

¿Qué significa evaluar con enfoque de derechos?

Educación y evaluación para todos

Angélica de la Peña
(Cámara de Senadores)
Rosalinda Morales (DGEI-SEP)
Mercedes Ruiz (Ibero)
Luis Raúl González (CNDH)

Panorama mexicano

Baja California, Jalisco,
Michoacán, Veracruz

Aportes desde la sociedad civil

Educreando, IEPAAC,
Mexicanos Primero,
Odisea, REDIM

Enlaces con la realidad internacional

Isabel Crowley (UNICEF)
María Josefina Menéndez
(Save the Children)
Néstor López (IPE-UNESCO)
Daniel Vázquez (FLACSO)
Vernor Muñoz
(Plan Internacional)

Rutas desde el INEE

Agustín Caso Raphael
Marianela Núñez
José Luis Gutiérrez
Héctor Virgilio Robles

Con infografías en náhuatl,
totonaco, tzotzil, maya,
mayo y yaqui.





Bitácora

Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México

Año 1, No. 3 / noviembre 2015-febrero 2016

DE LOS LECTORES

3

PALABRA INVITADA

4

La hora de la estrella

DE PUÑO Y LETRA

5

Evaluación como herramienta para garantizar el cumplimiento del derecho a la educación

Consejeros de la Junta de Gobierno del INEE

DESDE EL ESCRITORIO

7

A un año de publicación

VOCES DE LA CONFERENCIA

9

Realidad frente al derecho: evaluar y educar sin discriminación

Angélica de la Peña Gómez, entrevista

13

Evaluar el derecho humano a la educación

Luis Raúl González Pérez

17

Evaluar en y desde la diversidad social y lingüística

Rosalinda Morales Garza

ASÍ AFRONTAMOS NUESTROS RETOS

23

Atención multicultural: referentes de la evaluación educativa en Jalisco

Francisco de Jesús Ayón López

27

Baja California: uso de la información para fortalecer la garantía del derecho a la educación

Mario Herrera Zárate

30

Michoacán: evaluar con perspectiva de derechos significa canalizar las diferencias

Armando Sepúlveda López, entrevista

34

Veracruz: rutas de acción para hacer frente a la realidad educativa

Xóchitl Osorio Martínez, entrevista

NUESTRA VOZ

37

Recuperar la rectoría del Estado en la educación

Gilberto Guevara Niebla

ASÍ VAMOS

40

Infografía: El derecho a la educación para la población indígena de México

HOJA DE RUTA

42

Retos para el diseño de un sistema de indicadores educativos desde un enfoque de derechos

Adolfo del Río Martínez
Héctor Virgilio Robles Vásquez
Verónica Medrano Camacho

47

¿Por qué una evaluación educativa desde la perspectiva de derechos? Siete puntos para la discusión

José Luis Gutiérrez Espíndola

52

La bilateralidad como clave del derecho a la educación

Marianela Núñez Barboza

56

Directrices del INEE: instrumentos para orientar la toma de decisiones de política educativa

OCHO IMÁGENES

58

Ellos opinan sobre sus derechos

DE VIVA VOZ

60

Camino hacia la equidad de los niños, niñas y adolescentes

Isabel M. Crowley

64

Desafíos actuales del proceso evaluativo: la perspectiva de Save the Children

María Josefina Menéndez Carbajal

DE PIE EN EL AULA

68

Líderes desde la sociedad civil: la evaluación como práctica ciudadana

Entrevistas con REDIM, Odisea, IEEPAC, Mexicanos Primero y Educreando

ITINERARIO

72

DOSSIER: CUATRO ENFOQUES SOBRE EVALUACIÓN

SIN PASAPORTE

74

La evaluación educativa como acto de garantía de derechos

Néstor López

78

Entre la dinámica didáctica y las condiciones que imposibilitan la evaluación

Vernor Muñoz, entrevista

OTRAS MIRADAS

83

Derecho a la educación en México: política e indicadores educativos a partir del modelo de las 4 A

María Mercedes Ruiz Muñoz

89

Obligaciones del Estado y el ejercicio efectivo de los derechos

Daniel Vázquez Valencia, entrevista

NUESTRO ALFABETO: LETRA D

92

Derechos, consideraciones para una evaluación

Agustín Caso Raphael

ANTICUARIA

94

La rebelión de los brujos (*La Révolte des Magiciens*)

NUESTRAS PLUMAS

95

INFOGRAFÍAS EN LENGUAS INDÍGENAS

97

Maya, mayo, náhuatl, totonaco, tzotzil y yaqui

Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México

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

Año I, No. 3. Noviembre 2015-febrero 2016
D. R. © Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Hecho en México. Prohibida su venta.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Junta de Gobierno

Sylvia Schmelkes del Valle, Consejera Presidenta

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

Unidad de Normatividad y Política Educativa

Francisco Miranda López, Titular

Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional

Jorge Antonio Hernández Uralde, Titular

Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación

Agustín Caso Raphael, Titular

Unidad de Planeación, Coordinación y Comunicación Social

Luis Castillo Montes, Titular

Unidad de Administración

Miguel Ángel de Jesús López Reyes, Titular

Unidad de Contraloría Interna

Luis Felipe Michel Díaz, Titular

Equipo de producción de la Gaceta

Francisco Miranda López
fmiranda@inee.edu.mx

Dirección general

Arcelia Martínez Bordón
amartinezb@inee.edu.mx

Coordinación general

Laura Athié
lathie@inee.edu.mx

Editora responsable

Entrevistas, información y estadística

María Cristina Tamariz Estrada

Distribución y encuesta

Natalia Carvajal Navarrete

Apoyo informativo

Juana María Islas Dossetti
Giuliana Mary Mendieta Melgar
Juan Luis Fernández Valdez
Oscar Rodríguez Mercado

Apoyo administrativo

Vanessa Miramón Rendón

Apoyo logístico

Gabriela Guadalupe Francescoli Villa
Aracely Fuentes Bonifacio
Margarita María Antonia Mayoral García
Leticia Montalvo Montoya
Eugenia Sánchez Orozco

Comentarios y sugerencias:

gacetapnee@inee.edu.mx

Del italiano *gazzetta*, este medio de información nace a principios del siglo XVII en Venecia y posteriormente pasa a España. En 1631, Francia imprime y distribuye sus primeras gacetas. En 1810, Argentina nombra así a su primer periódico con circulación en Buenos Aires. En nuestro país, Juan Ignacio María de Castorena Ursúa y Goyeneche, el primer periodista de Hispanoamérica, publicó en 1722 la *Gazeta de México* (sic) cuando ni siquiera se soñó con nada virtual. Hoy, con esta edición, la *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México* cumple un año comunicando a los líderes educativos bajo el mando del INEE.

Agradecimientos

Difusión, micrositio y redes

Dirección General de Comunicación Social del INEE

Plácido Pérez Cué
Judith Bonfil Sánchez
Guillermo Abraham Cornejo Medina
María Azucena Díaz Valerio
Julieta Gómez de la Riva
Pedro Rangel García
Esther Saldívar Chávez
Olga Karina Osiris Sánchez Hernández
Alma Lilia Vega Castillo

Encuesta, estadística y apoyo informático

Dirección General de Informática y Servicios

Técnicos del INEE
José Eduardo Moreno Fernández
José Arteaga Romero
Abel Pacheco Ortega
César Sandoval Hernández

Recursos financieros y materiales

Dirección General de Administración y Finanzas

Sergio Alberto Ferráez Pérez
Guillermo Escobar Cruz
Arlen Herrera Mendoza
Marco Antonio Sosa Illán
Alfredo Torre Álvarez

Gestión de contenido y desarrollo editorial

LACANTI

Efrén Calleja Macedo
Dirección editorial

Benito López Martínez
Dirección de arte

María Magdalena Alpizar Díaz
Coordinación editorial

Mary Carmen Reyes López
Asistencia editorial

Ilustración

Pp. 5-37: Alejandro Magallanes
Pp. 42-68 y portada: Natalia Gurovich
Pp. 4, 74-89: Enrique Torralba

Fotografía

Graciela Zavala Segreste

Infografía

VLA

Corrección

Yvonne Cartín Cid

Traducción al inglés

Fred Rogers

Traducción a Lenguas Indígenas

Unión Nacional de Traductores Indígenas

Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México

Año I, No. 3. octubre 2015-febrero 2016, es una publicación cuatrimestral del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) Barranca del Muerto No. 341, Col. San José Insurgentes, Deleg. Benito Juárez, C.P. 03900, México, D. F. Tel.: (55) 6270-6600, www.inee.edu.mx, gacetapnee@inee.edu.mx, a cargo de la Unidad de Normatividad y Política Educativa (UNPE) del INEE, bajo el cuidado de la Dirección General de Directrices para la Mejora de la Educación (DGDME), para contribuir al diálogo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Editora responsable: Laura Athié / lathie@inee.edu.mx. Certificado de Reserva de Derechos al uso Exclusivo: 04-2014-103013323800-109 e ISSN: en trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derechos de Autor. Licitud de Título y Contenido, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación: en trámite. Permiso sepomex: en trámite. Responsable de la última actualización: Dirección General de Comunicación Social del INEE, Alma Lilia Vega Castillo. Editada en las oficinas de la DGDME-UNPE-INEE: Barranca del Muerto No. 341, Col. San José Insurgentes, Deleg. Benito Juárez, C.P. 03900, México, D. F. Tel.: (55) 6270-6600. www.inee.edu.mx. Fecha de última modificación: 30 de octubre del 2015.

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

INEE (2015) *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*. Publicación cuatrimestral del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación para contribuir al diálogo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. No. 3. Noviembre 2015-febrero 2016. México.



Visita la página del INEE
<http://www.inee.edu.mx>



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



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



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



Consulte el catálogo de publicaciones en línea del INEE: www.inee.edu.mx

BIENVENIDOS

Un crisol de perspectivas se ha mostrado en estas páginas desde que nació el No. 0. Hoy, este espacio abierto para los lectores compila la visión de quienes han escrito y observado sus páginas durante cuatro ediciones. Líderes educativos, autores y especialistas nos dicen, a lo largo de este número conmemorativo, qué es y qué debe llegar a ser esta *Gaceta*.

Colaboraciones y sugerencias

Porque evaluar es recorrer, aprender y arribar, la *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México* es una embarcación para compartir la travesía en aras de que todos reciban por derecho una educación de calidad con equidad. Si deseas enviar comentarios o sugerencias, comunícate con nosotros:

ARCELIA MARTÍNEZ
Coordinación general
amartinezb@inee.edu.mx

LAURA ATHIÉ
Editora responsable
lathie@inee.edu.mx

gacetapnee@inee.edu.mx

T. +52 (55) 6270-6600,
exts. 22011 y 24004.

Barranca del Muerto No. 341, Piso 5
Col. San José Insurgentes
Deleg. Benito Juárez
C. P. 03900
México, D. F.

Un aspecto muy valioso de la *Gaceta* es que pone a disposición de los tomadores de decisiones la perspectiva de los estudiosos del tema de evaluación junto con la experiencia de quienes operan las políticas educativas a niveles internacional, federal y, especialmente, estatal —que es donde se desarrolla el hecho educativo—. Sería interesante darle un espacio a las voces de los docentes, directores de escuelas, supervisores, padres de familia e incluso, de alumnos.

JAVIER TREVIÑO CANTÚ

Subsecretario de Educación Básica-SEP

Dos rieles podrían potenciar el interés de la *Gaceta*: 1) una sección que recogiera temas controversiales, poniendo sobre la mesa posiciones distintas con sus fundamentos y clarificando puntos de convergencia y discrepancia; 2) que recogiera experiencias que en distintos niveles (aula, escuela, sistema) y diversos contextos, usen diferentes estrategias y muestren cómo la evaluación puede efectivamente jugar un rol virtuoso y formativo.

YULAN SUN F.

Directora del Proyecto Docentemás de la Pontificia Universidad Católica de Chile

Más que aspectos a mejorar, señalaré algunas cuestiones de la *Gaceta* a mantener en el tiempo: la regularidad en la publicación de cada número, la relevancia de sus temáticas, la variedad de los artículos producidos y su calidad. Aspectos muy positivos a destacar: la disponibilidad en varios formatos (el digital es excelente y muy amigable para la lectura), así como la publicación de cada número en varias lenguas.

MARGARITA POGGI

Directora del IIPE-UNESCO
Sede Regional Buenos Aires

La lectura de la *Gaceta* enriquece puntos de vista, permite refrescar ideas, adquirir nuevos conocimientos y también lanzar la mente a terrenos que difícilmente serían visibles y menos todavía tendrían una cierta claridad si no fuera por la información que la publicación proporciona. Es una manera eficaz de sintetizar una gran cantidad de conocimientos en cuya lectura pueden encontrarse múltiples elementos sugerentes.

CARLOS MANCERA CORCUERA

Socio del Despacho Valora, consultoría

La *Gaceta* del Instituto Nacional de Evaluación Educativa se ha convertido en un instrumento importante para proporcionar perspectivas imparciales con respecto a asuntos relevantes en torno a la Política Nacional de Evaluación Educativa. Su fuerza particular radica en que no se aleja de la complejidad metodológica de los temas tratados.

ANDREAS SCHLEICHER

Director de Educación y Habilidades de la OCDE en París

Los aprendizajes generados por la *Gaceta* ratifican su propósito de ser un espacio de expresión de múltiples voces en y alrededor de la PNEE en tres ámbitos claves: a) cumplimiento de los mandatos legales; b) impulso a la cooperación entre diversos actores, y c) la necesidad de conducción institucional. Sin lugar a dudas, es un crisol de miradas plurales para avanzar hacia la mejora a través de la evaluación. Referente y faro para orientar las actividades institucionales diarias, permite reconocer en un documento corto una visión unificada de la PNEE, destacando diferentes aristas sobre enfoques de análisis, avances y desafíos de la evaluación y su contribución a la Reforma Educativa. Un reto importante será visibilizar más la relación entre evaluación, calidad y equidad educativas.

FRANCISCO MIRANDA LÓPEZ

Titular de la Unidad de Normatividad y Política Educativa, INEE



No os esperéis por tanto ninguna estrella en lo que sigue, nada brillará, se trata de materia opaca, y por su naturaleza, despreciable por todos: a esta historia le falta la melodía cantable. Su ritmo es a veces discontinuo. Y hay hechos. [...] Los hechos son piedras duras. De los hechos no hay escape.

Clarice Lispector, *La hora de la estrella*

<http://goo.gl/KG1GqH>



Evaluación como herramienta para garantizar el cumplimiento del derecho a la educación

Hoy en día, en México se establece con toda claridad que la educación es un derecho humano.

No se trata ya de una garantía o una concesión del Estado a los individuos, sino de un derecho que les corresponde a todos por el solo hecho de ser personas. Son los estados, y en nuestro caso el Estado mexicano, los responsables de garantizarlo.

El Derecho a una Educación de Calidad
Informe del INEE 2014

CONSEJEROS DE LA JUNTA DE GOBIERNO
INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN
DE LA EDUCACIÓN

¿En qué medida el Estado mexicano garantiza el derecho a una educación de calidad para todos sus ciudadanos? El conjunto de derechos en materia educativa hacia los que debe enfocarse están señalados en la Ley General de Educación y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: educación para todos, máximo logro de aprendizaje de los estudiantes, mismas oportunidades de acceso y permanencia en el Sistema Educativo Nacional, responsabilidad de padres y madres para hacer que sus hijos cursen la educación obligatoria. Sin embargo, contar con un marco normativo no es condición suficiente para garantizar el cumplimiento de este derecho y la transformación de nuestra realidad educativa. Se requiere que la norma se aplique en los espacios institucionales que administran y operan la educación y, específicamente, en las escuelas, de manera que se con-



viertan en verdaderos espacios de aprendizaje y ejercicio pleno de todos los derechos humanos. ¿Qué tanto se está avanzando y cuánto falta para cumplirlo?

Si bien la educación básica cada vez llega a más localidades de México, y 94 de cada 100 niños, niñas y adolescentes de entre 6 y 14 años asisten a la escuela, son muchas las brechas por cerrar relacionadas con la pertinencia y la calidad educativa: más de un millón de ellos están fuera de las aulas,¹ 6 de cada 100 hombres y 8 de cada 100 mujeres de 15 años y más son analfabetas (INEGI, 2010).²

México es el país con mayor número de indígenas y migrantes del continente, tiene el segundo sistema educativo más grande de la región y asume la reforma educativa más reciente. Frente a ello, corresponde preguntarnos ¿qué se necesita construir y fortalecer para dar cumplimiento al derecho constitucional a una educación de

Se trata de un tercer número que reconoce
en la evaluación una tarea de alto nivel de complejidad
técnica, política y ética, que debe pasar
del discurso a la práctica.

calidad con equidad para todos? ¿Cómo contribuye la evaluación a dicho fin? ¿Cómo evaluar desde una perspectiva de derechos?

En el presente número se discuten estos cuestionamientos por medio de una variada y rica reflexión de miradas plurales. Se recogen las voces y opiniones de representantes de cinco asociaciones civiles, secretarios de Educación de cuatro entidades federativas, el ómbudsman de derechos humanos del país y la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República. Especialistas de Costa Rica, Argentina y México, así como las representantes de Save the Children y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en México, se suman a las perspectivas de un exrelator especial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre el derecho a la educación en América Latina, de la titular de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de varios funcionarios del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Se trata de un tercer número —a un año del lanzamiento de la *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*— que reconoce en la evaluación una tarea de alto nivel de complejidad técnica, política y ética, debido a la importancia de los diversos temas y al enfoque de derechos, que debe pasar del discurso a la práctica.

Lo anterior requiere de una exploración que permita poner en sintonía el anhelo con la operación diaria de los sistemas de evaluación y educativos. En esta edición asumimos el reto de analizar, desde diferentes aristas y posibilidades, qué desafíos representa la implementación del enfoque de derechos en la evaluación educativa. Conscientes de que la reflexión debe ser amplia, multidisciplinaria

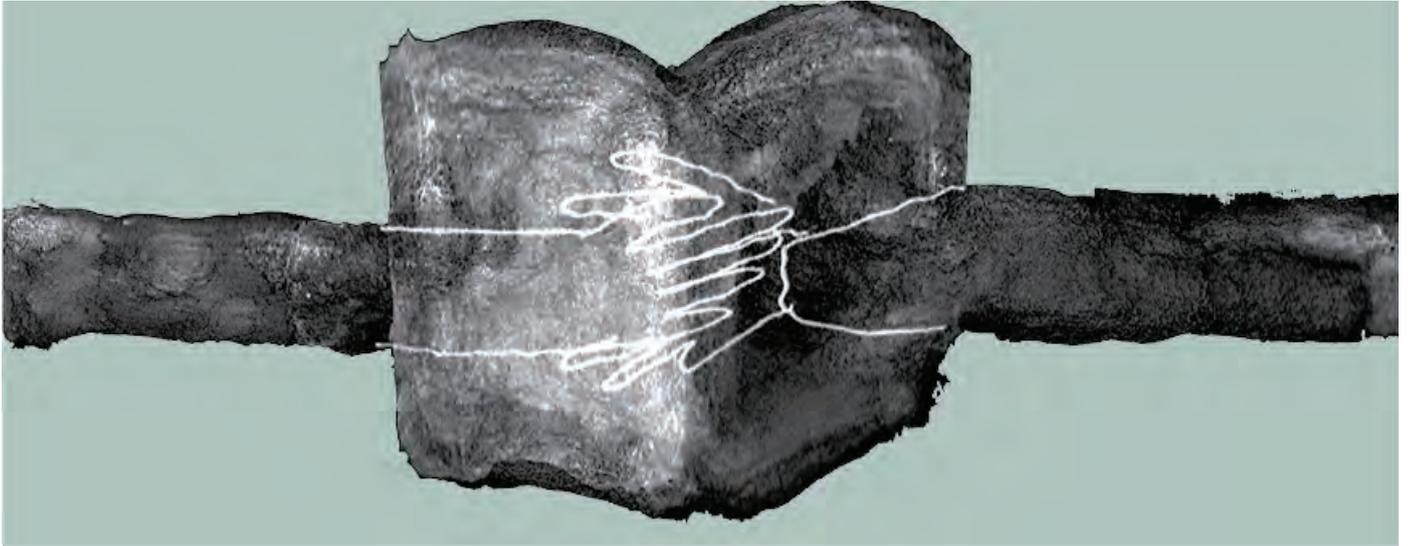
y respetuosa, ponemos a consideración del lector algunas preguntas: en la garantía del derecho a una educación de calidad con equidad, ¿qué acciones le corresponden al Estado mexicano, cuáles a la sociedad civil y cuáles a los padres de familia? ¿Cuáles deberían ser los pasos de la Política Nacional de Evaluación Educativa para transitar gradualmente rumbo al cumplimiento pleno de este derecho? ¿Qué políticas públicas son necesarias para garantizarlo? ¿Cómo contribuye a esto la evaluación educativa?

En el INEE, la brújula que guía nuestras acciones es la prevalencia del derecho de todos a una educación de calidad con equidad. Con esta visión se orienta el trabajo que hemos hecho juntos a lo largo de este año como coordinadores del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE). Acompañamos los procesos Servicio Profesional Docente (SPD); con el inicio del ciclo escolar 2015-2016, arrancamos el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), llevamos a cabo la primera consulta libre e informada a pueblos y comunidades indígenas en materia de evaluación educativa, y emitimos, en septiembre del 2015, las primeras cuatro directrices del Instituto orientadas a la mejora de la formación inicial de los docentes de educación básica.

Sin embargo, esto es apenas el inicio de un recorrido que no puede ni debe posponerse más. Los invitamos a través de estas páginas a la reflexión colectiva sobre lo que la evaluación puede hacer para abonar al cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos. €

- 1 *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2014. Educación básica y media superior.* INEE, 2015. <http://goo.gl/HoUxYQ>
- 2 *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.* Instituto Nacional de Estadística y Geografía 2010. <http://goo.gl/DxP6N9>

A un año de publicación



Recorrer, aprender, arribar...
¿Cómo explicar la travesía de la *Gaceta*?

Un objetivo: contribuir al diálogo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE).

4 ediciones cuatrimestrales en 3 formatos: papel, digital y PDF.

3 idiomas: español, inglés y portugués.

4 temáticas independientes, una en cada edición: ¿Cómo se construye una Política Nacional de Evaluación Educativa?; Formación, trabajo y desempeño docente: ¿qué sabemos y qué necesitamos transformar?; ¿Qué y cómo evaluar en el marco de la Reforma Educativa?; y ¿Qué significa evaluar con enfoque de derechos?

8 mil ejemplares distribuidos en 22 países: México, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, Canadá, Estados Unidos, Alemania, España y Francia.

50 mil lectores por cada edición digital.

24 artículos de opinión traducidos a 7 lenguas indígenas: mixe del Istmo, mixteco de la costa de Oaxaca, mayo de Sonora y Sinaloa, tarahumara de la Sierra de Chihuahua, maya, náhuatl y zapoteco.

10 autores nacionales especializados en evaluación y líderes educativos que se dirigen a los integrantes del SNEE y a las autoridades educativas de **21** países.

37 entrevistas con protagonistas educativos nacionales e internacionales en distintos ámbitos de decisión.

3 libros reseñados sobre el devenir educativo: *Historia de la educación en México*, *Evaluación en la escuela primaria* y *La rebelión de los brujos*.

4 series alfabéticas relacionadas con la evaluación: “Las cuatro A de la educación”; “Bardach y el camino de los ocho pasos para el análisis de políticas públicas”; “Conceptos clave de la evaluación educativa” y “Derechos, consideraciones para una evaluación”.



4 palabras invitadas que motivan la reflexión a partir de una selección de autores: Eduardo Galeano, Gabriel García Márquez, Umberto Eco y Clarice Lispector.

4 dossiers que brindan un panorama evaluativo: *Estrategia de supervisión y observación de los Concursos de Oposición para el Servicio Profesional Docente 2014; Evaluación y desempeño docente; Evaluación integral y contextualizada, y Cuatro enfoques sobre evaluación y derechos.*

26 reseñas de libros, **19** sucesos académicos y **4** películas recomendados para profundizar en la evaluación educativa en *Itinerario*.

18 entidades mexicanas que hablan de sus contextos de evaluación: Baja California, Sonora, Estado de México, Quintana Roo, Yucatán, Chihuahua, Guanajuato, Veracruz, Aguascalientes, Distrito Federal, Sinaloa, Durango, Tlaxcala, San Luis Potosí, Campeche, Puebla, Michoacán, Chiapas y Jalisco.

17 especialistas internacionales que sitúan la evaluación en un marco global de Francia, España, Chile, Argentina, Brasil, Costa Rica y algunos países de África.

32 fotografías, 4 fotógrafos y 24 datos históricos y estadísticos que retratan a nuestro país en 8 imágenes: Los niños y la evaluación en México; Antes y ahora: maestros, escuelas y recursos para la educación; Evaluación educativa en México: 45 años; Ellos opinan sobre sus derechos.

3 infografías que exhiben tendencias y acciones sobre la evaluación: *Estrategia de supervisión y observación de los Concursos de Oposición para el Servicio Profesional*

Docente 2014; Líneas históricas de la educación normal y, El Derecho a la educación para la población indígena de México.

1 infografía sobre el panorama educativo de la población indígena de México traducida al inglés y a 6 lenguas originarias: náhuatl, totonaco, tzotzil, maya, mayo, yaqui.

143 ilustraciones inéditas de 10 artistas visuales: Luis Pombo, Abril Castillo, Enrique Torralba, Lucía Cristerna, Fabricio Vanden Broeck, Juanjo Güitrón, Richard Zela, León Braojos, Natalia Gurovich y Alejandro Magallanes.

La *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México* es un lugar de encuentro para reflexionar sobre la evaluación que conecta a los decisores educativos de dos continentes y a cientos de especialistas por medio del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación: www.inee.edu.mx €

Su nombre es muy adecuado: *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa*, porque es para las autoridades involucradas en esta política. Si logramos conseguir que éstas se apropien de la publicación como una herramienta de comunicación, habremos ganado una gran batalla. Creo que esa es la apuesta mayor de la revista para que —como dice su subtítulo— podamos “recorrer”, “aprender” de todos y “arribar” a una mejor política nacional.

Teresa Bracho

Consejera de la Junta de Gobierno del INEE

Realidad frente al derecho: evaluar y educar sin discriminación

“Estamos frente a dos estadios, uno viejo, donde la Constitución no reconocía explícitamente los derechos humanos, y otro en el que hay un capítulo de los derechos humanos y sus garantías, con un enfoque totalmente distinto a partir de la reforma”, dice en entrevista **Angélica de la Peña Gómez**, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, y afirma: “La evaluación educativa con enfoque de derechos es posible si hay decisión política”.

— **L**a causa de los derechos humanos tiene que ver con reconocer que todas las personas tienen estos derechos ineludiblemente, sólo por el hecho de ser personas— explica la senadora Angélica de la Peña, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República. Y abunda sobre el trabajo que dicha instancia ha llevado a cabo, así como en sus obstáculos y perspectivas:

“Una de las principales tareas que asumimos fue la implementación de la reforma estructural, que el 10 de junio de 2011 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, con la reforma de 11 artículos constitucionales¹ en un paquete sobre derechos humanos, en temas como la garantía gubernamental de los derechos humanos, la violación de éstos, la atención a las víctimas y el trato a los extranjeros. Nos ha llevado prácticamente tres años conciliar las voluntades para estas nuevas leyes. Uno de los obstáculos que enfrentamos, sobre todo en el ámbito de las instituciones, es que estamos frente a dos estadios, uno viejo, donde la Constitución no reconocía explícitamente los derechos



humanos, solamente hablaba de garantías, y otro en el que hay un cambio sustantivo en el capítulo primero del título primero de nuestra Constitución, que ahora se define como el capítulo de los derechos humanos y sus garantías”.

Si bien esta modificación constitucional tiene avances tan importantes como el dejar de hablar de sujetos de derechos y enunciar, en cambio, a titulares de derechos y titulares de obligaciones, además de señalar “el interés superior del niño”, la senadora explica que el cambio estructural no es fácil ni automático:

“Todavía no hay un impacto real en los organismos autónomos de derechos humanos de las entidades federativas. Esto nos obliga a tomar una serie de medidas para armonizar los marcos jurídicos secundarios federal y local para implementar los nuevos mandatos”.

En el tema específico de la educación como derecho humano, la senadora indica que “el 3° constitucional señala la obligación del Estado de garantizar que haya espacios físicos idóneos para que las niñas y los niños ejerzan su derecho a la educación, y que esta educación sea implementada, llevada a cabo por docentes debidamente capacitados, idóneos”. Después de enfatizar que la educación es uno de los derechos básicos y que debe ser laica, gratuita y universal, la senadora explica el contexto de este derecho:

“Debemos considerar a quiénes está dirigida la educación. Son niñas y niños de diferentes edades, cuyo desarrollo cognitivo depende de los insumos que reciben. La educación es parte fundamental de su formación; además, deben gozar de salud, de una nutrición de calidad, de amor”.

La senadora De la Peña explica que la Comisión que encabeza tiene un amplio espectro laboral, lo que ha incluido asuntos coyunturales, como la elección de los integrantes del consejo consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la atención a la sociedad civil organizada y a los especialistas que tienen propuestas, solicitudes y exigencias.

En cuanto a la evaluación con enfoque de derechos, la funcionaria asegura que la labor del Senado debe ser integral:

“Hicimos un ejercicio al diseñar y aprobar la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la revisión de la Ley General de Educación. Por supuesto, estas leyes secundarias tuvieron como fundamento las reformas a la Constitución en materia de educación, esto representó, desde mi punto de vista, una de las reformas estructurales más importantes del país. ¿Fue suficiente lo que hicimos o hay que perfeccionarlo? Me

Hicimos un ejercicio al diseñar y aprobar la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la revisión de la Ley General de Educación.

Por supuesto, estas leyes secundarias tuvieron como fundamento las reformas a la Constitución en materia de educación, esto representó, desde mi punto de vista, una de las reformas estructurales más importantes del país.



parece que el trabajo del Congreso de la Unión y de la Comisión de Derechos Humanos también es estar atentos a que las autoridades hagan bien su parte. En ese sentido, estamos prestos a cualquier corrección que tengamos que hacer de las leyes que surgen a partir de la Reforma Educativa. Debemos recordar que depende de nosotros garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños. Ellos no pueden exigirlos. Ésa es la gran responsabilidad de quienes estamos en los espacios de poder y de decisión”.

En cuanto a la situación de México en el contexto global del derecho a la educación, la entrevistada asevera que el país “está sumido en situaciones complicadas, estamos evaluando a cada uno de los maestros. Finlandia no necesita evaluar a sus maestros; porque es evaluado como Estado, como país. De ese nivel es la diferencia”. De manera específica, describe:

“No nos va bien en la evaluación internacional, salimos mal en lectura, en matemáticas, salimos mal en general. No estamos garantizando plenamente el derecho a la educación. Otro grave problema es que tenemos muchísimos niños que no están en la red de la escuela. Algo que sólo debería pasar por situaciones de emergencia. Esto refleja la desigualdad que hay en nuestro país”.

Al abundar sobre la situación social y sus aristas, la senadora enuncia algunas de las preocupaciones de la Comisión de Educación del Senado de la República:

“El acoso escolar o *bullying*; las adolescentes que se embarazan, que también sufren una gran discriminación; los niños que se quedan sin clase; y la manera de garantizar debidamente la educación de los pueblos indígenas. Sobre este último punto, la única forma de asegurarse de que prevalezcan esas culturas es la educación. Es lamentable que las lenguas de muchos de estos grupos indígenas estén desapareciendo. Como ésa, hay una gran cantidad de situaciones que todavía no están siendo debidamente atendidas, y tenemos que visibilizarlas porque están inscritas en la discriminación. Se trata de que los alumnos de las comunidades indígenas tengan que aprender inglés a costa de su cultura. La educación tiene que preservar su identidad, con el fin de ofrecer las condiciones óptimas para concretar el proyecto de vida de cada niña y niño.

“Los retos que tenemos en el país son, insisto, muy grandes. Hay una gran cantidad de escuelas con los vidrios rotos, los baños desastrosos, sin papel, y otras muchas situaciones por las que se sigue pidiendo una cuota

Es lamentable que las lenguas de muchos grupos indígenas estén desapareciendo. Como ésa, hay una gran cantidad de situaciones que todavía no están siendo debidamente atendidas, y tenemos que visibilizarlas porque están inscritas en la discriminación.

supuestamente voluntaria en cada inicio del ciclo escolar con todo lo que esto implica para un padre o una madre que dice ‘yo no doy’ o ‘yo no puedo’. No se entiende por qué siguen prevaleciendo situaciones tan elementales frente al gran reto que tenemos de lograr que la educación tenga otro nivel en su calidad. Entonces, nos parece que la educación en México realmente tiene un gran déficit”.

Al ser interrogada sobre el papel del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) frente a un enfoque de derechos aplicado a la evaluación del sistema, Angélica de la Peña responde:

“Lo que ha hecho el INEE me parece fenomenal. Fue idóneo que hayamos decidido que su consejo estuviese integrado por cinco especialistas con una trayectoria incuestionable, y sabemos que se están esforzando. Creo que el INEE empezó bien, porque tenemos un grupo de expertos, de personalidades doctas que van a garantizar lo que concebimos. Esta institución va a llevar a cabo las proezas que requiere el país para transformar su sistema educativo en uno de calidad. Y va a ser un coadyuvante, ya lo está siendo, pero todavía falta, para que la transformación de ese sistema se concrete. Así, se proporciona a la Secretaría de Educación Pública (SEP) la pierna que necesitaba para poder caminar adecuadamente hacia la vanguardia”.

Al contextualizar la función de la propia SEP dentro de una ruta de evaluación con enfoque de derechos, la senadora explica:

“La SEP tiene la gran responsabilidad de concretar desde un enfoque no discriminatorio la educación como un derecho humano. Y, aunque pareciera que señalarlo no tiene que ver con la reestructuración de la propia educación, es exactamente así como va a transformarse la educación si queremos tener ciudadanos distintos; no olvidemos que en la educación se construye la ciudadanía. Y no veo, por desgracia, ni en las escuelas primarias ni en las secundarias ni en educación media ni en la superior, que el currículo de derechos humanos sea fundamental. Entonces, ahí tenemos el primer reto.

“Tenemos que educar a las niñas y los niños en el reconocimiento, la participación, la protección y la promoción de los derechos humanos. La educación no puede formar a las personas de manera distinta si no parte de ese nuevo enfoque basado en los derechos humanos. Así es como se puede resolver todo tipo de discriminación y garantizar una educación científica, no la que cada maestro desde su punto de vista quiera imponer, sino la que irrestrictamente tiene que aplicar porque existe una norma, una clave precisa para formar en el marco de los derechos, la paz, el amor a la patria, el respeto a sus semejantes, la honradez y la democracia. Esto incluye a la educación privada, que también, me parece, debe tener reformas para que se garantice los preceptos del artículo 3° constitucional. Necesitamos estructuras e infraestructuras dignas y planteles de docentes debidamente formados, profesionalmente actualizados, doctos”.

Para sumar participantes, responsabilidades y canales de diálogo, la senadora menciona a la sociedad civil organizada y asegura que la evaluación con enfoque de derechos “es posible, es una decisión política”:

“Las organizaciones gubernamentales tienen que escuchar lo que plantean las organizaciones de la sociedad civil, porque en la democracia tienen corresponsabilidad. El parámetro para el diálogo debe ser el cumplimiento de lo que indica nuestra Carta Magna. Hay organizaciones no gubernamentales que dicen: ‘A ver, las escuelas no pueden estar en las condiciones en las que están, porque violan la Constitución. La autoridad tiene que atenderlas y trabajar con ellas’.

La senadora visualiza que falta mucho para construir esta democracia participativa, “pero hay que caminar construyéndola, no entrar en el *impasse* de las inercias que nos

están llevando al grave deterioro del tejido social del país. Al respecto, la educación cumple un papel fundamental en la construcción y reconstrucción de ese entramado”.

Finalmente, la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República puntualiza que, en este contexto nacional, “lo que enfrenta y resuelve todos los días el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación tiene que ser tomado en consideración y se debe actuar en congruencia”; además, señala:

“Si hay una profesión entre las profesiones doctas que deba ser revalorada en nuestro país, por la trascendencia de su trabajo, por las proezas que todos los días debe llevar a cabo, ésta es la del maestro frente al grupo. Si no nos aseguramos de que esta profesión tenga el nivel que requiere México para concretar el derecho a la educación de las niñas y los niños, entonces el país no va a cambiar”. €

Entrevista: Mary Carmen Reyes López

1 Artículos 1°, 3°, 11°, 15°, 18°, 29°, 33°, 89°, 97°, 102° y 105° CPEUM.

La *Gaceta* es el instrumento más claramente definido para contribuir a la construcción de la Política Nacional de Evaluación Educativa. Es muy importante como vehículo de discusión, análisis y debate. Tal vez deberíamos de ser más agresivos en la distribución digital de la revista, incluso valorar la distribución en puntos de venta. No por el ánimo de venderla, sino de acercarla a los actores educativos en las entidades federativas.

Luis Castillo Montes

Titular de la Unidad de Planeación,
Coordinación y Comunicación Social, INEE

Evaluar el derecho humano a la educación

“Es prioritario que las instituciones autónomas relacionadas con el sistema educativo y con la protección y la defensa de los derechos humanos sumen esfuerzos y se coordinen para diseñar conjuntamente los indicadores estratégicos relacionados con el ejercicio y la atención del derecho a la educación”, dice el autor, quien reflexiona sobre las tareas del Estado frente a la necesidad objetiva de evaluar el cumplimiento de un derecho.

