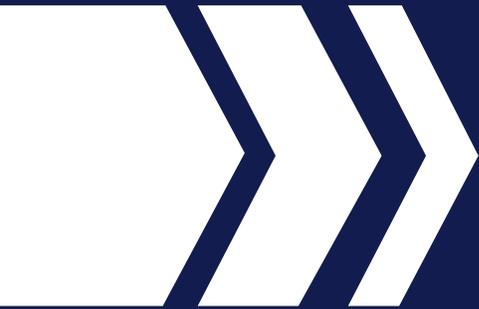


Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa



Directrices
de política

Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa



Directrices
de política

Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa es una publicación digital del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Su elaboración estuvo a cargo de la Unidad de Normatividad y Política Educativa.

Agosto, 2015

Índice

Introducción.....	7
I. La Reforma Educativa, el nuevo INEE y la posibilidad de introducir mejoras a partir de la emisión de directrices.....	9
La evaluación como factor para la mejora educativa.....	9
La evaluación en la Ley General de Educación (LGE) y en la Ley del INEE (LINEE).....	9
Las directrices y las posibilidades de orientar la toma de decisiones tendientes a la mejora educativa.....	11
Las directrices en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) y de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE)	13
II. Referentes conceptuales y experiencias relacionadas con la emisión de recomendaciones y directrices.....	14
Experiencias de emisión de directrices en otros sectores.....	14
Política Basada en Evidencia (PBE).....	14
Experiencias en construcción de directrices: <i>guidelines</i>	16
Modelo de la OMS: calidad de la evidencia y fuerza de las recomendaciones.....	17
Modelo Double-SMART.....	20
Sistemas de normalización.....	22
Recomendaciones de política educativa: una larga tradición.....	23
Recomendaciones de organismos internacionales y regionales.....	23
El Movimiento de eficacia escolar (MEE).....	25
Sistemas de gestión y aseguramiento de la calidad.....	25
Principios que orientan las tareas del INEE.....	28
Relación entre evaluación y mejora.....	28
Evaluación y gestión pública: avances y desafíos.....	31
La experiencia del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).....	31
La experiencia del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF).....	32

III. Directrices orientadas a avanzar en el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos.....	33
Principios orientadores de un enfoque de derechos.....	34
El derecho a una educación de calidad.....	35
IV. Las directrices del INEE.....	37
Fundamentación de las directrices.....	38
1. Directrices basadas en principios y valores sustantivos.....	39
2. Directrices basadas en evaluaciones e investigaciones.....	40
Factibilidad: un criterio para valorar posibilidades de ejecución de las directrices.....	41
Otros aspectos importantes.....	42
1. Directrices articuladas.....	42
2. Establecimiento de indicadores que permitan valorar los alcances de las directrices	42
V. Ruta para la emisión de directrices.....	42
Fases para la emisión y actualización de las directrices.....	42
Fase 1. Construcción.....	44
1. Inclusión en la agenda de la Junta de Gobierno del INEE.....	44
2. Definición del problema.....	44
3. Análisis de mejora.....	45
4. Formulación de la directriz.....	45
Fase 2. Emisión.....	46
Fase 3. Comunicación.....	46
Fase 4. Respuesta de la Autoridad Educativa.....	47
Fase 5. Implementación.....	47
Fase 6. Monitoreo.....	47
Fase 7. Actualización.....	47
VI. Consideraciones finales.....	48
Bibliografía.....	51
Anexos.....	57

Índice de tablas

Tabla 1. Criterios del modelo "Double Smart" incorporados al Modelo de Emisión de Directrices.....	21
Tabla 2. Principales temáticas recomendaciones de política educativa emitidas por organismos internacionales y regionales.....	24
Tabla 3. Interrogantes que resuelven las directrices.....	38
Tabla 4. Criterios para evaluar las investigaciones y evaluaciones.....	40
Tabla 5. Criterios básicos de factibilidad (restricciones) a considerar.....	41
Tabla 6. Ficha para la presentación de la directriz.....	46

Índice de diagramas

Diagrama 1. Las directrices y su contribución a la mejora de la calidad de la educación.....	12
Diagrama 2. Las directrices en el marco del SNEE y de la PNEE.....	14
Diagrama 3. Cadena de producción de valor para la efectiva utilización de las evaluaciones.....	30
Diagrama 4. Fases para la emisión y actualización de las directrices.....	43

Introducción

La Reforma Educativa de 2013 reconoce que es necesaria una educación equitativa y de calidad que genere mayor igualdad de oportunidades sociales entre los mexicanos, y que contribuya a la justicia social. Es una Reforma que busca mejores condiciones y posibilidades para el aprendizaje en las escuelas y la formación de los ciudadanos que el país requiere. Para lograr estos objetivos, se señala explícitamente que la evaluación es un elemento importante para mejorar, ya que ésta permite comprender, medir y diagnosticar la realidad de los servicios educativos en la educación básica y media superior.

Al colocar en el centro de la reforma a la evaluación, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) recibe nuevas facultades. Por un lado, el INEE tiene ahora la atribución de emitir lineamientos para regular los procesos de las evaluaciones, y directrices que sean relevantes para contribuir a orientar la toma de decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad (artículo 3º, fracción IX, inciso c, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículo 27, fracción VIII de la Ley del INEE, 2013). Por el otro, se le concede autonomía institucional con el fin de que evalúe todos los componentes del Sistema Educativo Nacional (SEN), y sus procesos y resultados.

Si bien la evaluación no es la solución a todos los problemas educativos, sí puede constituirse en un mecanismo importante que apoye la toma de decisiones, a partir del planteamiento de rutas de mejora. Esta postura se reafirma en el *Informe 2014. El derecho a una educación de calidad*, elaborado por el INEE (2014), en el que se menciona que la evaluación debe estar orientada a mejorar la capacidad de cada actor para cumplir mejor con el propósito de hacer realidad el derecho a una educación de calidad para todos; el fin último es que el alumno alcance el máximo logro de aprendizajes para su vida presente y futura. La evaluación, en este sentido, debe valorar tanto el cumplimiento del derecho a la educación de niños, niñas y jóvenes en toda su trayectoria —acceso, permanencia y logro de aprendizajes— como la acción del Estado y de otros actores —como padres de familia— para garantizar el cumplimiento de dicho derecho.

La evaluación del sistema educativo requiere emitir juicios respecto a los avances en materia educativa y al cumplimiento del derecho a la educación de calidad para todos. Ello implica integrar las dimensiones de relevancia, eficiencia, eficacia, pertinencia, equidad, impacto y suficiencia (artículo 5, fracción III de la Ley del INEE) de los componentes, procesos y resultados del SEN. El enfoque de calidad con equidad también plantea valorar si se están cerrando las brechas educativas —de oportunidades y aprendizajes—, entre los grupos sociales que enfrentan mayores desventajas y los que no.

En este contexto, el relanzamiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) —ahora bajo la coordinación del INEE— y la reformulación de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) ubican las directrices como una herramienta que puede aportar de manera importante a orientar la toma de decisiones con el fin de contribuir en la mejora de la calidad educativa y su equidad, de tal forma que se avance en el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos. En este sentido, la capacidad de emitir directrices es quizás una de las atribuciones más innovadoras otorgada al INEE, en tanto que éstas constituyen una herramienta de política pública con la cual se pretende orientar o reorientar las decisiones de política que se toman en los distintos niveles de actuación del SEN. Las directrices, de acuerdo con la UNESCO (2009), identifican factores que contribuyen a la eficacia de los programas, ofrecen recomendaciones para una práctica eficaz en su área temática y aportan un marco para la aplicación de políticas.

De esta forma el INEE se constituye en una institución mediadora entre los titulares de obligaciones que tienen el deber de garantizar el cumplimiento del derecho a la educación, y los titulares de este derecho, así como entre la comunidad científica, los usuarios de las políticas (*policy-users*) y los sujetos evaluados, lo cual ayuda a mantener credibilidad científica y relevancia política de los resultados de la evaluación del SNEE y las investigaciones derivadas de ella. Además, organizaciones mediadoras como el INEE tienen líneas distintivas de rendición de cuentas tanto a la comunidad científica como a la política que logran facilitar la transferencia de conocimiento utilizable entre la generación de políticas y los resultados técnico-científicos (Eckley, 2001).

Este documento presenta el Modelo o ruta que el Instituto ha planteado para la construcción y la emisión de directrices. Cabe mencionar que para su elaboración se contó con la participación de varios especialistas y de los miembros del Consejo Técnico Especializado en Evaluación de Política y Programas Educativos, quienes revisaron diversas versiones y las retroalimentaron. También es importante señalar que el Modelo fue revisado y comentado en varias ocasiones por los consejeros de la Junta de Gobierno hasta su aprobación, por lo que sus observaciones, sugerencias e inquietudes han sido incorporadas en esta versión final.

El texto se organiza en seis apartados. En el primero se describe el marco legal sobre el que descansa la nueva atribución del INEE para emitir directrices. En el segundo apartado se presentan los principales referentes conceptuales y las experiencias relacionadas con la emisión de recomendaciones y directrices que se identificaron en la literatura, dentro de las cuales destacan los aportes de lo que se conoce como la Política Basada en Evidencia, así como la experiencia en la elaboración y emisión de directrices en el sector salud y de recomendaciones de política educativa sugeridas por organismos internacionales, regionales y nacionales; en ese apartado también se presenta una breve discusión sobre la relación entre evaluación y mejora. En el tercer apartado se presenta el enfoque del cumplimiento del derecho a la educación de calidad para todos como el referente principal que orienta la evaluación que realiza el INEE y, en consecuencia, las directrices que emita. Posteriormente, en el apartado cuarto se define qué es una directriz y cuáles son sus características principales. En el apartado quinto se describe la ruta para la emisión de directrices, la cual se presenta en un modelo de ciclo de políticas. En el último apartado se presentan algunas consideraciones finales, y se destacan las bondades del Modelo, así como algunos de los retos para su construcción y ejecución.

I. La Reforma Educativa, el nuevo INEE y la posibilidad de introducir mejoras a partir de la emisión de directrices

La evaluación como factor para la mejora educativa

En febrero de 2013 se publicó el decreto por el que se reformó el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En varias de sus fracciones quedó explicitada la responsabilidad del Estado de garantizar la calidad de la educación obligatoria, lo cual tiene como fundamento buscar la mejora constante y el máximo logro académico de los estudiantes a partir de materiales y métodos educativos, y organización escolar e infraestructura educativa eficientes. La reforma a la fracción XXV del artículo 73 de la CPEUM, facultó al H. Congreso de la Unión para establecer el Servicio Profesional Docente (SPD) en términos del artículo 3° constitucional, lo cual generó una nueva regulación para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el SPD y un nuevo proceso de selección para docentes y directivos.

