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés).
- Aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior.
- Que el Estado mexicano recupere la rectoría del Sistema Educativo Nacional (SEN), manteniendo el principio de laicidad.

Firmado el acuerdo en torno a los principales asuntos de la agenda educativa, fue necesario institucionalizar dichas intenciones a partir de reformas al marco jurídico normativo del SEN. La concreción de la mayoría de los compromisos del Pacto por México se encuentra en la reforma constitucional del 26 de febrero de 2013, en las leyes del INEE (LINEE) y General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), así como en algunas modificaciones a la Ley General de Educación (LGE).

La reforma constitucional y las leyes secundarias

En México, de acuerdo con los estudios constitucionales comparados, el artículo 3º constitucional ha experimentado diez modificaciones en los últimos 100 años. Un hito fundamental de estas transformaciones radica en el reconocimiento puntual del derecho a la educación. Si bien el texto original de 1917 del artículo 3º iniciaba diciendo: “La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación”, con la modificación de 1993 se explicita por primera vez el derecho a la educación al señalar que “Todo individuo tiene derecho a recibir educación”. Además de ello, se promulga la educación secundaria como obligatoria y posteriormente se extiende esta característica a la educación preescolar (2002) y en 2012 a la

educación media superior, alcanzando 15 años de educación obligatoria. Resulta interesante que a lo largo de casi un siglo se han hecho varias modificaciones jurídicas en el artículo, pero no se había abordado de forma explícita el tema de la calidad de la educación ni se habían dado las garantías para alcanzar su cumplimiento, como sucedió con la más reciente reforma de 2013.

¿Por qué iniciar la Reforma Educativa con un marco jurídico de esta naturaleza? El mensaje se presenta con claridad al manifestar la voluntad política de transformar factores estructurales del funcionamiento del SEN para conseguir que todas las personas gocen de su derecho a recibir una educación de calidad y disfruten de otros beneficios personales, familiares, laborales y sociales. Es decir, no se trataba de generar “calidad educativa” basada sólo en argumentos de eficacia o eficiencia de la gestión, sino también de enraizar el concepto de la educación de calidad como un derecho de las personas. La iniciativa no es menor, pues se hace exigible este precepto o valor social incontrovertible al convertirlo en un derecho en la Carta Magna. El propósito, en suma, es asegurar el ejercicio equitativo del derecho de todos a una educación de calidad, y la estrategia consistió en la reforma constitucional y la legislación derivada.

La reforma del artículo 3º constituye la construcción clara y sin precedentes de una nueva institucionalidad que pone en el centro la capacidad del Estado para identificar el valor de lo alcanzado en materia educativa y para reconocer las distancias frente a la norma constitucional. A ello corresponde la demanda de fortalecer al SEN como una organización capaz que garantice que niñas, niños, adolescentes y jóvenes reciban un servicio educativo coherente con sus necesidades, y cuyos resultados educativos les permitan alcanzar mejores condiciones para su desarrollo como ciudadanos libres, así como las habilidades necesarias para enfrentar un mundo cambiante.

Cabe destacar que hubo reformas constitucionales previas que enmarcan la realizada en 2013, y que apuntalan de manera muy importante lo que hoy tenemos como marco jurídico del derecho a la educación: la modificación en 2011 al artículo 1º sobre la garantía de los derechos humanos, y en 2009 y 2011 al artículo 4º, para consagrar el principio del interés superior de la niñez.

La reforma del artículo 3º plantea como condición del derecho a una educación de calidad, entre otras, la idoneidad de docentes y directivos, cuya garantía se define con la creación del Servicio Profesional Docente (SPD) y el requerimiento del ingreso a la función docente por concurso. La prescripción del mérito como principio rector para el ingreso y el desarrollo de la carrera docente implica un reclutamiento de carácter abierto para quienes reúnan los requisitos exigidos, aparejado con procedimientos para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo; igualmente, demanda de las autoridades la operación de mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación.

Asimismo, la reforma constitucional incluye tres elementos que habrán de ser sustantivos en la operación del SEN: el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), para contar con información útil y oportuna; la escuela como centro de las decisiones de política educativa mediante la autonomía de gestión, y las escuelas de tiempo completo, horizonte hacia el cual han de movilizarse

las estructuras normativas y de operación. Sin embargo, a cuatro años de promulgada la reforma, en estos últimos aspectos aún hay muchos pendientes.

Cabe destacar que el corpus legal fundamental de la reforma educativa se encuentra en las leyes reglamentarias del artículo 3º constitucional, en las cuales se precisan preceptos establecidos en el mandato de la Constitución con el fin de articular los conceptos y construir los medios para su aplicación: las modificaciones introducidas a la LGE, y la promulgación de las nuevas LINEE y LGSPD.

El estatus de la evaluación y el papel de la autonomía del INEE

Dos de los ejes mediante los cuales el cambio constitucional precisa las rutas de acción que dan soporte a la legislación secundaria ponen de relieve, por primera vez en la historia del SEN, a la evaluación educativa, a saber:

- 1 El establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), junto con la transformación del INEE en un organismo constitucional autónomo a cargo de su coordinación, como una forma de garantizar el cumplimiento del derecho a la educación de calidad. Para ello, se faculta al INEE para evaluar, regular, supervisar, difundir y usar información, así como para emitir directrices de política para mejorar la educación.
- 2 La creación del SPD, teniendo a la evaluación “del mérito” como regla esencial en los procesos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia. La LGSPD establece que los procedimientos de concursos de oposición y la evaluación del desempeño docente habrán de tener lugar a partir de evaluaciones rigurosas, ponderadas y justas, de las que es responsable la autoridad educativa y en las que el INEE funge como órgano regulador de la calidad de sus procesos.

Como puede advertirse, subyacen a la creación del SNEE y del SPD dos potenciales estratégicos de la evaluación. El primero es que, si se considera confiable su resultado, se le atribuye la capacidad de visibilizar el estado “real” de una situación. El segundo potencial refiere a la capacidad de contribuir a la transformación de la realidad educativa mediante la mejora en los procesos de toma de decisión con base en la información, el análisis y las recomendaciones de política educativa elaborados a partir de las evidencias que aporta la evaluación. Estos potenciales son aplicables también en la evaluación de los docentes y directivos en tanto se entiende como una forma de identificar las áreas de oportunidad para la mejora de su desarrollo profesional y, por ende, del ejercicio de sus funciones.

Así, la evaluación se asume como generadora de información, conocimiento y juicios que acerque con más seguridad al diseño de intervenciones, políticas y programas educativos con un amplio fundamento en evidencias. Además, una buena evaluación implica construir buenas mediciones u observaciones, así como una muy precisa especificación de los referentes o estándares conforme a los cuales ésta se realiza y emite sus juicios.

Por otra parte, los resultados de la evaluación contribuyen en la construcción de visiones de mediano y largo plazos. Esto último es importante para la mejora de los procesos y resultados educativos, porque unos y otros requieren de tiempos largos para conseguir sus propósitos de calidad y equidad. Con todo, la evaluación impulsa la creación de una cultura de la mejora permanente del sistema educativo, convirtiéndose en una poderosa herramienta para que ciudadanos y políticos tengan claridad acerca de qué hacer y hacia dónde ir.

La autonomía del INEE y la Reforma Educativa

La literatura internacional relacionada con el estado de los sistemas de evaluación de aprendizajes en América Latina brinda pistas para entender por qué es importante dotar de autonomía a una institución de la naturaleza del INEE. Una reciente comparación entre los sistemas que constituyen unidades especializadas dentro de los ministerios o secretarías de educación y aquellos países que han optado por institutos con autonomía para realizar evaluación de sus sistemas educativos sugiere claramente algunas ventajas en favor de estos últimos. Los argumentos en cuestión señalan que la autonomía puede crear mejores condiciones para desarrollar capacidades en los equipos de trabajo. También destacan que puede proporcionar un mayor nivel de protección contra la presión política a las unidades que responden directamente a las autoridades políticas en las secretarías o ministerios. Sin embargo, la autonomía por sí misma no es la panacea, toda vez que “la autonomía legal no garantiza la autonomía política”, ni tampoco resuelve los problemas derivados de la escasa credibilidad que azota a muchos sistemas de evaluación (Ferrer y Fiszbein, 2015, p. 15).

En la LINEE se ratifica la naturaleza jurídica del Instituto como organismo constitucional autónomo del Estado mexicano. En tanto tal, se le reconoce explícitamente con personalidad jurídica y patrimonio propios; con plena autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, así como para determinar su forma de gobierno y organización interna (Bracho, y Zorrilla, 2015).

La autonomía, además de reflejar la capacidad de “darse un gobierno a sí mismo”, involucra la capacidad para definir las normas que dan contenido a la tarea de evaluación en el marco de un ejercicio autónomo. Si bien las autoridades educativas tienen atribuciones para realizar evaluaciones, éstas tienen que sujetarse a los lineamientos que emita el INEE, lo que le reconoce como autoridad en la materia.

La autonomía implica también que el INEE no tiene una relación de subordinación con los poderes del Estado, modificando, con ello, su anterior adscripción al Poder Ejecutivo a través de la SEP —originalmente, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) después—. Ello, además de enraizar su creación como organismo autónomo en la Carta Magna, le permite pensar en su actuación más allá de los límites que implican las administraciones de carácter sexenal.¹

¹ Por primera ocasión los consejeros de la Junta de Gobierno fueron nombrados por periodos de cinco años (dos consejeros), seis años (dos consejeros) y siete años (un consejero), todos ellos con posibilidad de reelección mediante el mecanismo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Debido al momento de sus nombramientos, los consejeros electos por cinco años cambiarán en el mismo año en el que se renovarán la Presidencia y el Senado de la República.