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ¹
 Presidente de la Comisión Nacional
 de los Derechos Humanos (CNDH)
lrgonzalez@cndh.org.mx

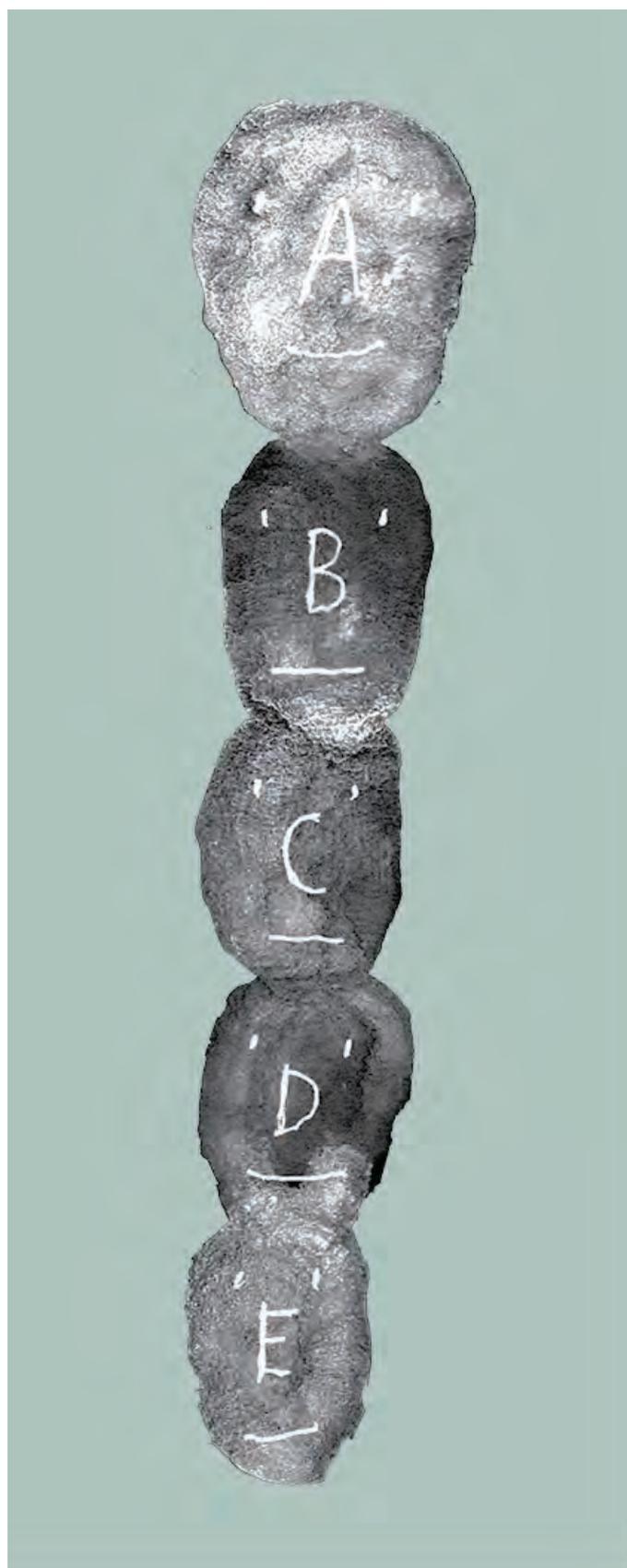
¿Qué se debe evaluar desde un enfoque de derechos humanos?

Sin duda, México está inmerso en un debate público intenso y plural sobre uno de los temas clave para definir su futuro como sociedad: la educación. Este debate incluye hablar de infraestructura escolar, personal docente, planes y programas de estudio, calidad de la enseñanza y de los contenidos, sentido de la educación, así como de otros temas de igual relevancia, entre los que sobresale la evaluación educativa.

Ante ello, ¿qué se debe evaluar?, ¿los recursos humanos y materiales empleados en la tarea educativa?, ¿la efectividad de las estrategias educativas?, ¿la eficacia de los planes y programas de estudio?, ¿el nivel de aprovechamiento de los educandos?, ¿el alcance de la matrícula?

Todos esos aspectos pueden y deben ser objeto de evaluación. Son tan relevantes como indagar, por ejemplo, la capacidad de los sectores público y privado, así como de la sociedad organizada en nuestro país para atender, en su

¹ Con la colaboración de la Dirección General de Planeación y Análisis de la CNDH.



conjunto, la demanda de servicios educativos por los grupos más amplios de la sociedad, conformados por niños, niñas y jóvenes.

Lo que se quiere destacar aquí —sin menospreciar las distintas aristas que se pueden abordar sobre este tema— es la necesidad objetiva de evaluar el cumplimiento de un derecho.

La educación es un bien jurídico fundamental de carácter universal. Si bien durante la mayor parte de la historia humana fue entendido como un privilegio, destaca que desde el siglo pasado se erigió la concepción —ahora dominante— de reconocer, tanto por el derecho internacional como por el sistema jurídico mexicano, un derecho humano en el acceso a la educación; derecho que a su vez abre la puerta al ejercicio de otros derechos, promoviendo la plena libertad de la persona.

El marco jurídico internacional en este rubro tiene como punto de partida la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos expedidos en 1966 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y ratificados por México en 1981. En ellos se establecen los derechos relacionados con la educación, así como las obligaciones del Estado para su garantía.

Además, existe un conjunto de ordenamientos internacionales que establecen o instrumentalizan derechos educativos, ya sea de modo transversal o vinculándolos con otros derechos humanos. Entre ellos se pueden mencionar la Declaración de los Derechos del Niño (1959); la Convención sobre los Derechos del Niño (1989); la Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960); la Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos (1997); y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), entre otros.

De manera sintética se enlistan a continuación los bienes jurídicos tutelados por estos ordenamientos internacionales:

- La universalidad del derecho a la educación: toda persona tiene derecho a acceder a la misma.
- El carácter gratuito y obligatorio de la instrucción elemental, mientras que la de carácter técnico y profesional debe ser generalizada y el acceso a los estudios superiores debe ser impulsado por el Estado; para ello se ha propuesto ampliar la cobertura de la educación obligatoria, con el fin de que sea de 100% en el nivel bachillerato para 2022.
- Objetivos mínimos que debe perseguir la educación de la niñez, desde una perspectiva humanística: *a)* desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; *b)* inculcarle respeto a los derechos humanos, a las libertades fundamentales y a los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas; *c)* fomentarle el respeto a sus padres, a su propia identidad cultural, a su idioma, a sus valores nacionales y a las civilizaciones distintas de la suya; *d)* prepararlo para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los géneros y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, religiosos o de origen indígena; y *e)* inculcarle respeto por el medio ambiente.
- El derecho preferente de los padres a elegir el tipo de educación que habrán de dar a los hijos.
- La obligación del Estado de abstenerse de imponer convicción religiosa alguna a los educandos, así como de proveerlos de una educación que favorezca su cultura general y les permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes, su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser integrantes útiles de la sociedad.
- El derecho de las niñas y los niños a disfrutar plenamente de juegos y recreaciones que deberán estar orientados hacia fines educativos. La sociedad y las autoridades públicas deben promover el goce de este derecho.
- El derecho de los niños y las niñas con discapacidad física o mental a recibir cuidados especiales y educación adecuada a su condición.
- La obligación del Estado de adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar, así como el velar porque la disciplina se administre de acuerdo con la dignidad humana.
- La obligación del Estado de suprimir toda forma de discriminación por raza, religión o cultura en la educación.
- El reconocimiento de que el Estado es el actor fundamental para garantizar el derecho a la educación, particularmente de las poblaciones vulnerables, con independencia del grado escolar y la edad de las personas.

- La obligación de financiar la educación básica mediante el gasto público por parte del Estado, así como en colaboración con el sector privado, además de impulsar la igualdad de oportunidades en el diseño de políticas públicas que garanticen el derecho a la educación y la mejora de las condiciones de trabajo de los docentes.

Es de relevancia observar que los instrumentos vinculatorios en esta materia forman parte de la ley suprema de la nación, y que, tratándose de normas referentes a un derecho humano, obligan a las autoridades competentes a promoverlo, respetarlo, protegerlo y garantizarlo conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, de acuerdo con lo que establece en su artículo 1° la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Por lo demás, el artículo 3° de la CPEUM añade algunos preceptos fundamentales para hacer realidad el derecho humano a la educación. En este sentido, señala que “el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

En este orden de ideas, en el artículo 3° de la CPEUM se señala que “el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan”.

Asimismo, nuestro ordenamiento constitucional mandata que para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad se creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), cuya coordinación está a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, al cual corresponde evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN) en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, para lo cual debe: *a)* diseñar y efectuar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; *b)* expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les

corresponden, y *c)* generar y difundir información para emitir directrices que sean relevantes en las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

El conjunto de preceptos que se ha descrito conforma el paradigma conceptual frente al que debe hacerse el ejercicio de evaluación en materia educativa en nuestro país con el enfoque de los derechos humanos.

Necesidad de construir indicadores de derechos humanos

Lo que da sentido a una evaluación educativa es la obtención de datos que permitan indagar en qué forma y en qué medida se está cumpliendo el derecho humano a la educación en nuestro país.

La centralidad de los derechos humanos en la acción de todo ente del Estado, a partir de la reforma constitucional en la materia operada en 2011, que incluye instituciones como el INEE, por lo que su tarea, orientada al conocimiento de la evolución del SEN y al registro de sus avances con el propósito de sustentar decisiones de política pública, no puede soslayar la medición de los resultados obtenidos en términos de atención a los derechos humanos correspondientes.

Sin ignorar los complejos aspectos técnicos que se deben tomar en cuenta para evaluar el funcionamiento del SEN, es necesario subrayar que uno de los aspectos esenciales que se evalúan es la atención a derechos fundamentales contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales firmados por México.

Por lo anterior, es prioritario que las instituciones autónomas relacionadas con el sistema educativo y con la protección y la defensa de los derechos humanos sumen esfuerzos y se coordinen para diseñar conjuntamente los indicadores estratégicos relacionados con el ejercicio y la atención del derecho a la educación. Para ello, la opinión y la colaboración de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas podría ser de gran valor, considerando que se trata de construir indicadores de derechos humanos en el ámbito educativo, alineados con el marco normativo internacional.

Conclusiones

El debate en torno al SEN y al derecho humano que lo hace obligatorio es trascendental. Se trata de un debate nacional que se da por la formación de sus integrantes, su idiosin-

crasia y sus sueños, es decir, por su manera de enfrentar los retos y acometer el futuro. Se ocupa también de la reflexión sobre la democracia y el Estado de derecho, toda vez que no hay forma de soportar a sus instituciones sin el sustento cultural que propicia un consenso sobre la libertad y el conjunto de los derechos humanos.

Considera, además, el número de personas atendidas y, al mismo tiempo, la calidad de los servicios que se les brinda en educación formal. Al respecto, no se puede ponderar equilibradamente su mejora si no se avanza simultáneamente en la matrícula, pues no hay servicio más deficiente que aquél que se omite por incapacidad. Sin embargo, tampoco se puede abandonar el esfuerzo por la calidad en aras de la matrícula; ambos tienen que armonizarse. También deben crearse nuevos centros educativos, pues resultaría decepcionante para los titulares del derecho a la educación recibir servicios que a la postre no diesen los resultados esperados, entre ellos la inserción al mercado laboral o la aptitud para avanzar en los estudios.

El Estado es el primer sujeto obligado frente al derecho a la educación. De ahí que no debe disminuir su inversión, sino incrementarla paulatinamente, conforme a sus capacidades presupuestarias, ante la obligación de atender el principio de progresividad en la satisfacción de este derecho humano.

Los empresarios tampoco deben reducir su apoyo al sector educativo pues, entre otras formas de expresión de su colaboración, el otorgamiento de becas es una manera de atender ese derecho. Por su parte, los padres de familia y la sociedad civil en su conjunto deben velar de forma permanente para que las instituciones garanticen el derecho a la educación. Además, deben hacerse cargo de su condición como sujetos obligados, pues el sistema escolar no responde por completo las necesidades educativas y formativas de los niños, las niñas y los jóvenes.

Los maestros también están en el primer frente de lucha contra la ignorancia y son acreedores del derecho a participar en el diseño educativo —al igual que la sociedad civil— y a ejercer, en su caso, la libertad de cátedra. No se olvide que son sujetos obligados, porque en lo que atañe a la prestación de sus valiosos servicios representan al Estado en el cumplimiento de una obligación constitucional.

Es necesario evaluar estas cuestiones para comprender de qué manera se está atendiendo el derecho a la educa-

ción y cuáles son los retos que se enfrentan con el fin de obtener información oportuna que permita sustentar las decisiones pertinentes. €

Referencias

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 10 de julio de 2015.
- Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza. Conferencia General de la UNESCO, undécima reunión, París, 14 de noviembre al 15 de diciembre de 1960. Entrada en vigor: 22 de mayo de 1962, de conformidad con el artículo 14.
- Convención sobre los Derechos del Niño. Asamblea General de la ONU, resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49.
- Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos. UNESCO. Quinta conferencia internacional sobre educación de adultos (CONFINTEA V), Hamburgo, 14-18 de julio de 1997.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de la ONU, resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.
- Declaración Universal de los Derechos del Niño. ONU, 20 de noviembre de 1959.
- Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Texto vigente en el Diario Oficial de la Federación, 11 de septiembre de 2013.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asamblea General de la ONU, resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General de la ONU, resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.

Los artículos de la *Gaceta* muestran puntos de vista sobre diversos tipos de evaluación y hacia distintos objetos en una especie de matriz invisible en la que la evaluación educativa es el centro. Como órgano de difusión y de reflexión para los participantes en el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, es de lectura obligada y un hilo conductor que puede ir acercando un lenguaje común con respecto a los usos de evaluación.

Andrés Sánchez Moguel
Director General de Evaluación
de Resultados Educativos del INEE

Evaluar en y desde la diversidad social y lingüística

“La evaluación institucional en la educación pública es más que un acto moral, porque la constitución del Estado es un contrato de la sociedad consigo misma, mediante una gobernabilidad democrática y un federalismo articulado”, dice la responsable de la educación indígena y migrante del país de América Latina con mayor número de grupos y variantes lingüísticas.

ROSALINDA MORALES GARZA

Directora General de Educación Indígena (DGEI)

Subsecretaría de Educación Básica,

Secretaría de Educación Pública (SEP)

rosalinda@sep.gob.mx

La evaluación del desempeño debe ser una constante de todo gobierno abierto y eficaz.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El perfeccionamiento del Sistema Educativo Nacional (SEN) exige ser consistente con las demandas de conocimiento y competencias que el mundo requiere.

Para atender la diversidad social, cultural y lingüística en el país, ha sido imprescindible contar con dispositivos de intervención basados en la innovación, que permiten elaborar propuestas pedagógicas que enriquecen el currículo nacional al incluir el conocimiento ancestral de las regiones y las formas de vida familiar y comunitaria, y hacen de los planes y programas de estudio una plataforma multicultural y plurilingüística. A partir de ello, es posible construir ambientes de aprendizaje significativos, sistematizados y organizados.



Vectores de la evaluación en educación indígena y migrante

- Evaluación de los aprendizajes de los estudiantes dentro de las aulas.** Se propone que tenga un enfoque formativo y asigne una calificación con fines de acreditación para la continuidad.
- Evaluaciones estandarizadas nacionales e internacionales.** Busca conocer el dominio de los aprendizajes esenciales en los distintos niveles de educación o rangos de edad.
- Evaluación profesional de los docentes (diagnóstica y de desempeño).** Busca identificar los aspectos por fortalecer en las tareas especializadas.
- Evaluaciones externas, nacionales e internacionales, públicas y privadas.** Analizan el estado de la educación indígena o el nivel de desempeño de las instituciones involucradas.

Como lo conceptualiza Édgar Alcántar (2014),

la determinación de la prioridad institucional y normativa sobre la cual debe estructurarse el desempeño del o la estudiante, del o la docente y del SEN, requiere establecer las relaciones de imparcialidad, objetividad, transparencia y legitimidad en los distintos procesos.

Los principales desafíos en la evaluación de la educación indígena están situados en la diversidad social, cultural y lingüística, así como en la dispersión geográfica, accesibilidad compleja y condiciones de pobreza, sin dejar de mencionar las limitaciones de infraestructura escolar, acceso a servicios sociales y uso de tecnologías en el proceso de aprendizaje.

Para la atención educativa de la diversidad cultural y lingüística, se estructuraron marcos curriculares que establecen pautas para la planeación e intervención docente en el aula; con lo que se han logrado concretar líneas pedagógicas que responden a la normatividad nacional y a los acuerdos internacionales suscritos por México: la asignatura de Lengua Indígena, con programas específicos, y marcos curriculares para contextualizar las diversas asignaturas. Estos dispositivos, asociados a un enfoque de administración basada en resultados, altos estándares institucionales de desempeño y gobernanza desde la gestión de los profesionales de la educación indígena —quienes

históricamente han impulsado transformaciones—, han permitido mejorar los indicadores educativos en 22 mil escuelas indígenas en México, situadas mayormente en Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla y Veracruz, como puede observarse en las gráficas 1, 2 y 3:

Gráfica 1. Índice de reprobación en las escuelas indígenas



Fuente: DGEI-SEP.

Gráfica 2. Índice de abandono escolar en las escuelas indígenas



Fuente: DGEI-SEP.

Gráfica 3. Índice de eficiencia terminal en las escuelas indígenas



Fuente: DGEI-SEP.

Desde otro ámbito, durante la aplicación de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), la educación indígena formó parte del seguimiento que la Secretaría de Educación Pública (SEP) hizo por modalidad, mostrando un cierre importante de brechas, en relación directa con el movimiento académico con identidad a través del Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural (PAED).

Evaluar con enfoque de derechos

Garantizar las condiciones para que todos ejerzan su derecho a la educación y logren aprendizajes de calidad implica que la inclusión y la equidad en el nivel básico se definan como el conjunto de acciones encaminadas a incorporar al SEN a niñas, niños y jóvenes que, por alguna causa de índole social, cultural, de desigualdad de género o económica, no tienen acceso al sistema educativo o se encuentran en riesgo de exclusión de los servicios educativos. La normatividad, los recursos y los agentes educativos se movilizan para igualar oportunidades en el acceso, permanencia y éxito del sistema educativo para todos.

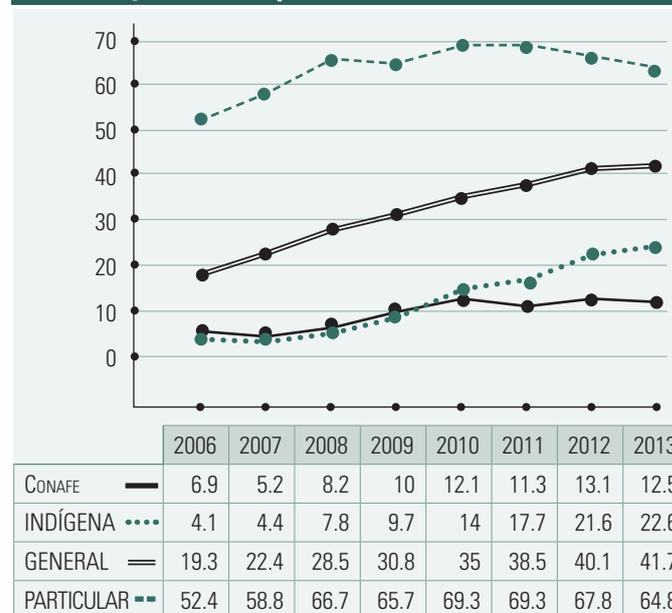
El enfoque de derechos enmarca la profesionalización de docentes y directivos, así como el diseño y desarrollo de materiales educativos monolingües, bilingües y plurilingües, y la innovación en la gestión de los aprendizajes en el aula (multigrado, multiculturalidad y bilingüismo y plurilingüismo), respondiendo a la diversidad, contextualización

Gráfica 4. ENLACE primaria Matemáticas. Resultados históricos 2006-2013. Porcentaje de alumnos (en tercero, cuarto, quinto y sexto grados) en Bueno y Excelente por modalidad educativa



Fuente: SEP.

Gráfica 5. ENLACE primaria Español. Resultados históricos 2006-2013. Porcentaje de alumnos (en tercero, cuarto, quinto y sexto grados) en Bueno y Excelente por modalidad educativa



Fuente: SEP.

Se trata no sólo de contabilizar el déficit, sino de ir transformando la generación de acciones afirmativas para la gestión y operación de la educación pública, ahí donde no hemos hecho lo suficiente para brindar condiciones básicas a los agentes educativos en situaciones y contextos de diversidad.



y diversificación de contenidos de aprendizaje. Dicho enfoque es la base para la apertura de otros derechos, por lo que tiene relación con la equidad. A la fecha, aunque prácticamente dos de cada tres escuelas indígenas participan de los recursos de diversos programas de la SEP, todavía se requiere llevar a la práctica una política integral de cobertura total.

Desde esta perspectiva, es importante impulsar una evaluación de calidad, eficiente, eficaz, equitativa, cuya base metodológica y conceptual esté formulada desde una conciencia histórica, para que sea planteada como política pública y la calidad se estructure desde la proposición, no desde la indiferencia. Se trata, entonces, no sólo de contabilizar el déficit, sino de ir transformando la generación de acciones afirmativas para la gestión y operación de la educación pública, ahí donde no hemos hecho lo suficiente para alcanzar condiciones básicas o no ofrecemos estructuras ocupacionales que compensen los retos diferenciados que plantean a los agentes educativos las situaciones del contexto en la diversidad.

Para el caso de la educación indígena y migrante se han instalado procesos de aprendizaje que no diferencian la evaluación de las actividades del aula. Aunque se establecen periodos de aplicación parciales/bimestrales, se busca fortalecer la evaluación continua y formativa como herramienta que permita la reflexión de todos los agentes

involucrados en torno a las prioridades cognitivas y emocionales para la niñez, en la asociación de prácticas socio-culturales, intereses comunitarios y relaciones, para convertirlas en contenidos lúdicos, significativos y edificantes.

En la DGEI las definiciones pedagógicas desarrolladas con enfoque de derechos desde la construcción colegiada con profesores, investigadores e integrantes de las comunidades son las siguientes:

- a) **Marcos curriculares con sus respectivos materiales:** Desarrollados por Xóchitl Olvera, directora de Educación Básica, y equipos de la DGEI,¹ con el propósito de apoyar el desempeño docente en el desarrollo curricular inclusivo de culturas y conocimientos locales para el logro de aprendizajes esperados y competencias globales en plan y programas.
- Diversifican contenidos de asignaturas y abordan temas de derechos.
 - Contienen la norma didáctica, pedagógica y curricular para educación inicial, preescolar y primaria.
 - Incorporan los conocimientos científicos tradicionales, matemáticas indígenas, naturaleza y prácticas productivas en una nueva generación de materiales mono, bi y plurilingües para educación indígena y de migrantes.

Es posible afirmar que, para todos los involucrados en el subsistema de educación indígena, hay niveles de exigencia más altos que para el resto de las escuelas, estudiantes y docentes del SEN, de ahí la obligación del Estado mexicano para armonizar su política pública con la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

b) **Asignatura de Lengua Indígena.** Propuesta de Eleuterio Olarte, director de Desarrollo y Fortalecimiento de las Lenguas Indígenas de la DGEI, y de las comisiones estatales:²

- Se enfoca en las prácticas sociales del lenguaje, alentando la oralidad y la lengua como objeto de aprendizaje.
- Tiene como propósito alcanzar el bilingüismo y la bialfabetización efectiva.

Metodología y desarrollo de programas de estudio en diferentes lenguas indígenas

Es desde estos principios que en las escuelas indígenas de organización unitaria y multigrado se promueve el trabajo colaborativo: el docente orienta a sus estudiantes para desarrollar y potenciar sus capacidades grupales y particulares; la evaluación es un proceso continuo y no un resultado casual. Asimismo, en la DGEI, con base en el trabajo de campo y el diálogo horizontal con el profesorado y las comunidades indígenas, se diseña y se desarrolla el programa editorial plurilingüe más relevante en América Latina, conformado por 542 títulos —monolingües, bilingües y plurilingües— que contextualizan el conocimiento de la escuela vinculada con su comunidad, volviéndolo sig-

nificativo, legítimo y accesible, al contar con un programa editorial diferenciado por lengua y cultura, con un tiraje de 7 151 071 títulos para el ciclo escolar 2015-2016.

Y, como una acción de plusvalía en un gobierno incluyente, la DGEI desarrolla un programa de lenguas indígenas. Con base en lo anterior, es posible afirmar que, para todos los involucrados en el subsistema de educación indígena, hay niveles de exigencia más altos que para el resto de las escuelas, estudiantes y docentes del SEN, de ahí que la obligación del Estado mexicano para armonizar su política pública con la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas busque concretar los supuestos normativos establecidos, en específico los derivados de la Reforma Educativa de 2013.

Conclusión: atención de la diversidad en el marco de la Reforma Educativa

Las prioridades del SEN son la calidad del aprendizaje del estudiantado, el desarrollo profesional docente, el fortalecimiento de las escuelas y el desarrollo de su capacidad de gestión desde lo local, en un contexto de equidad y perspectiva de igualdad de género. De acuerdo con los planteamientos de la Reforma Educativa 2013, en una agenda a corto y mediano plazos para la educación indígena y migrante en México debe considerarse:

a) Dentro del Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE):

- El desarrollo de circuitos de atención con apoyos específicos para incidir en comunidades y escuelas geográficamente coincidentes.
- La creación de docentes itinerantes de Lengua Indígena, Educación Física, Artística e Inglés, así como directivos.
- Formar en liderazgo a los cuerpos directivos y de supervisión e incluir especialistas de administración que asesoren a las escuelas.
- Incorporar a los Asesores Académicos de la Diversidad (AAD, antes ATP) como agentes especializados para la atención de escuelas indígenas, migrantes y rurales.
- Que el SATE ofrezca líneas de trabajo y atención especializada en las escuelas y regiones rurales o urbanas con alto grado de inmigración indígena.

b) Vincular a las escuelas de educación indígena con la Telesecundaria en las regiones de coincidencia geográfica para crear marcos pedagógicos, formación continua y metas comunes, y elevar la pertinencia lingüística y cultural, y contribuir a detener el abandono escolar.

c) Privilegiar la expansión y diversificación de oportunidades educativas más allá de la primaria, mejorando la infraestructura, el acceso a las TIC y sumando subsidios intersectoriales.

d) Invertir lo suficiente en estrategias locales por medio de las cuales el profesorado logre competencias lingüísticas para la docencia y potencie el desarrollo cognitivo de sus estudiantes, la afirmación de su identidad y la apertura a horizontes globales.

Lo que supone, además, que las entidades revisen la ubicación del profesorado de acuerdo con la lengua que dominan.

e) Privilegiar la incorporación y participación extensiva de escuelas indígenas, migrantes y rurales en los programas de educación básica.

f) Ampliar el financiamiento a proyectos de iniciativas estatales y regionales para apuntalar, desde lo local, una

educación contextualizada que responda a los retos de gestión de los aprendizajes y de la administración del centro escolar.

g) Profesionalizar a 100% de los docentes y directivos que atienden escuelas rurales, indígenas y de migrantes para mejorar la calidad y brindar una oferta diversificada que incluya el dominio de competencias lingüísticas con el apoyo de las TIC.

En la política educativa es imprescindible superar la recurrente mención del *deber ser*, avanzando y trabajando colaborativamente, para probar en los hechos *qué sabemos hacer* al respecto de una de las mejores causas de la humanidad: el derecho de todos a la educación. €

1 Publicado en las series *Marco curricular de la educación inicial indígena. Un campo de la diversidad, 2010* y *Marco curricular de la educación preescolar indígena y de la población migrante, 2011*. DGEI, SEP.

2 Basado en la publicación *Lengua Indígena. Parámetros curriculares*. DGEI, SEP, 2008.

Referencias

Alcántar, E. (2014). Aprendizaje en aulas multiculturales, pluri-lingües y multigrado, en: *az, revista de educación y cultura*. Septiembre. No. 85. <http://goo.gl/x4Kqpb>

Considero adecuado el estilo editorial de la *Gaceta*: diseño moderno y, a la vez, sobrio, que la hace agradable a la vista y de lectura ágil. Pienso que podría incluir una sección que recoja la opinión de los ciudadanos y las organizaciones sociales sobre las acciones y avances del Estado encaminados para mejorar la calidad de la educación, y así incluir las voces de los sujetos activos y pasivos involucrados e interesados en el proceso educativo de nuestro país.

Luis Felipe Michel Díaz
Titular de la Unidad
de la Contraloría Interna, INEE

Atención multicultural: referentes de la evaluación educativa en Jalisco

México es un país multicultural. En este contexto, ¿qué estrategias de evaluación desarrolla Jalisco para fortalecer el derecho a una educación de calidad para todos? “La diversificación de la oferta educativa bajo esta condición multicultural ha significado multiplicar esfuerzos”, dice el autor, quien avizora una tarea de enorme magnitud.

FRANCISCO DE JESÚS AYÓN LÓPEZ
Secretario de Educación del estado de Jalisco
francisco.ayon@jalisco.gob.mx

Avances en evaluación en Jalisco

Jalisco participa en las evaluaciones nacionales e internacionales, coordinadas por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), y desarrolla programas locales con énfasis en la mejora, para fortalecer la toma de decisiones de la autoridad educativa en sus diversos niveles, desde la máxima autoridad institucional, sus coordinaciones y direcciones generales, hasta la estructura educativa conformada por los jefes de sector, supervisores, directores y, en última instancia —aunque deberíamos reconocer que en primera—, el docente y los padres de familia. Estas son algunas de las principales acciones en este marco:

Medición de factores de la Cédula de Factores Asociados al Aprendizaje (CEFAA): se desarrolla anualmente desde 2008 para indagar

sobre aspectos internos y externos a la escuela que contribuyen a explicar las brechas de aprendizaje observadas entre estudiantes de diversas modalidades. Los resultados se ofrecen a los niveles y estructura educativa de la Secretaría de Educación de Jalisco (SEJ) y a las áreas de investigación de diversas instituciones como referente para diseñar estrategias para la mejora del logro educativo, enfatizando aspectos del ambiente escolar y familiar.

Seguimiento a las acciones del Consejo Técnico Escolar (CTE): es el medio para la organización de la escuela y la transformación positiva de los resultados de aprendizaje del alumnado de educación inicial y básica. Un espacio propicio para que alumnos, maestros y padres de familia —bajo la guía del director— se involucren en la resolución de los retos que la escuela enfrenta a través del intercambio de experiencias sobre práctica docente y liderazgo directivo. Durante



los ciclos escolares 2013-2014 y 2014-2015, la SEJ desarrolló e implementó un instrumento para el seguimiento de las actividades de los CTE, con la finalidad de verificar el avance de las rutas de mejora y el fortalecimiento de los rasgos de la normalidad mínima, para retroalimentar a los niveles y estructura educativa en el establecimiento de retos y reenfoque de acciones a lo largo del ciclo escolar.

Enfoque Formativo de Evaluación en Jalisco (EFEJAL): Programa colegiado con especialistas de las coordinaciones de Planeación y Evaluación Educativa, de Educación Básica (CEB), de Formación y Actualización de Docentes (CFAD) e, inicialmente, también del Consejo Estatal Técnico de Educación. Su objetivo es posicionar un programa de evaluación estatal que coadyuve en la mejora y el fortalecimiento del desempeño docente¹ y del nivel de logro de los alumnos, capaz de generar información pertinente a las necesidades particulares del estado, aunque congruente con la política nacional. Los elementos del EFEJAL son cinco:

1. *Creación de escenarios en las escuelas para mejorar los procesos de evaluación formativa.* Se pilotó un curso que fue validado como *relevante y útil* para el docente en cuanto a contenidos temáticos, pero *mejorable* en sus materiales;
2. *Diseño de instrumentos con enfoque formativo.* Desarrollados para evaluar avances en los tres primeros bloques, fundamentados en protocolos del INEE (2006 y 2014)² y del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A. C. (2011). El 4 de marzo de 2015 se

Dadas la distancia, la dispersión de las comunidades y las condiciones geográficas que imperan en esta región, 11% del alumnado se concentra en albergues para acceder a la educación preescolar y primaria.

- aplicó la prueba definitiva EFEJAL de Español y Matemáticas a una muestra de 1 768 escuelas en tercero y sexto de primaria, y tercero de secundaria; ésta fue respondida por 94 448 alumnos de los tres grados. Los instrumentos para cuarto y quinto de primaria, y primero y segundo de secundaria, de Español y Matemáticas, así como de lengua extranjera (Inglés) para cuarto y sexto de primaria y los tres grados de secundaria se encuentran en fase de pilotaje;
3. *Fortalecimiento de equipos técnicos con el objetivo de cimentar el carácter formativo de la evaluación.*

Conjuntamente con la CFAD y la CEB, se trabaja para la formulación de estrategias que fortalezcan la enseñanza y el aprendizaje de los contenidos curriculares de menor dominio;

4. *Generación de instrumentos de evaluación.* En fase de desarrollo para pilotaje;
5. *Generación de información para la toma de decisiones.* En fase de desarrollo.

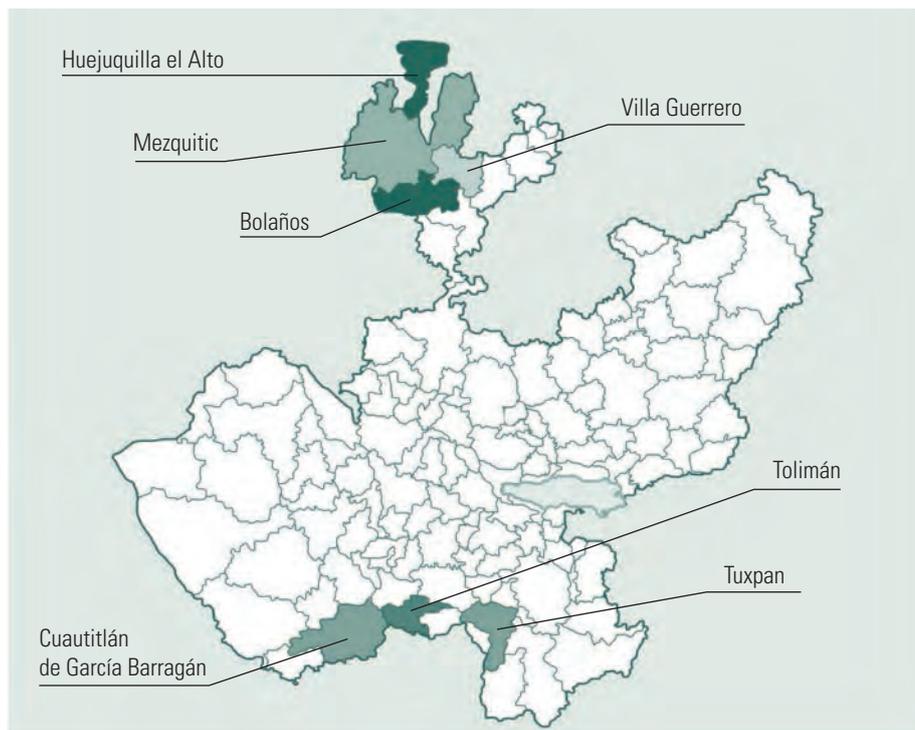
Multiculturalidad y evaluación³

En Jalisco hay dos grupos culturales beneficiarios de los servicios de la Dirección de Educación Indígena (DEI) de la SEP, a saber:

1. **El pueblo huichol.** Autodenominado wixárika o wixaritari (plural).⁴ Los servicios de educación preescolar y primaria son impartidos por docentes hablantes de wixárika, lo cual implica, desde 1965, el acuerdo con los gobiernos tradicionales de San Andrés Cohamiata (Tateikie), Santa Catarina Cuexcomatitlán (Tuapurie), San Sebastián Teponahuatlán (Wautia) y Tuxpan de Bolaños (Tutsipa) en la Región Norte de Jalisco. Se ha logrado atender a los infantes, dando pie a la escuela bicultural, luego a la bilingüe y, actualmente, a la intercultural bilingüe (ver figura 1).

Dadas la distancia, la dispersión de las comunidades y las condiciones geográficas que imperan en esta región, 11% del alumnado se concentra en albergues para acceder a la educación preescolar y primaria. En los municipios de Bolaños y Mezquitic estudian 6 048 niños wixaritari, de los cuales

Figura 1. Municipios de Jalisco con asentamientos de grupos culturales wixárika o nahua



Fuente: Dirección de Educación Indígena, SEP.

83% cursa primaria,⁵ con la participación de 278 docentes y 12 directores sin grupo en 101 escuelas (y albergues). Debido a las condiciones socio-demográficas y a la geografía del lugar es difícil lograr una cobertura de 100%.

2. La cultura nahua. Afincada en algunos municipios del Sur y Costa Sur del estado. Reciben servicios educativos desde 1988. Con el propósito de rescatar el náhuatl, se contrataron a docentes hablantes de la lengua de Hidalgo, Veracruz y Puebla. Es así que 1372 niños son atendidos por 79 docentes en 34 escuelas de educación primaria, mientras que 402 de educación preescolar estudian con 29 docentes en 21 escuelas.

Tanto los wixárika como los nahuas egresados de primaria se integran a la educación telesecundaria. En el caso de los wixárika, 60 docentes en 14 escuelas trabajan con 1485 alumnos. En comunidades nahuas, 993 alumnos estudian en 14 escuelas en Cuautitlán de García Barragán, con apoyo de 55 docentes.

Los retos para la atención multicultural

Además del compromiso de cumplir en el aula con los contenidos del programa oficial de primaria o de preescolar de la SEP, los docentes de educación indígena enfrentan el reto de trabajar los contenidos locales de los pueblos originarios con la finalidad de fortalecer la identidad cultural y lin-

güística de cada grupo étnico. Éstas son algunas de las estrategias implementadas:

La DEI, en coordinación con la SEJ, operó hasta 2005 un Curso de inducción a la docencia en el medio indígena con duración de tres a seis meses.

La política educativa trasladó a la Dirección General de Evaluación Educativa (DGEE) la coordinación de la aplicación del examen complementario o adicional en la lengua indígena. En la última edición del Concurso nacional para el ingreso al Servicio Profesional Docente 2014-2015, se establecieron cuatro sedes de aplicación: Colotlán, Ciudad Guzmán, Lagos de Moreno y Autlán de Navarro. Se contó con 21 sustentantes de educación indígena, a quienes se evaluó adicionalmente en seis aspectos: oralidad, lectura en voz alta, lectura de comprensión, escritura, actitudes y cultura en la escuela.

Actualmente operan cuatro cursos para personal docente de ambas regiones culturales y se desarrollan dos estrategias para la inclusión y la multiculturalidad:

- a) *Noches literarias en la región wixárika*, mediante las cuales, dada la tradición de oralidad de la lengua de origen, se aspira a mejorar el aprendizaje de la lectura y escritura de su lengua y del español con el objetivo de facilitar a los alumnos de primaria el acceso, con oportunidad y equidad, a otros contextos. Son beneficiarios 229 profesores bilingües frente a grupo, un asesor técnico, seis supervisores, un jefe de sector de la región wixárika y 5086 alumnos de los municipios de Bolaños y Mezquitic.

b) *Revitalización de la lengua náhuatl*, que atiende la problemática caracterizada por la pérdida de la lengua original —en este caso una variante del náhuatl conocida en la región como “mexicano”—, con el objetivo de elaborar un currículo contextualizado, con una metodología específica para la enseñanza de esta lengua en los seis grados de primaria en el sur de Jalisco, así como la edición de textos y discos compactos en su idioma para alumnos y maestros en niveles de dominio inicial, intermedio y avanzado.

La magnitud del desafío

La magnitud de la tarea que implica el desarrollo de la evaluación educativa en este contexto es de enormes proporciones. La evaluación se construye después de las mediciones, a partir de la información recabada, contrastando con el referente y considerando los contextos que le dan sentido pero, ¿qué hacer con dichos resultados? Afirma Pedro Ravela que “cada vez es más sencillo producir datos y describirlos en un informe, pero cada vez es más difícil reflexionar a partir de ellos” (Zorrilla, 2003:23).