La modificación al artículo 3° constituye el centro y el punto de partida de una Reforma Educativa que busca concretar una educación donde se conjuguen calidad y equidad, se genere igualdad de oportunidades sociales entre los mexicanos y se permita contribuir al desarrollo económico y social. Se trata de una Reforma que busca mejores condiciones y posibilidades para el aprendizaje en las escuelas y la formación de los ciudadanos que el país requiere.

En la reforma de este artículo se señalan tres factores que pueden influir en los resultados educativos: el desempeño docente, la autonomía de las escuelas y la evaluación de la calidad. De esta forma, quedaron planteados los fundamentos del SPD, que definen, entre otras cosas, los procedimientos de los concursos de oposición para el ingreso a este campo laboral, y de la promoción a cargos con funciones de dirección o supervisión, así como el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), coordinado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Este último adquiere el carácter de organismo público autónomo.

La Reforma señala que la evaluación es un elemento importante en la mejora de la calidad de los servicios educativos de la educación básica y media superior, por lo que le confiere al INEE nuevas atribuciones entre las que destaca la coordinación del SNEE. Con ello, el INEE adquiere una nueva dimensión de actuación y de responsabilidad.

La evaluación en la Ley General de Educación (LGE) y en la Ley del INEE (LINEE)

En las modificaciones realizadas a la LGE se reconoce a la evaluación educativa como un componente del Sistema Educativo Nacional (SEN) y al INEE como la autoridad en materia de evaluación educativa. Se subraya que al Instituto le corresponde la evaluación del SEN en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, sin perjuicio de la participación que las autoridades educativas federal y locales tengan, de conformidad con los lineamientos que expida dicho organismo, y con la LINEE. Asimismo, se menciona

que el Instituto deberá emitir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades federal y locales para realizar las evaluaciones que les correspondan en el marco de sus atribuciones, y directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad.

La LINEE, por su parte, reglamenta tanto al SNEE como al propio INEE. Establece que el Instituto tendrá por objeto coordinar el SNEE evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del SEN, y diseñar y realizar mediciones y evaluaciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del SEN respecto a los atributos de los educandos, docentes y autoridades escolares, así como de las características de instituciones, políticas y programas educativos (Ley del INEE, artículo 25).

Para el cumplimiento del objetivo previsto en el párrafo que antecede, el artículo 27 de la LINEE establece que el Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Fungir como autoridad en materia de evaluación educativa a nivel nacional;
- II. Coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa;
- III. Contribuir a la evaluación de los procesos de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los docentes;
- IV. Diseñar, implementar y mantener actualizado un sistema de indicadores educativos y de información de resultados de las evaluaciones;
- V. Establecer mecanismos de interlocución con autoridades educativas y en su caso escolares, para analizar los alcances e implicaciones de los resultados de las evaluaciones, así como las directrices que de ellos se deriven;
- VI. Formular, en coordinación con las Autoridades Educativas, una política nacional de evaluación de la educación encauzada a mejorar la calidad del Sistema Educativo Nacional;
- VII. Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las Autoridades Educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan;
- VIII. Generar, recopilar, analizar y difundir información que sirva de base para la evaluación del Sistema Educativo Nacional y, con base en ella, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad;
- IX. Diseñar e implementar evaluaciones que contribuyan a mejorar la calidad de los aprendizajes de los educandos, con especial atención a los diversos grupos regionales, a minorías culturales y lingüísticas y a quienes tienen algún tipo de discapacidad;
- X. Solicitar a las Autoridades Educativas la información que requiera para dar cumplimiento al objeto, finalidad y propósitos de esta Ley;
- XI. Celebrar actos jurídicos para formalizar la participación, colaboración y coordinación en materia de evaluación educativa con las Autoridades Educativas, así como con entidades y organizaciones de los sectores público, social y privado, tanto nacionales como extranjeros;
- XII. Auxiliar, a través de asesorías técnicas, a otras instituciones o agencias, en el diseño y aplicación de las evaluaciones que lleven a cabo, para fortalecer la confiabilidad de sus procesos, instrumentos y resultados;
- XIII. Asesorar y, en su caso, supervisar el diseño y aplicación de instrumentos de medición para las evaluaciones de los componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional que realicen las Autoridades Educativas, en el marco de sus atribuciones y competencias;
- XIV. Realizar y promover estudios e investigaciones destinadas al desarrollo teórico, metodológico y técnico de la evaluación educativa, así como lo que se refiera al uso de los resultados;

- XV. Participar en proyectos internacionales de evaluación de la educación que sean acordados con las Autoridades Educativas o instancias competentes;
- XVI. Impulsar y fomentar una cultura de la evaluación entre los distintos actores educativos, así como entre diversos sectores sociales, a efecto de que las directrices que emita el Instituto, previa evaluación de la educación, se utilicen como una herramienta para tomar decisiones de mejora, desde el ámbito del sistema educativo, en los tipos, niveles y modalidades educativos, los centros escolares y el salón de clases;
- XVII. Promover y contribuir a la formación de especialistas en distintos campos de la evaluación de la educación. Asimismo, realizar las acciones de capacitación que se requieran para llevar a cabo los proyectos y acciones de evaluación del Instituto y en su caso del Sistema, y
- XVIII. Las demás que le correspondan conforme a esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Las directrices y las posibilidades de orientar la toma de decisiones tendientes a la mejora educativa

La reconfiguración del INEE, a partir de la Reforma Educativa y de la atribución de emitir directrices para la mejora de la educación, incrementa las posibilidades de que los resultados de las evaluaciones realizadas a los componentes, procesos y resultados del SEN incidan en la toma de decisiones de política educativa. Esta atribución se señala en el artículo 3º, fracción IX, inciso c) de la CPEUM, que en la parte conducente establece:

Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá: [...] c) 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.

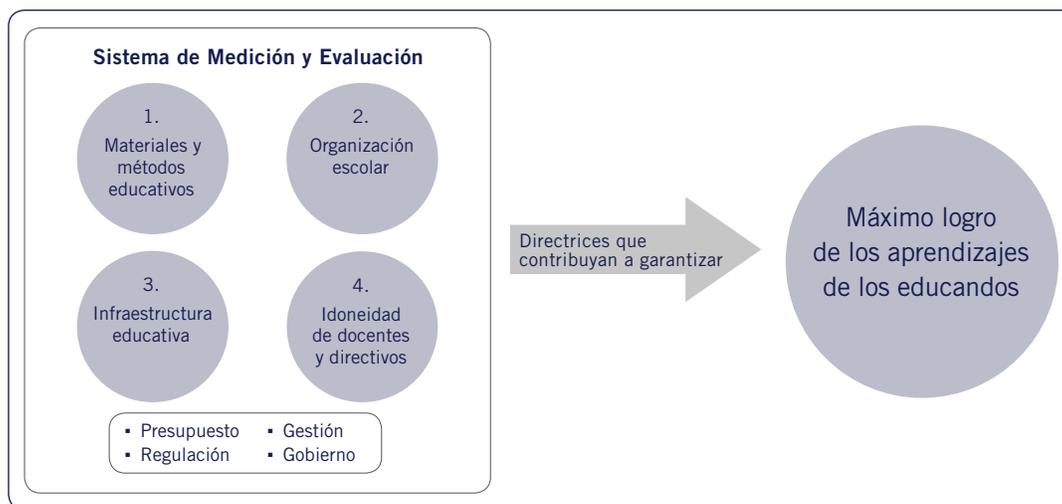
En consecuencia, el artículo 47, segundo párrafo, de la LINEE a la letra dice: “El Instituto emitirá directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social”. Estas directrices se harán del conocimiento público y de las autoridades e instituciones educativas correspondientes para su atención, quienes deberán hacer pública su respuesta en un plazo no mayor a 60 días naturales (Ley del INEE, artículos 48, 50 y 51). Si bien en la Ley del INEE no se menciona que las directrices tengan un carácter “vinculante”, en la LGE, artículo 12, fracción XII, se señala que la autoridad educativa tendrá que atender las directrices que emita el Instituto para realizar la planeación y programación globales del SEN.

Así, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, deben promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan con las directrices que emita el INEE. Para ello, el Instituto debe establecer mecanismos de interlocución con autoridades educativas y, en su caso, con autoridades escolares, con el fin de analizar los alcances e implicaciones de los resultados de las evaluaciones, así como de las directrices que de ellos se deriven. Asimismo, impulsará y fomentará una cultura de la evaluación entre los distintos actores educativos, así como entre diversos sectores sociales, a efecto de que las directrices que emita se utilicen como una herramienta para tomar decisiones de mejora en los tipos, niveles y modalidades educativos; los centros escolares, y el salón de clases. Finalmente, de acuerdo con

el artículo 29 de la Ley del INEE, se establece que las directrices y políticas, así como, los lineamientos en materia de evaluación educativa expedidos por el INEE deberán actualizarse de manera periódica conforme a los criterios que determine la Junta de Gobierno.

De esta manera, se especifican entre las tareas sustantivas del INEE la formulación, la difusión, el seguimiento y la actualización de las directrices, así como el fomento de su uso y la asesoría para que sean recuperadas como herramientas de mejora. La atribución de emitir directrices representa una innovación en los ámbitos nacional e internacional, y es el mecanismo por el que se busca contribuir a la calidad y la equidad educativas, a fin de garantizar el derecho a una educación de calidad para todos. Así, de acuerdo con la definición de calidad educativa estipulada en el artículo 3° de la CPEUM, “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 aprendizajes de los educandos”. Por tanto, las directrices que emita el Instituto se enfocarán, entre otras cosas, a sugerir acciones de mejora que incluyan y fortalezcan los elementos señalados en el texto constitucional, así como otros elementos relevantes de carácter sistémico tales como el gasto público, la regulación y otros componentes de gestión y gobierno que configuran la acción pública en materia educativa (diagrama 1).¹

Diagrama 1. Las directrices y su contribución a la mejora de la calidad de la educación



Fuente: elaboración propia.