Es así como el legislador, al establecer que el Instituto es un organismo constitucional autónomo, modifica su forma de relacionarse con la autoridad que deviene del Poder Ejecutivo Federal. Ya no será de subordinación, supeditación o dependencia, sino de coordinación y colaboración. Además, el INEE se debe coordinar también con el Congreso de la Unión mediante ejercicios de diálogo y rendición de cuentas, los cuales están fundados y motivados en una convivencia entre iguales con otros poderes.

Esta novedosa relación institucional exige una construcción conjunta en la que se compartan visiones y se establezcan mecanismos claros de cooperación, coordinación e interlocución. Sin lugar a dudas, la naturaleza jurídica del Instituto y el objeto de su quehacer son una importante responsabilidad en el contexto de la política educativa nacional, como lo establecen los artículos 22 al 24 de la LINEE.

La autonomía constitucional conferida al INEE, por la que se le reconoce como autoridad en materia de evaluación de la educación, tiene como propósito asegurar que las mediciones y evaluaciones de componentes, procesos y resultados del SEN produzcan información pertinente, válida y confiable; que dicha información se haya obtenido y analizado con rigor técnico e independencia de la autoridad educativa de cualquier interés que no sea el de obtener la mayor calidad de la evaluación; que sea capaz de emitir un juicio ponderado y justo, y que los resultados de evaluación se difundan a la sociedad con oportunidad para dar lugar a procesos de mejora de la calidad educativa.

En suma, ¿qué aporta el INEE a la mejora de la calidad de la educación? ¿Qué y cómo avanzar en ello? La legislación secundaria, en congruencia con lo establecido en la reforma constitucional del artículo 3º, fija claramente la obligación del Estado de prestar servicios educativos de calidad que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. Además, contribuye con algunas precisiones conceptuales para definir la calidad, al señalar como parte de sus componentes las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad (LGE, artículo 8, fracción IV). Reconocer la calidad como parte del derecho lo enriquece al hacerla exigible para el sujeto titular del derecho, e ineludible como mandato para el sujeto obligado a proveerlo (el Estado, por medio de los órganos que determine para ello). En atención a lo anterior, el INEE aporta un mecanismo para poder visibilizar el estado en que se encuentra el SEN, así como orientaciones para encontrar caminos alternativos de actuación y dar claridad a los objetivos buscados.

EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL INEE: NUEVOS MANDATOS Y FUNCIONES

En esta sección se resumen las principales características del nuevo diseño organizacional que se desprende del marco constitucional y legal que da forma al nuevo Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Los mandatos y las nuevas funciones

Mediante la fracción IX del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el INEE recibe una serie de mandatos. En primer término, se crea y define al Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) y se le señala la finalidad del “garantizar la prestación de servicios educativos de calidad”. Al INEE se le otorga autonomía constitucional y se le encomienda la coordinación de dicho Sistema.

A fin de cumplir con sus mandatos, el INEE deberá realizar las siguientes funciones:

- 1. Función técnica de medición y evaluación:** Diseñar y realizar mediciones, así como evaluar los componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN). Los resultados que anualmente se han reportado al Congreso, como “estado de la educación en México” y diversas publicaciones del Instituto, refieren a los obtenidos en este tipo de evaluaciones.
- 2. Función reguladora:** Comprende las dimensiones normativa y de supervisión. La primera se relaciona con la emisión de las reglas que darán certidumbre a los procesos de evaluación y se expresa en los lineamientos que emite el INEE, que son de carácter obligatorio tanto para las evaluaciones del Instituto como para las que realicen las autoridades educativas. En esta dimensión normativa se identifican también los criterios técnicos para la realización de las evaluaciones (desde la elaboración de instrumentos hasta su calificación). La segunda dimensión, que incluye tanto la validación técnica de referentes, procesos e instrumentos de evaluación como la de supervisión, involucra todas las actividades necesarias para la verificación del cumplimiento de los lineamientos emanados del Instituto.
- 3. Función de difusión:** Generar y difundir información relativa a los resultados de las evaluaciones realizadas. En el marco de esta función pueden incorporarse la difusión de resultados con fines de rendición de cuentas del SEN, y la difusión relativa a promover un mayor conocimiento de las evaluaciones con el fin de orientar las acciones de mejora por parte de los actores en el sistema educativo.
- 4. Función de orientación de políticas:** Emitir las directrices que orienten las decisiones de política educativa con base en evidencias producto de sus evaluaciones y del conocimiento pertinente disponible. Aun cuando el cumplimiento de dichas directrices no es obligatorio, es una obligación de la autoridad educativa entregar una respuesta sustentada, y del INEE, el seguimiento de su implementación y actualización.

Por su parte, los elementos contenidos en Ley del INEE (LINEE) encuentran correspondencia y apoyo en otro instrumento jurídico: la Ley General de Educación (LGE), que, con el marco constitucional como fundamento, establece:

- Que con base en las directrices que emita el Instituto, la autoridad educativa federal deberá realizar la planeación y la programación globales del SEN; asimismo, con fundamento en los lineamientos que emita el propio Instituto, participará en las tareas de evaluación de su competencia (artículo 12, fracción XII).
- Que, de manera concurrente, las autoridades educativas federal y locales deberán participar “en la realización, en forma periódica y sistemática, de exámenes de evaluación a los educandos, así como corroborar que el trato de los educadores hacia aquéllos corresponda al respeto de los derechos humanos consagrados en nuestra Constitución Política” (artículo 14, fracción XI bis).
- Que, a fin de garantizar la calidad de la educación obligatoria, las autoridades educativas federal y locales evaluarán el desempeño de los maestros de instituciones particulares y para ello aplicarán procedimientos análogos a los que determine el Instituto para evaluar el desempeño de los docentes de educación básica y media superior en instituciones públicas (artículo 21).
- Que el Instituto y las autoridades educativas, en consonancia con los lineamientos que aquél establezca, evaluarán los resultados de la calidad educativa de los programas compensatorios dirigidos a atender a las poblaciones con mayor rezago educativo (artículo 34).
- Que la autoridad educativa federal considerará, en su caso, las opiniones que manifieste el Instituto en materia de planes y programas de estudio (artículo 48).
- Que los padres de familia podrán ser observadores de los procesos de evaluación de docentes y directivos, respetando los lineamientos que para ello emita el Instituto (artículo 65, fracción VIII).

Adicionalmente, la LINEE en su artículo 25 hace explícito el objeto del Instituto. Ahí se especifican la coordinación del SNEE, y la evaluación de la calidad del SEN en la educación obligatoria —básica y media superior— correspondiente a componentes, procesos o resultados; de los atributos de educandos, docentes y autoridades escolares, así como de las características de instituciones, políticas y programas educativos. Asimismo, la LINEE establece los principios que regirán las acciones del Instituto: independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión, lo cual sustenta la validez, la confiabilidad, el rigor técnico y la justicia de las evaluaciones que realiza.

A continuación, se describen las tareas que se derivan de los mandatos constitucionales y de las nuevas funciones del INEE.

La función técnica de medición y evaluación

Las tareas de evaluación se han ampliado significativamente para el INEE. Ahora, además de las evaluaciones de aprendizajes de los alumnos, deberán realizarse evaluaciones de los diversos componentes, procesos y resultados del SEN. A continuación se describen, a título de ejemplo, los tipos de evaluaciones que el INEE debe desarrollar:

Evaluaciones sobre alumnos. Se refiere a las evaluaciones que aportan información contextualizada, útil y oportuna sobre los aprendizajes que alcanzan los estudiantes en la educación obligatoria.

Evaluaciones sobre docentes, directivos y asesores técnicos. Atañe a las evaluaciones sobre las prácticas docentes, directivas y de asesoría técnica que, tomando en cuenta elementos vinculados al Servicio Profesional Docente (SPD), no aluden a la evaluación a que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), sino a evaluaciones independientes sobre el contexto en el que se desarrolla la función docente, así como a la determinación de los factores y mecanismos para el desarrollo profesional.

Evaluaciones sobre procesos educativos y funcionamiento escolar. Orientadas a obtener evidencias sobre el estado que guardan la oferta educativa y el funcionamiento escolar en los ámbitos nacional, local y de zona escolar para orientar decisiones e intervenciones que permitan su mejora. Bajo este rubro se incluyen evaluaciones sobre el currículo escolar y la práctica escolar relativa a distintas condiciones de la oferta educativa.

Evaluaciones de políticas y programas educativos. Implica desarrollar evaluaciones sobre las políticas y los programas educativos que se implementan para organizar y mejorar los componentes del SEN con el fin de favorecer el cumplimiento del derecho a la educación de calidad para todos. En estas evaluaciones la participación informada de las autoridades educativas puede ser crucial.

En toda evaluación realizada por el INEE se busca atender a criterios de equidad, justicia y mejora del SEN, así como producir información que agregue un valor al diseño de acciones públicas para la mejora del sistema.

La función reguladora

Emisión de lineamientos. Una consecuencia jurídica del reconocimiento del Instituto como autoridad en materia de evaluación de la educación radica en que está entre sus atribuciones generar las “reglas del juego” para la realización de las evaluaciones. Éstas toman dos formas sustantivas: (a) los lineamientos, a los que se sujetarán las autoridades educativas en las evaluaciones que están bajo su responsabilidad, y (b) los criterios técnicos de evaluación, que refieren a aspectos técnicos específicos de las evaluaciones, sus procesos, sus instrumentos y la publicación de resultados. Estas atribuciones reconocen plenamente la autoridad del Instituto al reglamentar el carácter vinculante de los lineamientos y criterios técnicos que emita, esto es, que deben ser respetados en las evaluaciones de la educación, tanto las que realice el propio Instituto como las que efectúen las autoridades educativas. Es tal la fuerza de los lineamientos que la no observancia de los mismos conduce a consecuencias que pueden incluir desde las responsabilidades administrativas hasta la posible declaración de nulidad de los procesos de evaluación.