Resulta crucial —no sólo para Jalisco, sino como un reto nacional— sistematizar y orientar el uso de resultados de logro educativo hacia un enfoque de derechos, encaminando las decisiones de quienes dirigimos los sistemas educativos de manera corresponsable, por medio de la generación de directrices relevantes que efectivamente lleven a la transformación de la educación.

¿Será posible que la mancuerna entre el INEE y la SEP, a través del Modelo de Emisión de Directrices (Mi-

randa, 2014:28), con un triple proceso de validación —actores involucrados, grupos académicos y técnicos, y autoridades educativas—, defina e instaurare una agenda para la mejora que al fin logre la calidad educativa en México? Jalisco está listo para el cambio, listo para asumir y desarrollar las tareas que nos lleven a superar este desafío. €

- 1 Una finalidad adicional es abatir en lo posible el uso de pruebas formuladas con fines comerciales, ya que personal técnico de la DGEE revisó en 2014 pruebas de al menos tres editoriales y se constató que no se alinean totalmente al currículo ni al enfoque de evaluación.
- 2 INEE, Banco de Indicadores Educativos: <http://goo.gl/4HhLGj>
- 3 Colaboración de la Dirección de Educación Indígena (DEI).
- 4 Consultado en la página de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en <http://www.cdi.gob.mx>
- 5 Los datos de la estadística de servicios educativos en comunidades wixaritari o nahuas proceden del Sistema de Exploración de Estadística Inicio de Cursos 2014-2015, Secretaría de Educación Jalisco.

Referencias

- Backoff, E., Peón, M., Sánchez, A., Andrade, E. (2006). *Manual técnico para la validación de reactivos*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Bracho, T., Backhoff, E., Guevara, G., Schmelkes, S. y Zorrilla, M. (2014). Construyendo la Política Nacional de Evaluación Educativa: enfoques y aportaciones para una estrategia integral. *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa*, No. 0, 10-13.
- CENEVAL (2011). *Lineamientos para la construcción de reactivos*. México: autor.
- Diario Oficial de la Federación (2013, septiembre 11). *Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Recuperado de <http://dof.gob.mx>
- Hernández, J. (2014). Principales desafíos de la Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional. *Gaceta de la*

Política Nacional de Evaluación Educativa, No. 0, 30-32.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2014). *Criterios técnicos para el desarrollo y uso de instrumentos de evaluación educativa 2014-2015*.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2015, abril). *La Política Nacional de Evaluación Educativa y el derecho a una educación de calidad para todos* (documento de trabajo). México, D. F.

Miranda, F. (2014). Una agenda para la mejora educativa a partir de la evaluación. *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa*, No. 0, 26-29.

Zorrilla, M. (coord.) (2003). *La evaluación de la educación básica en México, 1990-2000: una mirada a contraluz*. México: UAA.

Para la elaboración de este texto, el autor agradece la colaboración de la Dirección General de Educación para la Equidad y Formación Integral y de la Dirección General de Evaluación Educativa, de la Secretaría de Educación de Jalisco.

En materia de generación, apropiación y gestión del conocimiento, considero valioso que la *Gaceta* se haya convertido en un medio especializado en el que se puede difundir el saber novedoso de evaluación educativa y divulgar los resultados de las evaluaciones para públicos diversos. Además, en la dimensión de la comunicación evaluativa, es la publicación más innovadora de este medio.

Juan Gálvez Lugo

Director de la Unidad de Evaluación Educativa de la Secretaría de Educación y Bienestar Social de Baja California

Baja California: uso de la información para fortalecer la garantía del derecho a la educación

“Ésta es la premisa fundamental: la evaluación tiene sentido en la medida que sirva para mejorar”, afirma Mario Herrera Zárate, titular educativo de una entidad con muy bajos niveles de analfabetismo, y que a la vez, recibió en 2014 —como es habitual cada año— 49 815 nuevos pobladores de otros estados y varios miles de niños y jóvenes de otros países, a quienes se debe garantizar el derecho a una educación de calidad.

MARIO HERRERA ZÁRATE

Secretario de Educación y Bienestar Social
en el estado de Baja California
mherrera2@educacionbc.edu.mx

El *Plan Estatal de Desarrollo 2014-2019* del Gobierno de Baja California consta de siete estrategias rectoras para el bienestar de los ciudadanos. Entre ellas, el eje “Educación para la vida” establece asegurar la formación integral desde la educación básica hasta la superior, garantizando la inclusión y la equidad a todos los grupos de población —en tránsito o permanencia— con educación de calidad, un sistema de arte y cultura, la promoción de valores y el desarrollo del deporte. Esto incluye a los migrantes nacionales e internacionales atendidos por el sistema educativo estatal, que durante el ciclo escolar 2014-2015 comprendió a 54 mil niños y jóvenes de países como Estados Unidos, China, Honduras, Belice, Canadá, República Dominicana, Ecuador, Francia, Estonia, Guatemala, Israel, Japón, Corea, El Salvador y Uruguay. De esta población estudiantil, 31 200 fueron atendidos en Tijuana;



13 mil en Mexicali; 5 mil en Ensenada; 2 423 en Playas de Rosarito y 1 902 en Tecate.¹ A esto se añaden 40 082 inmigrantes interestatales.²

La cultura de la evaluación aún es reto

La consulta diagnóstica estatal sobre educación de Baja California, llevada a cabo en 1996, identificó una falta de seguimiento sistemático a los resultados que generan las evaluaciones, ausencia de medios de difusión para el acceso a la información para la toma de decisiones y una evaluación educativa no sistemática. Este diagnóstico derivó en un apartado sobre evaluación en el programa sectorial de 1999, y en la creación de la Dirección de Evaluación Educativa (DEE).

En el ciclo escolar 2012-2013, la DEE elaboró el documento *Evaluación educativa en Baja California: construcción de una cultura*, texto que marca la dimensión del desafío educativo: la evaluación manifiesta retos en su ordenamiento, articulación y marco sistémico. Es evidente que para fortalecer la garantía del derecho a la educación debe fomentarse un uso más adecuado de la información entre los actores educativos y el resto de la sociedad. Aun así, al identificar las buenas prácticas en la construcción de una cultura de la evaluación, el estado ha llevado a cabo

esfuerzos en materia de difusión y uso pedagógico de los resultados de las evaluaciones por medio de la producción y distribución de materiales de apoyo para diversos actores educativos (colegiados de evaluación y docentes; directivos y asesores técnico-pedagógicos e investigadores), así como para la integración de bases históricas de datos.

Acuerdos interinstitucionales y prácticas estatales

El Sistema Educativo Estatal (SEE) tiene el gran reto de impulsar las prácticas pedagógicas que promuevan el uso de las capacidades de los alumnos, garantizar el conocimiento y la aplicación del plan y los programas de estudios vigentes por parte de los docentes, así como desarrolla las habilidades de lectoescritura y matemáticas en todos los niveles educativos, como parte de las habilidades básicas indispensables. De ahí el fortalecimiento del Programa de Escuelas de Tiempo Completo, con una ampliación del horario escolar, que atiende líneas de aprendizaje —arte y cultura, desafíos matemáticos, lectura y escritura— y trabaja transversalmente inglés, tecnologías de la información y convivencia escolar en una comunidad educativa multicultural. En México, 6 de cada 100 personas son hablantes de una lengua indígena; en Baja California, 1 de cada 100 lo es, frecuentemente en condición de migración (INEGI, 2010).³

En la búsqueda de metas, hoy se identifican avances en los resultados de las evaluaciones de los aprendizajes de los estudiantes, que aportan insumos sólidos para la implementación de políticas públicas que permitan reducir la brecha de aprendizaje en un contexto social en el que se percibe ilegalidad dentro de los parámetros de convivencia, y tolerancia a la corrupción y a la delincuencia, lo que repercute en forma de altos costos sociales y económicos. Urge desarrollar en las personas valores sociales, cívicos y éticos, así como de participación ciudadana, para el conocimiento y ejercicio de sus derechos y obligaciones en un marco legal.

El estado registra 2.8% de la población total del país (3 155 070 habitantes), donde 91.7% está distribuido en zonas urbanas y 8.3% en zona rural, y tiene una escolaridad de 9.2 —hasta tercer grado de secundaria—, mientras que el promedio nacional es de 8.6 (INEGI, 2010). Ante este panorama, la tarea es recuperar el enfoque en los temas esenciales, porque la aspiración de todo sistema democrático es consolidar y ampliar el acceso a una educación de calidad para todos —niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos

mayores, población indígena y grupos marginados— con el fin de cumplir con la Constitución, las leyes de la materia y los compromisos internacionales.

En Baja California, la implementación de los programas federales y estatales de apoyo a la educación está en la lógica de las recomendaciones internacionales. Y, para contribuir a la mejora del logro educativo del alumnado, se aplican acciones centradas en la ruta de mejora de cada una de las escuelas y en el apoyo al colectivo docente por medio del Consejo Técnico Escolar.

Además, durante 2015, en la entidad se convalida el octavo *adendum* del convenio de colaboración de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) y la Unidad de Evaluación Educativa (UEE) —con la asesoría técnica del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)—, por medio del cual se han llevado a cabo tres estudios durante 2015, los cuales se mencionan a continuación. A ellos se suma la organización de foros y eventos sobre evaluación educativa coordinados por la UEE:

“Caracterización de las buenas prácticas en escuelas secundarias de Baja California”. Entre los hallazgos en escuelas con alto valor agregado se identificaron las siguientes prácticas: fomentar el gusto por la lectura, promover la convivencia escolar, tiempo efectivo de exposición al currículo, y existencia de normas y condiciones para su cumplimiento.

“Caracterización de la convivencia escolar en Baja California”, en escuelas primarias y secundarias, mediante las siguientes dimensiones: *a)* valoración global de la escuela; *b)* relaciones entre alumnos y profesores; *c)* normas, conflictos y disciplina; *d)* tratamiento a la diversidad; *e)* relaciones con las familias y el entorno; y *f)* *bullying* y otras expresiones de violencia escolar.

“Evaluación de la escritura al egreso de la educación primaria en Baja California”. Su objetivo fue desarrollar y aplicar un examen alineado al nuevo currículo, con el fin de evaluar la competencia de la expresión escrita de los niños que egresan de la educación primaria.

Equidad, docencia y el influjo de la migración

Los retos educativos en Baja California son complejos, ya que consideran no sólo a toda la población residente actual en edad escolar, sino a las personas que se integrarán, por migración o nacimiento, en el 2019, pues la entidad recibe

un promedio anual de 49 815 nuevos habitantes al año. Es en este contexto que se incorpora el concepto de *calidad* que la Reforma Educativa de 2013 señala como característica esencial de la educación, definida como un derecho humano de todos, para cuya garantía se previeron, entre otros, dos instrumentos concretos: *a)* la medición y la evaluación de los componentes del sistema educativo, y *b)* la creación del Servicio Profesional Docente (SPD).

Puesto que Baja California presenta una gran población migrante, aún es un reto el perfil lingüístico de los docentes de primaria y secundaria para responder a las necesidades de estos grupos en tránsito que aumentan cada año. Es claro el desafío de atender e integrar al medio escolar, y posteriormente al laboral y social a aquellos alumnos cuyas características físicas, psíquicas o sociales dificultan el desarrollo de su potencial en un sistema educativo regular.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, un total de 154 029 personas del resto de las entidades del país arribaron a Baja California para vivir, provenientes en su mayoría de Sinaloa, Sonora, Chiapas, Jalisco, Oaxaca y el Distrito Federal. De esa cifra, 30 550 son niños y 29 219 niñas con 5 años de edad, de los cuales 96 de cada 100 asisten a la escuela.⁴

En este contexto, cerca de 11 mil docentes y directivos de los 56 564 que tiene la entidad han participado en los concursos de ingreso y promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión, y de asesoría técnica pedagógica, así como de evaluación del desempeño y evaluación diagnóstica en educación básica y media superior. Así, la importancia de los docentes estriba en su capacidad para coadyuvar en la concreción del derecho a la educación, pues representan el primer punto de contacto del sistema con los niños, los jóvenes y sus familias, como corresponsables de mejorar los aprendizajes de sus alumnos.

Por ello se busca optimizar y asignar mayores recursos para la creación de nuevas plazas docentes que permitan dar respuesta especializada a los niveles educativos de preescolar y secundaria, además de ampliar la cobertura primaria en áreas periféricas y zonas rurales con estudiantes de perfil indígena y migrante.

En lo que respecta a la infraestructura escolar, la mayoría de las escuelas de educación básica presentan condiciones inadecuadas para ofrecer una educación especial incluyente, por lo que el reto de encaminar acciones que brinden alternativas para la inclusión continúa.

El informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2010, respecto al Índice de Desarrollo Humano (IDH), coloca a Baja California como la cuarta entidad mejor posicionada, después del Distrito Federal, Nuevo León y Baja California Sur, mientras que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) señala a los municipios del estado con una incidencia de pobreza patrimonial y rezago social menor a 20%, ubicándolos en el número 28 a nivel nacional.⁵ Es en este gran marco sistémico de ordenamiento y articulación en el que se construye una cultura de la evaluación que busca contribuir a elevar la calidad de vida de los bajacalifornianos, sobre todo de los grupos vulnerables —migrantes nacionales e internacionales, indígenas, discapacitados y población en condiciones de pobreza—, que permita tomar decisiones y diseñar políticas educativas que ayuden al cumplimiento de la garantía del derecho a la educación de todos los que habitan en Baja California. €

- 1 López López, Y. A. Coordinación Estatal del Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM). Agosto 2015: <http://goo.gl/2UCmaj>
- 2 COPLADE Baja California. Gobierno del Estado (2014). Apuntes de población de Baja California: <http://goo.gl/gBIsBB>
- 3 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2011, Panorama sociodemográfico de Baja California: <http://goo.gl/bdOLNP>
- 4 *Ídem.*
- 5 Diagnóstico estratégico. Eje estratégico de Desarrollo Humano y Sociedad Equitativa. Plan Estatal de Desarrollo de Baja California 2014-2019: <http://goo.gl/YZMONA>

Creo que la *Gaceta* es un reflejo del momento de definición en el que se encuentra la Política Nacional de Evaluación Educativa (PNEE) —de grandes trazos, discursos genéricos, definición de marcos— y que su aspiración debiera ser que conforme se decanta dicha política, la narrativa de la revista sea más precisa y genere información sobre lo que implica la definición de la PNEE; además de que, eventualmente, se tengan resultados y efectos de las propias políticas en curso.

Jorge A. Hernández Uralde
Titular de la Unidad de Evaluación
del Sistema Educativo Nacional, INEE

Michoacán: evaluar con perspectiva de derechos significa canalizar las diferencias

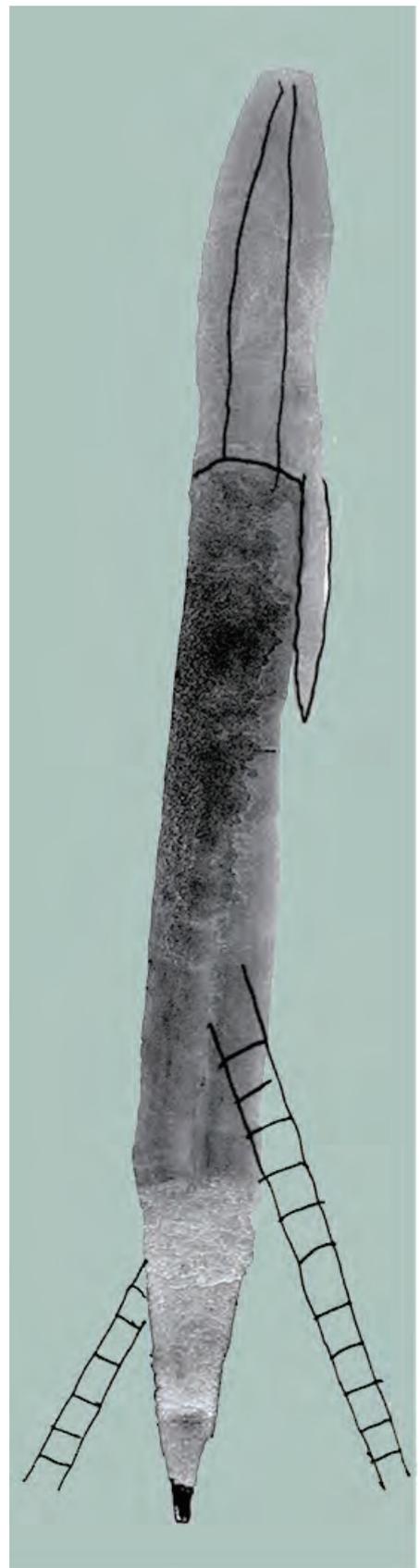
Tras la aprobación de la Reforma Educativa, Michoacán —que enfrenta conflictos educativos de antaño— tiene ahora el desafío de efectuar una evaluación permanente que no deje de lado el enfoque de derechos. Su apuesta es por la conjunción de voces: un llamado a la sociedad. **Armando Sepúlveda López**, secretario de Educación de la entidad, lo explica en entrevista para la *Gaceta*.

— **P**or muchos años el concepto de evaluación educativa se ha desvirtuado porque se ha centrado en algunos aspectos del rendimiento de los estudiantes y con ello se responsabiliza a los profesores —señala Armando Sepúlveda, doctor en Matemática Educativa por el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV-IPN)—. Ésa es una visión injusta, carente de un enfoque de derechos. Hay que comenzar por evaluar el currículo escolar, porque es la conformación de todo un sistema en el que influyen las condiciones del proceso educativo, las ligas de conexión entre los profesores, las autoridades, los estudiantes, el aparato gubernamental. ¿Cómo se atienden las necesidades de todas esas personas? Son muchos factores: la selección de los maestros, la impartición de clases, el aprovechamiento de los estudian-

tes. Por eso, la evaluación del Sistema Educativo Nacional debería ser más integral y contextualizada, atendiendo al currículo escolar y sus resultados como primer producto.

“Estar al frente de una Secretaría de Educación estatal y tratar de convocar a la sociedad para hacer un frente común en favor de la implementación de la Reforma Educativa en el entorno michoacano no es tarea menor”, dice el doctor Sepúlveda, quien insiste en que lo principal es que los estudiantes aprendan:

“Cuando logramos hacer independiente al alumno para que estudie por sí mismo, hemos conseguido el principal propósito de la enseñanza y el aprendizaje, es lo esencial. Y en eso debería centrarse la evaluación educativa: en detectar necesidades, saber qué instrumentos diseñar para apreciar esa disposición de los estudiantes para aprender —dice, mientras refiere su experiencia personal como



maestro en la Olimpiada Nacional de Matemáticas para Educación Media Superior, antes de liderar la Secretaría de Educación de Michoacán.

“En relación con el trabajo docente y la evaluación, no sabemos, por ejemplo, si los logros de esos estudiantes dependen exclusivamente del maestro, pues ha habido ganadores de alguna escuela en la que ni maestro había, u otros de pueblos lejanos, como Huaniqueo, que, al preguntarles por el maestro, responden: ‘Era fulano de tal, pero casi ni iba a clases’. Muchachos como éstos llegan al bachillerato, forman parte de la selección para las Olimpiadas y se convierten en los mejores estudiantes de Físico-matemáticas”.

Michoacán tiene 113 municipios, de los cuales 17 son considerados de extrema marginación. En cuanto a las necesidades de cobertura educativa, alrededor de 40 requieren atención. Estos retos permiten vislumbrar una estrategia para fortalecer el sistema educativo del estado:

“Para garantizar el derecho a una educación de calidad, primero que nada hay que tratar de que la infraestructura tenga mejor desarrollo, lograr mayor cobertura, atender los diferentes niveles educativos y solucionar el problema del convencimiento de los profesores, conseguir que vean la evaluación como un motor que retroalimenta el proceso educativo y que les conviene incorporar a su forma de pensar; hacerles entender que es parte de lo que ellos mismos valoran acerca de la cuestión dialéctica, el *dinamismo* que debe haber en todo fenómeno para que no muera. Nuestro Plan Educativo tiene 37 acciones encaminadas a fortalecer el sistema educativo del estado”.

Parte de lo que ellos reclaman hay que tomarlo en cuenta para incorporarlo en las evaluaciones y que se sientan representados. La participación también es un derecho.

Diálogo para romper inercias negativas frente a la evaluación

Sepúlveda López reflexiona en torno a la falta de evaluación de maestros y alumnos y sobre cómo repercutió esto en el concurso de oposición para el Servicio Profesional Docente (SPD):

“No tenemos un sistema de evaluación a nivel estatal, hay empresas privadas que hacen evaluaciones, pero regularmente son sesgadas. Cuando ha habido evaluaciones educativas nacionales, a Michoacán no le ha ido bien, fundamentalmente por la oposición de los maestros. También en bachillerato la gente se opone, lo ven como algo que va a ser utilizado para fines de fiscalización, que cuestionar a su integridad, sus conocimientos

personales. El concurso de oposición fue un proceso que causó mucha angustia porque tuvimos mucha presión de parte de los miembros del grupo contrario a la evaluación y a la reforma, que son mayoría y controlan las escuelas normales del estado. Hicimos un gran esfuerzo para que los estudiantes de las normales asistieran, y no lo logramos; sin embargo hubo un registro voluntario de profesores que presentaron el examen en la Ciudad de México”.

Para romper esta inercia negativa frente a la evaluación podrían implementarse estrategias de diálogo y convencimiento, pero lo primero es analizar la pertinencia de las demandas del profesorado, como explica el investigador:

“Debo decir que muchas de sus demandas son justas. En efecto, hemos tenido rezagos. Lo malo es que priorizan el enfrentamiento, las medidas de fuerza frente a la razón. Parte de lo que ellos reclaman hay que tomarlo en cuenta para incorporarlo en las evaluaciones y que se sientan representados. La participación también es un derecho”.

Desde el punto de vista del doctor Sepúlveda, la evaluación docente y la construcción de una política nacional de evaluación tienen que tomar en cuenta muchas opiniones:

“Debe existir un diagnóstico nacional para catalogar a los estados según su desarrollo y sus posibilidades de participación, teniendo en cuenta las resistencias y, en función de eso, implementar campañas que comuniquen los beneficios de la evaluación. El desarrollo de un proyecto integral nunca va a tener éxito si no considera las diferencias. Espero que Michoacán

supere las formas de canalizarlas, mejore los niveles de educación y esto traiga comprensión por parte de la población acerca de la trascendencia que tienen los profesores en la formación de los niños. Estoy en contra de asociar los resultados de la educación con la docencia y asignárselos al maestro, porque es uno de los actores, pero también están el niño y su disposición, la familia, la escuela, la infraestructura, las decisiones de mando entre las instrucciones de las autoridades superiores con las autoridades medias, los supervisores. Todo eso debería considerarse para evaluar con un enfoque de derechos, no sólo decir que Michoacán ocupa el lugar 29 en rezago educativo y asociar ese dato a la calidad de los profesores. Ojalá el Instituto para la Evaluación de la Educación (INEE) ayude a los estados tomando en cuenta nuestras diferencias”.

Marcos que vulneran el derecho a la educación

“Los derechos sólo se pueden disfrutar cuando están en un marco de equidad, cuando no hay exclusión, y para garantizar eso necesitamos implementar políticas educativas que consideren esta concepción moderna. La evaluación debe ser vista como un proceso dinámico de retroalimentación. Necesita recopilar y analizar evidencias y, con base en la concepción del enfoque en derechos, emitir juicios que mejoren la calidad de la educación que se imparte.

“En el contexto de Michoacán hemos enfrentado una gran resistencia a los cambios, debido en gran medida a una tradición histórica por parte del pueblo y de grupos que se oponen a cualquier nueva implementación. En



este marco se vulnera la evaluación con enfoque de derechos porque impide cumplir los propósitos con que fue creada. Ése es uno de nuestros principales retos: convencer cada vez más a esta resistencia para que se incorpore.

“Al asumir el cargo al frente de la Secretaría de Educación, tuve que tomar en cuenta la realidad de Michoacán: es un grupo pujante, nada despreciable, de miles de profesores que se oponen a la Reforma Educativa, particularmente a la evaluación. Lo que he hecho es tratar de incorporar las políticas educativas nacionales, convenciendo y tomando en cuenta la existencia de esa oposición. Hemos avanzado poco a poco.

“En un sexenio completo se podrían dar las condiciones para avanzar en torno a la aceptación de la evaluación con esta visión de derechos. Des-

de luego, contando con directrices y con un mando que tenga esa visión, que acepte los fines y propósitos de la evaluación con enfoque en derechos: la equidad, la no exclusión, la educación para todos”.

Violencia educativa y el enfoque de derechos

“La corriente de oposición a la evaluación se fue fraguando desde finales de los años noventa; tiene mucho tiempo que se fortaleció aquí y en otros tres estados, y adquirió tal fuerza que puede ejercer medidas de presión como alternativa para obtener sus demandas: toma de calles, vehículos o cierre de oficinas; incluso en algún momento, en 2006 o 2007, secuestro de funcionarios. Esto permea a los jóvenes que están en las escuelas normales, por eso tenemos un severo problema de violencia educativa. Cabe mencionar que desde que nosotros entramos hemos logrado, mediante el diálogo y el convencimiento, que ya no se efectúen actos extremos. Ya no hay acciones que pongan en riesgo la seguridad de nadie en una confrontación pero, sin duda, se impide la implementación de procesos abiertos de evaluación. Por ejemplo, PLANEA no se permitió tras el malestar provocado en los profesores por el aviso de la interrupción del concurso antes de las elecciones; eso causó mucho descontento y por eso tuvimos toma de exámenes y quema de documentación, medidas extremas de estos profesores.

“Veníamos implementando cotidianamente ENLACE, con poco porcentaje en primaria, alrededor de 60% en secundaria y arriba de 95% en media superior. Lo estábamos haciendo en forma abierta, pero la interrupción impidió la aplicación posterior.

“Sin embargo, el hecho de que el profesor pueda incorporar evidencias de su trabajo frente a grupo es también evaluar con enfoque de derechos, pues se rompe la estigmatización de la evaluación como examen. Ahora ésta tiene que ver con el profesor, con el aprovechamiento de los estudiantes, con las formas en las que el director o las autoridades retroalimentan el proceso para tener mejores resultados, incluyendo la participación de padres de familia”

Evaluar las necesidades de los más vulnerables

“Estamos en contacto con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y con el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), y hemos llegado a lugares muy aislados en donde la necesidad de la educación es evidente y urgente. Según los datos del ciclo escolar 2014-2015 el CONAFE atendió a 15 320 alumnos en educación básica michoacanos con 2 083 maestros. En el caso de los niños migrantes hay un departamento que se hace cargo de ellos. En conjunto con la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Salud, enviamos a profesores especiales, principalmente en los niveles de educación inicial y educación primaria.

“Tenemos una Dirección de Educación Indígena que atiende a las cuatro etnias más importantes de Michoacán: mazahua, otomí, nahua y purépecha. Trabajamos con un total de 47 417 niños, niñas y jóvenes, atendidos por 3 120 profesores en 60 escuelas de 180 localidades de 26 municipios de Michoacán.

“Adicionalmente, tenemos la Universidad Intercultural Indígena de Michoacán, que atiende y realiza brigadas de desarrollo educativo indígena en la

región de los Once Pueblos y en la Meseta Purépecha, así como dos secundarias, un bachillerato indígena y el Instituto Tecnológico Superior Purépecha, además de la Normal Indígena de Cherán.

“Desde luego, para evaluar con enfoque de derechos primero debemos trazar acciones y programas de ese tipo y convencer a los opositores. En segundo lugar, debemos llevar a cabo acciones que no sean aisladas, sino más permanentes en las comunidades por medio del personal con el que se cuenta, con las escuelas y dependencias, para que haya un acompañamiento y logremos el derecho a la educación de los grupos vulnerables. Creo que el Estado mexicano está en deuda con las poblaciones indígenas y estos grupos por la desigualdad social y las dificultades económicas”

Los Diálogos para la Construcción de la Política Educativa Nacional

“La socialización de nuevas ideas tiene que ver con aprender como autoridades para incorporarlas a nuestro actuar y comprender los propósitos de la evaluación con enfoque en derechos. Lo presentado en los Diálogos que organiza el INEE, y su apropiación por otros grupos de secretarios, la retroalimentación entre nosotros y la implementación de políticas afines en nuestro estado nos permite avanzar en materializar los alcances de la Política Nacional de Evaluación Educativa. Los países más avanzados en educación tienen una colectivización de las ideas, hay negociación de significados en torno a pensamientos diferentes”

Balance frente al cumplimiento del derecho a la educación

“Logramos que 60% de las escuelas del nivel básico inicial, primaria y secundaria, tuvieran el ciclo escolar completo de 200 días; 40% de las escuelas faltaron 15 días de clase. Estas cifras pueden ser alarmantes en otros estados, pero es la primera vez que ocurre en Michoacán, después de los últimos 12 o 13 años. Los ciclos escolares terminaban con 100 o 120 días de clase, por paros o tomas.

“Frente al cumplimiento del derecho a la educación, el desafío mayor es el relacionado con la falta de transparencia de las acciones que se llevan a cabo en la Secretaría. Es el principal reto que enfrenta el sistema educativo en Michoacán.” €

Entrevista: María Cristina Tamariz

Creo que el valor de la *Gaceta* es ser un medio en el que distintas voces puedan expresar su conocimiento, opinión, experiencias y puntos de vista. Para establecer una Política Nacional de Evaluación Educativa necesitamos saber qué está pasando con todas las poblaciones, dónde existen las dificultades de los alumnos de distintas latitudes del país; y tenemos que saber qué queremos evaluar y para qué. En la medida en que la *Gaceta* pueda aterrizar estos planteamientos, podrá contribuir, más allá de sólo plantear reflexiones interesantes.

Margarita Zorrilla Fierro
Consejera de la Junta de Gobierno del INEE

Veracruz: rutas de acción para hacer frente a la realidad educativa

En entrevista, **Xóchitl Osorio Martínez**, secretaria de Educación de Veracruz, reflexiona acerca de las ventajas de la evaluación educativa para el diseño de programas: “Ubicar en el centro de la política educativa a la evaluación con enfoque de derechos permite a las autoridades educativas ser un verdadero instrumento para el cumplimiento de los mandatos constitucionales para proporcionar educación de calidad”.

Los Diálogos y la evaluación del derecho a la educación

—Hace algunos años —explica Osorio Martínez—, los maestros considerábamos nuestras clases como un espacio impenetrable en el que sólo nosotros decidíamos cómo abordar los contenidos. Por su parte, al enfrentar un problema, los directores escolares se guiaban más por la intuición que por datos objetivos y verificables. Hoy en día, los docentes entendemos que la manera en que nos acercamos a un contenido de aprendizaje o tomamos decisiones está condicionada por las necesidades de nuestros alumnos y de la comunidad educativa en su sentido más amplio.

“Entre las autoridades, el diseño de estrategias educativas es discutido en espacios de intercambio, acompañamiento y reflexión, como los Diálogos para la Construcción de la Política Nacional de Evaluación Educativa. En la segunda edición de dichos Diálogos, organizados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en abril de 2015, el tema discutido fue Evaluación educativa con enfoque de derechos. En este ejercicio participativo se presentaron las tareas que competen al Estado mexicano para cumplir con la obligación de ofrecer una educación de calidad para todos. Esto permitió definir



rutas de avance que responden tanto a la visión de primer nivel —que se concreta en las acciones de política educativa a cargo del Ejecutivo Federal— como a la del ámbito local —que impone la necesidad de conjuntar esfuerzos encaminados al cumplimiento de los mandatos que rigen la educación”.

Tres referentes del derecho a la educación en Veracruz

“En 2008, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) señaló tres elementos esenciales en el enfoque de la educación basada en derechos humanos: acceso, calidad y respeto en el entorno del aprendizaje. En ese sentido, estamos de acuerdo en la pertinencia de una perspectiva que reconozca la educación como uno de los derechos humanos fundamentales; permita organizar un sistema educativo que aprecie la diversidad como fuente de riqueza social y recurra a la evaluación como recurso técnico para mantener correspondencia entre los servicios educativos y los requerimientos de cada comunidad.

“En la actualidad es importante que todos los componentes del Sistema Educativo Nacional y los estatales asuman como prioridad central la satisfacción de las necesidades educativas de los alumnos. Esto lleva a la revisión de los criterios que han definido la política educativa en sus distintos ámbitos, y que van desde la planificación y el presupuesto hasta la prestación de los servicios. Así, desde la mirada con enfoque de derechos, se hace necesario que todos estos componentes estén sujetos a procesos de evaluación idóneos que sirvan para guiar la toma de decisiones con apego a criterios de razonabilidad, objetividad y visión social.

“Con respecto al tema de acceso a la educación, en Veracruz hay retos singulares, ya que tiene uno de los sistemas educativos estatales más complejos del país por la diversidad geográfica, la alta dispersión de localidades y la variedad cultural y étnica. Ejemplo de lo anterior es que de sus 20 828 localidades, 98.5% son rurales, y más de 5 mil de ellas tienen una población menor a 500 habitantes.

“La alta dispersión de las localidades implica dificultades para el acceso por razones de aislamiento geográfico. Estas condiciones explican, en parte, que ocupemos el primer lugar nacional en número de escuelas, con 23 636 planteles. Sin duda, es un desafío dotar a un sistema de esas dimensiones del equipamiento y los espacios educativos necesarios. Aunque hemos extendido la ubicación de

planteles para acercarlos, en lo posible, a los habitantes, uno de los grandes retos es lograr que toda la población en edad escolar se matricule en el nivel que le corresponde. Hace falta consolidar los avances en preescolar para alumnos de 3 y 4 años, en nivel bachillerato y, muy particularmente, en educación superior.

“En cuanto a la calidad educativa también hay desafíos importantes. Estamos en un proceso de transición hacia un nuevo currículo en educación básica y de consolidación del Sistema Nacional de Bachillerato, lo que implica cambios sustanciales en contenidos y procedimientos, así como una redefinición de las funciones y gestión de los planteles. Es necesario que todos estos procesos relacionados con los aportes humanos, materiales y curriculares de la calidad de la educación lleguen a todas las escuelas, se traduzcan, se adapten exitosamente y logren los cambios deseados.

“Por último, la construcción de un sistema educativo incluyente es una exigencia derivada de la edificación de entornos de aprendizaje que consideren los derechos humanos. Esto se relaciona con todas las diferencias que dan variedad y riqueza a la sociedad veracruzana, las cuales son personificadas por la población que pertenece a un grupo étnico, habla un idioma diferente o tiene alguna discapacidad, además de las personas con diversos estilos de pensamiento, formas de aprendizaje, tipos de inteligencia, creencias religiosas e identidad sexual. Así, uno de los desafíos es formar bases sólidas para que las comunidades escolares convivan en forma pacífica”.

El papel de la evaluación con enfoque de derechos

“La evaluación es una herramienta indispensable para la formulación de políticas educativas pertinentes, especialmente cuando en esos procesos participan todos los niveles de organización y decisión, ya que proporcionan información a todos los elementos del sistema educativo. Por ejemplo, en su momento la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) permitió que en Veracruz se tomaran decisiones importantes para modificar los mecanismos de apoyo a los maestros en su práctica docente, cambiar la dirección de los programas educativos diseñados en la entidad y generar espacios de colaboración profesional que han demostrado gran efectividad.

“Los recientes procesos de evaluación que incorporan al servicio a docentes de nuevo ingreso, o los que están relacionados con la permanencia o promoción, nos llevan en este sentido, por lo que se tiene conciencia de su utilidad en nuestro quehacer diario como maestros. Es un hecho que la actividad docente, directiva o como funcionarios no podría desarrollarse sin los elementos objetivos que nos brindan los resultados de las evaluaciones.

“Para consolidar esta ruta, es necesario que todos los agentes involucrados en procesos de evaluación de cualquier tipo tengamos como eje prioritario el derecho a una educación de calidad, a partir de los indicadores que definen las instancias facultadas. Esto permitirá identificar qué tanto nos acercamos como sistema educativo estatal, pero también como escuela, a lo establecido por las normas protectoras de derechos y específicamente a los rasgos del derecho fundamental a la educación de calidad, que abarca los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y directivos escolares.

“Uno de los desafíos que enfrentamos en evaluación es lograr que ésta se convierta en un instrumento para que la comunidad educativa en su conjunto pueda seguir aprendiendo a lo largo de toda la vida. En Veracruz se debe orientar esta evaluación a partir de prácticas transparentes y de una difusión oportuna de sus resultados para la toma de decisiones que redunden en la mejora pedagógica de las escuelas y faciliten la rendición de cuentas.

“Desde hace ya algunos años en la entidad, efectuamos diagnósticos integrales que consideran los resultados de evaluaciones estandarizadas nacionales e internacionales, los datos estadísticos de infraestructura y equipamiento, así como las condiciones del contexto en que se ubican nuestras escuelas. Sin embargo, es necesario seguir trabajando para no reducir la evaluación a cifras y puntajes, sin tomar en cuenta los factores asociados a los resultados de la misma.

“En este orden de ideas, ubicar en el centro de la política educativa a la evaluación basada en enfoque de derechos permite a las autoridades educativas, de cualquier nivel de gobierno, ser un verdadero instrumento para el cumplimiento de los mandatos constitucionales para proporcionar educación de calidad a partir de las necesidades de los usuarios finales, que son los niños, los jóvenes y, en general, la población con necesidades educativas.

“Para ello, es prioritario mantener una visión de largo plazo que supere la idea de que el tema de la evaluación educativa ‘está de moda’, de forma que ésta se vincule con las necesidades advertidas en todo el sistema educativo estatal y considere un mayor tiempo de desarrollo, de manera que los derechos humanos de la ciudadanía queden garantizados frente a las competencias y capacidades de los actores gubernamentales. Este tiempo debe ser el necesario para contrarrestar la resistencia al cambio y la superación de los propios desafíos del contenido de los derechos.

“Este camino se facilita con la existencia de un marco normativo nacional fuerte y preciso, además del diseño de instituciones del ámbito federal y local con atribuciones claras que cumplan con la finalidad educativa para la que fueron creadas.

“El gran logro de la evaluación con enfoque de derechos es orientar el sistema educativo para considerar a cada comunidad, a cada alumno en forma individual, a cada maestro en la complejidad de su labor cotidiana, y obtener información pertinente para acompañarlos en el camino del aprendizaje, ayudarlos a ver las áreas de oportunidad, a reconocer sus carencias y a superar las dificultades. Esto es, después de todo, el fin de la educación pública: convertirse en factor determinante para la formación integral de los mexicanos”. €

Entrevista: María Cristina Tamariz

La *Gaceta* da cuenta de los avances que experimentan los estados en materia de evaluación educativa. Estos datos nos permiten analizar la situación particular de nuestra entidad, fijarnos metas y emprender acciones que nos conduzcan a resultados aún más favorables en la materia. Sugiero incrementar los artículos de tipo científico, pues son material de calidad para quienes nos encontramos en espacios donde la toma de decisiones es la constante.