No obstante, el cumplimiento de este objetivo requiere que se aseguren ciertas condiciones. Es decir, el hecho de que el INEE realice evaluaciones, desarrolle investigaciones y estudios para explicar los resultados, y emita directrices derivadas de éstos no garantiza de forma automática que estas últimas se ejecuten. En ese sentido, cabe señalar que, hace poco más de una década, al analizar los sistemas de evaluación nacionales producto de las reformas educativas de los años noventa en Latinoamérica, algunos autores concluyeron que la evaluación puede ser un instrumento para la mejora de la calidad de la educación, pero no debe verse como el único en la solución de todos los problemas educativos (Tiana, 2003).

¹ A pesar de que el artículo 3° de la CPEUM no incluye las pruebas de logro de aprendizaje como uno de los elementos para garantizar la calidad de la educación, sí se prevee que éstas formen parte del Sistema de Medición y Evaluación.

Las directrices en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) y de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE)

La apuesta implícita de la reciente Reforma Educativa es que los resultados de la evaluación de los componentes, procesos y resultados del SEN incidan en la mejora de la educación, para lo cual otorga al INEE autonomía y le confiere nuevas atribuciones. Una de éstas es la emisión de directrices para la mejora de la educación, elemento que funge como un puente entre los resultados de las evaluaciones y la toma de decisiones de mejora de la Política Nacional de Educación.

En este contexto, y a partir de las modificaciones al artículo 3° de la CPEUM, se crea el SNEE, que se define como “un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyen al cumplimiento de sus fines” los cuales tienen que ver con la contribución a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios (Ley del INEE, artículos 10 y 11).²

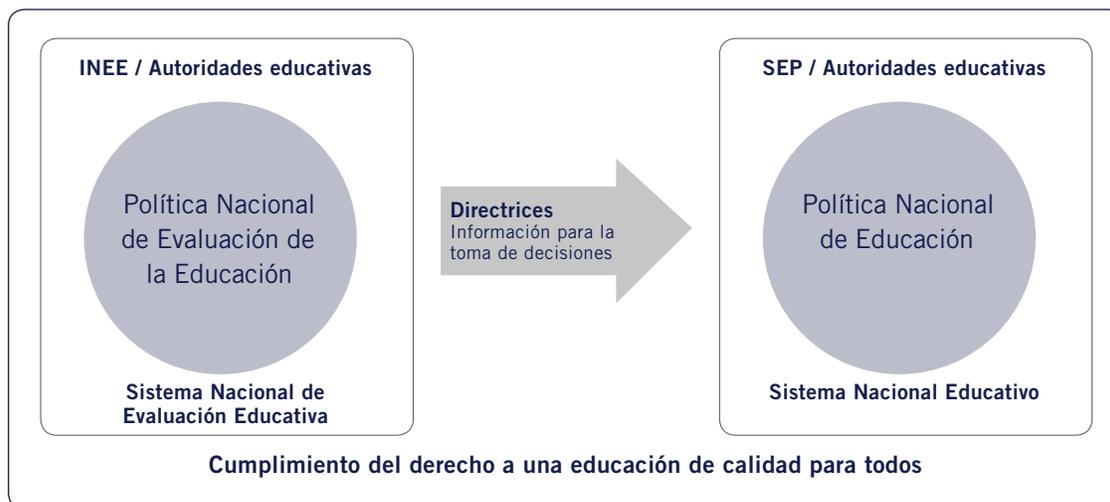
La coordinación del SNEE es competencia del INEE, quien articulará y guiará las acciones del conjunto de elementos que lo constituyen —instituciones, autoridades, órganos colegiados, procedimientos, procesos, información, parámetros, indicadores, resultados, lineamientos y directrices— según una Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) que establecerá las bases conforme a las cuales deberán llevarse a cabo los proyectos y acciones que se realicen en materia de evaluación en el marco del SNEE. Esta política establecerá los objetos, métodos, parámetros, instrumentos y procedimientos de evaluación; las directrices derivadas de los resultados de los procesos de evaluación; los indicadores cuantitativos y cualitativos; los alcances y las consecuencias de la evaluación; los mecanismos de difusión de los resultados de la evaluación; la distinción entre la evaluación de personas, la de instituciones y la del SEN en su conjunto; las acciones para establecer una cultura de la evaluación educativa y los demás elementos que establezca el INEE (Ley del INEE, artículo 17).

Así, el SNEE tiene como objetivo contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos que brinda el Estado mediante la Política Nacional de Educación. En aras de cumplir con este propósito, sus acciones y proyectos en materia de evaluación serán guiados por una PNEE, constituida, entre otras cosas, por directrices para la mejora de la educación. Para la construcción de dichas directrices se requiere de un conjunto de insumos técnicos, siendo los de mayor relevancia las evaluaciones que realiza el Instituto, así como el vasto cúmulo de información sustantiva generada por la comunidad científica. De este modo, se espera que las directrices se constituyan como el instrumento articulador entre los resultados de las acciones de evaluación que se desarrollan en el marco del SNEE y la mejora de la Política Nacional de Educación. Concebida así, la directriz es un componente clave del SNEE y parte constitutiva de la PNEE que debe incidir en la mejora de la política de educación. Esta relación se esquematiza en el diagrama 2.

² Dentro de los fines específicos que persigue se encuentran: i) establecer la efectiva coordinación de las Autoridades Educativas que lo integran y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan; ii) formular políticas integrales, sistemáticas y continuas, así como programas y estrategias en materia de evaluación educativa; iii) promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan las autoridades educativas con las directrices que, con base en los resultados de las evaluaciones, emita el Instituto; iv) analizar, sistematizar, administrar y difundir información que contribuya a evaluar los componentes, procesos y resultados del SEN; y, v) verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del SEN (Ley del INEE, artículo 12).

A fin de que se cumpla esta relación, las directrices tendrán que ser acompañadas, promovidas e impulsadas por los actores que conforman al SNEE para lo cual deberán comunicarse, socializarse y argumentarse efectivamente.

Diagrama 2. Las directrices en el marco del SNEE y de la PNEE



Fuente: elaboración propia.

II. Referentes conceptuales y experiencias relacionadas con la emisión de recomendaciones y directrices

La emisión de directrices, como ya se señaló, es una atribución nueva del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), y nueva también en México. Si bien la investigación educativa y la evaluación de políticas y programas han arrojado diversas recomendaciones, es la primera vez que éstas, con el nombre de directrices, adquieren un carácter central en el ámbito de la evaluación educativa. Con el objetivo de proponer un Modelo para la Emisión de Directrices, se revisaron, en un primer momento, los aportes de lo que se conoce como Política Basada en Evidencia y experiencias relacionadas con la emisión de recomendaciones y directrices en otros sectores, como el de salud. Es importante señalar que la revisión de estas fuentes ayuda a enmarcar las ventajas y la importancia de que las directrices que se vayan a emitir se fundamenten en el conocimiento probado en la materia.

Experiencias de emisión de directrices en otros sectores

Política Basada en Evidencia (PBE)

El Modelo de Emisión de Directrices retoma el enfoque de la Política Basada en la Evidencia (PBE), definido como: “el uso explícito e intencional de la mejor evidencia de investigación disponible para la toma de decisiones y la elección entre opciones de política pública” (Bracho, 2010a). Concretamente, la PBE

consiste en aportar información —así como los resultados de las evaluaciones e investigaciones de calidad— recuperada de manera sistemática y analizada racionalmente según al proceso de políticas, con el fin de reemplazar las opiniones o el impulso ideológico en su formulación.

Este proceso sistemático para analizar, jerarquizar e incorporar la evidencia se desarrolla principalmente en el campo de la medicina con la formación de la Colaboración de Cochrane, para después ampliarse a otros campos de política pública y social mediante la Colaboración de Campbell (Gough, Oliver y Thomas, 2013). De la segunda Colaboración se deriva la importancia de incluir estudios cualitativos, lo que permite ampliar el concepto de evidencia y los tipos de preguntas que se usan en las revisiones sistemáticas, más allá del enfoque causal y cuantitativo predominante en la investigación de salud pública.

En el campo de la educación, especialmente para países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la PBE ha adquirido relevancia en las últimas dos décadas por varias razones. Entre ellas está la creencia de que la educación y el conocimiento son elementos importantes para la innovación y la economía. Además, existe una creciente demanda para que los funcionarios públicos rindan cuentas respecto a los gastos en educación, la calidad de la investigación educativa y su efectividad (CERI, 2007).

Asimismo, exacerbaron estas razones varios factores dentro de los que se encuentran: una creciente preocupación por los resultados del logro estudiantil; disponibilidad de evidencia debido a un énfasis gradual en las evaluaciones (tales como PISA y SERCE); insatisfacción de la ciudadanía respecto a los sistemas educativos a nivel nacional y local; mayor acceso a la información gracias a Internet, así como cambios en la percepción sobre la legitimidad de los procesos de emisión de políticas (CERI, 2007). Para el caso de México, existe la necesidad de contar con un sistema educativo que integre las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia (Ley del INEE, artículo 5, fracción III).

En este sentido, la PBE permite enfrentar las preocupaciones mencionadas anteriormente, en virtud de que como proceso sistemático eleva la calidad de los análisis y debates para decidir entre distintas opciones de política al vislumbrar las implicaciones e impactos de cada curso de acción. Además, las decisiones basadas en evidencia tienden a producir mejores resultados y permiten evaluar opciones costo-eficientes (CERI, 2007; Sutcliffe y Court, 2006), es decir, aquellas que pueden reducir costos y tiempo en su implementación. Asimismo, la PBE, al proveer recomendaciones de mejora a programas públicos, permite obtener una tasa de retorno de inversión pública aceptable. También ayuda a asegurar que las políticas respondan a las necesidades de las comunidades (ABS, 2010). Y, por último, cuando la evidencia se utiliza con fines de transparencia y rendición de cuentas, se fortalece la gobernanza democrática.

Se debe tener en cuenta que el Modelo para la Emisión de Directrices que se propone en este documento retoma los argumentos del enfoque de la PBE considerando como evidencia, con métodos cuantitativos y cualitativos, la información, las investigaciones y las evaluaciones disponibles y pertinentes para conocer y comprender los problemas públicos.