En paralelo, la calidad y el rigor técnico de las evaluaciones que lleve a cabo el Instituto habrán de ser referentes fundamentales en todas las demás evaluaciones que se realicen. Esto es, el trabajo técnico del INEE habrá de ser un parámetro pertinente en la definición de qué es y cómo debe hacerse la evaluación educativa en el país.

Procesos de supervisión. Se refieren a un amplio número de tareas que tienen como propósito esencial verificar que los lineamientos se acaten, de tal manera que las evaluaciones brinden garantías de legalidad, transparencia y certeza a todos los involucrados en las mismas —en especial a los sustentantes y a las autoridades educativas de diversos niveles que intervienen en ellas—. Esto implica desde ordenar y calendarizar correctamente los procesos; las múltiples validaciones de diversos elementos involucrados en las evaluaciones; la selección, la formación y la certificación de los evaluadores —para los procesos específicos donde se ocupan—; labores de supervisión directa y verificación realizadas por el Instituto, hasta la regulación de la participación de los observadores de parte de la sociedad civil en los procesos de evaluación, principalmente del SPD.

La función reguladora en el SPD. Específicamente la LINEE establece el conjunto de atribuciones del Instituto en los procesos de evaluación del SPD, mismas que se reflejan en la LGSPD. Refiere a las evaluaciones que se llevan a cabo en los concursos de ingreso a la docencia, y de promoción a cargos directivos (dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica), así como a la Evaluación del desempeño de los docentes y del personal con funciones directivas, esta última con fines de identificar necesidades de fortalecimiento de la función docente, así como para la permanencia y el reconocimiento del servicio (promoción en la función). Además de la emisión de lineamientos y la definición de criterios técnicos, el INEE aprueba la concordancia entre los perfiles docentes establecidos como estándares y los mecanismos de evaluación, y regula la participación de los miembros de la sociedad civil facultados para actuar como observadores dentro de los procesos de evaluación. Además, regula la capacitación del personal con funciones de evaluación, y certifica a los evaluadores que califican los instrumentos de evaluación de los docentes. Así, en estas dos leyes la función del Instituto en su relación con el SPD es de orden normativo, no ejecutivo, operativo, ni con capacidad para decidir en relación con la definición del perfil docente, o la contratación y el otorgamiento de estímulos. El INEE tiene sólo una función regulatoria de las evaluaciones enmarcadas en la LGSPD.²

² En otras palabras, las atribuciones del INEE en las evaluaciones del SPD pueden categorizarse en cuatro grandes grupos: (1) Regular los lineamientos y a los criterios técnicos: se emiten lineamientos que aseguren la calidad y la validez de las evaluaciones, así como que las reglas de participación en los procesos de evaluación sean claras para los docentes o potenciales docentes, y sean justas para todos. Adicionalmente, el Instituto tiene la capacidad de realizar la supervisión directa de los procesos de evaluación, a fin de verificar que los lineamientos se cumplan durante cada proceso de evaluación. Se emiten también criterios técnicos para la realización de instrumentos, análisis y entrega de resultados, así como para su verificación mediante la validación técnica en las evaluaciones. (2) Debe aprobar la concordancia entre los perfiles docentes establecidos como estándares, los mecanismos de evaluación propuestos y los instrumentos que habrán de utilizarse en cada proceso evaluativo. Ello con el fin de garantizar la validez de los procesos de evaluación. (3) Debe regular la participación de los miembros de la sociedad civil facultados para actuar como observadores dentro de los procesos de evaluación. Y, por último, (4) Debe orientar la formación y la capacitación de personal especializado en evaluación de la educación, así como certificar a los evaluadores que califican los instrumentos de evaluación de los docentes.

La función de difusión

Generar y difundir información como función que se refrenda y profundiza en las nuevas atribuciones del INEE ha implicado pensar en varias líneas de trabajo institucional. Entre otras, destacan las siguientes:

Modelos de difusión y promoción de uso de los resultados de las evaluaciones. Dar mayor proyección al trabajo que se desarrolle dentro del SNEE con base en el desarrollo de modelos de difusión y promoción del uso de resultados de las evaluaciones, así como en la formulación de estándares en la materia.

Herramientas para el análisis y el uso de resultados de las evaluaciones. Impulsar mediante diversas herramientas el uso apropiado, razonado y constructivo de la información que resulte de las evaluaciones entre los distintos actores educativos, sociales y políticos en sus respectivos ámbitos de actuación.

Fomento de una cultura de la evaluación educativa. Promover entre distintos actores conceptos, criterios y procedimientos que permitan comprender a la evaluación educativa como una actividad para la rendición de cuentas y la mejora educativa, que apoye de manera sustancial el cabal cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos.

Estudios de oferta y demanda de evaluaciones, difusión, uso y mejora educativa. Desarrollar estudios para ampliar el conocimiento y propuestas innovadoras sobre la difusión y los usos de resultados de las evaluaciones que respondan a las distintas necesidades de las autoridades educativas y escolares, así como de los padres de familia y alumnos de la educación básica y media superior.

La función de orientación de políticas

El papel de autoridad de la evaluación educativa conferido al INEE en su carácter de coordinador del SNEE tiene aparejada otra faceta que también es nueva y muy importante. Recae en el Instituto una labor de tomador de decisiones vinculadas al SNEE, así como de articulador para la construcción de una política nacional de evaluación de la educación. Adicionalmente, la Constitución asigna el mandato específico de incidir —mediante directrices de política— en las decisiones de las demás autoridades de la federación vinculadas con la mejora de la calidad y la equidad de la educación.

El SNEE: sus objetivos y sus funciones

La LINEE define al SNEE como "un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que coadyuvan al cumplimiento de sus fines y que tiene por objeto contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y los particulares, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios".

El SNEE está constituido por el INEE; las autoridades educativas; la Conferencia del SNEE; los componentes, procesos y resultados de la evaluación; los parámetros e indicadores educativos, y la información relevante que contribuya al cumplimiento de los fines de la LINEE, los lineamientos y las directrices de la evaluación, la difusión de los resultados de las evaluaciones, los mecanismos de coordinación destinados al funcionamiento del SNEE y los elementos que considere pertinentes el Instituto (LINEE, artículo 13). Las acciones de este conjunto de elementos son guiadas y coordinadas por el Instituto, con la colaboración de las autoridades educativas. Con la conducción del INEE, esa constelación de actores debe generar, implementar y dar seguimiento a un instrumento de política que los articule y potencie como sistema, promulgado como Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE).

Así, entre 2014 y 2015, bajo la coordinación del INEE se construyó y publicó el Documento Rector de la PNEE, para orientar y distribuir la función de evaluación entre los integrantes del SNEE, y articular los procesos de evaluación y mejora nacionales y estatales. Su elaboración exigió la generación de espacios y herramientas de interlocución y consenso con los principales integrantes del SNEE, entre los que destacan las sesiones de la Conferencia del SNEE, la *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación de la Educación*, y las reuniones con la autoridad educativa federal y las autoridades educativas locales. La agenda de la PNEE se definió en torno a siete ejes de política: 1) desarrollo de evaluaciones de los componentes, procesos y resultados del SEN; 2) regulación de los procesos de evaluación; 3) desarrollo de sistemas de información e indicadores clave de calidad y equidad educativa; 4) difusión y uso de los resultados de la evaluación; 5) emisión y ejecución de directrices para la mejora educativa; 6) coordinación institucional entre el INEE y las autoridades educativas y, por último, 7) fortalecimiento de capacidades institucionales.

Las directrices de política

La LINEE contribuyó además a darle contenido a los elementos necesarios con el propósito de materializar el derecho a la educación de calidad para todos al fijar los criterios sobre los cuales ésta debe analizarse: relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia (artículo 5º, sección III).

Para ello, una de las atribuciones del Instituto es la de emitir directrices que orienten la elaboración de políticas educativas y que se encuentren fundamentadas en resultados de evaluación; éstas han de ser un referente fundamental en el trabajo de discusión y diseño de las políticas y programas educativos (artículos 27 a 29). La finalidad es crear, de manera sistemática, un vínculo entre las evaluaciones del sistema educativo y las acciones concretas que lleven a su mejora; esto es, ser capaces de orientar las decisiones de política educativa con base en las mejores evidencias disponibles.

A diferencia de los lineamientos, el carácter de las directrices no es vinculatorio sino orientador de las acciones públicas. Las autoridades, sin embargo, sí están obligadas a dar respuesta sobre la viabilidad de las directrices propuestas por el Instituto.

La nueva estructura organizacional

Para su operación, el Instituto se organiza alrededor de una serie de unidades que reflejan los mandatos constitucionales y de la LINEE. Éstas son:

Unidad de Normatividad y Política Educativa, desde la cual se abordan los temas de la política de evaluación, la evaluación de las políticas educativas, así como los vínculos con la política educativa, por la vía de los lineamientos de evaluación y la emisión de directrices. Esta unidad atiende la certificación de evaluadores que participan en las evaluaciones nacionales del desempeño docente; además, es responsable de los trabajos de acompañamiento y coordinación con las autoridades educativas estatales en materia de evaluación, en el marco del SNEE y del SPD.

Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional, cuyas tareas son evaluar la oferta educativa (condiciones escolares, currículo y atención educativa a la diversidad), docentes, directivos y los resultados educativos de los estudiantes, así como desarrollar los instrumentos de medición incluidos en estas tareas. Desde esta unidad se coordinan los levantamientos de información y procesamientos de información, así como la medición y el tratamiento de datos que representan tareas sustantivas del Instituto.

Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación, concebida para analizar los resultados de las evaluaciones (las propias y las de las autoridades educativas) mediante el Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones (SIRE), que se encuentra en proceso de construcción. Asimismo, recae en ella la responsabilidad de fomentar una cultura de la evaluación dentro del sector educativo que al mismo tiempo estimule el conocimiento y el uso de la evaluación en el resto de la sociedad.

El INEE cuenta adicionalmente con 32 oficinas estatales que proveen apoyo de manera local a sus acciones, y se adscriben a la Coordinación de las Direcciones del INEE en la Entidades Federativas. Existe, además, la Coordinación Ejecutiva de la Junta de Gobierno, cuyo titular funge como Secretario Técnico de la propia Junta y de la Conferencia del SNEE.

En el Estatuto Orgánico del Instituto se crea, como unidad de apoyo, la Unidad de Administración y, adicionalmente, se cuenta con un Órgano Interno de Control independiente, creado por el Congreso de la Unión, como soporte y vigilancia al resto de las unidades del Instituto.

Consejos consultivos. Resalta una característica sui géneris del Instituto que consiste en que su funcionamiento está acompañado de un conjunto de órganos colegiados, todos con carácter consultivo, que coadyuvan con las autoridades del INEE en una mejor toma de decisiones. Se trata de un valor sustantivo del Estatuto, creado como un paso hacia la institucionalización de espacios de gobernanza con otros actores relevantes para avanzar en la construcción de mecanismos que lleven a la formulación de políticas de evaluación educativas realmente "públicas".

Los órganos colegiados establecidos son: el Consejo Social Consultivo de Evaluación Educativa establecido desde la propia LINEE en sus artículos 67 y 68; el Consejo Pedagógico de Evaluación Educativa, integrado por profesionales de la enseñanza y la gestión escolar; el Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas, y ocho Consejos Técnicos Especializados: Evaluación de la Oferta Educativa; Evaluación de Resultados Educativos; Evaluación del Desempeño de Docentes y Directivos Escolares; Evaluación de Políticas y Programas Educativos; Normatividad y Directrices para la Reforma Educativa; Integración de Información y Diseño de Indicadores; Difusión y Uso de Resultados de Evaluación Educativa, y Gestión del Conocimiento e Innovación.

Esta estructura refleja el interés de la Junta de Gobierno del Instituto por atender de manera pertinente y con un enorme esfuerzo innovador las complejas tareas que se señalaron antes en los mandatos al organismo autónomo. Otra característica del Estatuto Orgánico del INEE es que busca reflejar desde el trabajo de las unidades y sus respectivas direcciones generales las necesidades de coordinación y cooperación requeridas para alcanzar las metas organizacionales señaladas en su Programa Estratégico de Desarrollo Institucional (PROEDI).

El nuevo sistema de relaciones: las competencias concurrentes del SNEE

El capítulo segundo de la LINEE se ocupa de definir su objeto, sus fines y su integración, así como de la distribución de competencias entre las autoridades educativas federal y locales y el Instituto, y, por último, delinea las características generales de su organización y funcionamiento.

La distribución de competencias en materia de evaluación de la educación refleja un modelo complejo que comprende tanto a las autoridades educativas —federal y estatales— como al Instituto. En este nuevo marco de relaciones se genera un modelo de distribución de competencias en materia de evaluación educativa diferente del preexistente y sobre el que se deberá tener un gran cuidado; demanda una atención especial a las acciones de coordinación del INEE con las distintas autoridades educativas y entre ellas.

En la teoría de las relaciones intergubernamentales, probablemente el modelo que más se acerca a la representación de esta nueva forma de organización sea el denominado “modelo de autoridad de traslape”, toda vez que tanto la autoridad educativa federal como las estatales y el INEE tienen la posibilidad de realizar evaluaciones en sus respectivos ámbitos de competencia. En ese marco, el INEE tiene la atribución de realizar las evaluaciones de carácter sistémico, mientras que las evaluaciones con consecuencias directas sobre sujetos o instituciones (como nombramientos, evaluaciones de desempeño o procesos de certificación) quedan reservadas a las autoridades educativas. En otras palabras, la idea de traslape no se da en las atribuciones de cada una de las autoridades (INEE-autoridad educativa federal-autoridades educativas locales), sino que refiere a la capacidad que todos tienen para realizar evaluación educativa, pero de distintos tipos y con consecuencias diferentes. No obstante, el INEE aparece como autoridad

en materia de evaluación, por lo que, además de emitir lineamientos que regulen la realización de aquellas evaluaciones, es el responsable de la evaluación del SEN y de coordinar la relación entre autoridades educativas en el ámbito del SNEE.

Con esto se genera un nuevo sistema de reglas de interacción entre las distintas autoridades, mismo que no fue sencillo expresar en la Ley, por lo que quedó establecido en ésta como una tarea a realizar a futuro por parte del Instituto. Cabe destacar que dicha tarea demanda atender múltiples espacios —normativos, políticos y de gestión—, mismos que han sido atendidos en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), y de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE).

RESULTADOS PRINCIPALES

A continuación se indican los resultados y avances principales en el cumplimiento de las funciones técnicas, normativas, de difusión, de coordinación institucional y de orientación de la política desarrolladas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de 2013 a la fecha.

Función técnica de medición y evaluación

Entre los primeros cambios que se materializan gracias a la Reforma está la reorganización de las evaluaciones que se venían realizando en el Sistema Educativo Nacional (SEN). Han quedado en las atribuciones del Instituto las evaluaciones que aporten información de todo el sistema educativo. Así, por ejemplo, en el caso de las evaluaciones de logro educativo de estudiantes, la Secretaría de Educación Pública (SEP) desarrollaba su prueba censal denominada Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), misma que tuvo amplios usos e impacto dentro y fuera del SEN, mientras el Instituto desarrollaba una prueba con muestras destinada a evaluar los logros del currículo con los Exámenes en la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE), cuyo propósito fue evaluar los resultados del aprendizaje producto de la formación en el SEN y de un bajo impacto. En el tránsito a la autonomía y tras un análisis de las dos pruebas preexistentes, se decide reorganizar las evaluaciones del logro de aprendizaje en un sistema integrado que se denominó Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA). Con este modelo se disminuyen los grados evaluados incluyendo únicamente los terminales de los niveles de la educación obligatoria; se conserva una prueba muestral con el fin de evaluar de manera más completa los aprendizajes clave del currículo que alcanzan los estudiantes en su conjunto, controlada y aplicada por el INEE, y se conserva una evaluación de escuelas de carácter censal, aplicada por la autoridad educativa.

Por otra parte, se mantienen las evaluaciones de logro educativo de estudiantes con carácter internacional en las que México participa (PISA, ERCE, TALIS, CIVICA), ampliándose el rango de temas sobre los que se realizan.

El INEE continúa con la evaluación de escuelas, denominada Evaluación de Condiciones básicas de Enseñanza y Aprendizaje (ECEA), y se agregan otros elementos para evaluar las condiciones de la Oferta Educativa, considerando, entre otros, aspectos como el currículo, la diversidad y la equidad educativa para cumplir el mandato de evaluación de los componentes del sistema. Asimismo, se han realizado estudios específicos de financiamiento y gasto educativo, así como la evaluación de políticas que permiten dar sustento a las directrices emitidas por el INEE. Queda por realizar aún evaluaciones propias de los docentes, aunque se han llevado a cabo distintos análisis de la información recuperada por la SEP en las evaluaciones del Servicio Profesional Docente (SPD) y algunos estudios de orden cualitativo.

Con la creación del SPD se eliminaron las evaluaciones aplicadas en el marco del programa de Carrera Magisterial, que eran atribución de la SEP, y se incluye en la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) todo un paquete de evaluaciones docentes que son responsabilidad de la SEP, pero se realizan con la regulación —lineamientos, validaciones, supervisión y observación— del INEE, como se ha mencionado más arriba.

A pesar de los importantes avances en materia evaluativa, aún está pendiente generar mejores salidas de información adaptadas a las necesidades, capacidades y condiciones de los niveles meso y micro del SEN, con el objeto de facilitar su comprensión y uso en esos niveles. Dicha tarea está en construcción todavía.

Función reguladora

De 2014 a la fecha el Instituto ha emitido anualmente lineamientos que han servido para normar los principales procesos del SPD como el ingreso, la promoción, el reconocimiento y el desempeño relacionados con las figuras sujetas a la evaluación —docentes, técnicos docentes, directores, supervisores y asesores técnico pedagógicos—. Asimismo, los lineamientos han abordado temas tan importantes como los procesos de selección, capacitación y certificación de las figuras de acompañamiento —evaluadores y tutores—, y han regulado procesos de elaboración y seguimiento del Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (PMP-SNEE) 2016-2020 y de la oferta de formación continua.

En cuanto a la dimensión de supervisión, el INEE ha jugado un papel muy destacado en materia de supervisión del SPD desarrollando tareas como las siguientes:

- Planeación y coordinación de procesos involucrados en el SPD: los programas anuales de evaluación y sus correspondientes calendarios anuales, de 2014 a la fecha, así como el Programa de Mediano Plazo para la Evaluación del Servicio Profesional Docente (PMP-SPD) 2015-2020, actualmente en proceso de revisión.
- Validación de los componentes de las evaluaciones: las Etapas, Aspectos, Métodos e Instrumentos de las evaluaciones del SPD; los referentes técnicos para la elaboración de los Perfiles, Parámetros e Indicadores, así como las versiones finales de los mismos, además de la revisión técnica y la calificación de las versiones finales de los instrumentos de evaluación —para mayor detalle se puede ver el resumen de los instrumentos y trayectos de evaluación que la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) ha remitido al INEE para la supervisión de los procesos de calificación en el apéndice 2)—.
- Supervisión directa por parte de funcionarios del INEE de diversas etapas dentro de las evaluaciones del SPD, desde las convocatorias hasta la asignación de plazas o incentivos.