Marcelo González Tachiquín
Secretario de Educación,
Cultura y Deporte de Chihuahua

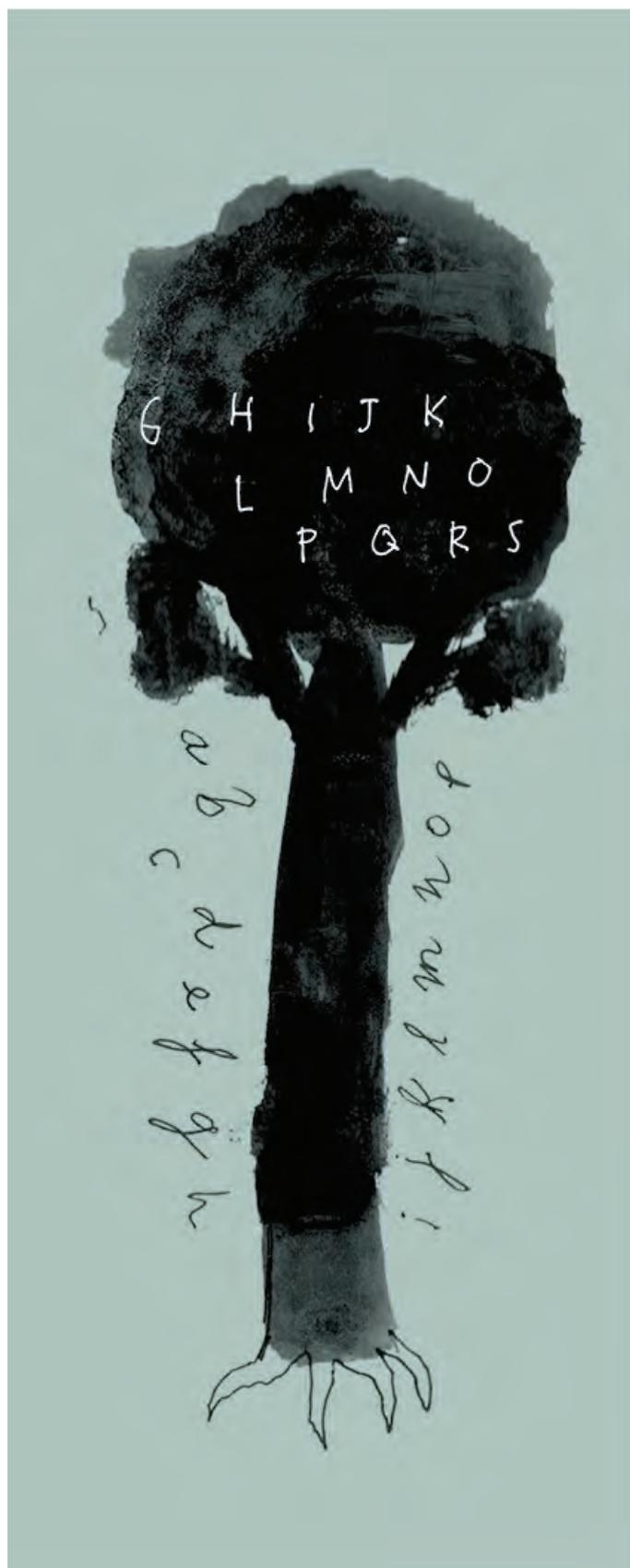
Recuperar la rectoría del Estado en la educación

Frente a la propuesta de una evaluación que tenga como perspectiva el derecho a una educación de calidad para todos, es importante reflexionar sobre las condicionantes históricas del Sistema Educativo Nacional que dieron pie a la Reforma Educativa de 2013, en cuya base descansa como una premisa básica, la recuperación de la rectoría del Estado en materia educativa, para poder comprenderla en toda su extensión.

GILBERTO GUEVARA NIEBLA

Consejero de la Junta de Gobierno del INEE
gevara@inee.edu.mx

Es imposible entender con precisión el presente sin conocer adecuadamente el pasado. De la misma manera, no es posible comprender la educación nacional contemporánea en toda su dimensión sin aludir a la Revolución Mexicana (1910-1917) y a las grandes transformaciones sociales que se impulsaron entre 1920 y 1940 (véase D. Raby (1974), *Educación y revolución social en México*). Sin embargo, debe subrayarse que a partir de ese último año se dio un giro radical en la dirección del país: el Estado comenzó a abandonar las políticas de reformas sociales e inició un nuevo ciclo del desarrollo nacional, colocando en el centro la construcción de una economía —sin ambages— crudamente capitalista. Fue el ciclo de industrialización salvaje que México experimentó durante y después de la Segunda Guerra Mundial.



En los hechos, la acción educativa del Estado se desplazó del campo a la ciudad, las escuelas y las normales rurales fueron gradualmente abandonadas.

La reorganización del sistema educativo (1940-1946)

Al tiempo que la inversión industrial privada crecía a pasos agigantados, impulsada, entre otras cosas, por la política de *sustitución de importaciones*, comenzó a procesarse una reorganización —yo la calificaría con un término todavía más fuerte: *refundación*— del sistema educativo mexicano. Omito mencionar, por razones de espacio, los efectos sociales dramáticos que acarreó este cambio en la dirección del desarrollo nacional. La política educativa se *modernizó*. Se abandonó la educación *socialista* (consignada en el artículo 3° constitucional desde diciembre de 1934) y, en cambio, se adoptó en 1945 un texto educativo constitucional democrático, laico, que rechazaba cualquier orientación ideológica y pedagógica. Comenzó así la primera profesionalización del magisterio. El gobierno impulsó la capacitación de todos los docentes, para lo cual se creó el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM) en 1944, que unió esfuerzos con las escuelas normales (urbanas y rurales) con el objetivo de titular a todos los docentes del país mediante cursos por correspondencia y presenciales (escuelas orales) durante vacaciones. El único requisito para ingresar era haber cursado la escuela secundaria. Los fines que la ley asignó a este Instituto fueron:

- a) capacitar al maestro rural en el ejercicio de los conocimientos científicos y técnicos que requiere la enseñanza primaria;
- b) propiciar el movimiento de unificación del Sistema Pedagógico Nacional;
- c) otorgar título profesional al profesor de primaria que terminara sus estudios en el IFCM;
- d) elevar las condiciones económicas del magisterio nacional mediante una retribución para los maestros-alumnos titulados (Meneses, 1988);

Pronto se aplicó el criterio de dejar la enseñanza elemental exclusivamente en manos de profesionales de la docencia. De hecho, al poco tiempo se negó el acceso a las escuelas a cualquier persona “que careciera de formación técnico-pedagógica”. Por añadidura, se aplicó una política de debilitar las asociaciones de padres de familia (que en una buena parte se habían opuesto a la educación socialista).

Naturalmente, estas medidas tuvieron como efecto político la separación creciente entre escuela y comunidad, dos instancias que en años previos habían estado sólidamente vinculadas. En 1943 nació el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y algunos años más tarde (1946) se firmó el primer convenio colectivo que adquirió el carácter de reglamentario, es decir, fungió durante las décadas siguientes como norma válida para la negociación anual de las relaciones laborales SEP-SNTE. Este texto incluía como principal mecanismo de promoción el llamado escalafón (aunque la promoción mediante éste pedía formalmente una serie de condiciones, a la postre, el único elemento que contó para ascender a la categoría superior fue el tiempo de trabajo).

En los hechos, la acción educativa del Estado se desplazó del campo a la ciudad, las escuelas y las normales rurales fueron gradualmente abandonadas, se adoptó un discurso de tono ideológico pretendidamente neutral, se eliminaron los vestigios de la escuela rural mexicana (1921-1940) y se expulsó a los izquierdistas que ocupaban puestos directivos en el gobierno federal y en los estatales.

El SNTE

Desde un ángulo político, es importante notar que el SNTE nació como una ramificación más del frondoso partido oficial (entonces llamado Partido de la Revolución Mexicana, PRM; posteriormente Partido Revolucionario Institucional, PRI), con cuya estructura se pretendía integrar *a la sociedad en su conjunto*. Esto se intentó por medio de estructuras corporativas (Confederación Nacional Campesina, Confederación de Trabajadores de México, Confederación Nacional de Organizaciones Populares, Confederación de Jóvenes Mexicanos) similares a las instituciones italianas de Mussolini, que tenían como autoridad última y columna vertebral al presidente de la República.

El gremio de los maestros adquirió un valor político esencial en este sistema, pues en el pasado reciente habían

demostrado que eran *líderes naturales* de sus comunidades y gozaban de enorme prestigio social. Eso los convirtió en agentes privilegiados por el partido oficial para la construcción de consenso y legitimidad del sistema político. El SNTE adoptó una organización vertical y centralista. En él se implantó tempranamente (1950) un caciquismo sindical en donde la cabeza ejercía un control (casi) total sobre los agremiados. En estas condiciones se comprende que esta organización acumulara rápidamente una gran fuerza política, lo que le permitió conquistar posiciones directivas dentro del mismo partido, la SEP y otras esferas del Estado. El sindicato fue *gratificado* por el sistema con posiciones en los gobiernos locales, en las esferas directivas de la educación o en ámbitos de la administración federal, incluyendo, desde luego, al poder legislativo. Para consolidar su dominio, los líderes magisteriales construyeron un discurso corporativo, de autoconsumo: “la educación es materia exclusiva de los maestros”, “nadie que no sea maestro tiene derecho a entrar en las escuelas u opinar de temas educativos”, etcétera.

La colonización del aparato educativo por el sindicato

Desde muy temprano, el SNTE empezó a colonizar (Ornelas, 2013) el sistema educativo y controlar sus puestos de dirección. Para 1958, Jaime Torres Bodet se lamentaba del dominio que ejercía el sindicato sobre las escuelas por medio de los supervisores que eran, para efectos operativos, las correas de transmisión entre éstas y la autoridad educativa:

Los gobiernos creían que los maestros acataban fielmente sus planes que, a menudo, ni siquiera leían. Entre las razones de Estado, que exponen los funcionarios, y la forma en que muchos de los educadores interpretan tales razones, medió un abismo. En 1921 Vasconcelos pugnó por federalizar la enseñanza [es decir, dejarla en manos del gobierno federal]. En 1943 [cuando Torres Bodet desempeñó su primer periodo como secretario de educación] imaginé candorosamente que la firme unidad sindical de los profesores contribuiría a mejorar la federalización ideada por Vasconcelos. Pero en 1958 [cuando ocupó por segunda ocasión la SEP], me daba cuenta de que, desde el punto de vista administrativo, la federalización no era recomendable en los términos concebidos por el autor de *El monismo estético*. Por otra parte, la unificación sindical no parecía favorecer

de manera muy positiva a la calidad del trabajo docente de los maestros. Habíamos perdido contacto con la realidad de millares de escuelas sostenidas por el Gobierno, desde Sonora hasta Chiapas y desde la frontera de Tamaulipas hasta las playas de Yucatán. Nuestros informantes directos eran inspectores que, como miembros activos del sindicato, encubrían a tiempo las faltas y las ausencias de los maestros, pues no ignoraban que la gratitud de sus subalternos les sería, a la larga, más provechosa que la estimación de sus superiores” (Torres Bodet, 1972:198-199).

Desde los años cincuenta, el SNTE comenzó a apropiarse de las esferas directivas de la educación. Muy pronto, asumió de facto la facultad para nombrar supervisores y directores de escuela y, con frecuencia, directores de las mismas escuelas normales. A fines de los años setenta, el sindicato detentaba el control de numerosas diputaciones y otras tantas senadurías, así como de las comisiones de educación en ambas cámaras del Congreso. En forma creciente, miembros del sindicato pasaron a ocupar las secretarías de educación de los estados e incluso puestos de alto nivel (como subsecretarías) dentro de la SEP. Pronto este fenómeno derivó en corrupción desinhibida. Las plazas de profesor comenzaron a *venderse* o se asumió como *tradicción* heredarlas de padres a hijos.

El fenómeno de invasión del sindicato tuvo su última y más grave expresión en 2008, cuando se firmó la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), pacto que establecía que, a partir de ese momento, la educación sería dirigida por comisiones mixtas integradas en un 50% por funcionarios sindicales y, en el otro 50%, por funcionarios educativos. En suma, se atropellaba la Constitución cuando se admitía que una entidad privada, el SNTE, interviniera en la función de dirección de la educación nacional. Desde esta perspectiva se explica la divisa de la actual reforma educativa: recuperar para el Estado la rectoría de la educación nacional. €

Referencias

- Meneses, E. et al. (1988). *Tendencias educativas oficiales en México 1934-1964*. México: CEE/UIA.
- Jerez, H. (1989). *La capacitación docente, imperativo de la educación mexicana. El IFCM (1944-1971)*. México: SEP.
- Ornelas, C. (2013). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México: FCE.
- Raby, D. (1974). *Educación y revolución social en México (1921-1940)*. México: SEP. Colección SepSetentas. No. 141.
- Torres Bodet, J. (1972). *La tierra prometida*. México: Porrúa

El derecho a la educación para la población indígena de México: PERSPECTIVA Y POSIBILIDADES

En el marco del Día Internacional de los Pueblos Indígenas, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) publicó una infografía sobre la situación educativa de la población indígena, la cual presenta algunos de los principales hallazgos de un informe que está por publicarse en colaboración con UNICEF México y actualiza el Breve Panorama de la Población Indígena publicado digitalmente por el INEE en agosto de 2013.

También analiza información derivada del Censo de Maestros, Alumnos y Escuelas de Educación Básica y Especial (Cemabe) 2013, y de las estadísticas continuas del formato 911, y ofrece información pertinente de los avances, sobre todo de los retos y carencias en el ejercicio del derecho a la educación de calidad para la población indígena de México.

Conozca el Breve Panorama de la Población Indígena:



<http://goo.gl/GQo2Eb>

Contexto social

1 de cada 10 mexicanos es indígena y, de ellos, 60% son hablantes de lengua indígena (HLI).

Chiapas, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Yucatán concentran a más de 50% de la población indígena y 60% de HLI.

73.2% de esta población se encuentra en situación de pobreza, en contraste con 43.2% de la población no indígena que está en esa situación.



Casi una quinta parte de la población indígena es analfabeta. La asistencia escolar en la edad típica a la primaria es muy alta en la población total (99%), decrece ligeramente entre los indígenas (97.6%) y disminuye entre los HLI (96.2%).

En 2014, 74.8% del total de jóvenes de 15 a 17 años asistía a la escuela, mientras que sólo 65.2% de la población indígena y 58.2% de la población HLI lo hacían.

Estructura y dimensión

En 2013 se registraron en educación básica 52 194 docentes y 1 171 801 niños hablantes de lengua indígena (10.3% son monolingües).

En educación media superior, el total de HLI se reduce a 1 572 docentes y 136 467 alumnos. Del total de alumnos HLI en preescolar, 19% son monolingües; esta cifra se reduce a 10.8% en primaria y a 2.1% en secundaria.

9 de cada 10 alumnos HLI en educación obligatoria se ubican en localidades de alta y muy alta marginación.



En 1 de cada 2 escuelas asiste al menos un alumno HLI.

De los alumnos HLI registrados en el Cemabe, 63.5% habla alguna de las siguientes lenguas: náhuatl, maya, mixteco, totonaca, otomí, huasteco, tzotzil, tzeltal, tlapaneco y tarahumara.

Cerca de 127 mil alumnos HLI se encuentran en localidades de gran tamaño por motivos de estudio. De ellos, 3 066 son monolingües.

Agentes y recursos

Características de los estudiantes normalistas a punto de egresar de la licenciatura de educación primaria intercultural bilingüe (2013)

60% mujeres

76% TUVO APOYO FAMILIAR para sostener sus estudios.

87% provenía de una familia con INGRESO MENSUAL per cápita por debajo de la línea de bienestar mínimo.



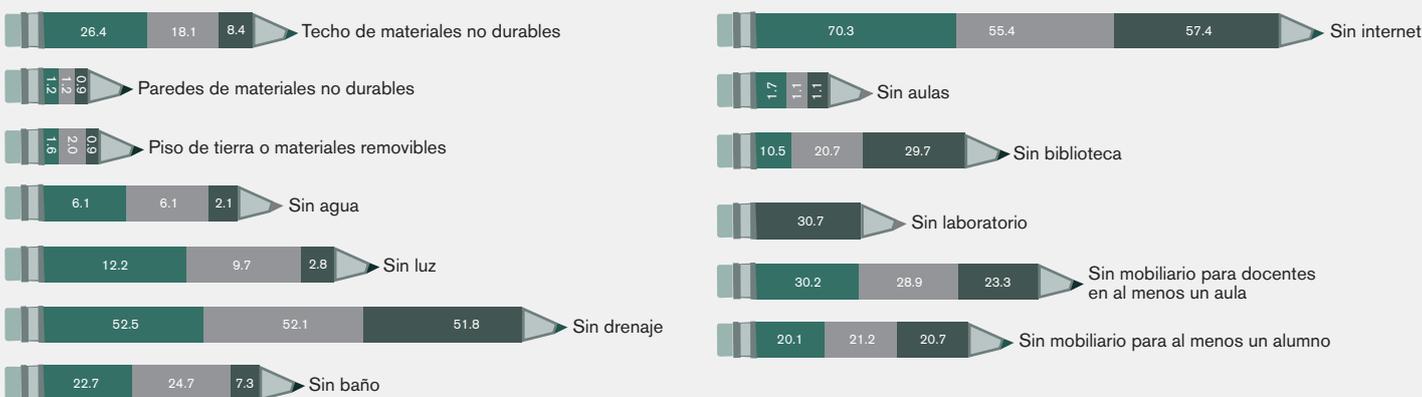
31% con lengua materna indígena.

48% reportó que su madre tenía estudios de secundaria o más.

67% señaló que su formación de licenciatura fue muy buena o buena; sin embargo,

68% tuvo un logro académico insuficiente en los exámenes generales de conocimientos.

Porcentaje de escuelas públicas con carencias o precariedades en infraestructura física educativa



INEE, cálculos con base en las Estadísticas continuas del formato 911 (inicio del ciclo escolar 2013-2014), SEP-DGPEE, y en el Cemabe 2013, INEGI-SEP.

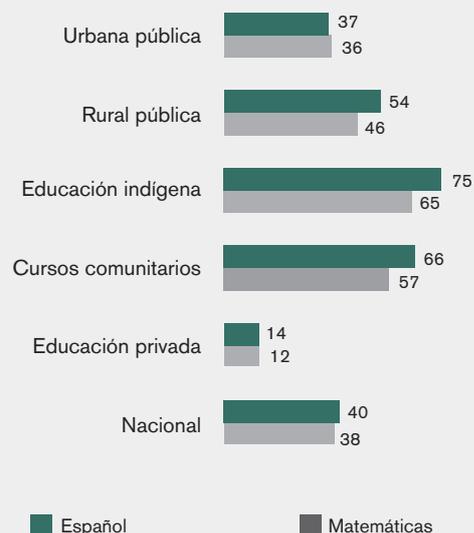
Características de los alumnos de 6° de primaria (2013)



Questionario de contexto para alumnos, anexo a los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale) para 6° de primaria (base de datos), INEE (2013).

Resultados

Porcentaje de estudiante de 6° de primaria (2013) con nivel por debajo del logro básico en los dominios de Español y Matemáticas, evaluados por EXCALE según estrato escolar.



INEE, cálculos con base en las Estadísticas continuas del formato 911 (inicio del ciclo escolar 2013-2014), SEP-DGPEE, y en el Cemabe 2013, INEGI-SEP.

Créditos

Autores: Héctor Robles (Dirección General para la Integración y Análisis de la Información del INEE), Adolfo del Río (UNICEF). **Dirección de Indicadores Educativos (DIE) del INEE:** Mónica Pérez, René Rojas, Verónica Medrano, Liliana García y Marisol de Paz. **Dirección de Desarrollos Estadísticos (DEE) del INEE:** Luis Degante. **Colaboradores: (DIE INEE):** Miguel Morales, Arturo Vera, Gabriela Guzmán, Cristina Mexicano, Graciela Vázquez, Zaira Retana, Eduardo Ángeles y Yoni Castillo. **Dirección Editorial del INEE:** Martha Alfaro y Alejandra Delgado.

Retos para el diseño de un sistema de indicadores educativos desde un enfoque de derechos¹

“La integración del enfoque de derechos en la evaluación educativa como marco para la revisión y actualización de un sistema de indicadores requiere identificar los derechos implicados, definir objetivos y responsabilidades”, dicen los autores, quienes desde el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación emprenden acciones para evaluar al Sistema Educativo Nacional, considerando en su marco el ejercicio pleno de los derechos humanos de todos los agentes educativos.

ADOLFO DEL RÍO MARTÍNEZ
Consultor del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF
adolfo delriomartinez@gmail.com

HÉCTOR VIRGILIO ROBLES VÁSQUEZ
Director General para la Integración y Análisis de Información del INEE
hrobles@inee.edu.mx

VERÓNICA MEDRANO CAMACHO
Subdirectora de Factores Asociados de la Dirección de Indicadores Educativos del INEE
vmedrano@inee.edu.mx

Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación del INEE

¹ Los puntos de vista expresados en este texto pertenecen a los autores y no necesariamente corresponden a los del INEE y de UNICEF.



Dos visiones de indicadores: Tomasevski y OREALC

Los indicadores desarrollados en el marco del derecho humano a la educación obligatoria de calidad (DHEOC), por un lado, deben tener pertinencia cultural y ser sensibles a los contextos de las personas, y, por el otro, considerar en su diseño no sólo la medición del ejercicio, sino también la minimización de efectos potencialmente negativos que pueden tener sobre los derechos.

Un diseño adecuado de un sistema de indicadores compatible con el enfoque de derechos implica reducir al máximo los posibles efectos adversos, y ser útil para emprender acciones que permitan un ejercicio más pleno de los derechos de los actores implicados: alumnos, padres de familia y docentes. Por ejemplo, supóngase que se promueve públicamente un indicador de escuelas con “altos” porcentajes de copia en alguna prueba censal. Aparte de la validez que puede tener este estadístico, el impacto de esta señalización puede derivar en efectos contraproducentes en los derechos de alumnos, docentes y directivos, que pueden ser víctimas de estigmatización y segregación.

El esfuerzo social educativo no sólo implica el derecho mismo a la educación, ya que éste es un derecho clave articulado al ejercicio de otros derechos sociales y políticos (Latapí, 2009) que requiere también el funcionamiento de otros derechos básicos como la no discriminación (Tomasevski, 2001) o la plena participación (OREALC/UNESCO, 2007). Por ello se consideran aquí dos enfoques que ayudan a definir qué derechos se encuentran en interacción con el derecho a la educación. El primero es el de las 4 A de Tomasevski, primera Relatora Especial del Derecho a la Educación ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El segundo es la propuesta de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OREALC/UNESCO), cuyo enfoque es compatible con el adoptado por el INEE.

El modelo de las 4 A habla de las dimensiones que debe contener el derecho a la educación, ligadas a derechos ubicados en orientaciones interrelacionadas: el derecho a la educación, los derechos en la educación y los derechos complementarios a la educación (Tomasevski, 2001), en el que

Los derechos compatibles con la educación se relacionan con las normativas sociales y de política necesarias para garantizar la permanencia, como la coherencia entre la edad legal mínima permitida para ingresar al mercado laboral y los años de educación obligatoria.

La primera, **disponibilidad** (*availability*), se refiere a la obligación de los gobiernos de proveer con suficiencia centros educativos y asignar recursos financieros al sistema educativo [...]

La segunda, **accesibilidad**, se relaciona con la eliminación de las barreras que excluyan a las personas del derecho a la educación [...]

La **adaptabilidad** [...] se refiere a la capacidad de flexibilidad de los sistemas educativos para acoger a todo tipo de alumnos y procurarles una enseñanza relevante, así como servicios especiales, que atiendan necesidades específicas a nivel grupal e individual. Los derechos compatibles con la educación se relacionan con las normativas sociales y de política necesarias para garantizar la permanencia, como la coherencia entre la edad legal mínima permitida para ingresar al mercado laboral y los años de educación obligatoria, la edad mínima para contraer matrimonio y la prohibición del servicio militar de menores de edad. [...]

Finalmente, la **aceptabilidad** se refiere a la valoración de alumnos y docentes sobre la capacidad de adaptación del sistema educativo para garantizar el derecho a la

diversidad, lo cual refiere a que el lenguaje de enseñanza sea el que el alumno requiere, y que la orientación y contenidos de la educación sean pertinentes.

Por otra parte, en el enfoque de la “Calidad de la educación para todos”, de la OREALC, las dimensiones de respeto a los derechos, así como las de eficacia y eficiencia, están relacionadas con el derecho a la educación. En el respeto a los derechos están contenidas la obligatoriedad y la gratuidad de la educación, ambas responsabilidades del Estado, y, finalmente, el derecho a la no discriminación, además de comprender la eliminación de barreras que limitan el acceso a la educación, considera las que obstaculizan la continuidad y permanencia en la escuela.

Así, **el derecho a la plena participación** se relaciona con el desarrollo de la capacidad de decidir sobre la propia vida y la relación con la comunidad, lo que requiere libertad de expresión. En la comunidad educativa esto implica que la toma de decisiones cuente con la participación de todos y constituye un mecanismo para el ejercicio de los derechos de los padres a intervenir en la educación de sus hijos, así como la participación de los mismos alumnos y docentes.

La **equidad**, además de conjugar los conceptos de igualdad en resultados y diferenciación de los procedimientos de acuerdo con las necesidades, es también un principio redistributivo para la asignación de recursos y ordenamiento de procesos escolares para asegurar que se alcancen los fines y metas sociales de la educación.

La **dimensión de equidad**, en este modelo, comprende, además de lo que respecta al acceso:

Equidad en los recursos y procesos educativos. Supone un trato diferenciado pero no discriminatorio para aquellos grupos y personas con necesidades diferentes a la mayoría (mayores recursos y mejores docentes para escuelas en comunidades marginadas, asegurar el derecho a aprender en la propia lengua, un calendario escolar flexible para las distintas subpoblaciones).

Equidad en los resultados. Implica que todos los alumnos desarrollen competencias para participar en la sociedad, así como el procurar otros aprendizajes que contemplen distintos contextos culturales, talentos, intereses y motivaciones.

La *Gaceta* me encanta. Sugiero reforzar los siguientes temas: 1) evaluación formativa de los docentes, alumnos y centros educativos; 2) conexión entre formación docente (currículo y metodología de enseñanza-aprendizaje) y realidad del trabajo cotidiano en las escuelas rurales y urbanas, y 3) importancia de evaluar a docentes, estudiantes y escuela como organización (sistema) inserta en un entorno local de rasgos específicos.

Dagmar Raczynski

Investigadora en Asesorías para el Desarrollo y profesora de la Pontificia Universidad de Chile

La relevancia y pertinencia son dimensiones que agrupan las categorías que tratan sobre la finalidad de la educación y qué tan significativa es para las personas. La relevancia refiere a la coherencia de los objetivos de la educación como proyecto político y social en un momento y espacio específicos, el diseño de su sistema educativo y sus logros —factores que determinan los modos de enseñanza y evaluación—, y la pertinencia, a la relación de los alumnos con los aprendizajes adquiridos y su medio, el contexto sociocultural y sus necesidades actuales y futuras, donde el mediador de esa relación es el docente. Por último, la **eficacia** y la **eficiencia** son competencias que el Estado debe imprimir en el sistema educativo. La **eficacia** es la medida en que se cumplen los objetivos educativos por parte de los sistemas; mientras que la **eficiencia** en la utilización de los recursos públicos es una responsabilidad derivada del esfuerzo de la comunidad para la provisión y manejo de los recursos de la educación pública.

Sistema de indicadores del INEE

Una de las tareas del INEE, desde su creación en 2002, ha sido desarrollar y mantener un sistema de indicadores que sirva para “valorar en forma objetiva la calidad del Sistema

Educativo Nacional (SEN) en lo concerniente a la educación básica y media superior” (DOF, 8 de agosto de 2002). En respuesta, en 2003 inició la publicación del anuario *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*, a cargo de la Dirección de Indicadores Educativos (DIE) del Instituto. Actualmente, el desarrollo, actualización y publicación del sistema de indicadores educativos está contemplado también en la normatividad del INEE. Dichas tareas están a cargo de la Dirección General para la Integración y Análisis de Información (DGIAI), en específico, de la DIE y la Dirección de Desarrollos Estadísticos.

Los sistemas de indicadores pretenden proveer información relevante sobre algún tema o sector mediante la elaboración de una imagen de conjunto que muestra la complejidad de los fenómenos, señala rutas de mejora y necesidades por atender. Los indicadores deben estar —tanto conceptualmente como en términos de su importancia, pertinencia y capacidad para señalar rutas— sólidamente sustentados. Dada la complejidad del fenómeno educativo nacional no bastan indicadores aislados, es necesario un verdadero sistema basado en modelos de evaluación y de funcionamiento del SEN (INEE, 2007:69). Entre mayor sea la comprensión del fenómeno, mejorará la definición y selección de los indicadores, así como la satisfacción de las demandas de información para evaluar, planificar y rendir cuentas.

Si bien los indicadores son medidas estadísticas sobre aspectos del SEN que sirven para diagnosticar, monitorear, comparar y analizar tendencias, éstas no son estadísticas neutrales. A través de ellos se busca dar cuenta de una parte de la realidad social (Morduchowicz, 2006; INEE, 2007) y llamar la atención sobre aspectos clave o problemáticas importantes de los sistemas educativos y sus instituciones. Estas funciones hacen que adquieran relevancia en el ámbito político y puedan convertirse en guía para dirigir los esfuerzos. Una forma de sustentar su selección es la construcción de marcos conceptuales y referenciales que den sentido a los datos mediante “un constructo cultural y de significado social que se asocia” a ellos (Quiroga, 2001: 114).



El enfoque de derechos añade a esta perspectiva la necesidad de tomar en cuenta sus impactos en los alumnos, docentes y directivos.

Dado que un sistema de indicadores refleja el grado de madurez de la institución que lo construye —por la calidad de las decisiones involucradas con respecto a la calidad de la información utilizada y la prudencia y sensatez de su uso (INFOACES, 2012:30)—, la metodología para su construcción requiere trabajo de equipos interdisciplinarios en su seguimiento, revisión y reformulación, y del conocimiento de la percepción de los usuarios.

Puesto que los sistemas de indicadores educativos son entes dinámicos, un enfoque de derechos en su diseño requiere anticipar ciertos riesgos, como los posibles abusos por parte de los usuarios potenciales, sobre todo por otros agentes del Estado.

Otro riesgo posible es el de estigmatizar la labor de ciertos actores. Si bien es cierto que los indicadores con enfoque de derechos, especialmente los relacionados con el ejercicio de los derechos humanos, son de mejor calidad cuando identifican a los actores decisivos, estatales y no estatales, que influyen en la realización de los derechos a los que está ligado el indicador (ACNUDH, 2012), se corre el riesgo de que

el indicador conduzca a culpabilizar a los actores colectivos de carencias y obstáculos en la realización del derecho a la educación, diluyendo responsabilidades individuales y estigmatizando a todos los miembros de un grupo.

Por todo esto, para que el diseño del sistema de indicadores educativos sea efectivo en señalar carencias, metas y el sentido de las acciones que han de emprenderse, debe tomar en cuenta que el sistema educativo, sus actores y agencias no son capaces por sí mismos de abatir todas las carencias ni de implementar todas las condiciones necesarias para el ejercicio pleno del derecho a la educación.

La garantía del derecho a la educación corresponde a la sociedad en su conjunto, con el Estado en un papel central. Sin embargo, en su actuar el Estado corre el riesgo de enfrentar problemas de coordinación, puesto que por su diversificación, complejidad y especialización no todas las instancias gubernamentales están en comunicación. El riesgo latente es que las políticas que pretendan impactar la realización de un derecho humano, como la educación, se implementen en detrimento de los derechos de otros sujetos. Si una medida pretende el mejoramiento de un derecho, es inadmisibles que atente contra el disfrute de cualquier otro. Este caso alude, por lo tanto, a un problema de diseño e implementación.



Conozca el Banco de Datos de Indicadores Educativos del INEE: <http://goo.gl/DE7VoE>

No hay que olvidar que el objetivo principal de aplicar un enfoque de derechos al diseño de un sistema de indicadores educativos es que las políticas y acciones que evalúa en la materia incorporen el mismo enfoque o lo refuercen, en concordancia con los objetivos que se propone el reconocimiento constitucional del derecho humano a una educación de calidad, sin atentar contra la realización de otros derechos. Ante todo, es fundamental que el cambio de dirección de una política se lleve a cabo sin sobrepasar los derechos de los distintos actores implicados. €

Referencias

- ACNUDH (2012). *Indicadores de derechos humanos*. Nueva York: ONU. Recuperado el 27 de agosto de 2015 de <http://goo.gl/5ylbRt>
- Diario Oficial de la Federación (2008). *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Disponible en <http://bit.ly/1Vxjo4B>
- INEE (2007). *Propuesta y experiencias para desarrollar un sistema nacional de indicadores educativos*. México: INEE. Disponible en <http://goo.gl/67J61>
- Latapi, P. (2009). *El Derecho a la Educación: Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa*, en Revista Mexicana de Investigación Educativa (14, 40), 255-287.
- Morduchowicz, A. (2006). *Los indicadores educativos y las dimensiones que los integran*. Buenos Aires: IIEP-UNESCO. Recuperado el 13 de febrero de 2014 de <http://goo.gl/g5bDDD>
- OREALC/UNESCO (2007). *Educación de calidad para todos. Un asunto de derechos humanos*. Santiago, Chile. Recuperado el 27 de mayo de 2015 de <http://goo.gl/pkKrWQ>
- Tomasevski, K. (2001). *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable* (Primer No. 3). Estocolmo. Recuperado el 3 de junio de 2015 de <http://goo.gl/8u39Lk>



¿Por qué una evaluación educativa desde la perspectiva de derechos? Siete puntos para la discusión

El presente texto sostiene que la evaluación educativa a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación debe hacerse desde una perspectiva de derechos porque así se desprende claramente de lo dispuesto en el artículo 3° de la Carta Magna: no es una elección caprichosa, sino el cumplimiento de un mandato constitucional.

JOSÉ LUIS GUTIÉRREZ ESPÍNDOLA

Director de Promoción del Uso de las Evaluaciones

Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación del INEE

jgutierrez@inee.edu.mx

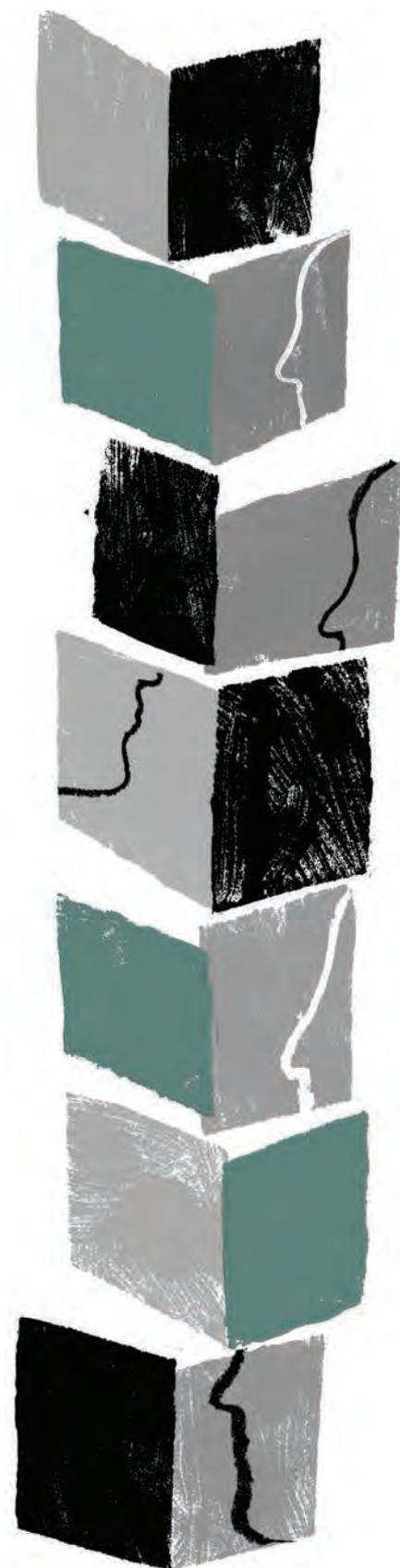
Los principios de legitimidad en las democracias

El advenimiento de la democracia supuso la irrupción histórica de un nuevo principio de legitimidad estatal:¹ sólo es legítimo el poder político que emana de la voluntad popular. Éste sigue siendo el principio por excelencia en estos regímenes. Sin embargo, no es su única fuente. Las democracias también pueden conceptualizarse como sistemas de derechos y libertades porque éstos son sus fines últimos. De este modo, después del fin de la Segunda Guerra Mundial y la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se ha venido extendiendo la convicción de que la legitimidad

estatal se asienta, asimismo, en los derechos fundamentales de las personas.²

Los derechos humanos son normas universales que se sustentan en el principio de que todas las personas sin excepción, por el solo hecho de serlo, poseen igual dignidad y son titulares de derechos cuyo cumplimiento es imprescindible para que puedan alcanzar un desarrollo integral y una vida digna.

Los derechos humanos están consagrados en los numerosos tratados en la materia que se han formulado en el marco de la comunidad de Naciones Unidas. Figuran además en las constituciones políticas de numerosos países, no como un componente



La transparencia es una clave de la democracia que sirve para que la ciudadanía cuente con bases sólidas para valorar en qué medida los gobernantes cumplen el mandato constitucional, en cuyo centro se halla la tutela de los derechos fundamentales de las personas.

más, sino como el eje alrededor del cual se diseña, estructura y adquiere sentido la institucionalidad política del régimen democrático.

Los derechos fundamentales, eje de la organización del Estado mexicano

En México, a raíz de la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, éstos se han convertido en el pilar de nuestra arquitectura constitucional y constituyen la fuente primaria de legitimidad del Estado. Si a esto se suma que, conforme al artículo 1° constitucional, la obligación primera de la autoridad política

es tutelarlos adecuadamente, entonces debe asumirse que el discurso de los derechos humanos no es la simple retórica de la corrección política, sino el paradigma en el que se asienta la legitimidad democrática y en el que se juega la posibilidad de que todas las personas tengan una vida digna.