Experiencias en construcción de directrices: *guidelines*

Aunque existen información sistematizada y manuales para la formulación de directrices, principalmente en el área de salud, no se identifica en el ámbito internacional una norma reconocida para la formulación de directrices de política educativa. Con la intención de identificar cómo están integradas, a continuación se presenta una breve revisión del contenido de ejemplos de directrices que se han emitido en algunos países en el ámbito de la educación.

En el informe titulado *Criterios y Directrices para la Garantía de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior*, elaborado por la European Network for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), se plantean algunas pautas cuya finalidad es proporcionar una fuente de apoyo y orientación tanto a las instituciones de educación superior que están desarrollando sus propios sistemas de garantía de calidad, como a las agencias de garantía externa de calidad. También pretende contribuir a un marco de referencia común que puedan utilizar tanto las instituciones como las agencias. De alguna manera, se buscaba que estos criterios y directrices dictaran la práctica o se interpretaran como obligatorios. Cada uno de los puntos de política donde se pretende influir contiene criterios y un conjunto de directrices. Los primeros son la definición del objetivo que se persigue o los compromisos que se adquieren. Las segundas, por su parte, proporcionan información adicional sobre buenas prácticas y, en algunos casos, explican con más detalle el significado y la importancia de los criterios. Se agrega que aunque las directrices no son parte de los criterios, éstos deben tomarse en consideración conjuntamente con aquéllas. Dichos criterios y directrices se desprenden de ciertos objetivos y principios, y se complementan con un *Sistema de revisión por pares para las Agencias de Garantía de Calidad*.

Por otro lado, el documento *Directrices sobre políticas de inclusión en la educación*, publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), plantea una serie de recomendaciones para el impulso de políticas dirigidas al establecimiento de sistemas de educación inclusiva, e identifica algunos de los desafíos que enfrentan los encargados de la formulación de políticas. Es decir, las orientaciones van dirigidas de manera explícita a quienes tienen a su cargo el diseño de políticas educativas. Es en esta sección de desafíos donde se describen, también, las estrategias generales que se proponen para enfrentar el problema público de la exclusión educativa, enmarcadas en una perspectiva de política pública que considera sus distintas fases de construcción. De manera congruente con esta perspectiva, el documento se fundamenta en marcos teórico-conceptuales e histórico-contextuales que permiten definir el problema público al que se pretende dar respuesta, y los objetivos que guían la propuesta.

En Suecia se encontró un ejemplo de directrices emitidas para un ámbito nacional con el propósito de dar respuesta a un problema específico como el que representa la inasistencia escolar: *Directrices generales para la administración escolar. Los esfuerzos para promover la asistencia y reconocer, investigar y corregir las ausencias escolares* (Skolverket, 2012). Estas orientaciones están dirigidas a las instituciones escolares, así como a los directores y profesores, para fomentar la asistencia de los estudiantes, prestar atención al problema del ausentismo escolar, investigarlo, reunir información sobre éste y establecer estrategias para su solución. Cada directriz que se desagrega en una serie de instrucciones y recomendaciones, se fundamenta en aspectos normativos y se ve complementada por algunas observaciones generales que deberán tomarse en cuenta en su ejecución.

Las *Directrices nacionales para una política de atención integral a la infancia y adolescencia*, emitidas por el Estado brasileño, son un ejemplo de directrices elaboradas también para un ámbito nacional, pero con una perspectiva intersectorial. El Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente (CONANDA) pretendía que éstas se constituyeran en una herramienta para integrar, supervisar, monitorear y evaluar el conjunto de acciones de políticas públicas dirigidas a asignar protección especial al niño y al adolescente, esto como parte de una política estratégica del Estado brasileño. En este caso, las directrices son las definiciones generales, las cuales encuentran en las estrategias una especificación mayor de lo que debe realizarse para concretarse. Las directrices en materia de educación son dos: asegurar la calidad de la educación pública y poner en práctica la educación pública universal, desde la educación preescolar hasta la secundaria, para garantizar la educación básica para jóvenes y adultos.

También hay propuestas de directrices a nivel local como la que representa la *Política sobre alimentación y nutrición para las escuelas públicas de Nueva Escocia. Directivas y directrices para la política* (Ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse, 2006). En este documento, emitido por el gobierno de la provincia canadiense, las directrices de política se definen como recomendaciones para la acción; van dirigidas a las escuelas y a sus proveedores de alimentos, y tienen como objetivo asegurar que los estudiantes y el personal de las instituciones escolares tengan más fácil acceso a alimentos y bebidas sanas. Las directrices se enmarcan en una serie de ámbitos de intervención de la política como el precio, las porciones y el agua, las cuales constituyen las directivas.

Los modelos y experiencias analizados en esta sección aportan referencias importantes para la formulación y emisión de directrices para la mejora de la educación. De los casos de UNESCO, Brasil (CONANDA), Suecia y Nueva Escocia se retoma la importancia de incorporar en la formulación de las directrices a los actores relevantes y a las audiencias finales, y definir las actividades que será necesario ejecutar para cumplir dichas directrices. En particular, la experiencia brasileña sugiere que éstas requieren tener objetivos congruentes con los del sistema educativo, aspecto también retomado por el caso sueco, donde se plantea que un factor fundamental para mejorar su efectividad es que sean legalmente viables. Por otro lado, de la experiencia de lo realizado por la UNESCO y Suecia, sobresale la necesidad de tomar en cuenta el contexto para comprender el problema público que la directriz busca corregir. La revisión de estas experiencias internacionales influyó, sin duda, en la construcción de una definición de directrices y en la ruta que se propone para su emisión.

Modelo de la OMS: calidad de la evidencia y fuerza de las recomendaciones

Diferentes organizaciones internacionales han buscado la forma de establecer un modelo homogéneo con el objetivo de construir recomendaciones basadas en evidencia que aporten información exhaustiva y pertinente a los diferentes actores antes, durante y después del proceso de toma de decisiones. Así, el modelo de directrices que utiliza la Organización Mundial de la Salud (OMS o WHO, *World Health Organization*, por sus siglas en inglés) consiste en una investigación sistemática y multidisciplinaria que busca, por medio de la pertinencia contextual o coyuntural, formular estrategias para mejorar la gestión en materia de salud.

El proceso desarrollado por la OMS tiene una visión más holística porque los responsables de elaborar las recomendaciones provienen de distintas disciplinas de estudio, lo cual genera ricas y variadas

intervenciones (OMS, 2012). Con todo, las directrices que se emiten se sustentan en evidencia científica de calidad; con ese fin se han establecido procesos sistemáticos y rigurosos para la recolección de información con el fin de reducir posibles sesgos (OMS, 2010).

Así, la OMS busca validar la calidad de la información recaudada por medio del sistema GRADE (*Grading of Recommendations, Assessment, Development and Evaluation*), un modelo de calificación metodológica con reconocimiento internacional donde, dependiendo del tipo de evidencia que se presenta, los expertos califican la información como de alta, moderada, baja o muy baja calidad (OMS, 2012). Algunos de los criterios que pueden causar la disminución de la valoración son las limitaciones del estudio o la información en cuestión, la consistencia, la franqueza, la imprecisión y el sesgo.

Aunque la OMS aplica un sistema riguroso para evaluar la confiabilidad de la evidencia que presenta su modelo de directrices por medio de una validación, esto no asegura que las conclusiones y recomendaciones del proceso sean igualmente calificadas (Guyatt *et al.*, 2008). En este sentido, el sistema GRADE evalúa la fuerza que poseen las recomendaciones emitidas como “fuertes” o “débiles”. Las cuatro variables que determinan el grado de fortaleza son las siguientes:

1. **Equilibrio entre los efectos deseables y adversos:** consiste en una valoración de la información que existe sobre los efectos deseables e indeseables de la recomendación. Así, cuando los inconvenientes y las ventajas de las recomendaciones están equilibrados, las conclusiones del proceso se consideran como débiles.
2. **Calidad de la evidencia:** entre mejor calificada sea la evidencia científica presentada con base en el equilibrio entre los efectos deseables y adversos, la recomendación tiene mejores posibilidades de tener un mayor sustento teórico.
3. **Valores y preferencias:** se fundamenta por medio de una evaluación entre la incertidumbre y la variabilidad relativas a los valores o preferencias (costo-beneficio) de los usuarios con respecto a las recomendaciones emitidas, por lo que es importante que los responsables de emitir las directrices vinculen de forma adecuada los beneficios, los riesgos y los inconvenientes del modelo presentado.
4. **Costes o asignación de recursos:** consiste en la valoración de los recursos que se consumen en el momento de ejecutar las recomendaciones; así, el contexto en donde se aplica una intervención es decisivo. Es relevante mencionar que esta variable puede cambiar con el paso del tiempo o con el espacio geográfico.

Por otro lado, la OMS junto con otros organismos internacionales ha buscado establecer criterios rigurosos para construir un modelo que permita formular directrices en materia de salud pública. La organización ha establecido 16 componentes para el mejoramiento del uso de los datos de investigación en este proceso:

1. **El establecimiento de prioridades:** debido a que los recursos del organismo son limitados para formular recomendaciones, las capacidades tienen que estar centradas en maximizar las prioridades de la institución buscando soluciones a problemas relevantes en materia de salud pública.
2. **La composición del grupo y el proceso de consulta:** como se mencionó anteriormente, la OMS se preocupa por integrar equipos de investigadores que consideren distintas perspectivas, incluyendo a distintos actores involucrados en el problema.