- Regulación de la participación de la sociedad civil³ en su calidad de observadora en el marco de los procesos del SPD.
- Encuestas sobre percepción docente respecto a los procesos de evaluación para ingreso, promoción y desempeño de docentes.
- Coordinación de estudios internacionales sobre los procesos de diseño e implementación de los concursos de ingreso al SPD, así como de la Evaluación del Desempeño Docente.

Con estas acciones de regulación —que involucran esfuerzos adicionales de coordinación con la autoridad educativa— se ha logrado que los procesos de evaluación se desarrollen bajo los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia, proveyendo a los sustentantes, a las autoridades educativas, a los observadores y a demás actores pertenecientes o interesados en el funcionamiento del SEN reglas y condiciones de acompañamiento que les den certeza sobre la pulcritud de los procesos de evaluación, el establecimiento del mérito como criterio sustantivo de asignación y la garantía de ello por parte del INEE como una autoridad con autonomía que está involucrada en dichos procesos. Esto no ha sido necesariamente un proceso terso ni sencillo, pues se trata de una tarea sin precedentes en el SEN y también para el mismo Instituto. Tras las validaciones de procesos, instrumentos y calificación ha sido necesario en ocasiones anular algunos instrumentos e, incluso, un proceso evaluativo completo (como el caso de los asesores técnico pedagógicos o ATP, en 2017) ahí donde no se pudiera garantizar la equidad del resultado y sus consecuencias. El Instituto ha actuado en estos procesos de manera responsable en el ejercicio de su autonomía y con el respaldo de su especialización técnica.

Adicionalmente, se han elaborado distintos criterios técnicos que buscan regular la calidad técnica de las evaluaciones, tanto del SPD como las demás realizadas por el INEE y por diversas autoridades educativas en el país. El trabajo de emisión de estos criterios es también novedoso para normar la evaluación educativa nacional con orientación a garantizar la calidad de los procesos evaluativos subsecuentes. En el apéndice 1 de este documento se pueden mirar todos los lineamientos y los criterios técnicos emitidos por el INEE, que han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación entre 2016 y 2017.

Habrà, sin duda, necesidad de seguir perfeccionando las normas jurídicas y los procesos de supervisión que clarifiquen las atribuciones y los procedimientos a seguir por parte del Instituto a efecto de atender situaciones de incumplimiento de los lineamientos y los criterios técnicos de evaluación.

Función de difusión

Se amplía el rango de publicaciones impresas de informes y estudios del Instituto, enriqueciéndose con la aparición de revistas de divulgación para actores específicos del SEN, como la *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación de la Educación*, dirigida a tomadores de decisiones, y la *Revista*

³ Organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de educación superior de carácter público, asociaciones de padres de familia, padres y madres de familia o tutores.

RED, dirigida a docentes y directivos. Asimismo, se desarrolla una plataforma especial para fortalecer el acceso a las bases de datos del Instituto, así como su vinculación con información del contexto que facilite la transparencia, la interpretación, el uso y la rendición de cuentas a través del Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones (SIRE).

La apuesta ha sido que, gracias a la ampliación sustantiva de los recursos, tanto materiales como humanos, a disposición del Instituto para realizar las evaluaciones y las investigaciones necesarias a fin de diagnosticar el estado y la evolución de los componentes, procesos y resultados del SEN, se logre comunicar y difundir en una escala mucho mayor a la que estuvo al alcance del INEE en periodos anteriores. Con ello se busca respaldar las condiciones de autonomía al lograr mayor independencia para informar con objetividad, rigor y mayor transparencia, ampliando las posibilidades para conocer el estado y la evolución del SEN en todos los niveles. Sin embargo, sigue pendiente lograr un uso mayor y mejor de la información generada, especialmente en los niveles meso y micro del SEN. Además, se requiere facilitar más todavía la comprensión y el uso de la información como sustento de las decisiones tendientes a la mejora de la calidad de la educación, sobre todo en los centros educativos, las aulas y los hogares.

Función de orientación de políticas

Tratándose de una de las funciones más relevantes, pero también siendo totalmente novedosa en el marco de la evaluación educativa y, en particular, en el escenario del SEN, han sido una de las tareas que ha demandado mayor esfuerzo en su concepción y realización. Sin duda representará hacia adelante esfuerzos mayores, pero por ahora pueden registrarse ya acciones muy concretas que conducen a una mejor coordinación entre las distintas autoridades y el Instituto.

Coordinación del SNEE

Mediante un esfuerzo de negociación y articulación que implicó una construcción colectiva sin precedentes en la historia del Instituto, y en el ejercicio de la función de coordinación institucional, se ha logrado generar y poner en marcha diversos esfuerzos de articulación y normatividad entre las distintas autoridades educativas, con lo cual se han concretado algunos instrumentos de política y programas que se describirán a continuación: la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PMP-SNEE) 2016-2020 y los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME) con sus respectivos Proyectos de Evaluación y Mejora Educativa (PROEME). Estos esfuerzos se agregan a los ya mencionados de coordinación para la construcción de PLANEA, la creación de los mecanismos de coordinación con la autoridad federal para la construcción de los modelos de evaluación en el marco de SPD, así como el PMP-SPD.

La Política Nacional de Evaluación de la Educación. Para que la evaluación del SEN contribuya a la mejora de los servicios educativos, es necesario que todos los integrantes del SNEE desarrollen evaluaciones que generen información sobre los componentes, procesos y resultados del SEN, las cuales permitan posteriormente la creación de intervenciones sustentadas en evidencia que

apunten a mejorar la calidad y la equidad educativas. Para avanzar en el desarrollo de los objetivos del SNEE y, a través del diálogo con todos los actores del Sistema, se diseñó una PNEE. En ella se sentaron las bases para la colaboración y el fortalecimiento institucional de los integrantes del SNEE a fin de desarrollar tareas articuladas de evaluación y mejora educativa.

Programa de Mediano Plazo del SNEE 2016-2020. El PMP-SNEE es el resultado de un trabajo novedoso y colaborativo entre el Instituto y las autoridades educativas de niveles federal y local.

El PMP-SNEE 2016-2020 se conforma por 170 PROEME que hacen visibles las principales brechas educativas en el país, las cuales requieren de alguna forma de evaluación con el fin de disminuir las brechas y cuyo punto de llegada es el cumplimiento del derecho a la educación de calidad.

Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa PEEME. El PMP-SNEE integra 32 PEEME y 170 PROEME que, a partir de la evaluación, detonarán procesos de mejora de los servicios educativos en ámbitos como: I) acceso universal a escuelas bien equipadas en términos de sus condiciones materiales y recursos humanos; II) permanencia y trayectorias escolares exitosas, sin rezago, y III) máximo logro educativo de los estudiantes. Así, los 170 PROEME integran horizontes temporales, compromisos y metas específicas que se desarrollarán por parte de todos los miembros del SNEE en el marco de la PNEE. Se categorizan de la siguiente forma:

- 130 PROEME que forman parte de los 32 PEEME de las entidades federativas. Estos programas dan cuenta de la situación educativa y de las brechas en el ámbito local.
- 34 Proyectos Nacionales, coordinados por el INEE, la SEP o las autoridades educativas locales. Entre ellos destacan las evaluaciones de PLANEA, ECEA y las del SPD, junto con varias evaluaciones nacionales de políticas y programas educativos. Destaca, entre ellos, el Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa de las Escuelas Multigrado (PRONAEME), construido con el consenso de las autoridades locales con el fin de atender un tema relevante para la política educativa y la mejora de los servicios educativos en nuestro país.
- 6 proyectos internacionales. Su implementación se prevé de 2016 a 2020 en un horizonte de mediano plazo.

Con una visión sistémica tanto de la evaluación educativa como de la educación en su conjunto, los proyectos se agrupan en seis categorías fundamentales del SEN que corresponden con lo dispuesto en el artículo 3º constitucional, la LGE y el artículo 25 de la LINEE: I) logro educativo de estudiantes; II) docentes, directivos, supervisores y asesores técnico pedagógicos; III) currículo, materiales y métodos educativos; IV) organización escolar y gestión del aprendizaje; V) condiciones de la oferta educativa, y VI) políticas, programas y sistemas de información.

Consolidación del SNEE. Desde 2017, las autoridades educativas federal y locales han trabajado en la primera fase planteada en sus diversos PROEME. Esto corresponde a la etapa de arranque del SNEE (2016-2020), que se denomina “Diseño e implementación de Proyectos de Evaluación y Mejora”. El SNEE se compone de dos etapas más: consolidación (2021-2024) y sostenibilidad institucional

(2025-2029). En cada etapa el Instituto llevará a cabo acciones de monitoreo y seguimiento, así como de asesoría, acompañamiento técnico y fortalecimiento de capacidades institucionales.

En suma, con la finalidad de darle a la función de evaluación educativa el papel de mecanismo garante del cumplimiento del derecho a la educación, se logran la creación y la puesta en marcha del SNEE, que se evidencian a través del diseño y la operación de diversos instrumentos como los anteriormente señalados. Esto puede interpretarse como una medida que fortalece el federalismo gracias a la modificación de la relación del INEE con los diversos actores (federales y locales) dentro del SEN, donde opera un importante dispositivo de acción colectiva en la definición de cursos de acción orientados al fortalecimiento de capacidades locales.