Evaluación de la gestión de gobierno desde una perspectiva de derechos

Con el fin de asegurar el cabal cumplimiento de los derechos humanos, los tratados internacionales en la materia y las constituciones los dotan de diversas garantías. Carbonell y Salazar han escrito que “En el mundo contemporáneo, si un observador se propone determinar el grado de desarrollo humano de una sociedad determinada, deberá centrar su atención en el nivel de garantía efectiva que las autoridades ofrecen a los derechos fundamentales” (2012:IX). Ello significa que en las democracias constitucionales el referente esencial para determinar el grado en que la gestión de gobierno contribuye al desarrollo humano no puede ser otro que el de evaluar si los derechos fundamentales efectivamente se satisfacen, de qué manera y en qué grado.

La evaluación de la gestión de gobierno, concebida desde una perspectiva de derechos, es una pieza estratégica de la institucionalidad diseñada para transparentar el ejercicio del poder político y ponerlo bajo el escrutinio y control de los ciudadanos, depositarios últimos de la soberanía. La transparencia es una institución clave de la democracia que sirve para que: *a)* los gobernantes respondan por lo que hacen o dejan de hacer; *b)* sus acciones se mantengan dentro de la esfera

de la legalidad; y *c)* la ciudadanía cuente con bases sólidas para valorar en qué medida los gobernantes cumplen el mandato constitucional, en cuyo centro, vale reiterarlo, se halla la tutela de los derechos fundamentales de las personas.

La evaluación de la educación como garantía del derecho

En este contexto, la evaluación de la educación sólo puede entenderse como evaluación del nivel de cumplimiento del derecho a la educación. Los tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte y la propia Constitución Política conciben a la educación como un derecho fundamental de todas las personas, que tiene como contrapartida un conjunto de obligaciones estatales precisas. Estas obligaciones están resumidas en el párrafo tercero del artículo 3° constitucional: “El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

En consonancia con lo anterior, el numeral IX del artículo 3° establece que para garantizar la prestación de servicios de calidad se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, cuya coordinación recae en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), organismo público autónomo al que le corresponde evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación básica y media superior. A la luz de lo que prescriben los párra-

fos primero y tercero, esta disposición significa que corresponde al INEE evaluar si la acción del Estado garantiza la calidad en la educación obligatoria de forma que se asegure “el máximo logro de aprendizaje de los educandos”. La referencia al Instituto y a sus atribuciones en el propio artículo 3° constitucional no deja lugar a dudas sobre la intención del Constituyente Permanente de hacer de la evaluación una garantía de la prestación de servicios educativos de calidad, es decir, una garantía del derecho mismo.

No es menor el hecho de que el Constituyente Permanente le encargue dicha tarea a un órgano al que, al mismo tiempo, le confiere estatuto de autonomía. El propósito es asegurar que la evaluación de la educación no quede a cargo del titular de la obligación (el Poder Ejecutivo), lo que pondría en riesgo la imparcialidad de la tarea y restaría credibilidad y confianza a los resultados.

En suma, la evaluación educativa puede hacerse desde distintas plataformas políticas, teóricas y metodológicas, pero la que está a cargo del Instituto debe llevarse a cabo desde una perspectiva de derechos, porque así lo mandata la Constitución. Los innegables desafíos metodológicos y técnicos que esto implica no pueden invocarse como argumentos para declinar este mandato y optar por otra perspectiva.

La justiciabilidad de los derechos sociales

La perspectiva de derechos aplicada a derechos sociales como el de la educación enfrenta, sin embargo, varias objeciones. La principal es la que argumenta que las disposiciones constitucionales que los establecen son

normas programáticas que no otorgan derechos en el sentido estricto del término y, en consecuencia, no resultan justiciables, a diferencia de los derechos civiles y políticos.

Esa oposición entre derechos civiles y políticos, por un lado, y derechos económicos, sociales y culturales, por el otro, es “notoriamente endeble” (Abramovich y Curtis, 2006:56). Todos los derechos fundamentales suponen diferentes niveles de obligaciones estatales, que son de cuatro tipos: de respeto (implican la no injerencia estatal), de protección (consisten en impedir que terceros obstruyan el ejercicio del derecho), de aseguramiento (aseguran el ejercicio para el titular del derecho cuando éste no puede hacerlo por sí mismo) y de promoción (desarrollan condiciones para su ejercicio por parte de los titulares).

Es verdad que en materia de derechos sociales los poderes encargados de cumplir con las obligaciones correspondientes son básicamente el Ejecutivo y el Legislativo. El Poder Judicial tiene un papel subsidiario: se activa sólo cuando los otros incumplen con las obligaciones a su cargo (Abramovich y Curtis, 2006:60).

Pero lo anterior no significa que los titulares de derechos sociales no puedan hacer reclamaciones ante instancias jurisdiccionales en caso de incumplimiento de alguna de las obligaciones estatales. En diversos casos existe la posibilidad de exigir la actuación judicial. Por ejemplo, cuando se limite el acceso a la educación con base en razones de sexo, nacionalidad, origen étnico, discapacidad, preferencia sexual, condición de salud u otro factor discriminatorio.

La evaluación educativa puede hacerse desde distintas plataformas políticas, teóricas y metodológicas, pero la que está a cargo del Instituto debe llevarse a cabo desde una perspectiva de derechos, porque así lo mandata la Constitución.

La mayor objeción a la justiciabilidad del derecho a la educación es que la actuación judicial poco puede hacer frente a incumplimientos de obligaciones estatales que, para concretarse, requieren provisión de fondos. Lo cierto es que aun en los casos en los que la sentencia de un juez no resulte directamente ejecutable en virtud de que la autoridad demandada requiera fondos públicos para acatarla, la actuación judicial sirve para hacer patente el incumplimiento del Estado respecto a sus obligaciones en materia de derechos sociales. Ello tiene el valor de hacer que la autoridad enfrente la

correspondiente responsabilidad política (*cf.* Abramovich y Courtis, 2006:64-65).

La definición del contenido y alcances del derecho a la educación

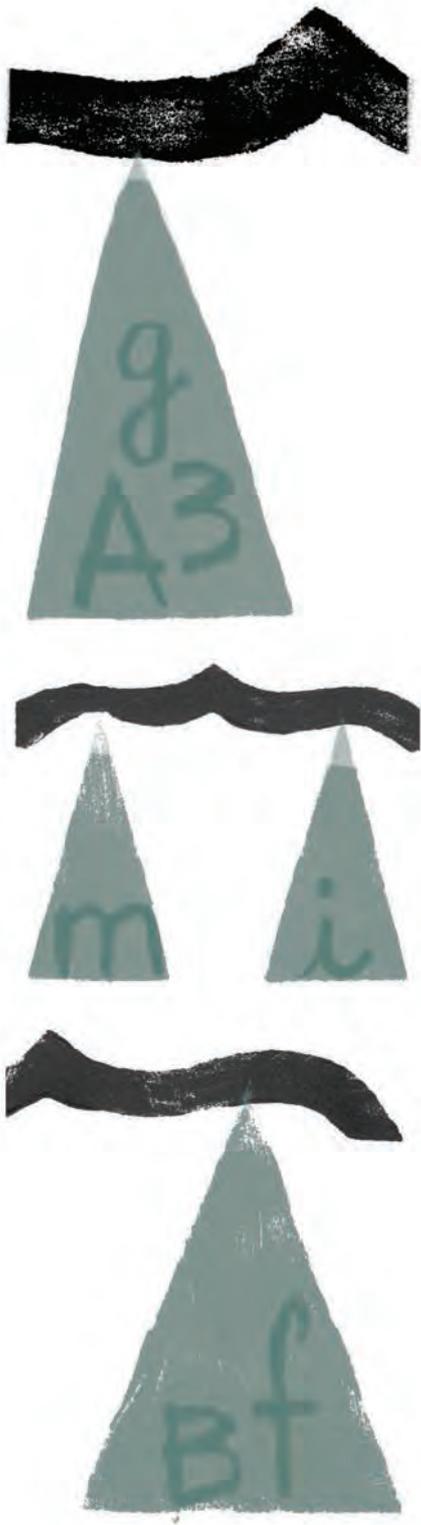
Otra objeción que se esgrime para sostener la presunta imposibilidad de hacer justiciables derechos sociales como el de la educación es que no es clara la medida exacta de las obligaciones a cargo del Estado y, por tanto, es imposible determinar si éste ha incumplido o no. Este reparo también es infundado. Por lo general, el texto constitucional establece el derecho, y la legislación secundaria se encarga de puntualizar su contenido. En el caso mexicano, el propio artículo 3° constitucional desarrolla ampliamente el contenido del derecho a la educación, mientras que la legislación reglamentaria (Ley General de Educación, Ley del INEE y Ley del Servicio Profesional Docente) detalla su sentido y alcances.

Además, hay que atender lo que dicen los tratados internacionales en la materia suscritos y ratificados por el Estado mexicano (en especial la Convención sobre los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC), así como las Observaciones Generales elaboradas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), que tienen el explícito propósito de precisar el contenido y alcances de los derechos incluidos en el referido Pacto.³

Parte sustantiva del esfuerzo del CDESC ha sido definir el contenido básico del derecho, cuyo cumplimiento constituye una obligación incondicio-

nal de los Estados que forman parte del Pacto. Los Estados sólo pueden atribuir el incumplimiento de las obligaciones mínimas a la falta de recursos disponibles “si logran demostrar que han realizado todo el esfuerzo a su alcance para utilizar la totalidad de los recursos que están a su disposición en pos de satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas” (Abramovich y Courtis, 2004:33). Sin embargo, incluso en periodos de crisis o recesión económica, el Estado debe proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad: “No sólo existe un mínimo esencial de protección de cada uno de los derechos, sino un sector de la población que representa el mínimo de ciudadanos que debe recibir, aun durante la crisis, la protección del Estado en relación a sus derechos económicos y sociales” (*ibid.*:35).

Ahora bien, sobre el contenido mínimo se van añadiendo otras capas que amplían los alcances del derecho en cumplimiento del principio de progresividad, que en el caso mexicano está contenido en el párrafo tercero del artículo 1° constitucional.⁴ La obligación estatal mínima a este respecto es la prohibición de reducir los niveles de protección alcanzados en los derechos vigentes. Cualquier medida adoptada por un Estado que empeore la situación de los DESC debe ser justificada pero, conforme a sus disposiciones, “el Estado no puede utilizar argumentos generales de política pública, disciplina fiscal o referirse a otros logros financieros o económicos, sino que debe señalar concretamente qué otros derechos previstos en el pacto [...] se vieron favorecidos por la medida” (Abramovich y Courtis, 2004:38-39). Lo dicho hasta aquí acredita que el de-



recho a la educación no es un simple enunciado programático cuya realización depende de los recursos que el Estado argumente tener disponibles. Aceptar esto último y dejar a la discrecionalidad del poder político objetivos, metas, formas y plazos implicaría vaciar de sentido el derecho.

La evaluación que se requiere para garantizar el derecho a la educación

Para contribuir a garantizar el derecho a la educación, la evaluación debe dar la máxima publicidad a sus resultados y procurar que sus hallazgos y conclusiones permitan a los actores educativos, pero muy especialmente a las autoridades responsables, no sólo identificar los déficits en el cumplimiento del derecho, sino desplegar medidas para subsanarlos. De ahí la centralidad de la tarea de divulgación y promoción del uso de resultados.

Pero, en el caso mexicano, la Ley del INEE le da al Instituto un instrumento adicional que completa el círculo de la garantía del derecho: la emisión de directrices,⁵ que buscan orientar la formulación de las políticas públicas en la materia de modo que la autoridad responsable atienda los déficits en el cumplimiento del derecho detectados en el trabajo de evaluación. Dado que las directrices no tienen carácter vinculante y que aun mediando el diálogo y la consulta la autoridad puede no atenderlas, su impacto depende de dos aspectos clave: *a)* que estén fundadas en valoraciones y análisis muy sólidos, y cuiden el elemento de la factibilidad, con el fin de que no sea éste el motivo invocado por la autoridad para no atenderlas; y *b)* que estén dotadas de

una doble fuerza: la de la autoridad moral de la institución que las emite, fundada en su carácter autónomo, su pericia técnica y su prestigio social, y la de una opinión pública que eficazmente interpelada pueda crear un contexto de exigencia política sobre las autoridades responsables para que respondan positivamente y redirijan su acción al mejor cumplimiento del derecho. €

- 1 La legitimidad es el atributo del Estado que consiste en la existencia, en una parte relevante de la comunidad política, de un grado de consenso tal que asegure la obediencia a la autoridad vigente sin que sea necesario recurrir a la fuerza, salvo en casos marginales.
- 2 Si la legitimidad del Estado reside en el reconocimiento de un conjunto de derechos que imponen límites y vínculos al poder político, ello entraña que la legitimidad “de las políticas públicas depende de que ofrezcan garantía efectiva a esos bienes jurídicos fundamentales” (Carbonell y Salazar, 2012:IX).
- 3 El CDESC es el órgano de Naciones Unidas constituido por expertos independientes que supervisan el cumplimiento del PIDESC. Las observaciones del CDESC sobre el contenido del Pacto se convierten en la interpretación oficial sobre su significado y alcances.
- 4 Este principio, vale recordar, establece la obligación del Estado de generar en cada momento histórico una mayor y mejor protección y garantía de los derechos humanos, de forma que siempre estén en constante evolución y nunca en retroceso.
- 5 Artículo 47: el Instituto “emitirá directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social”.

Referencias

Abramovich, V. y Courtis, C. (2006). Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. En Abramovich, V., Añón, M. y Courtis C. (comps.). *Derechos sociales. Instrucciones de uso*. México: Fontamara, pp. 55-78.

Abramovich, V. y Courtis, C. (2004). La interpretación de los tratados internacionales de derechos humanos por los órganos internos. El caso de las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En Cantón, O. y Corcuera, S. (coords.). *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*. México: Porrúa/Universidad Iberoamericana, pp. 15-48.

Carbonell, M. y Salazar, P. (coords.) (2012). *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*. México: Porrúa/UNAM, 449 pp.

DOF (2015, 10 de julio). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 26, 27 y 28 de julio de 2015 de <http://goo.gl/fVGWG2>

INEE (2013). *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

La *Gaceta* permite conocer las perspectivas internacional, nacional y local sobre la evaluación. En ese sentido, sería importante incluir la opinión de supervisores, directores y docentes sobre el proceso de evaluación que se está implementando en el marco de la Reforma Educativa, o sus aspectos positivos y áreas de mejora. También publicar estudios preliminares sobre el impacto de las decisiones de evaluación en la calidad del servicio educativo.

Irma Hernández Martínez

Coordinadora de los Consejos Pedagógicos de la Secretaría de Educación de San Luis Potosí

La bilateralidad como clave del derecho a la educación

Las reformas constitucionales de 2011 y 2013 introdujeron cambios trascendentales al Sistema Educativo Nacional (SEN). La evaluación de la educación deja de ser una actividad desarrollada principalmente en el interior del Poder Ejecutivo para adquirir el carácter de garantía del Estado, con el fin de verificar el cumplimiento del derecho a la educación de calidad. ¿Cuáles son las implicaciones, tanto para los titulares de derechos como para los titulares de obligaciones, en este cambio de visión?

MARIANELA NÚÑEZ BARBOZA

Directora de área, Junta de Gobierno del INEE

mnunez@inee.edu.mx

La perspectiva de derechos humanos: Reforma Constitucional de 2011

El 10 de junio de 2011 se publicó la Reforma Constitucional de Derechos Humanos, que modificó el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y se adhirió a la denominación de *persona* y al pleno reconocimiento de su condición de *sujeto de derecho*, tanto interna como internacional, por lo que el Estado mexicano tiene responsabilidad por sus actos y omisiones, lo que abre la posibilidad de acceso directo a la justicia internacional (Cançado, 2007). Asimismo, la reforma incorpora el goce de los derechos humanos —y sus garantías de protección— recogidos en los tratados internacionales reconocidos por México; menciona de manera explícita las obligaciones generales del Estado en la materia —promover, respetar, proteger y garantizar los derechos—, e instala el principio *pro*



personae, que favorece la interpretación más amplia de las normas nacionales e internacionales (Cámara de Diputados, 2014). Esta modificación tiene por lo menos dos implicaciones clave: al derecho a la educación le son aplicables las disposiciones del marco general de los derechos humanos y las de los tratados internacionales que México haya ratificado.

La Reforma Constitucional de 2013

Al panorama anterior se suma la reforma de 2013. El artículo 3° constitucional nos colocó ante un escenario que incluye por lo menos cinco asuntos clave relacionados con la evaluación de la educación, a saber: *a)* la calidad como uno de los criterios fundamentales de la educación explicitados en el texto constitucional, la cual se convierte en una condición exigible;¹ *b)* la designación de la evaluación (específicamente la educativa) como una función del Estado (no del ejecutivo o legislativo) para garantizar la búsqueda y el logro de dicha educación de calidad;² *c)* la creación de un mecanismo para ejecutar esta función: el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE),³ que articula los esfuerzos que se den dentro del Sistema Educativo Nacional (SEN), en los distintos órdenes de gobierno; *d)* la designación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) —ahora organismo público autónomo— como coordinador del SNEE, con atribuciones para diseñar y efectuar pruebas del SEN, y regular las funciones de evaluación que ejecuten autoridades educativas federales y locales en sus ámbitos de competencia; y *e)* la creación de un instrumento jurídico destinado a generar el ansiado vínculo efectivo entre los resultados de la evaluación educativa y las mejoras del SEN: las directrices del INEE, “que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y la equidad”.⁴

En ese contexto de imperativos legales tendremos que juzgar el mérito o valor de nuestro objeto de análisis —el SEN— en relación con determinar el grado de cumplimiento o no del derecho a la educación, tanto en sus contenidos específicos como en su espectro más amplio de derecho humano.

De la unilateralidad del prestador de servicios a la bilateralidad del derecho

El contexto posterior a las reformas contrasta con las formas tradicionales de concepción y operación, que solían ser unilaterales y sustentaban sus diagnósticos y soluciones en la concepción de problemas, necesidades, demanda/oferta,

vulnerabilidades/capacidades o prioridades, y no en la persona como titular de derechos.⁵

El giro drástico a esta concepción proviene de lo que se denomina la *bilateralidad del derecho*: “las normas jurídicas son bilaterales porque imponen deberes correlativos de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones (esquema 1). Es decir, frente al *jurídicamente obligado* encontramos siempre a *otra persona*, facultada para reclamarle la observancia de lo prescrito” (García Máynez, 2000). Esto significa que se aúna el concepto de *justiciabilidad* a la existencia de titulares de derechos —los niños, niñas y adolescentes mexicanos en primera instancia y, por supuesto, todas las personas— y titulares de obligaciones —el Estado, junto con los sujetos que son corresponsables del cumplimiento de la obligación: los padres y madres de familia, los maestros y los representantes de organizaciones sociales, entre otros—.

Esquema 1. Bilateralidad del derecho



Fuente: Elaboración propia con base en García Máynez (2010).

Si tenemos en cuenta las dos reformas constitucionales mencionadas, las fuentes del derecho que le dan contenidos específicos a la materia del derecho a la educación en México son dos: *a)* el artículo 3° constitucional —y su legislación reglamentaria—; y *b)* las características derivadas de las Observaciones Generales (específicamente la 13) dictadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1999, mismas que equivalen a la jurisprudencia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, al cual México se adhiere en 1981, y que formaliza las 4 A del derecho a la educación de Katarina Tomasevski: asequibilidad o disponibilidad (*availability*), accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.⁶

A manera de conclusión

Hoy no puede concebirse en México un Estado que desarrolle políticas educativas sin pensar en su relación y obligación frente al cumplimiento del derecho a la educación de calidad con equidad para todos. Son muchos los actores que toman parte activa con base en las reformas recientes, por obligación constitucional y moral, para garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes tengan acceso a una educación que les permita desarrollar integralmente todas sus capacidades y, sobre todo, acceder a una vida digna y a muchos otros derechos.

El *sujeto de derechos* (el alumno, por ejemplo) y el *sujeto obligado* (el Estado) entran en una dinámica de exigir y asegurar garantías (esquema 2). Así, los ciudadanos no son más beneficiarios, usuarios o clientes de los servicios públicos, sino seres humanos con derechos que el Estado debe hacer cumplir y obligaciones frente a las cuales éste debe actuar en un contexto de garantía de derechos humanos que posibilite su desarrollo, así como el de su pueblo, y la paz social.

Al preguntarse cuál es el camino más adecuado hacia el cumplimiento de una verdadera educación de calidad con equidad, debe recordarse que:

Esquema 2. Derecho a la educación en México: marco jurídico nacional e internacional

<p>Sujeto de derecho: "Todas las personas" gozan de los derechos humanos (art. 1° CPEUM), "todo individuo" (art. 3° CPEUM): Tiene derecho a recibir una educación que para el sujeto sea disponible, accesible, aceptable y adaptable.</p>	<p>La materia del derecho: Asume los contenidos del marco jurídico nacional (art. 3° CPEUM), e internacional (características del derecho a la educación, CDESC, Obs. Gral. 13 numeral 6): Disponibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad.</p>	<p>Sujeto obligado: El Estado "todas sus autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos" (art. 1° CPEUM), con los contenidos específicos de las obligaciones del derecho a la educación (art. 3° CPEUM) y el marco jurídico internacional (brindar servicios educativos que sean disponibles, accesibles, aceptables y adaptables a los sujetos de derecho).</p>
---	---	--

Fuente: Elaboración propia.

Asistimos en la actualidad a una tendencia creciente a aplicar el llamado "enfoque basado en derechos humanos". Esta orientación parte de la consideración de que la pobreza no es tanto una cuestión de falta de recursos sino, sobre todo, de falta de derechos [y] encierra un gran potencial para promover el desarrollo de las sociedades (Gómez, Pavón, y Sainz, 2013).

No puede, por tanto, olvidarse este enfoque durante el diseño de la evaluación de políticas o programas educativos, ni al desarrollar la del docente, ni mucho menos la del logro educativo de los estudiantes. Desde esta perspectiva, ¿qué toca a cada actor del SNEE y cómo puede generarse sinergia entre los sistemas educativos estatales y el federal para trabajar juntos? ¿Cuáles son los esquemas más adecuados para que la comunicación entre la sociedad civil y el Estado permita allanar el camino rumbo a la garantía del derecho a la educación? ¿Cómo vincular la Política Nacional



de Evaluación Educativa (PNEE) con el quehacer diario para evaluar con una perspectiva de derechos? ¿Cómo comenzar a pensar justamente en el *otro*?

En conclusión, una evaluación de la educación que tenga como fundamento el enfoque de derechos humanos y el derecho a la educación debe tomar en consideración los elementos y fuentes que hemos mencionado.

Sin embargo, cabe aquí una advertencia al lector: el enfoque de derechos tiene entre sus ventajas la de colocar a las personas en el centro, y lo hace con base en una norma mínima que es igual y, “en teoría”, conocida por todos —porque se encuentra consignada en la ley—; pero hay una gran distancia entre su concepción doctrinaria y su aplicación práctica (en educación y en cualquier otra materia), tanto por las dificultades que en la práctica reviste el proceso de que los sujetos de derecho se hagan conscientes y plenamente efectivos en el ejercicio de su condición, como por las dificultades que reviste darle contenidos específicos,

operacionales, observables y medibles por parte de los sujetos obligados —las autoridades que ejercen el poder del Estado— y por el resto de la sociedad; en especial por parte de los actores que son corresponsables del cumplimiento del derecho a la educación. €

- 1 Bracho, G., T. y Zorrilla F. M. (2005). *Perspectiva de un gran reto en Reforma Educativa: Marco Normativo* (Pp. 15-38). México. Comisión de Educación y Servicios Educativos LXII Legislatura, Cámara de Diputados. INEE-Congreso de la Unión. Edición Conmemorativa 2015.
- 2 “II. El criterio que orientará a esa educación [...] d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”. CPEUM. Art. 3°, párrafo sexto, inciso d).
- 3 “El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”. CPEUM. Art. 3°, párrafo tercero.
- 4 “Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el SNEE”. CPEUM. Art. 3°, numeral IX.
- 5 Cfr. Gómez, M., Pavón, D. y Sainz, H. (2003).
- 6 Se sugiere acudir a Gómez, M., Pavón, D. y Sainz, H. (2013), *El enfoque basado en derechos humanos en los programas y proyectos de desarrollo*. España: Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo/Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación: <http://goo.gl/NPE8h1>
- 7 El derecho a una educación de calidad. Informe 2014. INEE.

Referencias

- Cançado, A. (2007). *Derecho internacional de los derechos humanos: esencia y trascendencia. Votos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1991-2006)*. México: Porrúa/Universidad Iberoamericana, p. 34.
- Cámara de Diputados. LXII Legislatura. (2014). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Texto vigente [con historia de modificaciones por cada artículo], p. 42.
- García Máynez, E. (2010). *Introducción al estudio del derecho*. México: Porrúa, p. 15.
- Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999). *Observaciones generales 13: El derecho a la educación* (artículo 13°): <http://goo.gl/LMG3pN>
- Gómez-Galán, M., Pavón Piscitello, D. y Sainz Ollero, H. (2013). *El enfoque basado en derechos humanos en los programas y proyectos de desarrollo*. CIDEAL. <http://goo.gl/h1VF15>
- Gómez, M., Pavón, D. y Sainz, H. (2013). *El enfoque basado en derechos humanos en los programas y proyectos de desarrollo*. Madrid: Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo/CIDEAL. <http://goo.gl/NPE8h1>



Directrices del INEE: instrumentos para orientar la toma de decisiones de política educativa

El objetivo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) es contribuir a garantizar el derecho a una educación de calidad para todos. En razón de ello, y como una de sus principales atribuciones, el pasado 8 de septiembre emitió sus primeras cuatro directrices, orientadas a mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica.

Esta atribución representa una innovación en el ámbito nacional e internacional y se señala en la fracción IX del artículo 3° constitucional, que reconoce al INEE como autoridad

en materia de evaluación, con el mandato de: *Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.*

Las directrices buscan ser el puente que conecte la evaluación con la mejora educativa. En este sentido, son recomendaciones que buscan orientar la toma de decisiones en materia de política educativa. ¿Para qué se emiten? ¿Cuáles son sus prioridades estratégicas? ¿A quiénes van

La ruta de las directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de EB



dirigidas? ¿Cuál es su ámbito de alcance? ¿Qué se espera de la autoridad educativa? ¿Qué le toca hacer al INEE una vez emitidas?

Directrices para mejorar la formación inicial de docentes

¿Para qué?: Los objetivos de estas primeras cuatro directrices son dos: 1. Contribuir a que las autoridades educativas tomen decisiones para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica (EB) del país. 2. Generar nuevas dinámicas de trabajo académico, social e institucional, para que la formación inicial de docentes se convierta en una prioridad de la política educativa nacional y genere el reconocimiento social de la profesión docente.

¿Cuáles son sus prioridades estratégicas?: En aras de avanzar en una visión sistémica y de amplios efectos multiplicadores para la mejora, las directrices emitidas se fundamentan en: 1. El papel protagónico de los académicos. 2.

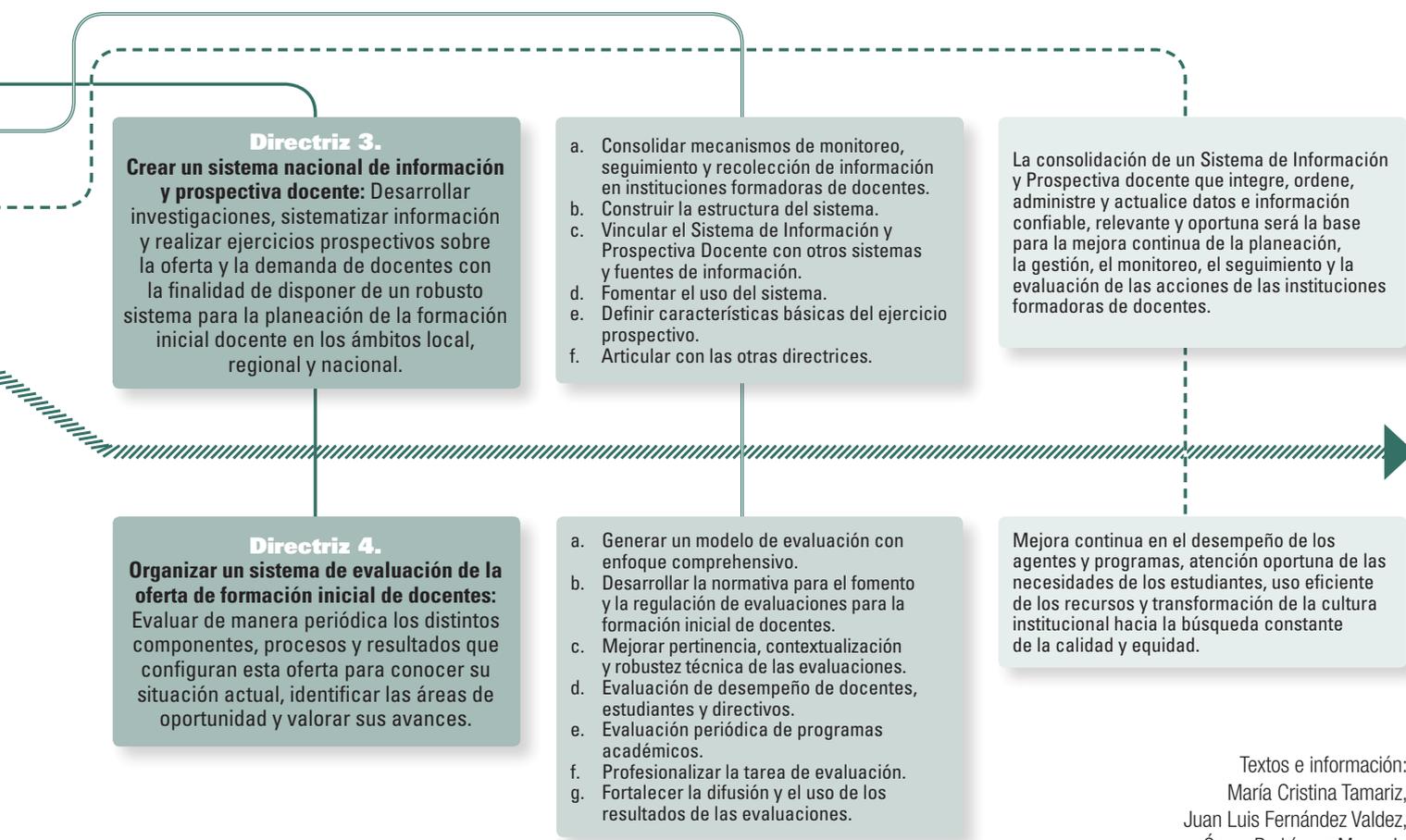
La importancia de cuidar las trayectorias escolares de los estudiantes. 3. Un currículo que propicie nuevas dinámicas pedagógicas y de gestión del conocimiento. 4. El papel estratégico de la coordinación y la interacción sistémica.

¿A quiénes van dirigidas?: A la autoridad educativa federal y a las autoridades correspondientes en los estados, el Distrito Federal, los municipios, los órganos desconcentrados y a los organismos descentralizados que emiten actos de autoridad en materia educativa. A todas las escuelas normales en sus diversas denominaciones y modalidades.

¿Cuál es su ámbito de alcance?: Las directrices son de observancia general en toda la República Mexicana, se aplicarán en el marco del federalismo con base en las facultades concurrentes de las autoridades en la función social educativa. €



Conozca más en el micrositio de las directrices en:
www.inee.edu.mx / contactodirectrices@inee.edu.mx



Textos e información:
 María Cristina Tamariz,
 Juan Luis Fernández Valdez,
 Óscar Rodríguez Mercado

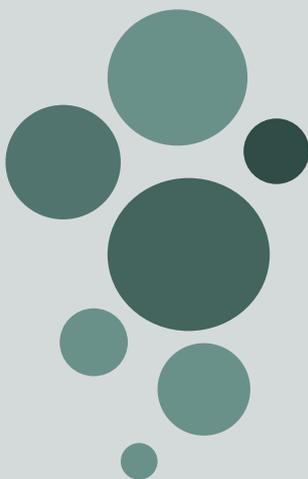
8

IMÁGENES

Ellos opinan sobre sus derechos

Fotografías: Graciela Zavala Segreste

Como parte del marco normativo internacional en derechos humanos, desde 1948 y hasta 2006, se registran aproximadamente 22 declaraciones, programas y planes de acción, y 18 convenios y convenciones asumidos por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas. Aquí presentamos sólo ocho que se refieren al derecho a la educación. ¿Cómo los perciben los titulares de derechos?



Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948). La enseñanza y la educación son el medio por el cual debe promoverse, tanto entre los individuos como en las instituciones, el respeto de los derechos y libertades.



Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ONU, 1965). Los Estados tomarán "medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial" (Art. 7°).



Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza (UNESCO, 1960). "La educación debe tender al pleno desenvolvimiento de la personalidad humana a reforzar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y reconocerle a los miembros de las minorías nacionales el derecho a ejercer actividades docentes" (Art. 5°).



Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989). La educación de los niños y las niñas debe desarrollar su personalidad, aptitudes y capacidad mental; inculcar el respeto a los derechos humanos, las libertades fundamentales el medio ambiente.



Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966). “El derecho de toda persona a la educación [...] debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales” (Art. 13°).



Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. “Convención de Belém do Pará” (OEA, 1994). Debe fomentarse la educación y apoyar programas destinados a concientizar al público sobre la violencia contra la mujer, así como alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices de difusión que contribuyan al respeto de su dignidad (Art. 8°).



Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (OEA, 1999). Propone trabajar prioritariamente en la sensibilización de la población a través de campañas de educación encaminadas a eliminar prejuicios, estereotipos y otras actitudes que atentan contra la igualdad, propiciando el respeto y la convivencia con las personas con discapacidad.



Declaración y Programa de Acción de Viena (ONU, 1993). Asigna un apartado completo a la educación con enfoque de derechos y propone proclamar un decenio (1995-2004) para la educación en materia de derechos humanos. Sus objetivos abarcan la evaluación de necesidades y el diseño de estrategias para la inclusión de la educación con este enfoque.



Elaboración propia con base en UNESCO:
<http://goo.gl/gntOGk>



Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos (UNESCO-UNICEF, 2008):
<http://goo.gl/bZoa23>



Conoce la totalidad de los instrumentos normativos internacionales en derechos humanos por orden cronológico aquí: <http://goo.gl/gntOGk>

Camino hacia la equidad de los niños, niñas y adolescentes

“¿Están todos los niños, niñas y adolescentes en la escuela? ¿Están aprendiendo lo que deberían? Al poner en el centro el contenido del derecho que la política debe garantizar, estas interrogantes interpelan a la calidad del sistema”, afirma la representante de UNICEF en México, que centra su texto en los desafíos de la educación multicultural, la existencia de sistemas de medición que la evalúen y pone como ejemplo la Escuela Amiga.

ISABEL M. CROWLEY

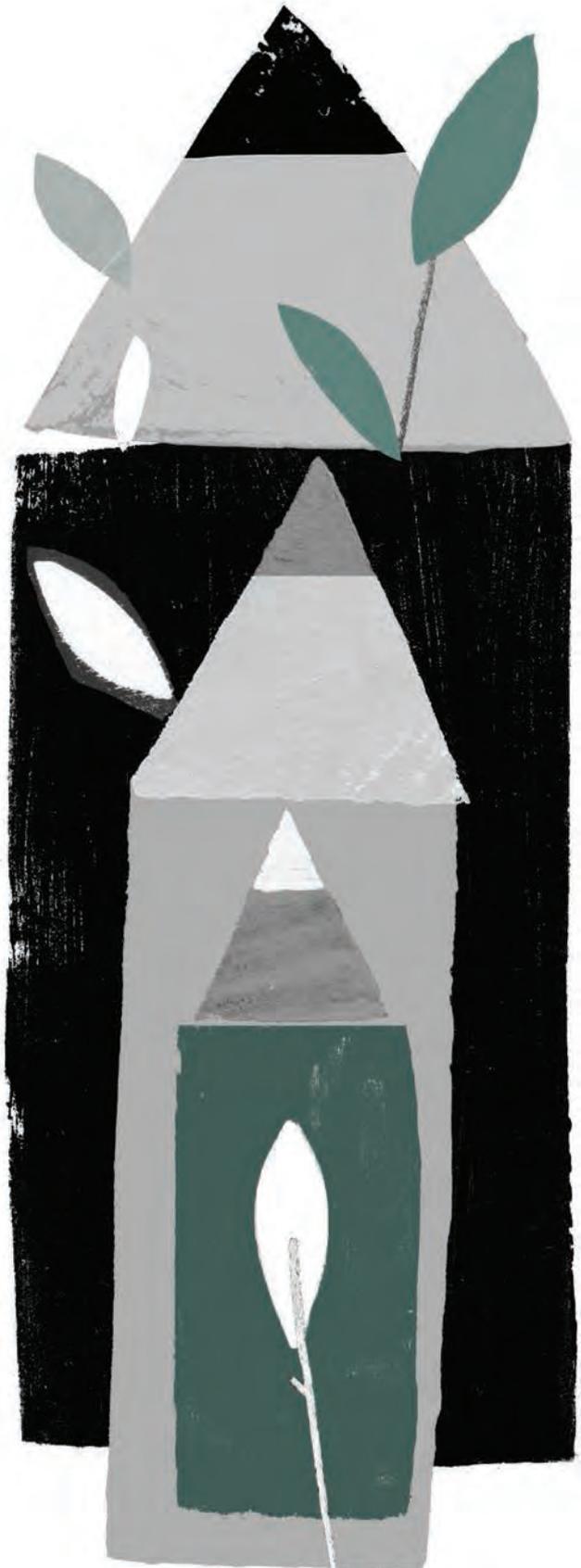
Representante de UNICEF en México

mexico@unicef.org

¿Cómo saber si una acción determinada ha logrado los resultados esperados? La evaluación es imprescindible. Lo mismo aplica a las políticas que a los planes y programas. Y si se trata de políticas vinculadas a la garantía de los derechos de las personas, es necesario que la evaluación tenga un enfoque de derechos. Éste es el caso de la educación.

El enfoque de derechos es “un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano basado normativamente en los estándares internacionales de derechos humanos, y operativamente dirigido a promover y proteger los derechos humanos” (OHCHR, 2006). Para los Estados miembros, esto implica garantizar su pleno ejercicio ciudadano.

Dicho enfoque parte de la identificación precisa de los titulares de derechos —para reivindicarlos—, de los correspondientes garantes (o portadores de deberes) —para que cumplan sus obligaciones— y del contenido de las políticas, planes, programas y presupuestos —para fortalecer la capacidad de ambos (titulares y garantes) en su ejercicio de *garantizarlos* y *ejercerlos*.