3. **La declaración y la evasión de conflictos de interés:** debido a que en el proceso de emisión de directrices pueden existir inconformidades o conflictos de interés de las distintas partes involucradas en el problema, la OMS recomienda en todo momento formar un comité permanente que dé audiencia a cada caso particular.
4. **Los procesos colectivos de negociación:** para garantizar la inclusión de todos los expertos que integran el grupo de trabajo, la OMS utiliza técnicas como el método Delphi para asegurar que se tomen en cuenta todas las opiniones y argumentos que se presentan.
5. **La identificación de resultados importantes:** una vez realizada la revisión bibliográfica pertinente, los investigadores tienen que identificar los datos más relevantes para determinar los costos-beneficios, los efectos no deseados, los resultados intermedios e indirectos, así como las consideraciones éticas y culturales de una intervención.
6. **La identificación de los datos de investigación:** es relevante para la OMS incluir los efectos que tienen las recomendaciones que se formulan con un sustento teórico y empírico por medio de una revisión sistemática y exhaustiva de la bibliografía existente.
7. **La síntesis y la presentación de datos de investigación:** la OMS utiliza medidas estándar como la Herramienta de Medición para Evaluar Revisiones (AMSTAR por sus siglas en inglés), para evaluar la relevancia de las revisiones bibliográficas existentes.
8. **La especificación y la integración de valores:** las recomendaciones que emita la organización tienen que tomar en cuenta los valores y prejuicios de aquellos a quienes va dirigido su uso.
9. **La consideración de la equidad:** las prioridades en el mundo pueden variar, por lo que la organización busca darle prioridad a aquellos problemas de salud pública que tienen mayor relevancia a nivel internacional, y a los países de ingresos bajos. Así la OMS busca que las recomendaciones tengan un impacto significativo en la población con menores recursos.
10. **La clasificación de los datos de investigación y las recomendaciones:** como ya se mencionó, para la OMS resulta indispensable garantizar que la revisión bibliográfica y las recomendaciones realizadas sean lo más confiable posible, así el organismo utiliza el sistema GRADE para calificar la calidad de la información que se presenta.
11. **La consideración de los costos:** durante la etapa de recolección de información y de emisión de recomendaciones, se tiene que hacer un análisis de costo-efectividad para determinar si la directriz es factible de ejecutar.
12. **La adaptación, la aplicabilidad y la transferibilidad de las directrices:** el modelo de directrices debe considerar los factores que pueden influir en la transferibilidad de las recomendaciones realizadas en diversos contextos, entre ellos los factores modificadores, la variación en las necesidades, los valores, los costos y la disponibilidad de recursos.
13. **La estructura de los informes:** la OMS ha desarrollado formatos estándar para garantizar el reconocimiento y el uso de las recomendaciones por parte de los responsables de la toma de decisiones.
14. **Los métodos de arbitraje científico:** Cualquiera que sea el proceso que se elija para adaptar las directrices a los contextos locales, la organización abre la posibilidad del arbitraje científico además de incluir a los consumidores, los implementadores y otras personas interesadas en el proceso.
15. **Los métodos planificados de difusión y ejecución:** Para que se ejecuten las directrices, la organización selecciona las estrategias que fueron evaluadas positivamente con el objetivo de adaptar las recomendaciones a los contextos locales, nacionales o subnacionales.
16. **La evaluación de las directrices:** Finalmente, la OMS busca poner en práctica revisiones internas y externas del proceso de emisión de directrices de forma periódica utilizando el Instrumento para la Valoración de Directrices para la Investigación y la Evaluación (AGREE, por sus siglas en inglés).

Para el caso del Modelo de Directrices que se plantea en este documento, la valoración de la evidencia antecede al análisis de valores y preferencias de los actores, y éste, a su vez, al análisis de fines y metas, así como al de costos y recursos. De tal suerte que para el modelo propuesto, el primer paso es filtrar la evidencia y considerar solo aquella que sea de utilidad, relevancia y pertinencia para el problema que se busca resolver. Asimismo, algunos de los 16 componentes planteados por la OMS se retoman en el modelo planteado por el INEE, en particular los procesos de consulta, negociación, evaluación de directrices y presentación de resultados.

Modelo Double-SMART

El Modelo Double-SMART (por sus siglas en inglés) ha sido desarrollado por la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), una organización cuya misión es la de fortalecer a diversos actores para prevenir efectivamente la tortura y el maltrato. Para lograr este objetivo, el Modelo Double-SMART asiste en la generación de recomendaciones dentro de los procesos de monitoreo para la detección de la tortura en determinados sitios. Concretamente, esta herramienta asiste a los desarrolladores de recomendaciones con un marco para definir criterios que, aplicados sistemáticamente, permitan que éstas sean efectivas, útiles y que avancen en el logro de un mundo libre de tortura y donde los derechos de las personas privadas de la libertad sean respetados sin importar el contexto político, social, cultural y lingüístico en el que se enmarquen (APT, 2008). Además, al conectar las recomendaciones con el proceso de monitoreo, se pretende que este Modelo permita seleccionar, analizar y revisar recomendaciones previamente diseñadas.

De la propuesta de la APT es importante retomar para el Modelo de Construcción y Emisión de Directrices la importancia de definir fines y metas deseados para que puedan establecerse claramente y priorizar las acciones y su temporalidad. De hecho, como se señala más adelante, la formulación de directrices implica pensar la situación ideal a la que se aspiraría a llegar con la consecuente ejecución. Además, esta propuesta destaca la importancia del monitoreo como un mecanismo para la retroalimentación y la actualización constante de las directrices, ya que éstas se enfrentan a un contexto cambiante al cual deben adaptarse. En la tabla 1 se definen los criterios del Modelo Double-SMART y cómo éstos se relacionan y retoman en el Modelo de Emisión de Directrices.

Tabla 1. Criterios del Modelo Double-SMART incorporados en el Modelo de Emisión de Directrices

Criterio	Definición	Relación con el Modelo de Emisión de Directrices
Específico (Specific)	La recomendación aborda un problema específico proponiendo una o más alternativas separadas unas de otras y definidas claramente	La directriz busca dar respuesta a uno o varios problemas específicos que se identificaron en la fase de definición de problema
Medible (Measurable)	La recomendación debe estar diseñada de tal forma que sea lo más fácil posible evaluar su aplicación, logro o ambos. Como tal, la recomendación debe considerar el estado actual del problema y, cuando sea posible, establecer un punto de comparación	En la fase de construcción se considera un análisis de mejora que evalúa el estado actual del problema y si éste ha recibido atención pública (valorando los alcances y déficits de dicha atención). En esta fase también se consideran los indicadores que podrían ser útiles para monitorear el avance y el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos
Alcanzable (Achievable)	Significa que la recomendación deberá tratar de ser factible en términos operativos, enfatizando lo que debe hacerse dentro de lo razonable	El Modelo considera que una vez emitida la directriz (y antes también) se deberá realizar un análisis de factibilidad de, por lo menos, cuatro aspectos: legal, presupuestal, administrativo y político. El Modelo plantea que la factibilidad es un elemento central de las directrices, ya que de ella depende que éstas tengan una mayor probabilidad de ejecución
En función de resultados (Results oriented)	Las acciones sugeridas deben producir un resultado concreto para mejorar una determinada situación de manera implícita o explícita	La directriz tiene el objetivo final de promover el avance y el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos mediante la proposición de acciones que orienten la toma de decisiones para la mejora educativa
Delimitada por el tiempo (Time-bound)	La recomendación debe contar con un cronograma para su ejecución porque incrementa la presión para actuar y facilita la determinación de responsabilidades	La directriz considera plazos para su ejecución: corto, mediano y largo. Esto último se definirá con las autoridades a quienes se recomiende
Enfocada en soluciones (Solution-suggestive)	Las acciones recomendadas deben ser concretas y concisas, así como, en la medida de lo posible, incluir los detalles técnicos pertinentes para evitar una ejecución equivocada	El modelo reconoce que la fase de ejecución es competencia exclusiva de las autoridades educativas. Sin embargo, la directriz, además de sugerir tiempos para ello, incorpora elementos clave que es necesario que la autoridad educativa atienda e incluya en los compromisos y planes de trabajo para ejecutarla
Consciente de prioridades, secuencias y riesgos (Mindful of prioritisation, sequencing and risks)	Las recomendaciones emitidas deben ser las más prioritarias y se debe determinar si algunas acciones dependen de la ejecución de otras. Finalmente, se deben tomar en cuenta los posibles efectos adversos que éstas tengan	La consulta con los actores involucrados permite determinar la prioridad tanto del problema como de la directriz a emitir. Cuando se realiza en la fase de construcción del problema, también disminuye el riesgo de emitir una recomendación poco pertinente o viable, ya que identifica, entre otras cosas, el problema y las acciones y los recursos pertinentes para resolverlo





Criterio	Definición	Relación con el Modelo de Emisión de Directrices
Fundamentada (Argued)	Las recomendaciones deben estar basadas en la evidencia, así como en un análisis de alta calidad, resultado del ciclo de monitoreo	Las directrices se sustentan en las investigaciones y evaluaciones disponibles, así como en una consulta con distintos actores clave que, entre otras cosas, ayuda a revisar temas de factibilidad
Sensible a las causas (Root-cause responsive)	Las recomendaciones deben ir dirigidas a las causas fundamentales del problema identificado. Si no es posible identificar las causas o factores de mitigación de riesgos, las acciones a considerar deberán facilitar mejoras de manera paulatina, así como proponer un análisis más a fondo	La directriz es diseñada desde una perspectiva multicausal y multifactorial del problema. Basándose en la evaluación y la investigación educativa, así como en una consulta con actores relevantes, identifica el problema educativo relevante desde el cual se pueden producir cambios.
Dirigida (Targeted)	Las recomendaciones deberán ir dirigidas a los actores e instituciones particulares con responsabilidad para aplicar la recomendación legalmente	La directriz va dirigida a las autoridades educativas y menciona el nivel (federal o estatal) que debe dar atención a la propuesta de mejora

Fuente: Elaboración propia con información de APT (2008).

Sistemas de normalización

De acuerdo con la International Organization for Standardization (ISO), la normalización es la actividad que tiene por objeto establecer, ante problemas reales o potenciales, disposiciones destinadas a usos comunes y repetidos con el fin de obtener un nivel de ordenamiento óptimo en un contexto dado, que puede ser tecnológico, político o económico. Se basa en los resultados consolidados de la ciencia, la técnica y la experiencia, y determina no solamente la base para el presente, sino también para el desarrollo futuro. Los beneficios de la normalización son múltiples y apuntan, básicamente, a crear criterios mínimos operativos para un producto, proceso o servicio.

Dichos criterios mínimos se plasman en normas, definidas como el documento establecido por consenso y aprobado por un organismo reconocido que proporciona reglas, directrices o características para ciertas actividades o sus resultados, a fin de conseguir un grado óptimo en un determinado contexto. Una norma debe ser un documento que contenga especificaciones técnicas y accesibles al público, y debe formularse con el apoyo y consenso de los sectores clave que intervienen en la actividad que regule.

Así, los sistemas de normalización se refieren a la formulación y la aplicación de especificaciones técnicas aprobadas por un organismo reconocido y basadas en los resultados del conocimiento, la experiencia y el desarrollo tecnológico que hay que cumplir para mejorar un bien, producto o servicio. Su establecimiento contribuye a la definición de estándares mínimos aceptables y deseables que, al ser identificados, permiten trazar una estrategia para su realización.