Queda pendiente, sin embargo, propiciar un mayor entendimiento entre los diversos actores del SEN y de la sociedad en general acerca del alcance y el significado del SNEE, al igual que profundizar el fortalecimiento de cuadros y sistemas de evaluación que mejoren el impacto de los esfuerzos de evaluación locales en la mejora de sus sistemas educativos.

Emisión de directrices

Junto con los lineamientos, las directrices constituyen decididamente una de las mayores innovaciones introducidas en el funcionamiento del SEN a partir de la reforma de 2013. Aun cuando las directrices no tienen carácter vinculante, sí juegan un papel fundamental para orientar la política educativa y, a partir de ahí, contribuir a la mejora de la calidad de la educación.

De 2013 a la fecha se desarrolló un modelo por parte de los equipos técnicos del Instituto para normalizar el proceso de elaboración de las directrices. Se trata de un instrumento original que permite normar y transparentar los procesos involucrados en el planteamiento de las directrices institucionales. El modelo se complementa con acciones y dispositivos de evaluación de las políticas y acciones públicas en materia educativa que son innovadoras y que se han construido con la finalidad de conseguir un mecanismo regular y sistemático para la emisión de recomendaciones de política que resulten bien sustentadas, con evidencias diversas y con un mecanismo de construcción de políticas sólido. Del mismo modo, el modelo incluye procesos de interlocución con muy diversos actores educativos —desde las autoridades directas de cada uno de los asuntos tratados hasta los que implementan las acciones— que permiten afirmar que el diálogo es un mecanismo que agrega valor a las acciones analizadas y a las propuestas.

Con base en dicho modelo se han emitido cuatro conjuntos de directrices de política educativa, a saber: *Directrices para la formación inicial de docentes en educación básica* (2015); *Directrices para la educación de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes* (2016); *Directrices para mejorar la atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas* (2017), y *Directrices para mejorar la permanencia escolar en la educación media superior* (2017). Se estima que durante el primer semestre del 2018 se emitan las *Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional de docentes de educación básica*.

Aunque la aceptación positiva de las directrices por parte de las autoridades educativas ha sido generalizada, sus niveles de implementación han observado variaciones significativas, asunto que ha estado claramente afectado por el hecho de que no se trata de un instrumento vinculante. A pesar de ello, la información aportada por las evaluaciones y los análisis de política educativa, así como los espacios de interlocución generados con las autoridades educativas para valorar la factibilidad de los cambios propuestos por las directrices han propiciado un interesante proceso de análisis y reflexión para atenderlas. Las directrices han visibilizado y puesto en la agenda temas espinosos, incluso olvidados o desconocidos por parte de muchas administraciones y del público en general. Se ha avanzado sin duda en la interpretación de la información para convertirla en evidencia que sustente políticas: de una interpretación discrecional y optativa por parte de la autoridad se pasa a una directriz de política que obliga a las autoridades a darse por enteradas, escuchar y responder a los temas propuestos con planes de trabajo específicos. En el modelo de directrices se incluye el seguimiento de su instrumentación. El anexo del Informe del INEE 2018 sobre la educación obligatoria detalla este tema.

Se advierte, sin embargo, como un gran pendiente la difusión a gran escala de las directrices, especialmente entre los grupos potencialmente beneficiarios de su implementación, de manera que otros actores del SEN —distintos de las autoridades a quienes van dirigidas— se apropien de su contenido y las visualicen como un instrumento más para hacer exigible su derecho a la educación de calidad en el país.

CONCLUSIONES

En las últimas dos décadas se le confirió a la evaluación de la educación un papel estratégico para fortalecer el funcionamiento, la planeación y la rendición de cuentas del Sistema Educativo Nacional (SEN), a pesar de que el mecanismo no era una novedad, ya que como práctica se había instalado en el país desde la década de los setenta. Sin embargo, varias razones impidieron su consolidación como instrumento de mejora de la calidad de la educación: la falta de transparencia en los resultados, la heterogeneidad en la calidad de las evaluaciones, la baja difusión de sus resultados y, en consecuencia, el muy escaso uso de los resultados. En ese contexto, el hecho de que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) haya sido transformado en un organismo constitucional autónomo responde a esa intención ulterior de generar un sistema —el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)— y una autoridad que lo coordinara —el INEE— y que pudiera hacer frente a cuatro grandes desafíos: (1) evaluar con rigor, exhaustividad, independencia y transparencia el SEN; (2) tener suficiente libertad y flexibilidad para comunicar y discutir pública y ampliamente los resultados y las implicaciones de la evidencia aportada por la evaluación; (3) regular las evaluaciones educativas realizadas en el país mediante la emisión de normas, la validación de instrumentos y la supervisión de procesos de evaluación, y (4) transformar la información en evidencia para la construcción de acciones públicas y convertir los análisis sistemáticos en recomendaciones de política pública mediante directrices dirigidas a las autoridades educativas para orientar sus decisiones, buscando modificar los cursos de acción dentro del SEN con la finalidad de impulsar la mejora de la calidad de la educación.

A partir de una propuesta inédita en el ordenamiento jurídico mexicano, donde se da una estratégica redistribución de competencias, se busca avanzar en una política de evaluación que al tiempo de recuperar la rectoría del Estado busca fortalecer sus capacidades para garantizar el derecho a una educación de calidad para todos. Con ello, el INEE avanza en convertirse en una institución más ciudadana y menos política en el ejercicio del servicio público. Es en esa dirección que se busca conducir la elección de autoridades del Instituto; la creación y la puesta en marcha de órganos técnicos y sociales de consulta dentro de la estructura del INEE; la calidad técnica de sus evaluaciones junto con la participación de miembros de la sociedad civil como observadores en procesos de evaluación y la divulgación pública de evaluaciones, investigaciones, bases de datos y demás tipos de informaciones generadas por el Instituto.

La modificación al artículo 3º constitucional señala al INEE como el organismo responsable de la evaluación de los componentes del SEN, responsabilidad que anteriormente recaía en la SEP. En la implementación de los mandatos constitucionales y legales se ha puesto de manifiesto que evaluar la educación obligatoria es una tarea compleja que implica ir más allá del aprendizaje de estudiantes en sus resultados cognitivos, para abordar también los no cognitivos, así como otros ámbitos de su formación como personas y ciudadanos. Supone, además, colaborar en la Evaluación del Desempeño Docente y de las autoridades escolares, y evaluar programas, currículo,

materiales, intervenciones pedagógicas e institucionales, innovaciones y toda una gama de tareas asociadas al financiamiento, la formación y la actualización docentes, la cobertura, la equidad y la inclusión educativa. Con lo anterior, el Instituto amplió sus tradicionales objetos de estudio a través de la evaluación y ha intensificado sus tareas, acciones y proyectos de medición, evaluación y difusión de resultados.

En esta tarea, las evaluaciones que realiza el INEE han sido técnicamente sólidas y objetivas. Al mismo tiempo, se ha buscado que sus propuestas de mejora y transformación sean viables y con el suficiente soporte normativo y técnico, lo que se ha expresado en los lineamientos y las directrices que emite. Adicionalmente, el principio de justicia en las evaluaciones, respetando los derechos de los sujetos evaluados y priorizando los temas de imparcialidad, igualdad y equidad, ha sido un reto, en particular en el caso del ejercicio de la función reguladora, puesto de manifiesto en los procesos de validación y supervisión, en particular, cuando la evidencia muestra que el principio de justicia se violenta.

La Junta de Gobierno del INEE es consciente de la responsabilidad que significa fomentar que la información producida, tanto por las evaluaciones como en sus procesos, no pase a formar parte de los libreríos de los funcionarios o los académicos sin mayor uso. Por ello realiza importantes acciones para mejorar la comunicación de los resultados de las evaluaciones a los responsables de las políticas. El mandato de contribuir a la garantía del derecho a la educación de calidad obliga a tener en cuenta, desde el inicio de todos sus trabajos, el de garantizar su uso, relevando el aporte de la información a las acciones en materia de educación de todos los actores, desde las autoridades hasta las aulas. Así, se reconocen avances en las publicaciones especiales dedicadas a funcionarios y docentes, o el diseño y la puesta en marcha de un banco de datos y resultados de evaluaciones, Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones (SIRE). Sin embargo, falta mucho todavía para que la información producida sea un insumo regular en el diseño y la implementación de políticas educativas, y el trayecto es aún largo para llegar a los consejos técnicos escolares, a las aulas o a los padres de familia como usuarios consuetudinarios y efectivos de las salidas de información o los instrumentos normativos, o incluso, de las recomendaciones de políticas que produce el Instituto.

De manera especial es necesario destacar el mandato constitucional planteado al INEE respecto a la coordinación de un sistema que antes no existía: el SNEE. La norma actual faculta al Instituto para establecer relaciones con la autoridad educativa federal y las autoridades educativas locales, convirtiéndolo en una autoridad que organiza las acciones correspondientes a la evaluación de la educación con distintos niveles de gobierno. Con ello se ha generado un nuevo modelo de distribución de competencias en materia de evaluación educativa en el que tanto las autoridades educativas, partícipes del SNEE, como el INEE, tienen atribuciones de evaluación. Ante esa nueva configuración en la que el INEE se convierte en autoridad en evaluación, se ha tenido que cimentar y conseguir los acuerdos, así como la coordinación necesaria para hacer efectiva la concurrencia en la materia.