En consecuencia, el diseño de una política orientada al cumplimiento del derecho a la educación con carácter universal debe tener información certera sobre los sujetos titulares de este derecho (la demanda). Una vez precisado esto, el paso siguiente es determinar la brecha cuantitativa y cualitativa de acceso. ¿Están todos los niños, niñas y adolescentes en la escuela? Éste es el desafío que se debe asumir, con una proyección hacia la cobertura universal y con estrategias que un análisis de cuellos de botella permitirá determinar. La segunda pregunta es de índole más compleja: ¿están aprendiendo efectivamente lo que deberían? Esta interrogante interpela a la calidad del sistema al poner en el centro el contenido del derecho que la política debe garantizar.

El ejercicio a nivel macro

Tomemos el caso específico de los niños, niñas y adolescentes en una modalidad educativa particular: la educación indígena. Además del derecho universal a una educación de calidad consignado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y otras normas, a los pueblos indígenas les corresponden derechos colectivos que inciden de manera directa en el ámbito educativo, como la preservación y desarrollo de sus culturas y lenguas. Así, el diseño de una política educativa de calidad con pertinencia cultural requiere, en primer lugar, la identificación precisa de quiénes son, cuántos y dónde se ubican. La información debe mostrar la diversidad cultural y lingüística, así como edad, sexo, residencia y nivel educativo actual de los estudiantes indígenas (demanda).

Para analizar cuánto se acerca el servicio actual a la garantía del derecho a una educación culturalmente pertinente, la primera pregunta remite a la cobertura del sistema: ¿hay suficientes escuelas indígenas y están ubicadas donde se requiere? Y, si no las hubiera en número suficiente, ¿cuál es la brecha que debe ser cubierta para garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes indígenas el derecho a una educación pertinente? ¿En cuánto tiempo está previsto cubrirla?

Llegados a este punto y sin entrar aún en el análisis cualitativo, se requiere hacer precisiones respecto al contenido de la política, en el sentido de definir los componentes que caracterizan a una escuela indígena. En principio, se espera que ésta cuente con docentes hablantes de la misma lengua que sus estudiantes, formados en pedagogía

intercultural y bilingüe, con un currículo culturalmente pertinente y con los materiales necesarios para implementarlo.

Así, en una lógica de garantía de derechos, la pregunta general de cobertura con escuelas de educación indígena debe ser desglosada por los componentes de esta modalidad. Dudas específicas respecto a cada uno de éstos —docentes, currículo y materiales— deben plantearse en relación con los diferentes pueblos y culturas: ¿se cuenta con suficientes maestros indígenas debidamente formados para atender, en su mismo idioma, a todos los estudiantes indígenas? ¿El currículo incorpora de manera adecuada los contenidos culturalmente relevantes de cada pueblo y cultura indígena? ¿Se tienen materiales con enfoque intercultural y bilingüe para las diferentes situaciones sociolingüísticas?

Aun cuando no forma parte del “paquete” de educación indígena, es imprescindible considerar el tema de la participación, tanto de niños, niñas y adolescentes, como de la comunidad. El derecho a la participación y a ser tomados en cuenta para el diseño de políticas, planes y programas está consignado en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y fue reiterado en la Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, aprobada en diciembre de 2014. Por su parte, el derecho colectivo de los pueblos indígenas a participar y ser escuchados está estipulado en el Convenio 169 y en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, instrumentos ratificados por el Estado mexicano. En este sentido, algunas preguntas adicionales sobre el contenido del derecho a la educación indígena tendrían que ser las siguientes: ¿participan los niños, niñas y adolescentes indígenas en el diseño y la gestión de su educación?, ¿lo hacen sus madres, padres y organizaciones representativas?

Por último, y ésta es la pregunta realmente significativa en materia educativa, ¿están aprendiendo lo que está establecido como su derecho? ¿Alcanzan los niveles de aprendizaje requeridos para su grado y edad, tanto en las materias generales como en los conocimientos indígenas? ¿Existen sistemas de medición que los evalúen de manera adecuada? ¿Qué opinan al respecto los pueblos originarios y sus organizaciones representativas?

Por desgracia, a pesar de los años transcurridos en la implementación de políticas educativas dirigidas a pueblos indígenas en esta región, sus niveles de aprendizaje suelen ser los más bajos. Cabe señalar que, salvo contadas excep-

ciones, sólo se evalúan las habilidades generales en español (comprensión de textos, matemáticas, ciencias), pues no se han incorporado habilidades y contenidos indígenas. Además de esta evidente dificultad, los bajos resultados responden en gran medida a las limitaciones del cumplimiento del derecho desde la perspectiva antes señalada, tanto en cobertura como en calidad.

Escuela Amiga: el ejercicio a nivel micro

El enfoque de derechos no se restringe a políticas, planes y programas. También es una herramienta útil a nivel de escuela y puede ser empleada por directores y docentes para evaluar su propio desempeño.

Así, la escuela de una comunidad debe conseguir que todos los niños, niñas y adolescentes que corresponden a su jurisdicción accedan, permanezcan y concluyan su aprendizaje con logros. En el ámbito local es sencillo para los garantes del derecho a la educación (directores y docentes) asegurarse de que “no falta nadie”, y una estrecha relación con la comunidad hará este trabajo aún más fácil. Este principio de inclusión, orientado a garantizar la cobertura universal, sustenta el enfoque de Escuela Amiga de la Infancia (<http://goo.gl/IVXHwS>), del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en México (UNICEF, por sus siglas en inglés), y responde cabalmente a lo establecido en la CDN.

En este sentido, son diversas las buenas prácticas implementadas por directores y docentes en este campo, en particular en alianza con la comunidad o con participación de niñas, niños y adolescentes. Con la comunidad se detectan las barreras que impiden el acceso, la permanencia y la conclusión de algunos estudiantes, y se diseñan estrategias orientadas a superarlas. En algunos casos, los propios estudiantes sugieren e implementan métodos de detección y prevención del abandono escolar, para encontrar mecanismos de respuesta en alianza con las autoridades locales.

En una Escuela Amiga, la comunidad educativa en su conjunto evalúa si la gestión es inclusiva y eficiente. Directores, docentes, padres y estudiantes vigilan de manera regular que “estén todos los que deben estar” en la escuela, analizan los casos de riesgo de abandono y toman medidas oportunas para mitigarlos.

Algo similar se plantea en relación con los aprendizajes. Los docentes inician sus días y sesiones escolares con objetivos de enseñanza claros: “hoy, mis estudiantes desarrollarán

En una Escuela Amiga, la comunidad educativa en su conjunto evalúa si la gestión es inclusiva y eficiente. Directores, docentes, padres y estudiantes vigilan de manera regular que “estén todos los que deben estar”.



esta habilidad” o “lograrán este hito hacia el desarrollo de esta competencia”. A lo largo del día y al concluir la jornada evalúan el avance logrado en función de la meta establecida: ¿aprendieron todo lo que me propuse enseñar hoy? ¿Quiénes lo lograron y quiénes no? ¿Qué acciones debo tomar para asegurarme de que todos alcancen el objetivo planteado?

Un docente que ha internalizado el enfoque de derechos en su práctica cotidiana tiene el objetivo de que todos sus alumnos logren los aprendizajes establecidos para el nivel. Con esta meta, evalúa de manera sistemática y constante su avance en el logro de los hitos intermedios y detecta de manera oportuna las dificultades en el proceso. Esto le permite retomar algunos temas con estrategias diferentes y diferenciadas, según los estilos de aprendizaje y los grados de avance de sus estudiantes. Desde este enfoque, la evaluación es una herramienta indispensable, no para sancionar a los alumnos, sino para identificar las dificultades e introducir estrategias alternativas en su desempeño. Si ellos no logran determinado objetivo, el docente debe retomar el tema con un abordaje distinto. Y si de manera sostenida no logra desarrollar las habilidades en el grupo, deberá preguntarse si cuenta con suficientes habilidades pedagógicas.

En resumen, la evaluación es una herramienta constitutiva de sistemas eficientes, tanto en el ámbito del diseño y la implementación de políticas, planes y programas, como de su concreción cotidiana en el aula. Si no medimos, no podemos identificar los problemas ni, por tanto, resolverlos. Pero la evaluación y las medidas derivadas de ésta deben orientarse a la garantía del derecho. Evaluar a los estudiantes, constatar que no han logrado el objetivo y no tomar medidas para solucionarlo son acciones que vulneran el derecho de los niños, niñas y adolescentes a una educación de calidad.

Por ello es imperativo revisar si los contenidos del derecho a la educación indígena y de otras modalidades son suficientes y necesarios y, sobre todo, si se están cumpliendo a cabalidad. Debemos preguntarnos si todos los niños, niñas y adolescentes tienen docentes idóneos, un currículo pertinente, materiales suficientes, infraestructura digna y otras condiciones de educabilidad. Pero igual o más importante que el diagnóstico sincero y certero es el diseño de planes a corto y mediano plazos orientados a cumplir con la garantía del derecho a la educación pertinente y de calidad que todos los niños, niñas y adolescentes mexicanos se merecen. €

Hay un aspecto de la *Gaceta* que celebro e invito a que se profundice: la voluntad de poner en diálogo diferentes concepciones de las prácticas de evaluación. Romper con las visiones tecnocráticas o utilitaristas de la evaluación que tienden a formas de estandarización de la educación, dando visibilidad a aquellas otras que nacieron como práctica de aprendizaje comunitario, atravesadas por una voluntad de sumar experiencias que se integran a una política nacional.

Néstor López

Coordinador de proyectos de Educación y Equidad del IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires



Conozca más sobre UNICEF México:
<http://goo.gl/5ExSS1>



Desafíos actuales del proceso evaluativo: la perspectiva de Save the Children

“Desde la perspectiva de la educación como derecho humano en un contexto de crisis planetaria, los procesos de evaluación están obligados a orientar la integración de contenidos pertinentes que impulsen el potencial de niñas y niños para resignificar lo humano y responder a los retos inéditos”, dice la autora, quien afirma que uno de los principales desafíos que enfrenta la evaluación con este enfoque es la falta de comprensión sobre sus implicaciones.

MARÍA JOSEFINA MENÉNDEZ CARBAJAL

Directora General de Save the Children México

maripina@savethechildren.org

Para entender la educación y la importancia de evaluar sus resultados desde un enfoque de derechos, es necesario ubicarla en el marco normativo global, que involucra la aplicación de normas y estándares establecidos en la legislación internacional de derechos humanos, siendo sus principios fundamentales la universalidad, la igualdad, la indivisibilidad, la rendición de cuentas y la participación (UNDP, 2007:2).

Además de buenas prácticas de programación, un enfoque de este tipo implica procesos de evaluación que identifiquen las demandas de los titulares de derechos y de su capacidad para reclamarlos, así como las obligaciones que corresponden a los

titulares de deberes frente a su cumplimiento, desarrollando y evaluando estrategias que permitan construir estas capacidades. El enfoque de derechos “se caracteriza por conceder a la participación un lugar prominente en todo el ciclo de las metodologías de los programas y proyectos” (Liebel y Martínez, 2009:70). Asimismo, reconoce a los actores como sujetos activos de derechos; la participación como un medio y una meta; la concentración de esfuerzos en los grupos más desfavorecidos y excluidos; la reducción de la disparidad con acciones sinérgicas; la determinación de causas inmediatas, subyacentes y estructurales de los problemas; el desarrollo de alianzas estratégicas y



el apoyo a la responsabilidad de los actores involucrados (Naciones Unidas, 2003:1).

Estos elementos potencian el trabajo en torno a los derechos humanos, que formalmente tiene ya cerca de una centuria. El derecho a la educación de las niñas y los niños (NN) es reconocido desde la Primera Declaración de los Derechos del Niño, redactada en 1923 por Eglantyne Jebb, fundadora de Save the Children, y adoptada en 1924 por la V Asamblea de la Sociedad de Naciones Unidas (SNU), creada en la Conferencia de París de 1919. Ésta, conocida como Declaración de Ginebra, señala: “El niño debe ser educado inculcándole el sentimiento del deber que tiene de poner sus mejores cualidades al servicio del prójimo” (Asamblea de la SNU, 1924:1).

Este derecho, además de estar incluido en los artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) aprobado en 1966, es reiterado por la Convención de los Derechos del Niño (CDN) en 1989, la que, en su artículo 28, plantea el reconocimiento al derecho a la educación con un acceso igualitario y, en el 29, incluye orientaciones de los contenidos educativos que priorizan el desarrollo integral y el respeto por los derechos, la identidad, el medio ambiente y las diferencias de género, étnicas, culturales, religiosas y lingüísticas.

Con respecto al acceso puede señalarse que, de acuerdo con los últimos reportes de los indicadores de los objetivos de desarrollo del milenio (INEGI, 2015), México obtuvo una tasa neta de matriculación en primaria de 98.6%, asumiéndose como una meta

El derecho del niño a la educación no se limita al acceso, sino que abarca la necesidad de contar con una perspectiva holística que asegure la preparación fundamental para la vida. En ese sentido, los conocimientos básicos no pueden limitarse a la alfabetización.

cumplida. Sin embargo, no se alcanzaron las metas en preescolar, donde la cobertura fue de 71.9% en 2014, ni en secundaria, donde ese año se matriculó 87.6%.

En relación con la calidad de la educación, cabe destacar que, para reforzar la importancia de los contenidos educativos a los que tienen derecho los NN, el Comité de los Derechos del Niño —que es el órgano que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos facultativos— formuló en 2001 la Observación General No. 1

acerca de los Propósitos de la Educación, complementaria a la Observación No. 13, formulada en 1999 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a la educación. En ella se le reconoce como medio indispensable para alcanzar otros derechos humanos por su papel decisivo en la igualdad de la mujer, la protección de niñas, niños y adolescentes (NNA), la democracia y el control del crecimiento demográfico. (CDESC, 1999:1).

En la Observación General No. 1 del CDN se señala que el derecho del niño a la educación no se limita al acceso, sino que abarca la necesidad de contar con una perspectiva holística que asegure la preparación fundamental para la vida. En ese sentido, los conocimientos básicos no pueden restringirse a la alfabetización, la aritmética y la ciencia (temas objeto de las evaluaciones actuales), sino que deben comprender también, sin discriminaciones y en su contexto, la capacidad para adoptar decisiones, resolver conflictos de forma no violenta, llevar una vida sana, tener relaciones satisfactorias, valorar las diferencias y asumir responsabilidades con sentido crítico, entre otros (CDN, 2001:2-5).

Uno de los principales desafíos que enfrenta la evaluación educativa con enfoque de derechos es, justamente, la falta de comprensión de lo que éste implica: una valoración que —desde el diseño de los instrumentos hasta la sistematización de resultados— esté encaminada, por un lado, a identificar y atender los problemas estructurales que impiden el acceso a este derecho y, por otro, a definir estrategias que permitan a los titulares

de derechos plantear sus necesidades en relación con los contenidos educativos que resultan pertinentes para responder a la problemática que enfrentan. Paralelamente, esta evaluación se orientará a la definición de estrategias que posibiliten a los titulares de deberes atender los problemas de acceso y tomar en cuenta las necesidades planteadas por los titulares de derechos, tanto para la formulación de currículos pertinentes con una perspectiva holística, como para dotar a los docentes de los elementos pedagógicos y de desarrollo humano integral que se requieren.

En este contexto, y desde la perspectiva de Save the Children, la oferta de una educación de calidad dista mucho de ser una realidad en México, y la Reforma Educativa de 2013 no aporta elementos sustantivos para avanzar en su consecución.

Centrar la Reforma en los procesos de evaluación, así como en criterios para regular la carrera magisterial, sin plantear alternativas para los contenidos educativos considerando los entornos de aprendizaje, implica no tomar en cuenta las orientaciones que el marco normativo internacional y nacional (a partir de las reformas constitucionales de 2011) plantea para atender la educación desde un enfoque de derechos.

Desde ese punto de vista, los principios rectores que Save the Children establece para un aprendizaje de calidad abarcan: *a)* la consideración del contexto en el que se dan los procesos educativos, adaptando los contenidos para que los conocimientos resulten pertinentes; *b)* responder también a las necesidades emocionales y espirituales de los (NNA); *c)* proteger su

Centrar la Reforma
en los procesos
de evaluación, así
como en criterios
para regular la
carrera magisterial,
sin plantear
alternativas para
los contenidos
educativos
considerando
los entornos
de aprendizaje,
implica no tomar
en cuenta las
orientaciones que
el marco normativo
internacional y
nacional.

bienestar físico, promoviendo ambientes seguros y libres de violencia; *d)* apoyar su compromiso activo, el aprendizaje centrado en la niñez y la mejora de los resultados de todos y todas; e *e)* involucrar activamente a padres y madres de familia, y a la comunidad en la planeación, la toma de decisiones y la acción para mejorar la educación y desarrollar sistemas locales de protección.

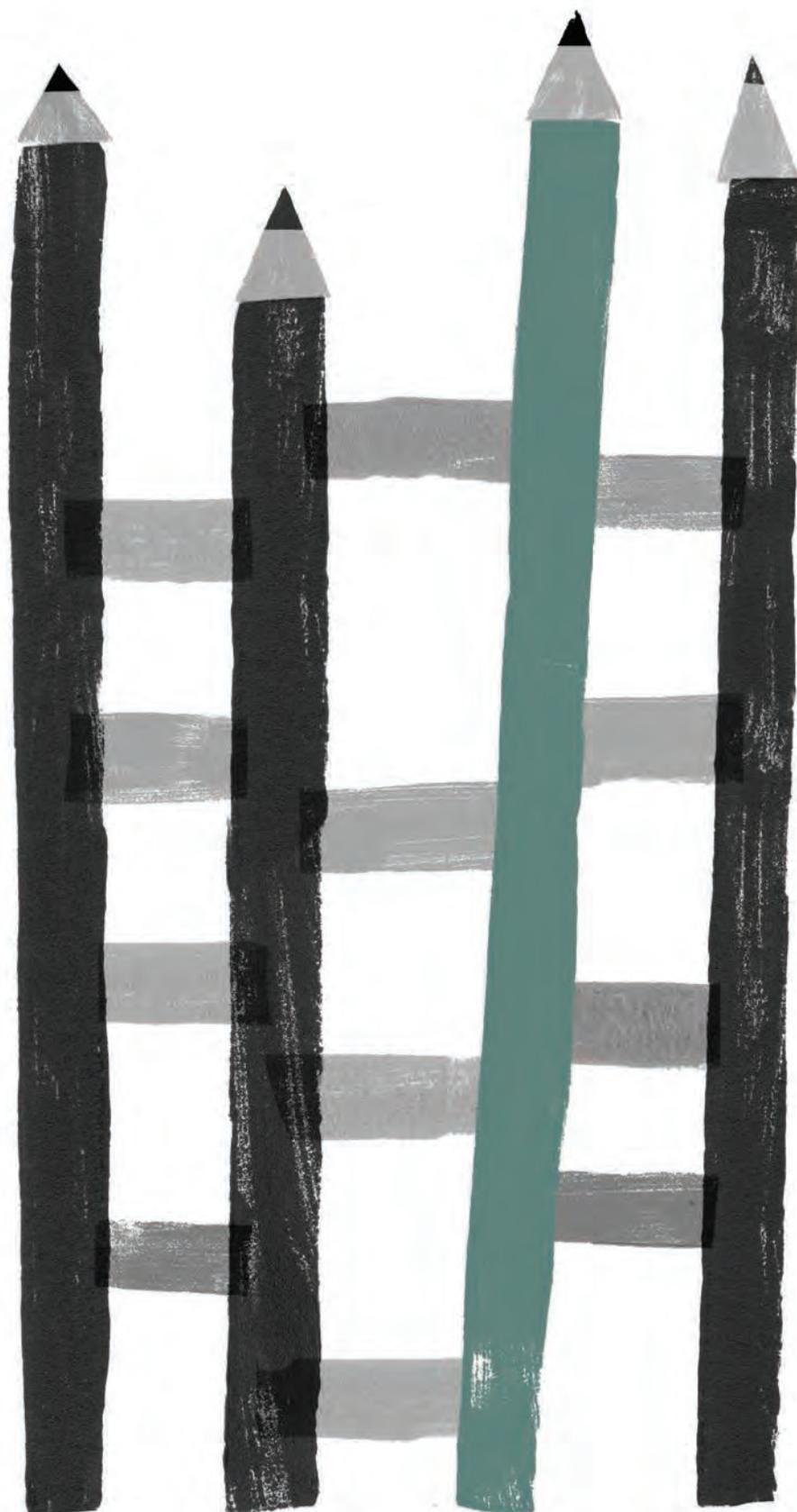
Lo anteriormente señalado requiere de las siguientes acciones:

- a) apoyar el desarrollo profesional de los educadores en una perspectiva integral, inclusiva y flexible, que conciba a los NNA como sujetos activos de derechos, proporcionándoles herramientas para generar contenidos acordes con diversas condiciones y necesidades, de manera que desarrollen su potencial y enfrenten los retos actuales;
- b) ampliar las capacidades de los funcionarios para innovar, lograr el pleno acceso a la educación y asumir los desafíos del aprendizaje en un contexto de crisis generalizada;
- c) establecer alianzas con la sociedad civil, gobiernos, universidades y empresas, aumentando la participación significativa de NNA, padres de familia y comunidades para lograr resultados a escala e incidir en políticas públicas;
- d) mejorar los elementos de los entornos de aprendizaje, como la infraestructura, los recursos y materiales didácticos, así como los servicios disponibles y la gestión de riesgos.

Es desde esta perspectiva que impulsaremos la estrategia post-2015 que nos hemos planteado: asegurar que toda la niñez tenga acceso a una educación básica de calidad, segura e inclusiva. Desde ahí entendemos las necesidades de una evaluación que propicie la reflexión y aporte elementos para hacer realidad, desde un enfoque de derechos, el pleno ejercicio del derecho a la educación. €

Referencias

- Asamblea de la Sociedad de Naciones Unidas (1924). *Declaración de Ginebra*.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos México (2012). *Pacto Internacional de DESC y su Protocolo facultativo*.
- Comité de los Derechos del Niño (2001). *Observación General No. 1. Propósitos de la educación*.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales NU (1999). *Aplicación del Pacto Internacional de los DESC. Observación General No. 13. El derecho a la educación*.
- INEGI (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2. Lograr la enseñanza primaria universal*. Recuperado el 25 de agosto de 2015 de <http://goo.gl/pJfMSV>
- Naciones Unidas (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*.
- Naciones Unidas (2003). *Enfoque basado en derechos humanos para la cooperación y el desarrollo: hacia un entendimiento común entre los organismos de la ONU*.
- OCDE (2015). *Education at a Glance 2014*. Recuperado el 28 de agosto de 2015 de <http://goo.gl/jIuINC>
- Save the Children (2015). *Save the Children aboga por la educación inclusiva*.
- Save the Children (2014). *Entornos de aprendizaje de calidad*.
- Save the Children (2013). *History Presentation*.
- Save the Children (2005). *Programación de los Derechos del Niño. Cómo aplicar un enfoque de derechos en la programación*. Save the Children Suecia.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011). *Reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos*. Recuperado el 25 de agosto de 2015, de <http://goo.gl/FihJTU>
- UNDP (2007). *Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza*.
- UNICEF (2005). *Estado mundial de la infancia 2004. El enfoque basado en los derechos humanos*.



Líderes desde la sociedad civil: la evaluación como práctica ciudadana

En entrevistas independientes, representantes de cinco organizaciones de la sociedad civil —REDIM y Mexicanos Primero,* de ámbito nacional; Educreando, con alcance en Oaxaca y Chiapas; IEPAAC, de Yucatán, y Odisea,* de Zacatecas— que trabajan por la garantía del derecho a la educación —dos de ellas parte del Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación (CONSCEE) del INEE— reflexionan, disienten y coinciden sobre cómo evaluar con un enfoque de derechos.



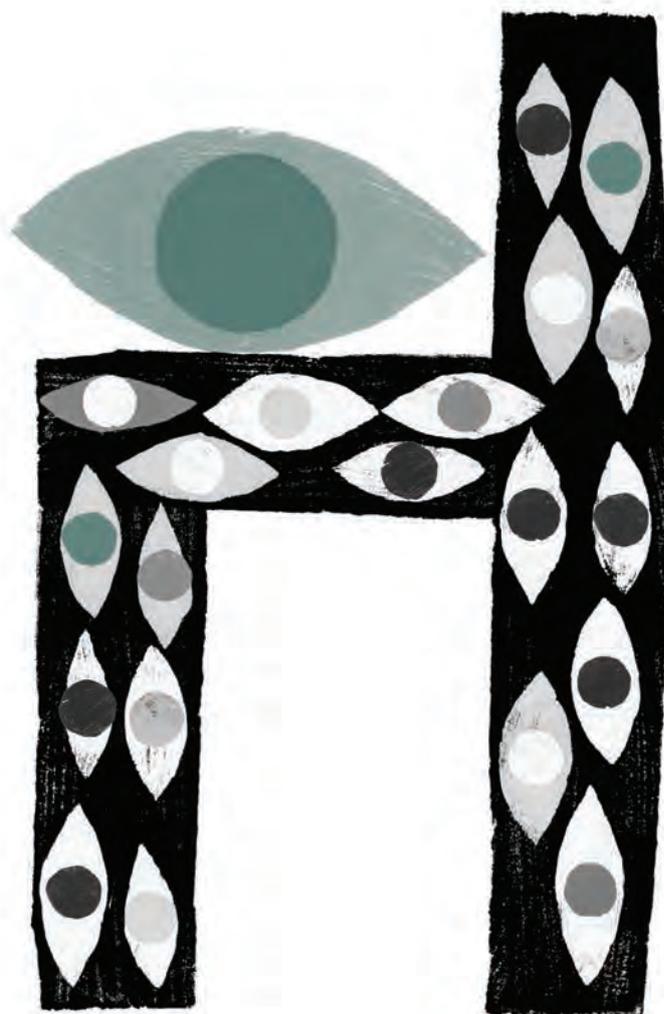
Conozca los trabajos del CONSCEE del INEE:
<http://goo.gl/D9KAnE>

La reforma constitucional en materia educativa —abordada con amplitud en otros artículos de este número— pone sobre la mesa el derecho a la educación y, por añadidura, la evaluación con enfoque de derechos. La pregunta es: ¿cómo se inserta esta reforma en la realidad?

David Calderón Martín del Campo, director general de Mexicanos Primero, A. C., explica que en México hay poco conocimiento de la teoría de los derechos humanos por parte de las autoridades y de los ciudadanos. En el caso específico de la educación, puntualiza:

—Hicimos una encuesta en siete ciudades de México para entender cómo se concebía la diferencia entre *derecho*, *servicio* y *oportunidad* en los hogares de clase media típica que envían a sus hijos a la escuela pública, y vimos

* Miembros del Consejo Social Consultivo para la Evaluación de la Educación del INEE (CONSCEE)



que la idea del derecho está ligado a un pago, ‘sólo sobre aquello que pago tengo derecho’. De manera que los servicios del Estado, financiados con los recursos públicos, se ven como gratuitos, y no lo son. Este déficit de comprensión de los derechos humanos es, a mi juicio, el principal reto para su protección, su garantía y su fomento”.

Una vez establecido este desconocimiento, y en el contexto de la Reforma Educativa que habla del derecho a la educación, el mismo David Calderón Martín del Campo describe el trabajo necesario para socializar los términos y los derechos:

“Vale mucho la pena seguir difundiendo la evaluación *como derecho* y *ante el derecho* a la educación, porque evaluar con este enfoque significa poner en cuestión no sólo los programas estandarizados o las evaluaciones estandarizadas, tan rígidas que no permiten captar la riqueza de la diversidad étnica o de la condición socioeconómica; y en-

tender que otras condiciones para monitorear el logro de aprendizajes con los grupos vulnerables no pueden verse como algo accesorio. Es un asunto central porque, al final, si no estamos todos, no se está cumpliendo plenamente el derecho de ninguno. En el tema del enfoque de derechos, no hay mejor educación al respecto que el ejercicio de éstos.

“En este sentido, dentro de los objetivos que tiene el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de generar una cultura de la evaluación, colocarla en el enfoque de derechos será una gran tarea histórica. El derecho a la educación de calidad, el derecho a aprender, es uno de los más limitados en su protección, en su garantía, en su fomento y en su respeto, y todos tenemos ahí una gran tarea”.

Por su parte, Juan Martín Pérez García, director ejecutivo de la Red por los derechos de la infancia en México (REDIM), pone en fechas y números la realidad:

—El Estado mexicano no invierte en su infancia. De acuerdo con datos de 2011 de UNICEF México, a ésta sólo se destina 6% del Producto Interno Bruto (PIB). A pesar de que los niños y las niñas representan 35.7% de la población, casi 42 millones de personas. También, datos del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) y UNICEF del 2013 demuestran que la pobreza tiene rostro infantil, y además indígena y con discapacidad. De acuerdo con esos organismos, 53% de niños, niñas y adolescentes en México viven en pobreza: 8 de cada 10 indígenas son pobres; sólo 15% de ellos tienen cubiertos sus derechos. Otro asunto es el ingreso de las familias, que se ha deteriorado en las últimas tres décadas, y el Estado no ha desarrollado acciones de gran envergadura para frenar ese deterioro. Eso ha llevado a que niños y niñas trabajen. Actualmente 2.5 millones de ellos lo hacen; 8 de cada 10 en pequeñas comunidades, en ámbitos rurales; la mitad no percibe ningún ingreso económico por su labor. Tenemos un segmento de población infantil que crece y llega a la adolescencia con nulas oportunidades de desarrollo y, en consecuencia, de movilidad social”.

Luis Alberto Barquera, director general de Odisea, A. C., Zacatecas, particulariza lo antes descrito en la evaluación con enfoque de derechos y la refiere a datos específicos:

—Para medirnos como una sociedad civilizada, tenemos que ver qué tanto estamos cumpliendo los derechos humanos. La Reforma Educativa ha tenido un desarrollo muy desigual, porque requerimos una reforma amplia, ambiciosa, que no tenemos. El problema no es sólo el sistema educativo; por ejemplo, el programa Prospera tiene

un padrón de casi 6 millones de becarios. De acuerdo con Carlos Muñoz Izquierdo (1937-2014), premio Nacional de Ciencias y Artes, todos esos niños deberían tener apoyo pedagógico inmediato. En algunos lugares representan 40% o 50% de la matrícula. Eso es muy importante. Ahora, en ese mismo programa no todos están en la escuela”.

Aunque no siempre basta con ingresar al sistema educativo, como explica David Calderón Martín del Campo:

—Cuando el derecho a la educación es visto sólo como la posibilidad de acceder a un servicio escolar, se homogeneiza y deja fuera a todos aquellos que, por una razón u otra, o no son alcanzados o cuya condición no está bien contextualizada. Esos dos ejemplos los vemos con respecto a los cursos comunitarios en México, una solución de emergencia que se puso en marcha porque el Estado mexicano no tenía capacidad de ofrecer una escolaridad completa a comunidades muy pequeñas, y que se resolvió por medio de instructores comunitarios, no maestros profesionales, sino jóvenes voluntarios becados, con una mínima introducción a algunos de los aprendizajes fundamentales. Esto acabó siendo un esfuerzo paralelo a la responsabilidad del Estado mexicano. Es una mitigación de la ausencia, pero por supuesto que todavía no es el cumplimiento del derecho”.

Juan Martín Pérez García agrega sobre este punto:

—Se deben considerar otros tres ámbitos de la infancia que están fuera de la educación. Hay una discriminación institucionalizada en las escuelas, de tal suerte que los niños fuera de la norma, por el concepto de ‘manzana podrida’ no tienen oportunidades. Se trata de las chicas embarazadas, los chicos que empezaron a experimentar con el consumo de sustancias y los que tienen problemas de conducta. La escuela se ha convertido en una gran expulsora de niños, niñas y adolescentes que en realidad requieren protección. La escuela está totalmente aislada de las políticas de desarrollo social, del sistema de salud, es una burbuja que no se puede penetrar. Si estuviera abierta, vinculada con las políticas de salud y las de desarrollo social, sería sumamente poderoso lo que podría hacer este país en beneficio de su infancia. Es más, si quisiéramos, por ejemplo, analizar el impacto que tiene el programa Prospera —antes Oportunidades— y saber cuántos de esos niños y niñas que tienen estos problemas de transferencia están vinculados con las becas que se llegan a conseguir a nivel estatal o con la entrega de útiles, es imposible. No sabemos, porque esos programas están totalmente fragmentados”.

En este horizonte de ausencias y fragmentos —en el que el derecho a la educación incluye la evaluación con enfoque de derechos—, Guillermo Alonso, coordinador general de Investigación y Educación Popular Autogestiva, A. C. (IEEPAC), en Yucatán, señala los pendientes:

—Es muy difícil pensar que con pruebas estandarizadas vamos a poder conocer realmente lo que sucede en cada entorno. Entiendo que el INEE está haciendo un esfuerzo importante en este sentido, pero es una cuestión a la que hay que apostarle y, además, hacerlo dentro del contexto que existe, que tiene que ver con violencia, con pobreza y desigualdad. Algo importante en cuanto a la participación es que la misma prueba sea evaluada por los sujetos que están siendo examinados. Es decir, valorar el desarrollo de las evaluaciones, sus efectos y sus contenidos. Es un derecho de todos los evaluados el poder cuestionarla para hacerla más efectiva”.

Con percepción similar, opina David Calderón Martín del Campo:

—Hasta ahora la evaluación ha sido entendida como un mecanismo de planeación y de control central, y el reto para el INEE es lograr que se entienda como un derecho, porque si tengo el derecho al máximo desarrollo y despliegue de mi potencial, tengo derecho a un diagnóstico oportuno para poder ser asistido y apoyado para ejercerlo”.

Y Juan Martín Pérez García señala los beneficios de este modelo:

—La evaluación puede ser una gran oportunidad de cambio, tendríamos que comenzar a meterla desde los cimientos básicos del modelo educativo y tener apartados: evaluar el currículo y el diseño educativo; el impacto de la incorporación del conocimiento; los climas laborales, expectativas y problemas del personal implicado. Tendría que ser un espacio de la comunidad educativa, una evaluación que surge de la comunidad educativa y que es la más exitosa porque existe apropiación”.

Sobre este tipo de evaluación, Martín López, director de Educreando, Chiapas, A. C., habla del trabajo en equipo y de la resignificación como motores del enfoque de derechos:

—Cuando trabajamos en equipos cooperativos, las personas se organizan y a cada una se le reconocen sus cualidades y los retos que necesita trabajar. En ese tipo de trabajo es muy importante reflexionar sobre cuál es mi derecho y qué puedo hacer para otorgármelo. Yo le llamaría *resignificar* y llenar de contenidos nuevos todos los derechos. Por ejemplo, nosotros trabajamos el *bullying* con diferente

La *Gaceta* da cuenta de los hechos relevantes en una fase histórica del país, el proceso de la Reforma Educativa, y permite constatar las diversas formas de atender las problemáticas que plantea la operación de las políticas educativas, según las circunstancias, los estilos y los contextos de las entidades. Como estímulo para directivos y maestros, podría incorporar las experiencias de aquellos que obtengan importantes resultados en sus evaluaciones.

José A. Ojeda Rodríguez

Director de la Unidad de Planeación, Evaluación y Control Educativo de la Secretaría de Educación de Veracruz

proyección: ‘Usted tiene el poder, porque lo puede hacer, de respetar al otro, de escuchar y entender lo que está pidiendo’. Entonces, si se trata de evaluar, la idea es tratar al otro con empatía. Es decir, sí evaluamos, pero teniendo en cuenta que nuestra palabra no es la única que cuenta, porque la persona evaluada es la protagonista. Ésa es una segunda característica fundamental: quien evalúa es confiable para el evaluado. Una tercera característica de la evaluación es que es un proceso, no solamente un producto, no un resultado; algo con lo cual valoro esfuerzos y obstáculos. Vista así, *evaluación* es una palabra mucho más completa. Por último, la evaluación integra la mayor cantidad de aspectos de la persona en un proceso, no se trata sólo de preguntar conceptos, sino de indagar cómo es su práctica. Una crítica a muchos sistemas de evaluación es que sólo preguntan teoría y conceptos, no miran la práctica ni su aplicación, ni cómo ayudar a los alumnos”.

Por su parte, para pasar de la teoría a la acción, Luis Alberto Barquera asegura que las directrices que emita el INEE serán muy importantes “porque van a desatorar la discusión y a dar cauce para la reforma sobre aspectos concretos”:

—Tengo confianza en que esas directrices ataquen los puntos centrales de los problemas en el sistema educativo para que haya un rediseño y una articulación de políticas. Tiene que haber también recomendaciones de gestión, hay muchos problemas que no tienen que ver con el dinero, sino con la forma en que se hacen las cosas. Creo que los resultados de la evaluación deben ayudar a entender

mejor qué carrera magisterial se requiere, cómo debe producirse la mejora continua de planes y programas; temas que también tienen que ver con un debate amplio en la sociedad para entender qué educación queremos para los niños en México. Es necesario discutir qué articulaciones se requieren para resolver ciertos problemas, sobre todo en localidades indígenas, rurales, donde el trabajo infantil es importante, donde hay una agenda muy amplia de violación de derechos por solventar. Y eso no lo podemos desconocer a la hora de que planeemos la educación. Necesitamos plazos y hacer vinculantes las recomendaciones. El INEE tendrá que presentar esas directrices y el gobierno deberá contestar. Entonces vamos a ver qué respuesta da la autoridad sobre el tema. Quiero pensar que tiene que ser una respuesta a la altura de la problemática y de la reforma educativa que necesitamos”.

Como cierre del análisis de la evaluación con enfoque de derechos, es imprescindible el acercamiento a uno de los protagonistas: el docente. Para Luis Alberto Barquera es necesario dar al maestro el reconocimiento profesional:

—Hay que ver a los maestros como parte de la solución. Lo que existe de bueno lo hemos logrado con los maestros que tenemos: abandonados, sin atención, sin una preocupación pedagógica importante. Y lo tenemos gracias a ellos. Lo que hay que hacer es entender que la evaluación es para mejorar, y para mejorar se necesita tratar a los maestros como profesionales”.

En la reflexión de Juan Martín Pérez García, es necesario un cambio de perspectiva curricular:

—Tenemos maestros que no han logrado hacer un tránsito generacional ni una ruptura paradigmática en los modelos de educación. Algunos países de América Latina ya están en otra ruta, por ejemplo, Argentina e incluso Bolivia están colocando el tema plurinacional, la identidad de los pueblos originarios en su currículo educativo. Eso es un cambio y una ruptura de paradigma. Aunque hay que dejar claro que no es responsabilidad de nuestros docentes, porque ahora es muy injusto acusarlos y cargarles toda la responsabilidad. Entiendo que la Reforma no tuviera otro alcance más que sindical porque ahí estaba el nudo; esperemos ahora que los maestros tengan un verdadero papel. Lo que hay que hacer es vincularlos, implicarlos y convertirlos en actores principales. La persecución y criminalización de los maestros está mal, siendo que ellos tienen un diagnóstico mucho más detallado. La escuela, la

evaluación y la comunidad educativa podrían ser la oportunidad de este encuentro intergeneracional para que la realización del derecho a la educación en verdad toque la dignidad humana, pues si partimos de ahí, la forma en que se evalúa atenta contra la dignidad de los maestros; hay motivos para que legítimamente busquen no ser evaluados porque el modelo en que se está colocando la evaluación no es el adecuado”.