Retomar el concepto de normalización se considera fundamental para la emisión de directrices ya que éstas definirán los estándares deseables para mejorar la calidad y la equidad de la educación, así como los cursos de acción para alcanzarlos. Estos estándares contribuirán al establecimiento de un piso mínimo deseable, a partir del cual se busque normalizar los factores asociados a la educación.

Recomendaciones de política educativa: una larga tradición

Si bien es cierto que las experiencias en materia de formulación y ejecución de directrices en el sector educativo son escasas, y que esta palabra —directriz— no es de uso común en México, también lo es que se cuenta con una amplia gama de recomendaciones de política educativa que se derivan tanto de la investigación como de la evaluación educativa —a nivel nacional e internacional—, las cuales constituirán un referente obligado de lectura y análisis para la formulación de directrices para la mejora de la educación que realice el INEE. El proceso de emisión de directrices, por tanto, no partirá de cero. Para el tema que se elija estudiar, se revisarán tanto los estudios y evaluaciones disponibles, como las recomendaciones que se hayan derivado de éstos.

Las recomendaciones, por otro lado, tienen ya una larga tradición en el ámbito educativo, e incluso han surgido movimientos importantes, como por ejemplo el Movimiento de la Eficacia Escolar (MEE), o los sistemas de gestión y aseguramiento de la calidad, los cuales buscan operacionalizar acciones e indicadores que pongan un piso mínimo o que sienten las bases para una transformación y mejora educativa efectiva. En esta sección se recuperan, por tanto, algunos aprendizajes derivados de las recomendaciones de organismos internacionales y regionales en materia educativa, del MEE, y también de la experiencia de los sistemas de gestión y aseguramiento de la calidad.

Recomendaciones de organismos internacionales y regionales

Durante las últimas cuatro décadas, organismos internacionales como el Banco Mundial, la OCDE, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la UNESCO han adquirido una fuerte relevancia en la orientación de las políticas educativas de los países en desarrollo, sea a través de acuerdos de cooperación o bien con la emisión de recomendaciones de política tendientes a perfilar o retroalimentar las políticas nacionales.³

A nivel de la región latinoamericana, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL) y el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) se encuentran entre las organizaciones que han emitido recomendaciones en materia de política educativa.

Si bien los referentes que las sustentan son diversos (normas o metas educacionales, estudios sobre mejores prácticas, resultados de evaluaciones regionales o internacionales, comparaciones entre países, entre otros), es posible identificar una serie de temas recurrentes en las recomendaciones de los organismos internacionales. La siguiente tabla sintetiza los temas y recomendaciones vertidas en los últimos años.⁴

³ En algunos casos y países, las recomendaciones incluso se han acompañado de una agenda para su puesta en práctica y se han vinculado a préstamos multilaterales o bilaterales para el diseño, la implementación o la evaluación de programas o acciones relacionados con las propias recomendaciones; en otros casos, éstas se inscriben en ambiciosos programas de reforma educativa. Por ejemplo, en 2008 el gobierno de México suscribió el Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas, en el que se enmarcan diversos documentos con recomendaciones dirigidas expresamente al país.

⁴ Esta revisión no es exhaustiva y sólo consideró el periodo 2007-2012.

Tabla 2. Principales temas y recomendaciones de política educativa emitidos por organismos internacionales y regionales

Temas	Recomendaciones
Liderazgo directivo	<ul style="list-style-type: none"> Profesionalizar la formación, la selección y la contratación de los directores escolares Construir espacios de intercambio entre escuelas y grupos de escuelas en materia de liderazgo, y estimular a que trabajen juntas
Gestión escolar	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar estándares para la gestión basados en la mejora de los resultados escolares
Participación social	<ul style="list-style-type: none"> Asignar a los consejos de participación social mayor responsabilidad con respecto a la escuela
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> Reducir las desigualdades en el financiamiento y promover programas flexibles que se adapten a las necesidades escolares Fortalecer la inversión destinada a mejorar la eficacia de los docentes
Formación, selección y profesionalización docente	<ul style="list-style-type: none"> Producir y aplicar estándares para docentes Elevar la exigencia del ingreso a la profesión docente, especialmente en las escuelas Normales Crear un sistema de acreditación para las instituciones formadoras de docentes, y desarrollar estándares para los formadores de docentes y sistemas de aseguramiento de la calidad más rigurosos Desarrollar mecanismos eficientes para seleccionar a los futuros docentes y para remover a los de bajo desempeño en las aulas Establecer sistemas de acreditación docente Poner a concurso las plazas docentes y revisar el proceso de asignación de plazas Proporcionar una sólida formación para profesionalizar la docencia Establecer un periodo de prueba para los docentes noveles, apoyado en tutoría intensiva, y seguido de una evaluación rigurosa para determinar la asignación permanente de una plaza docente Crear un equipo especializado de tutores de docentes Construir un sistema de formación profesional integral Evaluar y monitorear cualquier programa de formación docente desde su concepción Construir instrumentos para la correcta medición del desempeño docente
Incentivos a docentes	<ul style="list-style-type: none"> Elevar el estatus social del maestro para atraer a los mejores candidatos para ejercer la docencia Establecer un salario competitivo y estímulos asociados al desempeño docente y los resultados de aprendizaje de los alumnos Diseñar programas que integren incentivos monetarios y no monetarios
Primera infancia	<ul style="list-style-type: none"> Ampliar la cobertura educativa y el cuidado de la primera infancia Elevar la calidad de los servicios mediante el desarrollo de capacidades del personal y el mejoramiento pedagógico de las intervenciones.

Fuente: Elaboración propia con información de la OCDE (2010, y 2012) y McKinsey *et al.* (2007).

Como se observa en la tabla 2, la mayoría de las recomendaciones pone el foco en elevar el desempeño docente, el cual se considera factor clave de la calidad educativa. Otros de los temas que recurrentemente han sido objeto de recomendaciones de política son la gestión escolar, la participación social, la promoción del liderazgo directivo y las políticas de cuidados y educación para la primera infancia. Si bien esta revisión no es exhaustiva, hay indicios de que estos temas han concentrado la atención de las recomendaciones de los organismos internacionales durante los últimos años; por ello, las problemáticas atendidas y los objetivos perseguidos por las directrices que se formulen y emitan tomarán en consideración lo expuesto por estos organismos.

El movimiento de eficacia escolar (MEE)

El MEE constituye una corriente teórica-práctica que reconoce la relevancia de los factores escolares (características del sistema educativo, de la escuela y del aula) como elementos que inciden en el desempeño de los estudiantes, y, por lo tanto, identifica a la escuela y sus componentes internos como sujetos de intervención para mejorar la calidad de la educación.

El MEE —desarrollado a finales de la década de los sesenta—⁵ representa una propuesta de análisis para estudiar y entender los fenómenos educativos a fin de contar con argumentos para la toma de decisiones en materia de política educativa, ya que los estudios empíricos derivados de este movimiento tienen por objetivo la estimación de la magnitud de los efectos escolares, del aula y del contexto que caracterizan a una escuela eficaz, la cual es definida como “aquella que consigue un desarrollo integral de todos y cada uno de sus alumnos mayor de lo que sería esperable teniendo en cuenta su rendimiento previo y la situación social, económica y cultural de las familias” (Murillo, 2005: 25).

Dadas las aportaciones que el MEE ha realizado en la investigación educativa, se han logrado identificar condiciones y factores que inciden en el desempeño escolar de los estudiantes, siendo algunos de estos: sentido de comunidad, clima escolar y aula; dirección escolar; currículo de calidad; gestión del tiempo; participación de la comunidad escolar; desarrollo profesional de los docentes; altas expectativas de los docentes hacia los alumnos, e instalaciones y recursos.

El MEE es un referente para la formulación de directrices dada su visión sistémica, comparativa y de mejora continua, toda vez que puede identificar los elementos a mejorar; los actores que forman parte de la mejora; y los contextos y procesos que requieren ser intervenidos para elevar la calidad de la educación. Además, porque permite analizar los efectos de los distintos niveles, dimensiones y factores de la escuela y del sistema educativo en su conjunto.

Sistemas de gestión y aseguramiento de la calidad

La preocupación sistemática por la calidad surge, principalmente, en el sector empresarial enfocado primero en los productos y después en los procesos y recursos. Durante la década de los setenta, el surgimiento del movimiento por la calidad total representó un cambio significativo en la evolución de la concepción de la calidad al centrarse en la satisfacción de los clientes a través de la incorporación de formas de gestión enfocadas en la *mejora* de los productos y servicios. Esta concepción permeó profundamente en las organizaciones y motivó la implantación de sistemas para garantizar la calidad de su funcionamiento global y de los bienes y servicios que producían, para lo cual debieron diseñarse y aplicarse estrategias óptimas para facilitar y encaminar tales cambios. Esta filosofía de mejora continua apunta a la búsqueda sistemática de evidencias sólidas que permitan generar planteamientos de perfeccionamiento de todos los componentes de la organización.

⁵ La evolución del MEE puede identificarse en cuatro etapas: i) 1966-1979: publicación del Informe Coleman y el debate teórico-práctico derivado de sus resultados; ii) 1971-1978: los primeros estudios de eficacia escolar; iii) 1979-1986: consolidación del campo de investigación sobre eficacia escolar, y iv) 1986-actualidad, nuevas técnicas de análisis: los estudios multinivel.

Así, de acuerdo con James (1997, citado en Fernández, Álvarez y Herrero, 2002), es posible definir cuatro eras de la gestión de la calidad: desarrollo de la calidad a través de la inspección (centrado en productos); desarrollo de la calidad a través del control de calidad (centrado en procesos); desarrollo de la calidad a través del aseguramiento de la calidad (enfocado en el sistema, que se plasma en las normas ISO), y desarrollo de la calidad a través de la gestión de la calidad total (centrado en la mejora continua de la calidad en el trabajo de toda la organización).