Para ello se ha construido un andamiaje de interacción entre los actores involucrados. La tarea de articulación no ha sido sencilla, pero producto de esta intención y labor, en conjunción con la autoridad educativa federal y las autoridades educativas locales, hoy, la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) y todos los instrumentos que la acompañan han sido elaborados a partir de un proceso de construcción colectiva que ha permitido, además, el fortalecimiento de profesionales especializados en evaluación en los niveles estatales, así como la recuperación de sus iniciativas, abonando con ello a la operación de un federalismo efectivo. Queda pendiente, sin embargo, el seguimiento y la profundización de esta labor de promoción y desarrollo de capacidades evaluadoras en los estados, siempre en el marco de una política nacional que asegure la búsqueda del objetivo común de mejora de la calidad.

Para finalizar, conviene señalar que hay algunos asuntos no resueltos que exigirán mayor atención en el futuro inmediato. Un tema por explorar tiene que ver con las articulaciones y el posible traslape en los objetos de atención y análisis del INEE con otros organismos autónomos, como la evaluación de políticas educativas, que por su naturaleza están consideradas como parte de la familia mayor de políticas de desarrollo social. Otro asunto de altísima relevancia tiene que ver con el hecho de que las evaluaciones y las directrices efectivamente incidan en decisiones de mejora de la educación en todos sus niveles. Estas mejoras deberán hacerse evidentes y palpables, no sólo para políticos y funcionarios, sino para cualquier comunidad escolar, padres de familia, organizaciones de la sociedad civil y público en general. Estos temas sin duda se mantienen como preocupaciones y retos en la agenda de acción del INEE autónomo a futuro, consciente siempre de que su resolución pasa no sólo por la consideración de aspectos técnicos, sino, sobre todo, por una dimensión de política pública y desarrollo institucional.

■ Apéndice 1

Lineamientos y criterios técnicos emitidos por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Publicados en el Diario Oficial de la Federación, 2016 y 2017

2016		
Lineamientos	Proceso	Publicación en el DOF
LINEAMIENTOS para la certificación de evaluadores del desempeño en educación básica y media superior para el ciclo escolar 2016-2017. LINEE-01-2016.	Certificación de Evaluadores	1 de marzo de 2016
LINEAMIENTOS para la selección y capacitación de evaluadores del desempeño en educación básica y media superior para el ciclo escolar 2016-2017. LINEE-02-2016.	Certificación de Evaluadores	29 de febrero de 2016
LINEAMIENTOS para la selección de tutores que participarán en los programas de regularización del personal docente y técnico docente con resultado insuficiente en su primera evaluación del desempeño en educación básica y media superior. LINEE-03-2016.	Tutores	22 de febrero de 2016
LINEAMIENTOS para la selección de tutores que acompañarán al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso en Educación Básica y Media Superior 2016-2017. LINEE-04-2016.	Tutores	10 de marzo de 2016
LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación con fines de diagnóstico del personal docente y técnico docente que ingresó en el ciclo escolar 2015-2016 al término de su primer año escolar en Educación Básica y Media Superior. LINEE-05-2016.	Evaluación término 1° y 2° año	14 de marzo de 2016
LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal docente y técnico docente que ingresó en el ciclo escolar 2014-2015 al término de su segundo año escolar en educación básica y media superior. LINEE-06-2016.	Evaluación término 1° y 2° año	16 de marzo de 2016
LINEAMIENTOS para la selección del personal docente y técnico docente que aspire a desempeñar funciones de asesoría técnica pedagógica de manera temporal en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2016-2017. LINEE-07-2016.	Asesoría Técnica Pedagógica	19 de abril de 2016
LINEAMIENTOS para la selección de personal con funciones de dirección que aspiren a desempeñar tareas de asesoría técnica en otras escuelas en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2016-2017. LINEE-08-2016.	Asesoría Técnica Pedagógica	19 de abril de 2016
LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal docente, técnico docente y de quienes ejerzan funciones de dirección y supervisión en educación básica y media superior en el ciclo escolar 2016-2017. LINEE-09-2016.	Evaluación del Desempeño	4 de mayo de 2016
LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación del desempeño en su segunda oportunidad del personal docente y técnico docente en Educación Básica y Media Superior. LINEE-10-2016.	Evaluación del Desempeño	12 de mayo de 2016
LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2017-2018. LINEE-12-2016.	Ingreso	23 de diciembre de 2016
LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación para la promoción de docentes a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2017-2018. LINEE-13-2016.	Promoción	23 de diciembre de 2016
LINEAMIENTOS para la elaboración y el seguimiento del Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. LINEE-11-2016.	Otros (PMP-SNEE)	15 de noviembre de 2016

Fuente: elaboración propia con información de la Dirección General de Lineamientos para las Evaluaciones, INEE.

2016		
Crterios	Proceso	Publicación en el DOF
CRITERIOS técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la definición de las listas de prelación de los concursos de oposición para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica (EB) y Educación Media Superior (EMS) para el ciclo escolar 2016-2017.	Ingreso	10 de mayo de 2016
CRITERIOS técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la definición de las listas de prelación de los concursos para la promoción a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en Educación Básica (EB) y Educación Media Superior (EMS) para el ciclo escolar 2016-2017.	Promoción	10 de mayo de 2016
CRITERIOS técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados de la evaluación del desempeño del personal docente y técnico docente que ingresó en el ciclo escolar 2014-2015 al término de su segundo año escolar en Educación Media Superior.	Evaluación del Desempeño	19 de julio de 2016
CRITERIOS técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados de la evaluación del desempeño del personal docente y técnico docente que ingresó en el ciclo escolar 2014-2015 al término de su segundo año escolar en Educación Básica.	Evaluación del Desempeño	19 de julio de 2016
CRITERIOS técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados de la evaluación con fines de diagnóstico del personal docente y técnico docente que ingresó en el ciclo escolar 2015-2016 al término de su primer año escolar en Educación Básica (EB) y Educación Media Superior (EMS).	Evaluación término 1° y 2° año	5 de septiembre de 2016
CRITERIOS técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal docente, técnico docente y de quienes ejerzan funciones de dirección y supervisión en Educación Básica en el ciclo escolar 2016-2017, así como para llevar a cabo la evaluación del desempeño en su segunda oportunidad del personal docente en este mismo tipo educativo.	Evaluación del Desempeño Evaluación término 1° y 2° año	20 de octubre de 2016
CRITERIOS técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal docente y técnico docente en Educación Media Superior en el ciclo escolar 2016-2017, así como para llevar a cabo la evaluación del desempeño en su segunda oportunidad del personal docente en este mismo tipo educativo.	Evaluación del Desempeño Evaluación término 1° y 2° año	20 de octubre de 2016

Fuente: elaboración propia con información de la Dirección General de Lineamientos para las Evaluaciones, INEE.

2017-2018		
Lineamientos	Proceso	Publicación en el DOF
LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal docente y técnico docente que ingresó en el ciclo escolar 2015-2016 al término de su segundo año escolar en Educación Básica y Media Superior. LINEE-01-2017.	Evaluación del Desempeño	3 de marzo de 2017
LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal con funciones de dirección que ingresaron en el ciclo escolar 2015-2016, al término de su segundo año escolar en Educación Básica. LINEE-02-2017.	Evaluación del Desempeño	3 de marzo de 2017
LINEAMIENTOS para la selección, capacitación y certificación de evaluadores del desempeño en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2017-2018. LINEE-03-2017.	Evaluación del Desempeño	20 de febrero de 2017
LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal docente y técnico docente en Educación Básica y Media Superior en el ciclo escolar 2017-2018. LINEE-04-2017.	Evaluación del Desempeño	27 de marzo de 2017
LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal con funciones de Dirección y Supervisión en Educación Básica en el ciclo escolar 2017-2018. LINEE-05-2017.	Evaluación del Desempeño	27 de marzo de 2017
LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal docente con funciones de Asesoría Técnica Pedagógica en Educación Básica al término de su periodo de inducción. LINEE-06-2017.	Evaluación del Desempeño	27 de marzo de 2017
LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación con fines de diagnóstico del personal docente y técnico docente que ingresó en el ciclo escolar 2016-2017 al término de su primer año escolar en Educación Básica y Media Superior. LINEE-07-2017.	Evaluación término 1° y 2° año	27 de marzo de 2017
LINEAMIENTOS para la selección del personal que participará con funciones de Tutoría en los programas de regularización del personal docente y técnico docente con resultado insuficiente en su primera y segunda evaluación del desempeño en Educación Básica y Media Superior. LINEE-08-2017.	Tutores	27 de marzo de 2017
LINEAMIENTOS para la Selección del Personal Docente y Técnico Docente que aspire a desempeñar funciones de asesoría técnica pedagógica de manera temporal en Educación Básica y Media Superior. LINEE-09-2017.	Asesoría Técnica Pedagógica	28 de marzo de 2017
LINEAMIENTOS para la Selección de Tutores que acompañarán al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso en Educación Básica y Media Superior 2017-2018. LINEE-10-2017.	Tutores	28 de marzo de 2017
LINEAMIENTOS para la Selección de Personal con Funciones de Dirección que aspire a desempeñar tareas de asesoría técnica en otras escuelas en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2017-2018. LINEE-11-2017.	Asesoría Técnica Pedagógica	28 de marzo de 2017
LINEAMIENTOS para la evaluación del diseño, operación y resultados de la oferta de formación continua, actualización y desarrollo profesional de quienes participan en el Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior. LINEE-12-2017.	Evaluación de formación continua	26 de abril de 2017
LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2018-2019. LINEE-13-2017.	Ingreso	4 de enero de 2018
LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación para la promoción de docentes a cargos con funciones de Dirección, Supervisión y Asesoría Técnica Pedagógica en Educación Básica y para la promoción de docentes a cargos con funciones de Dirección y Supervisión en Educación Media Superior para el ciclo escolar 2018-2019. LINEE-14-2017.	Promoción	4 de enero de 2018
LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal docente y técnico docente que ingresó en el ciclo escolar 2016-2017 al término de su segundo año escolar en Educación Básica y Media Superior. LINEE-15-2017.	Evaluación del Desempeño	4 de enero de 2018
LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal con funciones de Dirección que ingresaron en el ciclo escolar 2016-2017, al término de su periodo de inducción en educación básica. LINEE-16-2017.	Evaluación del Desempeño	4 de enero de 2018
LINEAMIENTOS para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal docente con funciones de Asesoría Técnica Pedagógica en Educación Básica al término de su periodo de inducción. LINEE-17-2017.	Evaluación del Desempeño	4 de enero de 2018

Fuente: elaboración propia con información de la Dirección General de Lineamientos para las Evaluaciones, INEE.