Martín López aborda el cambio necesario en el significado de evaluar:

—Creo en la demanda de muchos maestros de que la evaluación no sea punitiva; evaluar con enfoque de derechos es una veta que abre posibilidad. Me gusta la idea porque abre el pensamiento, es una alternativa sobre la que hay que seguir reflexionando. Si yo participo en una evaluación con un enfoque de derechos, estaría pensando en cuál es mi derecho, pero *resignificado*, es decir, tener derecho a que alguien me acompañe y me ayude a mirar lo que no veo. Si soy coherente con eso, acepto”.

Finalmente, Luis Alberto Barquera enlaza alumnos, maestros, evaluación y realidad:

—El maestro debe estar cerca de producir la solución necesaria para los alumnos que tiene. Estoy pensando en maestros que conocen su oficio, que eso es lo que debe ser evaluado, y todo eso nos acerca al ejercicio del derecho. Obviamente, considerando dónde están esos niños, cómo viven. Tenemos una cantidad que vive en una pobreza espantosa, ¿qué podemos esperar de los resultados que ahí se produzcan? Los maestros no son responsables de eso, pero tenemos que incorporarlos a la discusión para solucionar esa situación, porque no todo se reduce al salón de clases, hay un entorno que funciona de manera contraria a los intereses del derecho a la educación. Al final, lo que tenemos que eliminar es la escuela pobre para pobres”.

Entrevistas: María Cristina Tamariz,
Mary Carmen Reyes López y Magdalena Alpizar Díaz



IEPAAC:
<http://www.iepaac.org/>



Odisea:
<http://www.odisea.org.mx/>



REDIM:
<http://www.derechosinfancia.org.mx/>

Educreando:
<http://www.educreando.org.mx/>



Mexicanos Primero:
<http://www.mexicanosprimero.org/>





PARA NO OLVIDAR



16th Annual Conference 'Assessment and Social Justice' (AEA-Europe)

5 al 7 de noviembre de 2015

Universidad de Glasgow
Escocia, Reino Unido
<http://goo.gl/TfdeFI>



8th Annual International Conference of Education, Research and Innovation (ICERI)

16 al 18 de noviembre de 2015

Sevilla, España
<http://goo.gl/Q78igi>



2° Congreso Internacional de Innovación Educativa del Tecnológico de Monterrey

14 al 16 de diciembre de 2015

Instituto Tecnológico
y de Estudios Superiores de Monterrey
Ciudad de México
<http://goo.gl/fXVmBy>



8th World Conference on Educational Sciences

4 al 6 de febrero de 2016

Universidad de Alcalá
Madrid, España
<http://goo.gl/2OmTlj>



X Congreso Internacional de Educación Superior

15 al 19 de febrero de 2016

Palacio de Convenciones de La Habana
La Habana, Cuba
<http://bit.ly/1Mq16z1>



PARA LEER



Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2014.

Educación básica y media superior

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. México: INEE, 2015
<http://goo.gl/HoUxYQ>

Este documento, integrado por el Sistema de Indicadores Educativos que el INEE actualiza cada año, presenta la estructura y dimensión del Sistema Educativo Nacional, su contexto social, agentes y recursos; el acceso y trayectoria de los estudiantes, así como sus resultados educativos, para dar cuenta de los componentes, procesos y resultados de los subsistemas de educación básica y media superior con el fin de apoyar la mejora de calidad de la educación.



Forjando un nuevo rostro: yancuic ixtlachihualistli

Natalio Hernández
México: Secretaría de Educación del Estado de Puebla, 2015
<https://goo.gl/uPyoiZ>

Desde su institución en 1940, las políticas educativas para la población indígena en México son un referente de la construcción identitaria, desarrollados a través de proyectos que han transitado por diversos objetivos y muestran estrategias diferenciadas de atención. El autor, quien tiene más de 30 años de experiencia en educación indígena en Zacapoaxtla, Puebla, presenta relatos que visibilizan la importancia y la riqueza de la diversidad étnica desde la perspectiva de los maestros, en un cuestionamiento sobre lo que se requiere para fortalecer el respeto y atención a los grupos indígenas en México en el sistema educativo.

**RED Revista de evaluación para docentes y directivos**

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)
<http://goo.gl/ZatfKD>

Esta revista digital del INEE tiene el propósito de fomentar una cultura de evaluación en los maestros y crear espacios de diálogo entre los actores educativos y el Instituto. Ofrece a los protagonistas de la práctica educativa evidencias para fortalecer los procesos de enseñanza-aprendizaje. Además, sus artículos brindan herramientas a los docentes, directivos y supervisores para que consideren la evaluación educativa como componente habitual y sustantivo en su desempeño. El primer número de esta publicación cuatrimestral tiene como título *La buena enseñanza*.

**El asalto a la educación (Education Denied)**

Katarina Tomasevski
 Barcelona: Intermón Oxfam, 2004
<http://bit.ly/1h6nX5R>

Una obra que revisa las violaciones al derecho a la educación. Para Tomasevski (1953-2006), quien fue relatora especial para el derecho a la educación de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, los derechos humanos han sido afirmados, pero los gobiernos atentan continuamente contra ellos. Partiendo de que “el tema principal en los debates sobre educación a nivel global es su costo”, la autora habla de la educación basada en derechos (*right-based approach*) y da ejemplos sobre la falta de compromiso de los gobiernos de todo el mundo en el planteamiento de este enfoque. Desde su visión, el derecho a la educación opera como multiplicador, tanto cuando se garantiza como cuando se niega.

**La casa en Mango Street**

Sandra Cisneros
 Barcelona: Seix Barral, 2004
<http://bit.ly/1JWkT7z>

“La casa de Mango Street es nuestra y no tenemos que pagarle renta a nadie, ni compartir el patio con los de abajo, ni cuidarnos de hacer mucho ruido”. ¿Cómo dimensionar la realidad cuando se cambia constantemente de hogar y escuela? Esperanza es una adolescente que, entre mudanzas, construye un rompecabezas de significados sobre ciudadanía, solidaridad, familia o futuro. La autora norteamericana de origen mexicano muestra escenarios que exponen un esbozo de la vida de quienes habitan en el complejo entramado social y cultural que es la unión de herencias compartidas entre México y Estados Unidos.

**PARA VER****Machuca**

Andrés Wood, Chile, 2004
<https://goo.gl/qMWyCW>

¿Cómo sobrevive una escuela a mitad de un conflicto bélico? ¿Cómo estudian y conviven los niños en un entorno militarizado? Vinculados con la negación de muchos derechos humanos básicos, los entornos de inseguridad y guerra son comunes en muchos países del mundo aún hoy. Esta película es protagonizada por dos niños de diferentes barrios que viven en Santiago de Chile y coinciden antes de la dictadura de Augusto Pinochet. El primero proviene de un barrio acomodado y el segundo de un humilde poblado ilegal. Así comienzan a vivir su adolescencia y forjan una fuerte amistad en medio de un choque de clases sociales, ideologías y balas.

La evaluación educativa como acto de garantía de derechos

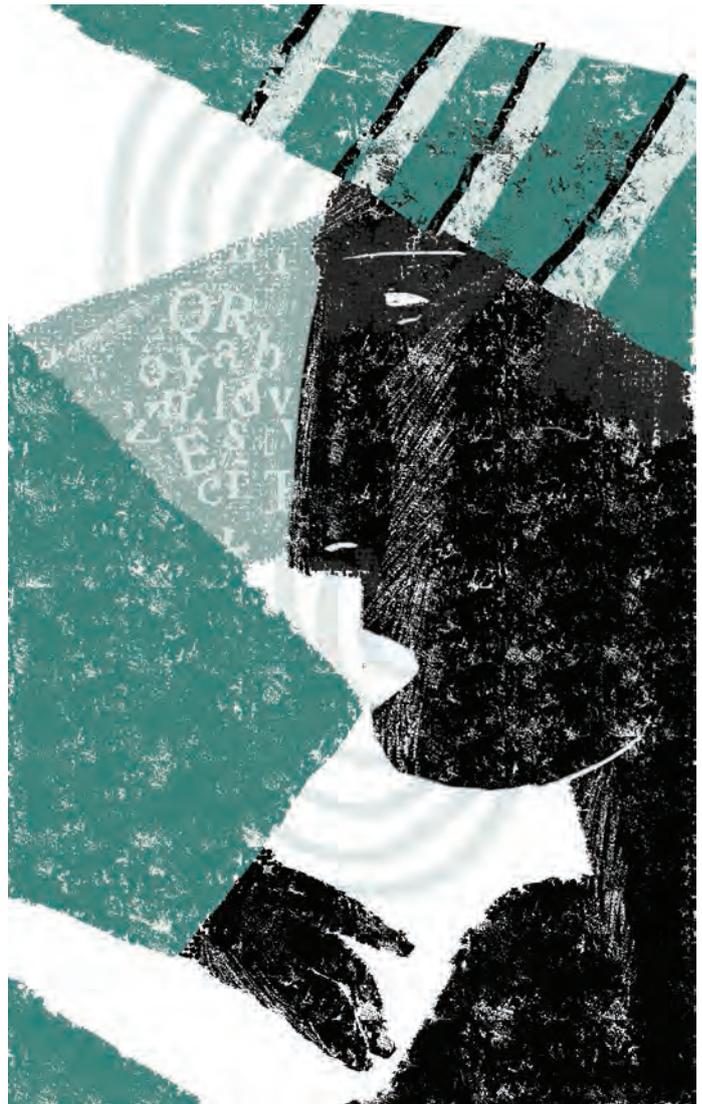
“La educación como derecho humano y la consolidación de los sistemas educativos como instrumentos por medio de los cuales los Estados nacionales hacen efectiva su condición de garantes de ese derecho representan hoy el proyecto político que debe enmarcar las acciones públicas”, dice el autor, quien explica el doble desafío para la evaluación educativa de toda la región. ¿Actúa la evaluación conforme a los derechos universales de sus evaluados?

NÉSTOR LÓPEZ

Coordinador de Proyectos de Educación y Equidad
Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires
n.lopez@iipe-buenosaires.org.ar

De la intuición a la política

Los sistemas educativos enfrentan —al asumir su misión de garantizar el derecho a la educación— un desafío cada vez más difícil, resultado de la convergencia de diversos factores entrelazados. En principio, la vida es cada vez más compleja en las sociedades contemporáneas latinoamericanas. A las dificultades estructurales que impiden a los países de la región ofrecer una base de bienestar digna para todos sus habitantes se suman nuevas dinámicas, entre las que cabe señalar —a modo de ejemplo— el ejercicio de la ciudadanía en un escenario de consolidación de los procesos democráticos y de creciente integración regional; la redefinición de las formas de representación política y social; la integración de mercados laborales altamente competitivos y de creciente productividad; la



construcción de identidades en cotidianidades atravesadas por la digitalización de gran parte de las relaciones sociales o la visibilización y la ampliación de los espacios de diversidad.

Frente a este cambio de escenario, hay un reconocimiento ampliado de que los procesos de socialización —o de inclusión de las nuevas generaciones a la vida en sociedad— ya no pueden limitarse a prácticas propias del mundo familiar o de la vida privada, sino que requieren una clara participación de los Estados a través de diversas políticas sociales, pero especialmente a través de sus sistemas educativos. La tendencia a promover el ingreso de los niños a instituciones educativas desde sus primeros años de vida o la inclusión de la educación secundaria dentro del ciclo de enseñanza obligatoria son respuestas a esta

demanda, como igualmente lo son todos los esfuerzos por reinsertar y retener a los adolescentes en las instituciones educativas.

Es un momento histórico que requiere mayor dotación de recursos personales para vivir satisfactoriamente. Esto se traduce en una creciente demanda por más y mejor educación, y como respuesta surgen sistemas educativos masificados, atravesados por múltiples tensiones que se desprenden de la entrada a las aulas de perfiles sociales que históricamente circularon fuera de ellas, y donde el tradicional mandato de la selección y estratificación prevaeciente en los principios fundacionales de los sistemas educativos de la región está siendo desplazado por un nuevo pacto de inclusión educativa. La dinámica de los sistemas educativos es, sin duda, muy compleja.

Esta transformación en la que se inscriben las prácticas educativas generó una gran crisis de certezas. En la relación entre cada estudiante con su docente, en la gestión de las dinámicas institucionales o en la administración de las políticas educativas —es decir, en los diferentes niveles de funcionamiento del sistema educativo— las prácticas habituales son permanentemente cuestionadas y, en muchos casos, desplazadas por otras que están en constante experimentación, inscritas en procesos de aprendizaje para todos los actores de la comunidad educativa. Gestionar una política educativa es, precisamente, direccionar esos procesos de aprendizaje, promover nuevas formas de abordar el quehacer diario de los agentes, crear condiciones para la experimentación, instalar desafíos y garantizar recursos para poder afrontarlos. Pero, además, se debe convertir aquello que se gestó a partir de la intuición de los actores del campo educativo en insumos para la gradual consolidación de políticas acordes con los desafíos de esta nueva sociedad.

La evaluación es una estrategia fundamental en la consolidación de experiencias, desde la cual se debe construir un nuevo *corpus* de políticas que permitan responder a los retos actuales, extrayendo aprendizajes desde las diversas ideas que ponen a prueba a las instituciones educativas e integrándolos en el proceso de construcción de un nuevo proyecto de política educativa.

El derecho como instrumento de política

Un proceso que va de la mano con este panorama es el desarrollo de la perspectiva de derechos como clave de comprensión y motor de cambio de la relación entre Estado y

Gestionar una política educativa es precisamente direccionar esos procesos de aprendizaje, promover nuevas formas de abordar el quehacer diario de los agentes, crear condiciones para la experimentación, instalar desafíos y garantizar recursos para poder afrontarlos.

ciudadanía. Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos se consolidó un conjunto de derechos que los Estados se comprometieron a garantizar, de ahí que hoy entre Estado y ciudadano la relación debe ser de garantía de derechos.

En el caso específico de la educación, el paradigma de derechos ha hecho grandes aportes que se plasman en un conjunto de declaraciones y convenciones asumidas y ratificadas por la gran mayoría de los países de la región, así como en las recomendaciones que surgen de los comités de seguimiento del cumplimiento de los derechos creados en el ámbito de las Naciones Unidas.

Hay al menos tres ejes que son centrales en la definición de los contenidos del derecho a la educación: el derecho que todo ciudadano tiene a recibir educación; el derecho a



que esa educación sea también una educación en derechos humanos y para la paz; y la obligación estatal de garantizar, en todas las prácticas educativas, el pleno ejercicio del conjunto de los derechos humanos.

La entrada en vigencia de este paradigma es un hecho político de gran trascendencia, en tanto que cada Estado asumió, ante la comunidad internacional y ante sus propios ciudadanos, el compromiso de garantizar cada uno de los derechos humanos, entre ellos el de la educación. Un Estado que asume el compromiso de constituirse en garante del pleno ejercicio de los derechos de sus ciudadanos es un Estado que se rediseña. Los principios que se promueven desde esta perspectiva, como la construcción de relaciones basadas en el reconocimiento de los sujetos y sus comunidades; la erradicación de toda forma de discriminación; el derecho a la participación en todas las etapas del ciclo de una acción pública, y el derecho a la información que se desprende del anterior, entre muchos otros, transforman el aparato público cuando se practican. Desde este enfoque, el andamiaje conceptual y normativo que se fue construyendo en las últimas siete décadas para consolidar el conjunto de los derechos humanos, y entre ellos el derecho a la educación, debe ser un instrumento para construir ese Estado garante de derechos. El gran desafío que queda por delante es que los diferentes actores del campo educativo, y la sociedad en su conjunto, se apropien de ese proyecto político y lo conviertan en el horizonte que oriente todos los esfuerzos para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación.

Evaluación y garantía de derechos

De lo anterior se desprenden dos primeras conclusiones. Por un lado, es un momento de grandes redefiniciones, con profundos desafíos e incertidumbres. Por el otro, los diferentes movimientos sociales y de derechos humanos —de la mano de la acción y el compromiso de los Estados— no sólo han desarrollado un paradigma centrado en el pleno ejercicio de los derechos, sino que además han logrado que este paradigma sea mandatorio en los países de la región. En síntesis, en un contexto de incertidumbres y retos complejos, la educación como derecho humano y la consolidación de los sistemas educativos como instrumentos por medio de los cuales los Estados nacionales hacen efectiva su condición de garantes de ese derecho representan hoy el proyecto político que debe enmarcar las acciones públicas.

Los ejercicios de evaluación educativa en este marco tienen un doble desafío. En principio, es necesario que se informe en qué medida y de qué modo cada Estado garantiza cada uno de los aspectos que hacen al pleno ejercicio del derecho a la educación. Así, se deberá indagar y hacer visible si hay una efectiva disponibilidad de establecimientos educativos en todo el territorio, si son accesibles y están libres de toda barrera económica o de discriminación, si los aprendizajes que allí se generan son pertinentes y aceptables, y si se inscriben en el marco del pleno respeto de los derechos. Se debe llevar a cabo un análisis riguroso de los marcos curriculares y las prácticas institucionales para dar cuenta de en qué medida se promueve una educación en derechos y para la paz. Así se sabrá de qué modo esas prácticas educativas se dan en el marco del pleno ejercicio de todos los derechos humanos, por parte de todos y cada uno de los actores de la comunidad educativa. Desde esta perspectiva, la tradición evaluativa se ve interpelada por nuevas preguntas.

Pero el desafío es mayor cuando se evidencia que esas preguntas no pueden responderse sin antes reflexionar sobre las estrategias utilizadas para ello. El ejercicio de producción de conocimiento implícito en la búsqueda de respuestas a esas preguntas, y de emisión de un juicio de valor propio de toda investigación evaluativa, debe inscribirse en el pleno ejercicio de los derechos humanos. En tanto que toda evaluación educativa presupone una interacción con los actores de la comunidad educativa, esa interacción debe estar fundada en el pleno ejercicio de sus derechos.

Hay dos aspectos con los que se puede ejemplificar este desafío. El primero es el derecho a ser escuchado que promueve la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, y que debe ser garantizado a todo el estudiantado, ya que de ese ejercicio de evaluación se tomarán decisiones que le competen o afectan. La vigencia de este derecho en la región y el compromiso estatal de garantizarlo debe estar presente en cada evaluación.

El segundo ejemplo es el principio de no discriminación, que es transversal a todo el andamiaje que sustenta el paradigma de derechos humanos. Este principio adquiere especial relevancia en dos planos diferentes. Por un lado, en la producción de la estrategia evaluativa, que requiere un riguroso monitoreo para que las decisiones metodológicas tomadas no tengan como principio ningún tipo de premisa o preconcepción que conlleve alguna forma de

La *Gaceta* cubre un espectro amplio de intereses y actores que participan en la Reforma Educativa actual. La información que proporciona, donde se contrastan puntos de vista, se definen y precisan los aspectos más relevantes de su puesta en marcha, así como la periodicidad y consistencia de la publicación, son lo más valioso de la revista en estos tiempos de turbulencia y debate educativo. Puede ser un instrumento clave que contribuya efectivamente a la construcción de la Política Nacional de Evaluación Educativa.

Lorenzo Gómez-Morin Fuentes
Investigador y especialista educativo
de FLACSO México

discriminación. Pero también, y muy especialmente, debe estar vigente en la valoración que se haga de los diferentes saberes y las voces participantes en el análisis y la interpretación de la información revelada. Sobre esto se debe evitar caer en una sobrevaloración de discursos académicos basados en lenguajes que buscan estructurarse en clave científica, en detrimento de ese otro saber que cada actor, desde su lugar en la estructura social y desde sus cosmovisiones, puede ofrecer mediante sus testimonios.

La entrada en vigencia del paradigma de derechos humanos implica una nueva relación entre Estado y ciudadanía; una relación esencialmente asimétrica entre el primero, que se constituye en garante de cada derecho, y los segundos, que son sujetos de derechos. Esa función de garantía debe estar presente en la interacción de cada agente estatal con cada ciudadano: el docente con su alumno, el trabajador social con las familias, el médico con su paciente. En ese marco debe inscribirse también la relación entre evaluador —en tanto agente que se desempeña desde una función de Estado— y evaluado. Una relación definida a partir del respeto, el reconocimiento y la garantía de derechos. €



Conozca más sobre
el IPE-UNESCO Buenos Aires en
<http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/>

Entre la dinámica didáctica y las condiciones que imposibilitan la evaluación

En entrevista con la *Gaceta*, **Vernor Muñoz**, asesor global de Educación de Plan Internacional, relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación de 2004 a 2010 y miembro del Consejo Deliberativo del Fondo Regional de la Sociedad Civil para la Educación, comparte su perspectiva acerca de los retos de una evaluación educativa con enfoque de derechos frente a la discriminación histórica de grupos sociales.

Inversión y derecho a la educación: factores para evaluar

Vernor Muñoz, quien se ha desempeñado como consultor de organizaciones no gubernamentales de nivel global y de organismos internacionales como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, agencias de la Organización de Naciones Unidas y Plan Internacional, explica que, en los últimos quince años, la educación y la oferta educativa en América Latina han tenido un avance, es decir, ha mejorado su inversión en comparación con las décadas precedentes, pero aún existen enormes brechas; Muñoz desglosa:

—El promedio de inversión regional en educación es de alrededor de 5% del Producto Interno Bruto (PIB), aunque hay países que invierten mucho más, como es el caso de Cuba, y otros que invierten muy poco, como República Dominicana, Guatemala o algunas naciones del Caribe, que ni

siquiera superan 3% del PIB. En materia de infraestructura hay retos importantes; pero en el tema del acceso educativo ha habido un avance importantísimo, el más notable es el caso de la primera infancia, en el cual se nota el esfuerzo por ofrecer mayores oportunidades a los niños más pequeños. Sin embargo, siendo América Latina la región más desigual del mundo, no la más pobre, pero sí la más inequitativa, estas desigualdades en el campo social y económico se proyectan con muchísima fuerza en las oportunidades educativas, de manera que los sectores que han sido discriminados históricamente continúan en la retaguardia de las oportunidades educativas”.

Para Muñoz, estas mejoras en inversión educativa y acceso escolar no se reflejan en las poblaciones que continúan viviendo con mayor desventaja, como las personas con discapacidad o las pertenecientes a las zonas rurales de la región, los niños y niñas



jornaleros (en el caso de México) y las de poblaciones pequeñas. “Desde la perspectiva de los contenidos y de la calidad educativa —explica—, hay grandes retos en la región para adecuar la oferta educativa a las necesidades concretas de estas poblaciones, lo que además tiene íntima relación con las condiciones de pauperización en que se siguen desempeñando los docentes de esas zonas.

“Estas situaciones se agravan con el incremento de los procesos de privatización de la educación, en desmedro de la oferta de educación pública, y que siguen *castigando* de manera ostensible a las poblaciones más empobrecidas en el país. En general se percibe un preocupante aumento de la criminalización de la protesta social en torno a la educación pública, y de las condiciones de violencia, con especial crudeza en algunos de los países centroamericanos y, por supuesto, en México. El caso de Ayotzinapa es paradigmático, pero no es el único”.

Procesos de evaluación y enfoque de derechos humanos en la región

Para Muñoz, quien ha sido defensor general de los Derechos Humanos de Costa Rica y consultor del Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito, los procesos de evaluación de la educación son importantes no sólo para tener una percepción constante, adecuada e inmediata de la situación en nuestros medios, sino también para formular políticas públicas que nos ayudan a avanzar. En este sentido, puntualiza:

“Por supuesto, no me refiero a la evaluación de los resultados de aprendizaje, sino a la de los sistemas

Rechazamos aquellas propuestas evaluativas que tienen por único objeto determinar resultados de aprendizaje desconectados de los contextos sociales, económicos y políticos de un país, puesto que no son útiles para una mejora ostensible. Con ello querríamos indicar que la evaluación en sí misma no mejora las condiciones educativas.

educativos de los planes sectoriales de educación y de las circunstancias específicas en que se encuentran los maestros y estudiantes. La evaluación, por lo tanto, es útil en este sentido. Rechazamos aquellas propuestas evaluativas que tienen por único objeto determinar resultados de aprendizaje desconectados de los contextos sociales, económicos y políticos de un país, puesto que no son útiles para una mejora ostensible. Con ello querríamos indicar que la evaluación en sí misma no mejora las condiciones educativas”.

Principales avances y desafíos para evaluar con enfoque de derechos

“Algunos avances tienen que ver con la necesidad de comprender que los resultados educativos están íntimamente relacionados con los procesos de aprendizaje general y con las condiciones que ofrecen los Estados para la realización del derecho a la educación —asegura el entrevistado, quien en 2004 fue nombrado relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, cargo que desempeñó hasta 2010—. Uno de los elementos que con mayor frecuencia se establece como avance concreto es la determinación de indicadores basados en este derecho que permitan comprender la complejidad del hecho educativo, la oferta y la necesidad de evaluar estos diferentes escenarios, y que no sólo se refieran al cumplimiento de los contenidos de un programa educativo determinado, sino también a cómo el Estado cumple con sus obligaciones. Por lo tanto, la evaluación educativa debería comprender todos estos aspectos. En el caso de México, me parece que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) ha considerado la complejidad de estos factores”.

México en un contexto global frente a la garantía del derecho a la educación

En cuanto al panorama mexicano, Vernor Muñoz expresa:

“México enfrenta enormes desafíos en la garantía del derecho a la educación. Aun cuando hay una preocupación notable por el tema de la calidad en la educación y se han llevado a cabo diversas acciones desde

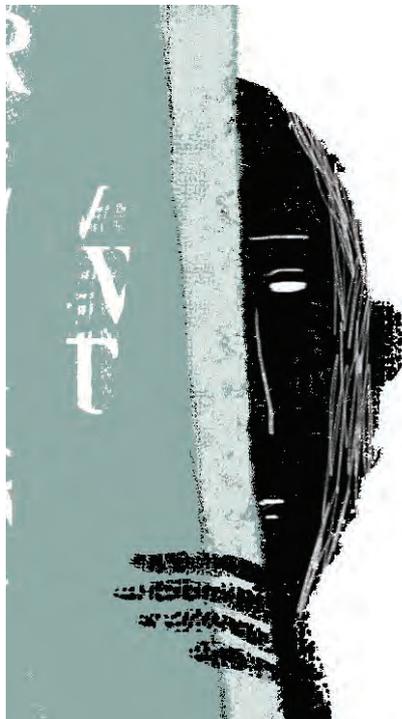
la esfera gubernamental para atenderlo, sigue estando pendiente. Esto se relaciona con el acceso; pues todavía hay grandes sectores de la población mexicana rezagados en oportunidades educativas. Están, por ejemplo, las familias jornaleras; las poblaciones indígenas, específicamente las mujeres indígenas, y los habitantes de las zonas rurales que todavía no encuentran respuestas adecuadas. La tasa de analfabetismo en ciertas áreas alcanza hasta 50%. También existen problemas estructurales, como el contubernio entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y las autoridades educativas, que ha enrarecido todo el servicio educativo, así como la situación de las poblaciones rurales, que sigue siendo dramática. Además, las poblaciones pobres continúan recibiendo grupos empobrecidos”.

Experiencias sobre evaluación con perspectiva de derechos en el mundo

Desde Costa Rica, Vernor Muñoz asegura vía telefónica que hay gran presión de la comunidad internacional para centrarse en la medición de los resultados de aprendizaje, porque todavía se piensa que las pruebas estandarizadas son útiles para mejorar la calidad de la educación, aunque producen el efecto contrario.

“Por otra parte, desde la sociedad civil y desde los Estados se han hecho grandes esfuerzos para mejorar la perspectiva de derechos humanos en este ámbito. Existen programas de educación para la ciudadanía. Además, cada vez se hacen más evidentes los esfuerzos por incorporar los temas de género e igualdad. Hay

Desde los Estados se han hecho grandes esfuerzos para mejorar la perspectiva de derechos humanos en este ámbito. Existen programas de educación para la ciudadanía. Además, cada vez se hacen más evidentes los esfuerzos por incorporar los temas de género e igualdad.



una preocupación muy sentida desde los educadores para mejorar la perspectiva de derechos en general. Son, digamos, procesos en marcha, que deben acompañarse por mecanismos de evaluación. Estos cambios deben ser acompañados por nuevas formas de evaluar, monitorear e investigar la educación. Es decir, la idea *cuantitativa* debería dar un salto cualitativo, porque pareciera que hay un rezago de los procesos de evaluación respecto de la pedagogía”.

Para Muñoz, quien ha impartido cátedras de derechos humanos y derecho civil, buena parte de los sistemas educativos en América Latina están contaminados con la idea de una educación que sirva únicamente para responder a las necesidades del mercado y del empleo:

“Por eso hay predilección por mecanismos de evaluación que se sintonicen con esa racionalidad instrumental. Ninguno de estos ejercicios busca desarrollar una perspectiva de derechos en los procesos de evaluación educativa. En realidad, todavía no existen esfuerzos consistentes desde los ámbitos gubernamentales para atender el tema de la evaluación educativa desde esta perspectiva”.

Diagnóstico del Plan Internacional frente al cumplimiento del derecho a la educación en la región

Vernor Muñoz es asesor en educación del Plan Internacional, organización enfocada a la protección de los derechos de la infancia, con trabajo en 51 países de África, Asia y América. Como parte de la agenda sustantiva, asegura que hay un gran interés en el trabajo comunitario y en la participa-

ción de las comunidades, en especial de los niños, niñas y adolescentes, en toda la gobernanza escolar, y ésta es la dirección adecuada para construir condiciones de democratización de las comunidades en la toma de decisiones que les afectan. Pero, aclara:

“Los ámbitos educativos, específicamente los escolares, continúan siendo espacios de escasa participación: poco participan los docentes en la toma de decisiones institucionales; poco participan las instituciones en la toma de decisiones de las políticas públicas regionales y nacionales; poco participan los estudiantes en la definición de los programas de estudio, de las dinámicas escolares, de las decisiones sustantivas de las escuelas. No podemos mejorar la democracia en nuestra región si desde la institución educativa no fomentamos este ejercicio”.

El monitoreo: labor de la sociedad civil en la evaluación de políticas educativas con enfoque de derechos

En cuanto al papel de la sociedad civil, “organizada o no”, explica el entrevistado que ésta tiene el deber de supervisar el cumplimiento de las obligaciones del Estado. Debe monitorear que las autoridades públicas (maestros, maestras, tomadores de decisiones políticas, incluyendo secretarios, ministros, etcétera) cumplan con los objetivos de la educación tal como están concebidos en la legislación nacional y en el derecho internacional:

“Esta labor de monitoreo y supervisión es fundamental y no se puede llevar a cabo si el Estado no es respetuoso del papel que cumplen las organizaciones de la sociedad civil. Es decir, lejos de reprimir estas acciones,

No podemos confundir la evaluación de la asimilación de contenidos de la educación con la del grado de cumplimiento de las obligaciones que tienen los diferentes actores en el contexto educativo, las cuales pasan por determinar si los procesos de aprendizaje se ajustan a las necesidades y características específicas de una población diversa.



el Estado debería favorecerlas y facilitarlas, estableciendo no sólo mecanismos de auditoría ciudadana, sino incorporando también su opinión y recomendaciones. La sociedad civil tiene parte de la responsabilidad de crear las condiciones necesarias para los procesos de aprendizaje y de enseñanza. De nada sirve lo anterior si las mismas personas no establecen las condiciones en sus comunidades para que los niños, niñas y adolescentes puedan estudiar. Es decir, hay que mejorar las condiciones de violencia intrafamiliar. La sociedad civil debe asumir sus responsabilidades para que los niños y niñas en sus comunidades y hogares puedan ser tratados con dignidad y respeto”.

Ruta para evaluar con enfoque de derechos

“Evaluar significa determinar cuáles son los obstáculos que la educación enfrenta en sus diferentes ámbitos y si los objetivos de la educación, así como las acciones para alcanzarlos, se están cumpliendo —asegura Muñoz, miembro del Consejo Deliberativo del Fondo Regional de la Sociedad Civil para la Educación—. No podemos confundir la evaluación de la asimilación de contenidos de la educación con la del grado de cumplimiento de las obligaciones que tienen los diferentes actores en el contexto educativo, las cuales pasan por dotar de presupuesto, de condiciones de infraestructura y docentes calificados, y por determinar si los procesos de aprendizaje se ajustan a las necesidades y características específicas de una población diversa”.

A partir de lo anterior, una evaluación basada en los derechos humanos determina los niveles de acceso

que tienen las personas en relación con la oferta educativa, y si existen o no condiciones de discriminación y económicas que les permitan tener oportunidades de aprendizaje. Esto significa que:

“La evaluación va mucho más allá de la mera dinámica didáctica, pues se concentra también en todas aquellas condiciones que la hacen posible o la imposibilitan. Además, analiza cómo y en qué condiciones el estudiante puede aprender, es decir, cómo se adapta la educación a las necesidades de las poblaciones concretas. Esta valoración tiene que ver con los contenidos y con la forma en que los alumnos desarrollan sus propias habilidades y destrezas para aplicarlos en sus vidas cotidianas. Finalmente, se relaciona con el grado de cumplimiento del Estado en relación con los recursos para que la educación sea posible. Por lo tanto, deberíamos evaluar, por ejemplo, si el presupuesto educativo responde a las necesidades de una población determinada, si se invierte en los aspectos y temas adecuados, y qué repercusión tiene esto en las condiciones de aprendizaje de las personas. Visto de esta manera, se trata de evaluaciones complejas, que reflejan precisamente el hecho de que los procesos educativos no sólo abarcan una dinámica concreta de la relación estudiante-docente, sino una situación en donde muchísimos elementos (comunitarios, administrativos, institucionales, sociales, económicos) convergen”.

Para Muñoz, seguir concentrando la evaluación en las respuestas que los estudiantes dan a un programa educativo equivale a continuar culpabilizándolos de supuestos fracasos



o bien, culpabilizar a los docentes, que es lo que se da con mayor frecuencia. Y concluye:

“No podemos tener una evaluación comprensiva, integral y profunda si no se toman en cuenta todos los elementos relacionados con las obligaciones del Estado involucradas en el proceso educativo, las cuales están claramente definidas por el marco legal, el marco normativo interno del Estado y el derecho internacional relativo a los derechos humanos, como la Convención sobre los Derechos del Niño y los principales instrumentos del derecho internacional”. €

Entrevista: Mary Carmen Reyes López



Conozca más del Plan Internacional:
<http://plan-international.org/about-plan>

La *Gaceta* tiene dos retos: publicar información pertinente, oportuna e interesante para los tomadores de decisiones, y procurar que éstos la lean.

Así, en la medida en que restrinja, priorice y jerarquice la información en términos del impacto que quiere lograr para la toma de decisiones o para la construcción de la política, y se alinee a estos dos propósitos, tendrá muchas más posibilidades de que los tomadores de decisiones la utilicen con este objetivo.

Eduardo Backhoff

Consejero de la Junta de Gobierno del INEE

Derecho a la educación en México: política e indicadores educativos a partir del modelo de las 4 A

“La investigación que da nombre a este artículo forma parte de un proyecto de largo plazo relacionado con el derecho a la educación y la justicia, a partir de la construcción y el uso de indicadores que permitan dar cuenta de las condiciones que presenta su garantía por parte del Estado y su ejercicio por parte de la ciudadanía”, explica la autora, quien presenta una propuesta de monitoreo y evaluación a partir de las 4 A de Katarina Tomasevski, para un país carente de indicadores con esa perspectiva.

MARÍA MERCEDES RUIZ MUÑOZ

Académica del Departamento de Educación de la Universidad Iberoamericana
mercedes.ruiz@uia.mx

En 1966, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) consideró el derecho a la educación dentro del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo órgano de aplicación es el Comité del mismo nombre. Éste y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (antes Comisión de Derechos Humanos) han contribuido a definir con mayor precisión el contenido y el alcance del derecho a la educación (Latapí, 2009:260-263). En la tarea de construir modelos orientados al diseño de indicadores que permitan evaluar el cumplimiento del derecho a la educación, destaca el tra-



bajo realizado por Katarina Tomasevski, primera relatora especial sobre el derecho a la educación, quien impulsó el desarrollo de indicadores a través de un esquema de 4 A.

De acuerdo con Tomasevski, la creación de indicadores de derechos humanos (2014:4-7) es propiciada por el compromiso internacional por lograr una educación basada en derechos que sea inclusiva, gratuita y de calidad para todos. Tiene como premisa el marco básico de las obligaciones que los gobiernos han adquirido en este sentido por la vía de la aceptación del derecho internacional, de modo que existe una red de tratados que regulan la educación y señalan estándares mínimos que deberían cumplirse en todo el mundo.

La medición continua del derecho a la educación, según la relatora, debería tomar en cuenta todos sus aspectos para discernir si se ajusta a los derechos humanos y evaluar qué debería hacerse para asegurarlo. También es necesario que los indicadores sean capaces de captar el compromiso de los Estados en la consecución del cumplimiento de sus obligaciones, que consisten —de acuerdo con el modelo de las 4 A de Tomasevski— en hacer la educación: *asequible, accesible, aceptable y adaptable*.

Las 4 A del derecho a la educación

Las obligaciones que nacen del derecho a la educación pueden organizarse en un esquema de cuatro características que pueden ser útiles para determinar, monitorear y evaluar las acciones de los Estados a este respecto. Dicho esquema es conocido como las 4 A y se puede resumir como sigue:

Asequibilidad o disponibilidad (*availability*): el derecho a la educación demanda del gobierno la admisión de establecimientos educativos que respeten la libertad *de* y *en* la educación. Debe haber educación gratuita y obligatoria para todos los niños en edad escolar. Esta dimensión atiende a la existencia de centros escolares y modalidades suficientes, docentes formados que atiendan las escuelas, libros y materiales educativos para los niños, así como a la infraestructura y equipamiento de las escuelas, entre otros.

Accesibilidad: implica que la educación debe ser accesible para todos, obligatoria e inclusiva. Es decir, el sistema debe ser no discriminatorio y adoptar medidas positivas para incluir a los más marginados.

Aceptabilidad: refiere a los aspectos relacionados con la enseñanza y el aprendizaje, los estándares mínimos y la calidad de la educación, del espacio, del clima escolar y de la formación de maestros.

Adaptabilidad: requiere que la educación y las escuelas se adapten a los niños y se transformen conforme cambian las necesidades de la sociedad, que contribuyan a superar las desigualdades —como la discriminación de género— y puedan adaptarse localmente a contextos específicos.

En la siguiente tabla se muestran las obligaciones básicas de los gobiernos en las cuatro dimensiones del derecho a la educación.