En el ámbito educativo, el movimiento de interés sistemático por la calidad se produce en la década de los noventa, en todos los tipos educativos (básico, media superior y superior) y modalidades educativas (escolarizada y no escolarizada) como objetivo estratégico preponderante del sector y plasmado en leyes, sistemas y planes educativos. La conceptualización de lo que se entiende por calidad ha sido y sigue siendo un asunto de alta complejidad:

Es ésta una de las cuestiones más polémicas que existe en este campo; la literatura está llena de aproximaciones y enfoques que intentan simplificar un constructo tan complejo y que encierra tras de sí tanto contenido [...] No son pocos los que eluden abordar esta cuestión y se sitúan en una posición, fundamentalmente pragmatista, para establecer modelos, planes o sistemas de calidad aplicados a las organizaciones en sectores específicos, mostrando que lo relevante es buscar medios de mejorar la calidad de las instituciones bajo premisas, criterios o supuestos que aparecen operativizados en dicho modelo o sistema (Fernández, Álvarez y Herrero, 2002).

En este sentido, el marco normativo del sector educativo mexicano provee tres definiciones distintas de calidad de la educación. La primera, contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) está orientada a la mejora constante y el máximo logro educativo;⁶ la segunda, referida en la LGE, hace énfasis en la congruencia entre objetivos, resultados y procesos,⁷ y la tercera, contenida en la Ley del INEE, está relacionada con la cualidad del sistema que integra un conjunto de dimensiones clave (relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia).⁸ A diferencia de otras definiciones de calidad que incluyen componentes de satisfacción del cliente o eficiencia, las definiciones presentes en la legislación se orientan más hacia el establecimiento de estándares (máximo logro académico), a las relaciones de coherencia en el sistema (congruencia), y a la excelencia del servicio y el cumplimiento de especificaciones de los servicios educativos (cualidad-poseción de las características que lo definen).

Uno de los ejemplos de modelos de gestión de la calidad más difundido y aplicado, con adaptaciones, a las organizaciones educativas del sector público y privado es el Modelo Europeo de Gestión de la Calidad, publicado por la Fundación Europea para la Mejora de la Calidad (EFQM, por sus siglas en inglés) en 1995 y readaptado en 2001 bajo la denominación de Modelo Europeo de Excelencia. Este modelo busca comprender las causas y los efectos de las relaciones entre lo que se emprende y los resultados obtenidos; se centra en aspectos como el liderazgo, las personas, los procesos, los resultados, la innovación y el aprendizaje.

⁶ "Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos" (CPEUM, artículo 3º, fracción II, inciso d).

⁷ "Será de calidad, entendiéndose por ésta la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad" (LGE, artículo 8, fracción IV).

⁸ "Calidad de la Educación, a la cualidad de un sistema educativo que integra las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia" (Ley del INEE, artículo 5, fracción III).

En México, a finales de la administración gubernamental 2001-2006, se buscó impulsar una iniciativa de Autoevaluación de Centros Escolares en el marco del Modelo Nacional para la Calidad Total, México, Versión Educativa, con el objetivo de “apoyar el establecimiento y la difusión del ejercicio sistemático de la Autoevaluación escolar como instrumento de diagnóstico y reorientación de prácticas de atención educativa en el aula y en la escuela” (SEP, 2001:155, citado en SEP, 2006).

El diseño del sistema de autoevaluación del centro escolar estuvo basado en ocho criterios: usuarios, liderazgo, planeación, información y conocimiento, personal, procesos, responsabilidad social y competitividad de la organización, los cuales permitirían disponer de una valoración general del centro educativo. Las etapas del proceso de autoevaluación se definieron como la de sensibilización, la de formación del equipo de autoevaluación, la del desarrollo de la autoevaluación y la de elaboración del plan de mejora, siendo esta última el propósito central de los modelos de calidad en los centros escolares. Aunque este modelo de autoevaluación fue sometido a una fase piloto y se difundió un conjunto de guías para apoyar su utilización en las escuelas, su uso no se generalizó a todo el sistema educativo.

En el nivel de educación superior mexicana existe mayor experiencia en la implantación de procesos de aseguramiento de la calidad, los cuales se realizan por medio de instrumentos de evaluación y de acreditación. Los primeros, se desarrollan mediante mecanismos de autorregulación de la calidad efectuados por pares académicos, cuyo fin es la promoción de la mejora de la educación. Los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) se crearon en 1991 con el fin de ayudar a las instituciones de educación superior a contar con programas educativos y funciones de gestión y extensión de mejor calidad. Se entiende por un programa educativo de calidad “aquel que tiene propósitos pertinentes, adecuados y logra cumplirlos” (CIEES, 2014). En términos generales, el propósito de esta evaluación es diagnóstico y con fines de emisión de recomendaciones para la mejora de la calidad de los programas.

Por su parte, los mecanismos de acreditación de programas o instituciones académicos tienen como fin contrastar los programas o instituciones con un conjunto de estándares establecidos, y conferir o no un aval de la labor que desarrollan. Así, instancias acreditadoras externas y avaladas por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) reconocen que tales programas cumplen con un conjunto de criterios, principios, indicadores y estándares de calidad a nivel de sus insumos y procesos de enseñanza, organización, estructura, funcionamiento, servicios y resultados. Por tanto, “el evaluador se compromete con el mejoramiento de la calidad y el acreditador certifica que esa calidad existe. Ambos mecanismos, que tienen su razón de ser en el aseguramiento de la calidad, no son equivalentes, pero sí complementarios” (COPAES, 2014).

En síntesis, los marcos conceptuales y las experiencias de institucionalización de los sistemas de gestión y aseguramiento de la calidad de las organizaciones, específicamente en el ámbito educativo, son referentes importantes a tomar en cuenta para la construcción del modelo para la emisión de directrices, ya que parten de la conceptualización de la calidad —tarea aún pendiente en el caso del sistema educativo mexicano—, avanzan en el establecimiento de criterios, estándares y principios, y apuntan al desarrollo de recomendaciones de mejora.

Principios que orientan las tareas del INEE

Los principios que el INEE ha definido para orientar su actuación en materia de evaluación educativa son los siguientes: la mejora educativa; la equidad; la justicia; el reconocimiento, la valoración y la atención a la diversidad, y la participación.

La mejora educativa constituye el propósito, por excelencia, de toda evaluación en educación, por lo que debe ser facilitadora de procesos formativos y aportar insumos relevantes para dar atención a las causas de los principales problemas educativos.

El principio de equidad en la evaluación implica tomar en consideración los contextos en que se desarrollan los procesos educativos, así como orientar sus resultados hacia la toma de decisiones que permitan favorecer la imparcialidad para reconocer y garantizar el derecho de cada uno en el sistema.

Una evaluación justa se basa, por otro lado, en el respeto de los derechos de las personas, es decir, que los resultados de las evaluaciones, técnicamente sólidas, deberán derivar en decisiones que favorezcan los fines para los que fue concebida.

El reconocimiento, la valoración y la atención a la diversidad implican respetar, considerar e incorporar la perspectiva de la diversidad, contextual y cultural, en todo el proceso de evaluación y en las decisiones que se deriven de ella.

Finalmente, *el principio de participación* enfatiza la importancia de sostener procesos de diálogo continuo con los sujetos evaluados y otros actores relevantes en decisiones que van desde la concepción de la evaluación hasta el uso de los resultados de ésta.

En este orden de ideas, las directrices también harán un énfasis importante en la protección de derechos de la población en situación de mayor desventaja social y económica y, cuando sea el caso, en la atención y la búsqueda de soluciones a las violaciones flagrantes del derecho a la educación.

Relación entre evaluación y mejora

El INEE concibe la función de evaluar o “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” (Ley del INEE, artículo 6) como una herramienta de mejora. De hecho, el primer principio que ha definido el Instituto para guiar su actuación en materia de evaluación es el propósito de mejora educativa, que establece que:

La evaluación educativa debe permitir retroalimentar tanto a los sujetos evaluados como a las instituciones, los sistemas y subsistemas que la gestionan, aportando elementos para saber lo que debe hacerse (qué lineamientos, directrices y acciones de política deben ejecutarse) para atender las causas que ocasionan las brechas en la atención educativa y/o en los resultados del Sistema Educativo Nacional (INEE, 2014: 8).

La evaluación persigue, sin duda, fines de optimización de la educación y posibilita la toma de decisiones respecto a determinados aspectos del objeto evaluado, a diferencia, por ejemplo, de la investigación, cuyo fin es la producción de conocimiento.

Esta optimización se puede lograr a través de, al menos, dos categorías de uso: la evaluación de mejora y la de control o rendición de cuentas. Aunque se suele asociar la primera con la función formativa y la segunda con la función sumativa y, por tanto, desestimar esta última en cuanto a su poder de mejora, De la Orden (2009) señala que esta crítica implica una visión simplista, ya que “la decisión de dar cuenta de la calidad de un programa, una institución o un plan de estudios, modificarlos o suprimirlos, como consecuencia de una evaluación sumativa o de control, se supone que constituye una mejora de la educación. La diferencia con la evaluación formativa (de mejora) es que el perfeccionamiento, el proceso de optimización es diferente, está pautado por decisiones distintas” (24).

Sin embargo, es claro que si bien se ha desarrollado un grado de especialización importante en materia de evaluación educativa en el país y que, por ejemplo, en la relativa a programas el énfasis ha estado puesto, principalmente, en la rendición de cuentas, los resultados derivados de estas prácticas y las recomendaciones emitidas no se han logrado traducir en mejoras del sistema educativo. De acuerdo con Cicchinelli y Barley (1999, citados en De la Orden, 2009: 20),

La mera presencia de la evaluación *sensu stricto*, es decir, la información y el juicio de valor sobre el objeto evaluado [...] no garantiza una alta calidad en los productos y servicios de los mismos, se limita a asegurar una condición necesaria para ello. La eficacia optimizante de la evaluación exige, además, que sean tomadas las decisiones adecuadas, basadas en los resultados evaluativos, que aseguren las acciones reguladoras pertinentes.

Por tanto, el tránsito entre evaluación y mejora del sistema educativo mexicano ha sido sumamente débil, y no se ha puesto la suficiente atención y esfuerzo en la tarea de construir los puentes necesarios para su concreción, ni en el fortalecimiento de sus pilares de “anclaje” para que hagan factible, viable y más probable la aplicación de las recomendaciones de política.

El principal objetivo de las evaluaciones es el uso de los resultados que de ellas se obtengan para la mejora continua de las políticas, los programas, las acciones y los servicios, es decir, una evaluación deberá contener información que permita sustentar con rigor metodológico los resultados para que éstos deriven en cambios que permitan transitar hacia políticas y programas más eficientes.