2017		
Criterios	Proceso	Publicación en el DOF
CRITERIOS Técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la definición de las listas de prelación de los Concursos de oposición para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica (EB) y Educación Media Superior (EMS) para el ciclo escolar 2017-2018.	Ingreso	12 de abril de 2017
CRITERIOS Técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la definición de las listas de prelación de los Concursos de oposición para la promoción a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en Educación Básica (EB) y Educación Media Superior (EMS) para el ciclo escolar 2017-2018.	Promoción	12 de abril de 2017
CRITERIOS técnicos para el desarrollo, uso y mantenimiento de instrumentos de evaluación.	Otros (Instrumentos de Evaluación)	28 de abril de 2017
CRITERIOS técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados de la evaluación del desempeño del personal docente y técnico docente que ingresó en el ciclo escolar 2015-2016 al término de su segundo año escolar en educación básica.	Evaluación del Desempeño Evaluación término 1° y 2° año	25 de mayo de 2017
CRITERIOS técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados de la evaluación del desempeño del personal docente y técnico docente que ingresó en el ciclo escolar 2015-2016 al término de su segundo año escolar en educación media superior.	Evaluación del Desempeño Evaluación término 1° y 2° año	25 de mayo de 2017
CRITERIOS técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados de la evaluación del desempeño del personal con funciones de dirección que ingresaron en el ciclo escolar 2015-2016, al término de su periodo de inducción en educación básica.	Evaluación término 1° y 2° año	25 de mayo de 2017
CRITERIOS técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados de la evaluación del desempeño del personal docente con funciones de Asesoría Técnica Pedagógica que ingresaron en el ciclo escolar 2015-2016, al término de su periodo de inducción en Educación Básica.	Evaluación del Desempeño	27 de junio de 2017
CRITERIOS técnicos y de procedimientos para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal docente y técnico docente en Educación Básica en el ciclo escolar 2017-2018	Evaluación del Desempeño	23 de octubre de 2017
CRITERIOS técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal con funciones de dirección y supervisión en Educación Básica en el ciclo escolar 2017-2018.	Evaluación del Desempeño	23 de octubre de 2017
CRITERIOS técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la emisión de resultados para llevar a cabo la evaluación del desempeño del personal docente y técnico docente en Educación Media Superior en el ciclo escolar 2017-2018.	Evaluación del Desempeño	23 de octubre de 2017
CRITERIOS técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación (cuestionarios) y la emisión de resultados de la evaluación diagnóstica del personal docente y técnico docente de nuevo ingreso al término de su primer año escolar en Educación Básica (EB) y Educación Media Superior (EMS), ciclo escolar 2017-2018.	Evaluación término 1° y 2° año	18 de diciembre de 2017

Fuente: elaboración propia con información de la Dirección General de Medición y Tratamiento de Datos, INEE.

■ Apéndice 2

Relación de instrumentos y trayectos evaluativos para la supervisión de los procesos de calificación 2014-2017

Instrumentos					
Año	Concurso o evaluación	Nivel educativo	Versiones aplicadas	Cancelados	Número de trayectos evaluativos
2014	Ingreso	EB	40	1	194
		EMS	23	0	26
	Promoción	EMS	2	0	1
2015	Ingreso	EB	54	0	58
		EMS	23	0	26
	Promoción	EB	41	0	35
		EMS	14	0	7
	Desempeño_Docentes	EB	27	0	33
		EMS	42	4	20
Desempeño_Directores	EB	6	0	4	
2016	Ingreso	EB	73	4	65
		EMS	22	0	26
	Promoción	EB	39	0	36
		EMS	14	0	7
	Desempeño_Docentes (incluye primera oportunidad, segunda oportunidad y segundo año)	EB	107	34	216
		EMS	35	3	279
	Desempeño_Directores y Supervisores	EB	35	0	36
2017	Ingreso (incluye extemporáneo)	EB	60	17	67
		EMS	22	0	25
	Promoción (incluye extemporáneo)	EB	38	0	36
		EMS	12	0	6
	Desempeño segundo año	EB	25	12	32
		EMS	16	0	21
	Desempeño_ATP término inducción	EB	11	8	8
	Desempeño_Directores término inducción	EB	8	4	8
	Desempeño_Docentes (Tercer grupo)*	EB	14	0	12
		EMS	22	0	21
	Desempeño_Directores (Tercer grupo)*	EB	9	0	9
Diagnóstica**	EB	3	0	1	
	EMS	3	0	1	
Total			840	87	1316

*Faltan los instrumentos de respuesta construida; aún no se cuenta con esa información.

**Faltan los resultados finales de la calificación, por lo que en su momento se actualizarán los trayectos.

Fuente: Dirección General de Medición y Tratamiento de Datos, INEE.

Bibliografía

- Bracho, T. (2014). Evaluación y política educativa. Preguntas centrales y algunas respuestas en el marco de la actual reforma educativa en México. En: *Reforma Educativa: ¿Qué estamos transformando? Evaluación y política educativa* (pp. 39-47). México: FLACSO.
- Bracho, T., y Zorrilla, M. (2015). Alcances, avances y retos de la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. *Revista de Administración Pública, L, (3)* pp. 113-137.
- Bracho, T. (2017). Los usos de la evaluación educativa: Una evaluación responsable. En: *Educación y Universidad: Perspectivas multidisciplinares* (pp. 67-99). México: Universidad de Guanajuato.
- Ferrer, G., y Fiszbein, A. (2015). ¿Qué ha sucedido con los sistemas de evaluación de aprendizajes en América Latina? Lecciones de la última década de experiencia. Comisión para la Educación de Calidad para Todos. Banco Mundial. Recuperado el 21 de enero de 2018, de: <http://www.the-dialogue.org/wp-content/uploads/2015/09/Spanish-EDU-Learning-Assessment-Systems-v4.pdf>
- Lopez, A., y Ducoing, P. (2007). Miranda López, F., Harry Anthony Patrinos, H., y López Mota, A. (coords.), ¿Qué factores intervienen para mejorar los aprendizajes escolares? Un ejercicio de reacción. En: *Mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas*. México: COMIE.
- Martínez Rizo, F. (2012). El Proyecto del INEE y sus primeros años. En: *INEE una década de Evaluación 2002-2012* (pp. 16-23). México: INEE.
- Miranda, F. (2007). Miranda López, F., Harry Anthony Patrinos, H., y López Mota, A. (coords.), Mejora del aprendizaje y la calidad de la educación. Una visión de política educativa. En: *Mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas*. México: COMIE.
- Miranda, F. (2016). El INEE, la evaluación y la reforma educativa en México. Avances, retos y perspectivas. *Pluralidad y Consenso. 6 (28)* pp. 190-211.
- Tamez Guerra, R. (2012). El INEE, a diez años de su creación. En: *INEE una década de Evaluación 2002-2012* (pp. 24-25). México: INEE.
- Weiss, C. (1979, septiembre-octubre), The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, 39 (5) pp. 426-431.

Directorio

JUNTA DE GOBIERNO

EDUARDO BACKHOFF ESCUDERO

Consejero Presidente

TERESA BRACHO GONZÁLEZ

Consejera

GILBERTO GUEVARA NIEBLA

Consejero

SYLVIA SCHMELKES DEL VALLE

Consejera

MARGARITA ZORRILLA FIERRO

Consejera

UNIDADES ADMINISTRATIVAS

FRANCISCO MIRANDA LÓPEZ

Unidad de Normatividad y Política Educativa

JORGE ANTONIO HERNÁNDEZ URALDE

Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional

MARÍA DEL CARMEN REYES GUERRERO

Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación

MIGUEL ÁNGEL DE JESÚS LÓPEZ REYES

Unidad de Administración

LUIS FELIPE MICHEL DÍAZ

Órgano Interno de Control

JOSÉ ROBERTO CUBAS CARLÍN

Coordinación de Direcciones del INEE en las Entidades Federativas

VERÓNICA MALO GUZMÁN

Coordinación ejecutiva de la Junta de Gobierno

José Luis Gutiérrez Espíndola

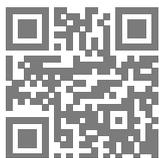
Dirección General de Difusión y Fomento de la Cultura de la Evaluación

Blanca Estela Gayosso Sánchez

Dirección de Difusión y Publicaciones

INEE: CUMPLIMIENTO DE SUS MANDATOS Y PRINCIPALES RESULTADOS

Se terminó de imprimir en abril de 2018 en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA). Calzada San Lorenzo 244, Col. Paraje San Juan, Del. Iztapalapa, C.P. 09830. Ciudad de México. En su formación se emplearon las familias tipográficas Vectora LT Std y Syntax LT Std. Esta edición consta de 3 000 ejemplares.



Visite nuestro
portal



Comuníquese
con nosotros