Tabla 1. Obligaciones básicas de los gobiernos derivadas de las 4 A del derecho a la educación

Característica de la educación	Obligaciones del gobierno
Asequibilidad o disponibilidad	Asegurar la educación gratuita y obligatoria a todos los niños y niñas en edad escolar hasta, por lo menos, la edad mínima para emplearse; así como respetar la libertad de los padres para escoger la educación para sus hijos.
Accesibilidad	Eliminar la exclusión de la escuela tanto por razones internacionalmente prohibidas (lengua, religión, opinión política, posición económica, otras), como por discriminación racial y de género, asegurando en la práctica el disfrute igual de los derechos humanos.
Aceptabilidad	Establecer estándares mínimos para la educación —incluyendo medios de instrucción, contenidos y métodos de enseñanza—, asegurando que todas las instituciones los cumplan; mejorar la calidad de la educación, aseverando que el sistema educativo va de acuerdo con los derechos humanos.
Adaptabilidad	Diseñar e implementar educación formal para atender a los excluidos (migrantes, trabajadores...), así como adaptar la educación para los niños con discapacidad, minorías e indígenas, con el fin de garantizar y mejorar todos los derechos humanos dentro de la educación.

Fuente: Tomasevski, 2004:208.

Marco jurídico del derecho a la educación

Como lo señalan Caruso, Di Pierro, Ruiz y Camilo (2008:49), la presencia de los derechos en “el marco jurídico es relevante en tanto compromete a gobiernos y autoridades en el cumplimiento de los mismos, lo que hace que los derechos sean exigibles y obliguen al Estado a tutelarlos como responsable principal”. A este respecto, Gentili (2009: 24) expresa:

Formalizar la inclusión de un derecho en un tratado o declaración internacional no garantiza la eficacia práctica de su implementación, ni protege a sus beneficiarios de las recurrentes violaciones a este derecho. Como quiera que sea, la inclusión de cualquier derecho en un tratado o declaración de esta naturaleza amplía significativamente las aspiraciones y demandas por la garantía de este derecho y, al mismo tiempo, abre dos campos de disputa fundamental: el de la lucha por su implementación efectiva y el de la lucha por su reconocimiento como principio ético.

Un indicador básico ligado con la exigibilidad y justicia-bilidad de este derecho podría obtenerse al responder las siguientes preguntas, referentes al marco jurídico internacional y nacional: *a)* ¿Qué instrumentos internacionales respecto del derecho a la educación han sido ratificados por el Estado mexicano?; *b)* ¿Está considerado el derecho a la educación en las legislaciones nacionales?; y *c)* ¿Las legislaciones nacionales prevén sanciones en caso de incumplimiento o violación del derecho a la educación por parte del Estado mexicano?

Marco jurídico internacional

El derecho a la educación quedó proclamado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Desde entonces se han sucedido múltiples instrumentos —pactos, convenciones, convenios o programas de acción—, algunos vinculados con la ONU, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), y otros con organismos internacionales o regionales. Este derecho quedó consagrado en la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979); la

Un indicador básico ligado con la exigibilidad y justiciabilidad de este derecho podría obtenerse al responder la siguiente pregunta: ¿Las legislaciones nacionales prevén sanciones en caso de incumplimiento o violación del derecho a la educación por parte del Estado mexicano?

Convención sobre los Derechos del Niño (1989); la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (1990); la Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos (1997) y el Marco de Acción de Dakar (2000). También ha sido incorporado en diversos tratados regionales (Torres, 2006: 1), como el Protocolo de San Salvador (Organización de Estados Americanos, OEA, 1988).

Con respecto al plano internacional, el artículo 133° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los tratados que estén de acuerdo con la misma —celebrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado— serán la ley suprema de toda la Unión. Además, el orden jurídico mexicano indica que están situados jerárquicamente sobre la legislación federal

y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal, lo cual significa: *a)* que en caso de contradicción con la legislación federal, prevalecerá lo dispuesto en los tratados; y *b)* que ante la existencia de vacíos normativos en la legislación federal, las normas contenidas en los tratados servirán como pautas o principios para la integración del ordenamiento (HRI/CORE/MEX/2005:18).¹

Por lo tanto, al ratificar los instrumentos internacionales, éstos se integran al ordenamiento jurídico nacional, pudiendo ser invocados ante los tribunales, y el Estado Mexicano adquiere los compromisos y obligaciones derivados éstos, que se pueden observar en la siguiente tabla.

Tabla 2. Instrumentos internacionales sobre el derecho a la educación ratificados por México

Instrumento Internacional	Ratificado por México	
	Sí	No
Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960)		x
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)	x	
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)	x	
Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)	x	
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	x	
Declaración Mundial sobre Educación para Todos (1990)	x	
Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos (1997)	x	
Marco de Acción de Dakar (2000)	x	

Fuente: Elaboración propia.

Marco jurídico nacional

En México, la educación es un derecho fundamental consagrado en el artículo 3° de la Constitución, de acuerdo con el cual todo individuo debe recibir educación, la cual tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, fomentará el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional en la independencia y en la justicia, y tendrá carácter laico y gratuito. También establece que el Estado deberá impartir la educación básica obligatoria conformada por la educación preescolar, primaria y secundaria. Además, promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación inicial y la superior, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de la cultura del país. De igual forma, debe prever los diferentes organismos, instituciones, servicios, niveles de enseñanza y contenidos educativos para que se atiendan todas las necesidades educativas del país (INEE, 2009).

De este artículo se desprende la Ley General de Educación (LGE) promulgada en 1993, que regula la educación que imparte el Estado —federación, entidades federativas y municipios—, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Ésta es de observancia general en toda la República, y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

En concordancia con los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el artículo 2° de la LGE² señala que todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al Sistema Educativo Nacional; que la educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; que es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos, así como para la formación de personas con sentido de solidaridad social.

Por su parte, el artículo 32 de esta ley establece que las autoridades educativas deberán tomar medidas para establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo con mayor equidad educativa, así como el logro efectivo en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

No obstante que en la legislación mexicana se considera a la educación como un derecho fundamental, Latapí (2009:267) advierte que la LGE no impone ninguna sanción

a las autoridades que no traduzcan sus ordenamientos en acciones concretas, es decir, que violen el derecho a la educación. A este respecto, en el país no se cuenta con mecanismos jurisdiccionales que permitan a las personas hacer justiciable su derecho a la educación, y la poca participación y movilización de la sociedad por conocer y defender sus derechos podrían estar relacionadas con las pocas garantías que el Estado mantiene para salvaguardarlos y los nulos instrumentos y procedimientos de justiciabilidad que hasta el momento existen en México.³

En este sentido, el análisis de la reciente Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos (DOF: 2011)⁴ resulta fundamental, al reconocer que todos los mexicanos deben gozar de todos los derechos humanos, entre ellos el educativo, presente en el artículo 3° de nuestra Carta Magna.

Finalmente, en el caso de México existen esfuerzos importantes por evaluar el derecho a la educación. El informe del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de 2009 presenta la situación de este derecho a partir de los indicadores de acceso, permanencia, logro educativo y tránsito de un nivel escolar a otro. Entre los resultados, señala que el Estado mexicano tiene una deuda importante con el derecho a la educación, particularmente para quienes viven en situaciones sociales precarias de diverso tipo, dado que los enfrenta a desventajas importantes para desarrollar de manera exitosa la escolarización obligatoria. Esto aunado a la desigualdad social y económica de la sociedad mexicana, que limita el ejercicio pleno del derecho a la educación referido al acceso, la permanencia, el tránsito regular, el egreso oportuno y el aprendizaje en los niveles escolares obligatorios.

Por su parte, Ulloa (2010) advierte que las metas de los programas que no se cumplen no son sólo números, puesto que se trata, en lo fundamental, de vidas irrepetibles de niños mexicanos que quedaron excluidos de ejercer su derecho a la educación, probablemente para siempre, y que el artículo 3° de la CPEUM establece como una obligación del Estado —federación, estados y municipios— garantizarles. Ruiz (2011) lleva a cabo un primer acercamiento de la situación del derecho a la educación a la luz de los indicadores del INEE, la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) e investigaciones al respecto en el marco de las 4 A de Tomasevski.

Las metas de los programas que no se cumplen no son sólo números, puesto que se trata, en lo fundamental, de vidas irrepetibles de niños mexicanos que quedaron excluidos de ejercer su derecho a la educación, probablemente para siempre.



Reflexiones finales

La propuesta acotada por las 4 A resulta novedosa y posibilita la construcción de indicadores que den cuenta de la discriminación, exclusión, desigualdad y segregación existentes, así como de la gratuidad de la educación, acceso geográfico y calidad. Una de las obligaciones inmediatas y más importantes del Estado es la no discriminación a ningún grupo poblacional (por su género, personas con discapacidad física o de otro tipo, con capacidades excepcionales, población indígena...) para acceder al sistema educativo o permanecer en él. El Estado debe asegurar un trato preferente para responder a las necesidades de esos grupos vulnerables, ya que la inversión no debe guiarse por el principio de la rentabilidad, sino por el de que todo ser humano tiene derecho a la educación.

En el caso de México, la mayoría de los indicadores existentes se refieren al modelo de insumos, procesos y resultados, y no toman en cuenta la perspectiva de los derechos humanos. Recientemente se ha observado un interés en analizar la situación que guarda el derecho a la educación en México (INEE, 2010; Ulloa, 2011; Ruiz, 2011). En este sentido, la construcción de indicadores a la luz de las prácticas sociales en la institución escolar, con un abordaje más inductivo de las dimensiones de aceptabilidad y adaptabilidad, es novedosa. Como lo señala Ayala (2008), “es necesario apuntar que la finalidad de crear nuevos y mejores indicadores que monitoreen y evalúen las acciones del Estado respecto al derecho a la educación es la de identificar cuándo se está ante una violación en esta materia.” **€**

- 1 Para mayor referencia puede consultar la Tesis 192.867 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 2 Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 11 de septiembre de 2013.
- 3 Aunque el artículo 102º B constitucional establece que los organismos de protección de derechos humanos conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que viole estos derechos y que les corresponde formular denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, las recomendaciones hechas por estos organismos tienen carácter no vinculatorio, es decir, no obligatorio.
- 4 Aprobada por el Senado el 8 de abril de 2010 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011. Modifica los artículos 1º, 3º, 11º, 15º, 18º, 29º, 33º, 89º, 97º, 102º y 105º de la CPEUM.

Es necesario apuntar que la finalidad de crear nuevos y mejores indicadores que monitoreen y evalúen las acciones del Estado respecto al derecho a la educación es la de identificar cuándo se está ante una violación en esta materia.

Referencias

- Ayala, C. (2008). Prioridades de las instituciones nacionales de derechos humanos en materia de protección y promoción del derecho a la educación. Seminario Internacional Derecho a la educación y las instituciones nacionales de derechos humanos. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Caruso, A., Di Pierro, M., Ruiz, M. y Camilo, M. (coords.) (2008). Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe. México: CREFAL.
- Gentili, P. (2009). Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). *Revista Iberoamericana de Educación*. No. 49.
- INEE (2009). *El derecho a la educación en México. Informe 2009*. México, D. E.: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Latapí, P. (2009). El derecho a la educación. Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 14. No. 40.
- Ruiz, M. (2011). *Política y configuración discursiva del derecho a la educación*. Reporte de investigación. México: Universidad Iberoamericana.
- Tomasevski, K. (2004). *Indicadores del derecho a la educación*. Revista IIDH. Vol. 40.
- Torres, R. (2006, octubre). Derecho a la educación es mucho más que acceso de niños y niñas a la escuela. Ponencia presentada en el Simposio Ciutat.edu: Nuevos retos, nuevos compromisos. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Ulloa, M. (2011) *El ejercicio del derecho a la educación básica*. México: OCE. Consultado el 14 de noviembre de 2010 en <http://goo.gl/alT51z>

Obligaciones del Estado y el ejercicio efectivo de los derechos

“Una política pública permite el seguimiento y, bajo la lógica incremental, el mejoramiento, pero se requiere la capacidad de hacer evaluaciones de impacto que se refieran no tanto al cumplimiento de obligaciones de los gobiernos, sino al ejercicio efectivo de los derechos por parte de las personas”. Esto asegura, en entrevista, **Daniel Vázquez Valencia**, profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México).

Marco histórico: políticas públicas desde la perspectiva de derechos

La perspectiva de derechos humanos en política pública es muy reciente. Ha tenido relevancia desde la Declaración Universal de 1948, pero reafirmó su importancia en política institucional en 1994 con la Conferencia Mundial de Viena. A partir de ese momento, el Estado se apropia del discurso de los derechos humanos —los cuales le habían confrontado antes— con el propósito de elaborar políticas públicas. Con ello se genera un espacio de deliberación en el que participan las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) especializadas en la defensa y garantía de los derechos. En ese momento, se establece un plan de acción en la materia: por primera vez, los países se ven obligados a elaborar planes nacionales de derechos humanos y, al mismo tiempo, se establece la obligación de construir indicadores.

“En México hay un momento importante en 1998 cuando el entonces presidente Ernesto Zedillo acepta la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana en materia de Derechos Humanos. Nuestro país ya era parte del



Sistema Interamericano y se podían presentar denuncias ante la comisión, pero todavía no era posible presentar casos.

“En 2002 se establece en el país la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), instancia que tiene varios mandatos. Uno de los principales es el apoyo técnico a las naciones para el diseño de política pública con perspectiva de derechos. La primera acción por parte del ACNUDH fue la elaboración de un diagnóstico en 2003, a partir del cual, dos años antes de concluir la administración de Vicente Fox (2004), se formuló un Plan Nacional de Derechos Humanos que tuvo poco impacto. Debido a esos antecedentes, desde 2002, gran parte de esa perspectiva pasa por la oficina del Alto Comisionado con sede en México. Otro momento clave llegó en 2011 con la Reforma en materia de Derechos Humanos.

“Estos elementos son muy importantes para entender muchas de las figuras de las que disponemos hoy, como la interpretación con forma, el principio *pro persona*, el control de convencionalidad o las sentencias de la Suprema Corte de Justicia en materia de derechos humanos (DH) que integran el bagaje jurisdiccional del campo”.

Elementos constitutivos de las políticas públicas con enfoque de derechos

“La característica principal de las políticas con esta perspectiva radica en incorporar a sus contenidos los estándares internacionales en materia de derechos humanos, es decir, recuperar las fuentes del Derecho Internacional desde las declaraciones, sentencias de las cortes internacionales, pactos y convenciones. Cada una de éstas cuenta con un comité que emite observaciones generales, las cuales también establecen estándares internacionales. Ahí, cada derecho se desagra en múltiples deberes a cargo del Estado, aunque de principio se parte de cuatro obligaciones generales: respetar, proteger, garantizar y promover el derecho. Éstas tienen, a su vez, elementos institucionales específicos: aceptabilidad, accesibilidad, disponibilidad y calidad. Si aplicamos estos principios al derecho a la educación, veremos que éste no se refiere a tener tres escuelas para tres millones de niños porque eso claramente sería insuficiente, sino que tiene que ver con la obligación de garantizar.

“Después habría que observar el elemento de disponibilidad. Si no se cumple, se ponen más escuelas, pero resulta que todas están en el Distrito Federal. Por lo tanto, cumples el de disponibilidad, mas no el de accesibilidad. Si ya tienes esas condiciones, pero no hay una educación de calidad, entonces no se cumple el último principio. Éstos son los estándares internacionales en materia de derechos humanos y provienen de la fuente del derecho internacional. La buena noticia es que específicamente en salud y educación los estándares internacionales están más desarrollados”.

El Estado frente a la garantía del derecho a la educación

“Entre las obligaciones por parte del Estado tenemos cuatro principios transversales de aplicación: *a)* identificación del núcleo del derecho; *b)* progresividad; *c)* prohibición de regresión; y *d)* máximo uso de recursos disponibles, los cuales permiten reflexionar acerca de cómo hacer efectivo el ejercicio de derechos en situaciones de violaciones a los mismos o de recursos limitados.

“Por ejemplo, si pensamos de nuevo en el derecho a la educación, ¿cuál es su núcleo básico? Regularmente se acude a los estándares internacionales para llegar al punto en que el Estado no pueda justificar el incumplimiento por falta de recursos, porque cuando te refieres a este núcleo, el presupuesto no es un factor; por lo tanto, la obligación

se tiene que cumplir. Una vez que identificas el núcleo, aplicas los principios de progresividad y de prohibición de regresión. El primero indica que ese núcleo del derecho se tiene que ir expandiendo cada vez más conforme pasan los años y, el segundo, que una vez que se expandió no es posible restringirlo de nuevo, salvo casos excepcionales

“¿Cuál es el mecanismo que tenemos para darnos cuenta si efectivamente el Estado está haciendo el mayor esfuerzo para expandir los derechos con el máximo uso de recursos disponibles? Mirar con una lógica presupuestaria.

“Si bien el elemento central de las políticas con enfoque de derechos es integrar a sus contenidos los estándares internacionales, no es el único. La participación es muy importante y pasa por todo el ciclo de vida de la política pública. En este proceso, las OSC —que en México, además de ser numerosas, son altamente especializadas— tienen un papel relevante, de manera que a la hora de discutir aspectos sobre una política específica se pueden sentar a la mesa con los tomadores de decisiones para argumentar si una línea está bien tomada o si existen problemas que es necesario replantear. Hay que tener cuidado con generar una participación simulada, es decir, integrar comités consultivos cuya opinión no es considerada en la toma de decisiones.

“Otro elemento relevante es la coordinación interinstitucional, es decir, en la medida en que todos los derechos están conectados, es necesaria una buena coordinación en los distintos rubros, dependencias, órganos e instituciones ejecutoras de gasto, en fin, de los agentes que tienen a su cargo distintas partes de un mismo derecho. En materia de política pública hay dos principios importantes: de indivisibilidad y de interdependencia, que significan que todos los derechos se encuentran interconectados y no hay jerarquía entre ellos”.

Evaluación educativa con enfoque de derechos: desafíos y alternativas

“Con o sin perspectiva de derechos humanos, lo más difícil de hacer es política pública. Ésta arrancó en los años cincuenta del siglo xx en Estados Unidos y llegó tarde a América Latina. Lo anterior se refleja en que, en la actualidad, el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) ha señalado sistemáticamente que en el país existen poco más de 5 mil programas de política pública federales, estatales y municipales. Sin embargo, muy pocos tienen reglas operativas y casi ninguno se evalúa. En políticas públicas conocemos cuatro tipos de evaluación: de diseño, de gestión, de resultado y de impacto.

“Ahora bien, una cosa es que se diseñen buenas políticas y otra que las personas efectivamente puedan ejercer estos derechos. Nosotros esperamos que, en la medida en que la política pública tenga perspectiva de derechos, genere resultados y, en consecuencia, tenga un impacto. Eso propiciará que las personas ejerzan sus derechos. Por eso es importante evaluar cada una de las distintas etapas.

“El problema que tenemos es que aunque se están recuperando los estándares en materia de educación, no ocurre lo mismo con los objetivos en el corto, mediano y largo plazo, algo esencial para obtener resultados y apreciar el impacto. Muchas veces, esas obligaciones en materia de derechos humanos no se recuperan de forma explícita.

“En este sentido, una de las principales dificultades que hay que enfrentar es el contexto político, que en ocasiones no garantiza la continuidad de ciertos planes y programas. Afortunadamente, los DH han ganado tal nivel de legitimidad, que muchos de los gobernantes se interesan por darle esta perspectiva a su política pública, aunque al mismo tiempo se preguntan por qué tendrían que hacerlo.

“En primer lugar es importante comunicar con mucha claridad que una política más consensada con esta perspectiva libera el camino hacia la implementación porque los actores involucrados están de acuerdo. Probablemente es cierto que el arranque cuesta un poco más de trabajo, pero también es real que después será mucho más sencillo implementarla y darle seguimiento.

“Otro tipo de problemática es la elaboración de diagnósticos y planes, sobre todo a nivel local, por la falta de información; por eso es difícil tener indicadores en la materia. En DH, éstos pueden ser de tres tipos: de estructura, de gestión y de resultados. Estos últimos son los de impacto. Si se quiere desagregar un derecho muy complejo, como el de la educación, se pueden generar cientos de líneas de acción.

“Conviene mencionar que la distinción entre una política pública tradicional y aquella con perspectiva de derechos, centrada en su objetivo, es que la segunda consiste en lograr que la persona ejerza su derecho plenamente”.

Conclusiones

“Los estándares internacionales en DH están pensados con una lógica de bienestar general. Una política pública con esta perspectiva supone un Estado fuerte, interventor, capaz de cumplir esas obligaciones.

“Los derechos son mecanismos de distribución. Una política pública permite el seguimiento y, bajo la lógica incremental, una mejora. Se requiere capacidad para hacer evaluaciones de impacto, es necesaria una línea base que se pueda replicar cada determinado tiempo para observar si efectivamente las personas están ejerciendo mejor ese derecho a lo largo de los años. En ese sentido, la línea base que deberíamos tener para hacer evaluaciones de impacto tendría que referirse no tanto al cumplimiento de obligaciones de los gobiernos, sino al ejercicio efectivo por parte de las personas.

“Dicho cumplimiento no necesariamente se convierte en ejercicio efectivo de los derechos. Esa línea de impacto se tiene que construir a partir de indicadores de ejercicio de derechos de las personas. Si instituciones como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) tienen esa capacidad y mandato, pueden informar (como lo hace el CONEVAL) sistemáticamente cada año cómo están haciendo su trabajo recuperando las obligaciones. También pueden elaborar indicadores de las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover a partir de los elementos de aceptabilidad, accesibilidad, disponibilidad y calidad, con el fin de construir un índice para replicarlo cada año.

“Una buena noticia es que se podría saber si el derecho crece o se queda estancado de acuerdo con datos objetivos. Ésa es la tarea de la evaluación con perspectiva de derechos. No es que la evaluación tenga una característica en sí misma, sino que viene determinada por el propio diseño de la política pública. Cuando éste tiene objetivos en materia de derechos humanos y se recuperan los estándares internacionales, obliga a que los indicadores también tengan perspectiva de derechos. Sólo así tendremos la posibilidad de hacer saber a la ciudadanía si estamos mejor o peor en este ejercicio”. €

Entrevista: María Cristina Tamariz

Daniel Vázquez es profesor investigador de la FLACSO México y autor de diversos libros y publicaciones sobre derechos humanos. La teoría jurídica del derecho internacional de los derechos humanos; la relación entre la democracia, los derechos humanos y el mercado; y la construcción de identidades desde un discurso político sustentado en los derechos humanos son sus líneas de investigación.

Derechos, consideraciones para una evaluación

AGUSTÍN CASO RAPHAEL

Titular de la Unidad de Información
y Fomento de la Cultura de la
Evaluación (UIFCE) del INEE¹
acaso@inee.edu.mx

La Real Academia Española define *evaluar* como: 1. Señalar el valor de algo; 2. Estimar, apreciar, calcular el valor de algo; y 3. Estimar los conocimientos, aptitudes y rendimiento de los alumnos.² Por otro lado, el artículo 6° de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) establece que la evaluación “consiste en la acción de emitir juicios de valor que resultan de comparar los resultados de una medición u observación de componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional con un referente previamente establecido”. Si bien las dos definiciones son aproximaciones impersonales a un concepto general, la segunda tiene certeza jurídica, por lo que resulta más impersonal.

Es necesario tomar en cuenta que la Reforma Educativa de 2013 ha enfrentado serias resistencias por parte de actores del sistema educativo que se sienten amenazados por la evaluación en la medida en que la perciben como una intromisión, una reforma laboral disfrazada o un instrumento de control político-administrativo³

que vulnera sus derechos. No obstante, la mayoría de los docentes ha aceptado la evaluación y sus beneficios.

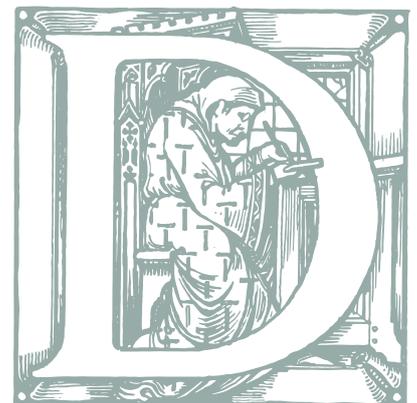
La impersonalidad de las definiciones, tanto la legal como la académica, y las resistencias a la Reforma son dos fenómenos relacionados con su legitimidad, entendida como la aceptación de la evaluación como actividad que busca la eficiencia, la eficacia y la equidad en la educación. ¿Cómo conciliar su marco legal con su legitimidad? ¿Cómo canalizar las resistencias hacia su comprensión como un mecanismo que busca contribuir a mejorar la calidad de la educación? Un camino es plantear una evaluación educativa con enfoque de derechos.

La posibilidad de verla así parte precisamente de la concepción del objeto evaluado: la educación como derecho humano fundamental para ejercer los demás, que promueve la libertad, la autonomía y contribuye al desarrollo.

El primer paso para la evaluación educativa desde esta perspectiva está dado, pues su objeto, la educación, se considera un derecho humano. El siguiente paso consiste en construir un marco conceptual para la evaluación con enfoque de derechos que considere los siguientes siete principios:⁴

1. Universalidad e inalienabilidad.

Si la educación está caracterizada como un derecho humano, es:
a) órgano técnico, encargado de diseñar y efectuar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;⁵
b) órgano regulador, encargado de expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades



educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden;⁶ y **c) encargado de generar y difundir** información para emitir directrices que contribuyan a mejorar la calidad de la educación,⁷ entonces, la educación como derecho humano universal e inalienable **transfiere o dota a la evaluación de esta característica.**

2. Indivisibilidad. También debe entenderse referido al objeto de la evaluación (la educación) como derecho humano inherente a la dignidad de cada persona y que, por consiguiente, goza de igual rango que otros derechos. En este sentido, **la evaluación constituye un mecanismo de garantía** en la búsqueda de la calidad de la educación, por lo que es indivisible de la educación misma. La evaluación tiene rango constitucional y es necesario dotarla de los elementos para su cumplimiento.⁸

3. Interdependencia e interrelación. La evaluación educativa tiene una relación de interdependencia con la educación, pues ésta constituye su objeto de análisis, pero también la retroalimenta.

4. Igualdad y no discriminación. Uno de los principios sobre los cuales descansa la evaluación educativa y la actividad del INEE es la búsqueda permanente de la equidad, entendida como la oportunidad que deben tener todos los niños de sobrevivir, desarrollarse y alcanzar su potencial sin discriminación, sesgo o favoritismo,⁹ definición que debe ser ampliada a todas las personas, como medio para evitar que se les prive de sus derechos.

5. Participación e integración. El involucramiento de todos los sujetos que forman parte del proceso educativo es otro de los principios rectores de la actividad del INEE. La relevancia social de la evaluación y la participación de sujetos y organismos relacionados con ésta le dotan de solidez, consenso y alternativas y prácticas innovadoras adecuadas a los diferentes contextos y culturas del país.

6. Habilitación. Se pretende que la evaluación sea un proceso de mejora constante y de retroalimentación para elevar la calidad de la educación, pues puede contribuir a romper el ciclo de inequidad y de negación de derechos.

7. Rendición de cuentas y respeto del imperio de la ley. La evaluación no es ni debe pensarse como un acto de rendición de cuentas; al contrario, debe considerarse como un mecanismo para medir el ejercicio del derecho a una educación de calidad, que sirve para comunicar a la sociedad el estado que ésta guarda.

Debemos recordar que la evaluación educativa no es un derecho en sí mismo, sino un mecanismo de garantía para el ejercicio del derecho a la educación, por lo que su aplicación debe ceñirse a un marco general en el cual no basta que el Constitucional respete los derechos humanos, deben existir, además, marcos jurídico-administrativos, conceptuales, metodológicos e instrumentos que den certidumbre jurídica al proceso de evaluación. La adopción de una evaluación con enfoque de derechos humanos tiene como principal alcance la

legitimidad entre los diversos actores, pero exige que se construyan rutas y se cumplan las recomendaciones, las cuales deben contar con respaldo presupuestal que asegure la ejecución de las políticas y acciones derivadas.

En conclusión, la evaluación con enfoque de derechos es un juicio que se efectúa respecto a la relevancia, efectividad, eficiencia, impacto y sostenibilidad de las acciones orientadas al logro de un desarrollo justo y equitativo. €

1 Se agradecen las aportaciones del licenciado Tizoc Villalobos Ruiz, director de Fomento de la Investigación de la UIFCE INEE.

2 *Diccionario de la lengua española*, recuperado el 24 agosto 2015, de <http://goo.gl/sD1hdX>

3 Gutiérrez Espíndola, J. (2014). *Difusión y fomento de la cultura de la evaluación. Marco de referencia y elementos para una política en la materia*. México: INEE.

4 UNESCO (2008). *Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos*.

5 México. CPEUM, 02/1917, última reforma publicada 10/07/2015, artículo 3º, fracción IX, inciso a), Cámara de Diputados: <http://goo.gl/JqiTPS>

6 *Ibíd.*, artículo 3º, fracción IX, inciso b).

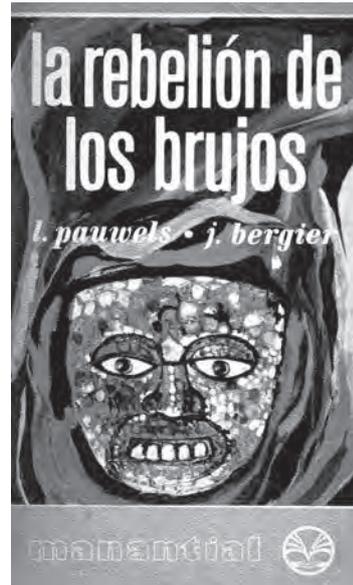
7 *Ibíd.*, artículo 3º, fracción IX, inciso c).

8 *Ibíd.*, artículo 3º, fracción IX, inciso c) y artículo 134.

9 UNICEF, 2010.



La rebelión de los brujos (*La Révolte des Magiciens*)



“Somos hombres modestos —afirman Pauwels y Bergier—, sin embargo, tenemos derecho a presentar esta obra mal pergeñada como un *Manual de embellecimiento de la vida*. El amable lector descubrirá al poco tiempo y, aunque antes careciese de su alegría natural, la importancia de la existencia. Y también su emoción, desde el momento en que se despierte su curiosidad. Y sabrá que el ejercicio de la curiosidad transforma la vida en una aventura poética”.

¿Qué sabemos en realidad de la historia que nos antecede? Hablamos de las civilizaciones antiguas como si fueran inferiores a nosotros —afirman los autores en 307 páginas tan misteriosas como la ilustración de la máscara verde-azulada en la portada de este libro, que no por ser científico renuncia a la poesía del lenguaje. Así lo afirma Fedorov: “Los poetas y los escépticos son igualmente indispensables para la investigación. Forman una combinación necesaria”.

No conocemos ni siquiera 1% de toda la literatura que se ha perdido, desde las antiguas bibliotecas de Rodas, Cartago y Alejandría, hasta los libros quemados en las guerras que terminaron en pérdida total. ¿Las matemáticas y la ciencia que se enseñan ahora en la escuela nacieron de algún sueño? *La rebelión de los brujos* lo plantea como un conjunto de ilusiones a lo largo de la vida, como la que tuvo John Wilkins (1614-1672), quien soñaba con conquistar la luna y diseñó un lenguaje nuevo en la Real Sociedad de Ciencias, a la cual se incorporó después. El Colegio Invi-

sible —del cual formaba parte Isaac Newton—, la primera sociedad científica, reseñada en este libro, unía los secretos antiguos con la pasión por la experimentación y con la urgencia por abrir a la humanidad el camino del conocimiento, apoyada en la idea de que las grandes empresas son posibles sobre la base del respeto a los otros. Sus participantes buscaron crear un lenguaje común, una lengua universal y una escritura que permitiera a todos comunicarse mejor y acceder al “mercado bienhechor del conocimiento”.

Ésa es la propuesta de esta rebelión hecha papel. Un grial lingüístico, una escritura de lo absoluto. Una larga serie de preguntas planteadas hace 45 años que siguen sin respuesta.

“Hay otro mundo en el mundo en que vivimos, y otro hombre; es el hombre que somos”, dicen Pauwels y Bergier. “La ciencia busca la verdad, o al menos lo intenta sinceramente. La poesía busca lo maravilloso, o al menos lo intenta con igual sinceridad. Y quizás hay algo de verdad en lo maravilloso”, afirma L. Pauwels al final del prólogo. La reseña de este libro en la *Anticuaria* de la *Gaceta*, toma evidencia de la historia y da cuenta de que, en los textos que huelen a muchos años, queda escrito un trayecto del cual podemos aprender. €



L. Pauwels y J. Bergier
Traducción de J. Ferrer Aleu
Barcelona: Plaza & Janés
Colección Manantial, 1975
<https://goo.gl/KfOLOr>

Colaboradores

Francisco de Jesús Ayón López

Maestro en Ciencias de la Educación, con licenciatura en Educación Primaria. Se ha desempeñado como docente, consejero político estatal y municipal del PRI, presidente del Instituto de Capacitación y Desarrollo Político A. C. (ICADEP) y del Consejo de Administración del Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), alcalde y secretario de administración del Ayuntamiento de Guadalajara. Integrante de la Sección 47 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Hoy es secretario de Educación del estado de Jalisco.

Agustín Caso Raphael

Maestro en Artes LASP por la Escuela del Servicio Exterior de Georgetown University, con licenciatura en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), donde ha sido profesor. Recibió el Premio Nacional de Economía en 1976. Ha laborado en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Petróleos Mexicanos, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y las secretarías de Energía, Gobernación y Hacienda y Crédito Público, entre otros.

Isabel Crowley

Representante de UNICEF en México. Tiene más de tres décadas trabajando en derechos humanos, tanto en Naciones Unidas como en organizaciones no gubernamentales internacionales. Ha colaborado en programas de políticas públicas para el desarrollo comunitario, protección y desarrollo de niños, educación, salud y emergencias. Ha trabajado en defensa de los derechos de la infancia en países como Nepal, Sudán del Sur, Estados Unidos, Suiza y Liberia.

Adolfo del Río Martínez

Doctor en Ciencia Política con maestría en Sociología Política por el Instituto Mora y licenciatura en Relaciones Internacionales. Ha colaborado con organizaciones de la sociedad civil para la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y participó en la preparación del Breve Panorama Educativo de la Población Indígena 2015.

Luis Raúl González Pérez

Actualmente matriculado en la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España (UNED), en periodo de tutela académica de tesis doctoral, egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en donde se ha desempeñado como secretario general administrativo, abogado general y profesor de Garantías Constitucionales en la Facultad de Derecho. Hoy es el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (CNDH).

Gilberto Guevara Niebla

Doctor honoris causa por la Universidad Autónoma de Coahuila y la Universidad Veracruzana. Ha sido director de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), subsecretario de Educación Básica de la SEP; coordinador de Investigaciones Educativas de la Fundación Nexos, director del Instituto Mexicano de Investigaciones Educativas, de la revista *Educación 2001* y del Centro de Investigación Educativa y Actualización de Profesores, entre otros.

José Luis Gutiérrez Espíndola

Maestro en Derechos humanos, democracia y estado de derecho en Iberoamérica por la Universidad de Alcalá. Ha laborado en el Instituto Federal Electoral (hoy INE), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, entre otros. Actualmente se desempeña en la Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación del INEE.

Mario Herrera Zárate

Doctor en Derecho constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM), con maestría en Derecho y Economía, y licenciatura en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), donde se ha desempeñado como catedrático. Ha laborado en la Secretaría de Salud y la Secretaría de Programación y Presupuesto en el Gobierno Federal. Fue coordinador general de gabinete del Gobierno del estado. Hoy es secretario de Educación y Bienestar Social en el estado de Baja California.



Néstor López

Sociólogo egresado de la Universidad de Buenos Aires, actualmente es coordinador de proyectos de Educación y Equidad, y del Sistema de Informaciones sobre Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) en el IIPE-UNESCO. Ha sido coordinador de proyectos en UNICEF Argentina y consultor de diversos organismos nacionales e internacionales en temas relacionados con análisis de mercado de trabajo, condiciones de vida y educación. Es docente en varias universidades.

Verónica Medrano Camacho

Doctora en Educación por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). Desde 2007 ha estado adscrita a la Dirección de Indicadores Educativos del INEE. Es candidata en el Sistema Nacional de Investigadores. De 2001 a 2012 colaboró en diversos estudios en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM y desde 2012 es profesora de posgrado en la Escuela Particular Normal Superior Benito Juárez del estado de Morelos.

María Josefina Menéndez Carbajal

Licenciada en Sociología con especialidad en Educación por la Universidad Iberoamericana. Ha desempeñado diversos puestos en el Gobierno Federal y en organismos internacionales como UNICEF, apoyando el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más vulnerable. Cuenta con amplia experiencia en procuración de fondos gubernamentales y privados. Desde el año 2000 es directora general de Save the Children México.

Rosalinda Morales Garza

Candidata a doctora en Administración Pública por la Universidad Anáhuac. Su acción se ha orientado a ámbitos rurales, de migrantes, urbano-marginales e indígenas. En su gestión como directora general de Educación Indígena de la SEP, inscribió por primera vez en un plan de estudios de educación básica la propuesta pedagógica para la atención a la diversidad social, cultural y lingüística y la asignatura de Lengua Indígena. Obtuvo el Premio Nacional de Administración Pública 2006.

Vernor Muñoz

Ha trabajado en derechos humanos y educación desde hace más de veinte años. Ha sido consultor de organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales; profesor invitado en universidades de Argentina, Alemania, España, Nicaragua, Colombia y Suiza; defensor general de los Derechos Humanos de Costa Rica y relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación. Hoy es asesor global de Educación de Plan Internacional.

Marianela Núñez Barboza

Maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), con licenciatura en Administración Comercial por la Universidad Central de Venezuela. Ha sido investigadora y evaluadora de políticas, programas y proyectos educativos, tanto de educación obligatoria como para jóvenes y adultos, con experiencia profesional en organismos públicos internacionales y en la Administración Pública mexicana.

Héctor Virgilio Robles Vásquez

Doctor en Economía Agrícola y Demografía, con maestría en Economía por El Colegio de México y licenciatura en Física y Matemáticas. Lleva más de diez años trabajando en la Dirección de Indicadores Educativos del INEE, ahora Dirección General de Integración y Análisis de la Información (DGIAI), que actualmente dirige.

María Mercedes Ruiz Muñoz

Doctora en Ciencias por el Centro de Investigación y Estudios Avanzados (DIE/CINVESTAV). Ha laborado en la Universidad Iberoamericana, el Sistema Nacional de Investigadores, el Consejo Mexicano de Investigación Educativa, la Red de Investigadores Urbanos y la Asociación Latinoamericana de Estudios del Discurso. Ha realizado estancias en universidades de Brasil, Estados Unidos, Canadá y Argentina. Recibió el Premio Pablo Latapí sobre Investigación Educativa.