Un desafío que se observa comúnmente es conseguir que la información derivada de las evaluaciones sea efectivamente utilizada para la mejora de acciones, programas y políticas. Este binomio evaluación-mejora no se da de forma natural e, incluso, puede ser difícil de lograr aun en sistemas de evaluación altamente consolidados.

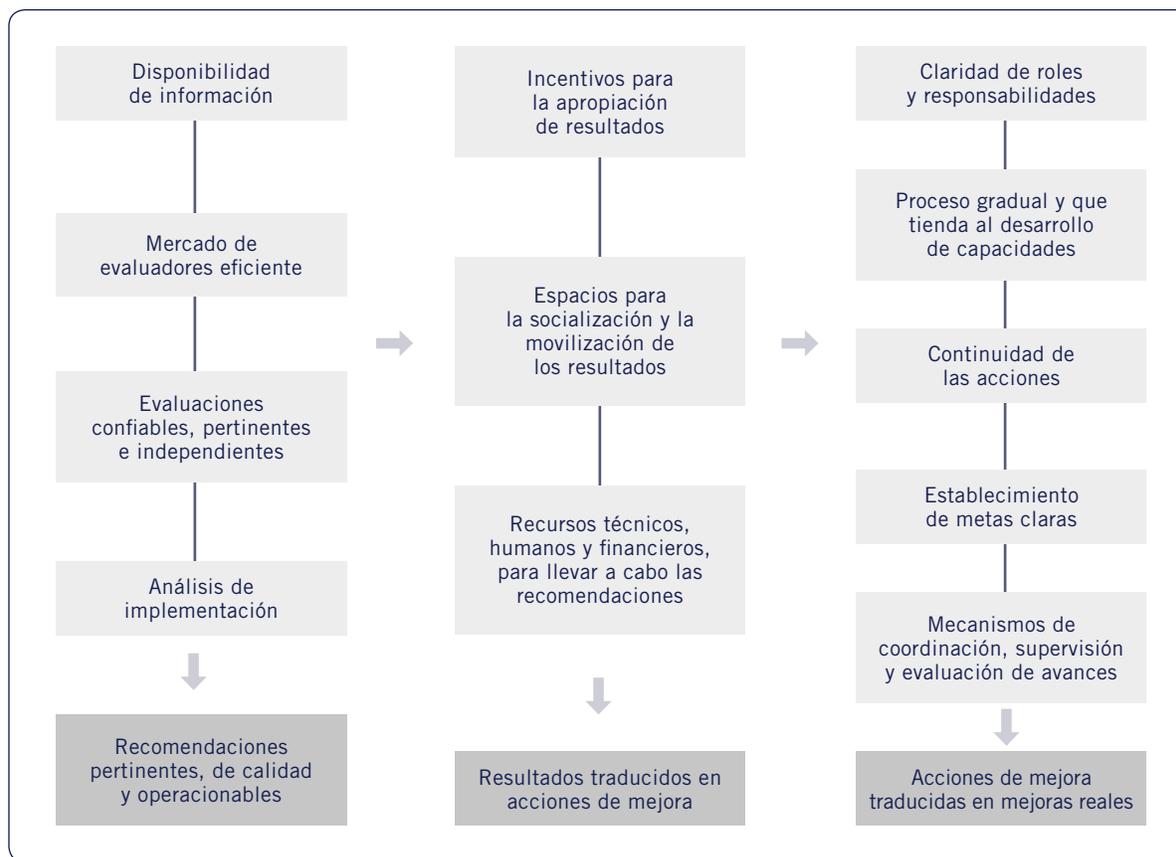
Para que exista una relación entre evaluación y mejora interviene una complejidad de factores que deben considerarse. Del análisis realizado por el Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CLEAR-CIDE) en 2011 para el caso mexicano, y de otros realizados principalmente por Banco Mundial, se construyó la cadena de producción de valor (diagrama 3), la cual muestra las condiciones que deben existir para aumentar la probabilidad de que las recomendaciones se conviertan en una mejora tangible.

En materia de directrices, se debe considerar la experiencia que en México y Latinoamérica se ha generado en torno a la efectividad en la utilización de las evaluaciones (medida mediante cambios para la mejora). Con el fin de que las directrices sean utilizadas por los actores para la generación de cambios en el sistema educativo, se deberán crear las condiciones y los incentivos para su cumplimiento.

Un primer paso es tener un entendimiento más comprensivo de los problemas que se busca atender, por lo que es necesario avanzar en la definición de un modelo de evaluación integral que recupere las diferentes aristas del problema y contextualice la evaluación —a través de, entre otras cosas, cuestionarios concurrentes que recuperen información relevante sobre los factores que impactan el logro educativo y el desempeño de los docentes, por ejemplo—.

Pero también es necesario que en el diseño de las evaluaciones y de las directrices mismas se introduzcan procesos participativos con actores varios que le den una mayor credibilidad a los resultados y por tanto a las directrices que de éstos se desprendan buscando su utilidad y factibilidad. La construcción de directrices factibles, viables, con probabilidad de ocurrencia, requiere, asimismo, que los distintos actores se apropien de éstas, y que se movilicen, mediante un proceso de negociación, recursos humanos y financieros, entre otros, para su ejecución.

Diagrama 3. Cadena de producción de valor para la efectiva utilización de las evaluaciones



Fuente: adaptación propia de Cejudo, 2001, y Banco Mundial.

En síntesis, dado que está documentado que la relación evaluación-recomendación-mejora no se da por sí sola, en la práctica se deberán construir las condiciones necesarias que garanticen que las directrices que se emitan se ejecuten. Como ya se señaló, este proceso no es automático. Al respecto, se reseñan de forma breve la experiencia del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF).

Evaluación y gestión pública: avances y desafíos

Las directrices, como herramienta para la orientación de la política pública, representan un elemento innovador en la política educativa nacional. Sin embargo, hay algunas experiencias de evaluación de acciones gubernamentales, principalmente programas sociales, de las cuales se desprenden recomendaciones que pretenden incidir en la toma de decisiones. Una de estas experiencias es la que se ha desarrollado en el CONEVAL, organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal que tiene como propósito mejorar la eficacia y la rendición de cuentas de la política de desarrollo social, para lo cual genera información sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, y evalúa programas y acciones de desarrollo social del Gobierno Federal, así como la política social y sus diversas estrategias. La otra experiencia es la de Evalúa DF, que tiene atribuciones semejantes al CONEVAL pero opera a nivel local y se encarga de la evaluación de la política social y de los programas de la Administración Pública del Distrito Federal. Si bien el diseño institucional de ambos órganos es digno de reconocimiento, lo cierto es que los dos han tenido dificultades importantes para que las recomendaciones que han derivado de sus evaluaciones se tomen en cuenta.

La experiencia del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

La Evaluación Externa de los Resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, realizada en 2013, plantea que las fortalezas del CONEVAL radican en que es un referente sólido nacional e internacional, debido, entre otros aspectos, a la alta calidad y relevancia de sus evaluaciones, que contribuyen a la mejora del diseño y operación de los programas de desarrollo social. Adicionalmente, señala como fortalezas que la información que aporta para la toma de decisiones es valorada positivamente; la generación y difusión de indicadores sobre las condiciones sociales de México y el desarrollo de la política social contribuyen a la transparencia, y la información y análisis de programas de desarrollo a nivel estatal y municipal es útil.

No obstante lo anterior, también se identifica una serie de retos dentro de los cuales se encuentran: a) la existencia de un conocimiento heterogéneo de los procesos de evaluación por parte de los funcionarios de dependencias federales y del H. Congreso de la Unión, lo que limita el uso de las herramientas de evaluación generadas por el CONEVAL para tomar mejores decisiones de política pública; b) la existencia de instituciones en el gobierno mexicano que llevan a cabo diversas acciones de evaluación y medición (CONEVAL, Instituto Nacional de Geografía y Estadística —INEGI—, Consejo Nacional de Población —CONAPO—, INEE, Secretaría de Hacienda y Crédito Público —SHCP—, Secretaría de la Función Pública

—SFP—, etc.) y no cuentan con suficientes mecanismos de colaboración claros y explícitos; c) la falta de certeza de que los usuarios de sus productos tengan claridad sobre el uso potencial de éstos en la mejora de los programas, y d) la existencia de actores relevantes o tomadores de decisiones a los cuales no les llega la información que genera el CONEVAL y que requieren otros mecanismos para potenciar el uso de los instrumentos de evaluación.

Sin duda, el diseño del modelo de directrices del INEE debe retomar la experiencia del CONEVAL, tanto por sus fortalezas como por los retos que enfrenta. Sobre ello, es fundamental considerar el hecho de que las recomendaciones emitidas por el CONEVAL no se han traducido, necesariamente, en mejoras de los programas y las políticas de desarrollo social. Lo anterior puede deberse al hecho de que este organismo, y todo el sistema de evaluación en México, se ha inclinado más por la rendición de cuentas como objetivo de la evaluación que por la mejora y el aprendizaje, lo que conlleva a que los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) —que son compromisos pactados entre los entes evaluados y el CONEVAL— muchas veces sean conservadores, y no se planteen objetivos más ambiciosos.⁹

Otro elemento importante a considerar es que las recomendaciones o aspectos susceptibles de mejora que plantea el modelo de evaluación del CONEVAL, como también sucede con el caso de Evalúa DF, no incorporan necesariamente un mecanismo de construcción conjunta con actores varios —más allá de los evaluadores y quienes encargan las evaluaciones— que ayuden a validar y a legitimar tanto la definición del problema que se busca resolver, como las acciones propuestas —a modo de recomendaciones—. Es decir, ni el modelo de CONEVAL ni el de Evalúa DF consideran seriamente un proceso de validación de recomendaciones factibles de operar.

La experiencia del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF)

Evalúa DF tiene a su cargo la evaluación externa de la política social de la administración del gobierno del Distrito Federal y de los programas sociales. Entre las principales funciones y atribuciones que tiene Evalúa DF se encuentran las de organizar, definir y realizar anualmente, por cuenta propia o a través de terceros, la evaluación externa de la política y de los programas sociales, y medir bianualmente —con las metodologías, instrumentos e indicadores que se definan—, el avance en el cumplimiento de los derechos sociales en el Distrito Federal.

Evalúa DF es el órgano con mayores atribuciones en materia de evaluación en el Distrito Federal. De creación reciente y aún en proceso de construcción, ha desempeñado una labor notable y enriquecedora que, sin embargo, debe valorarse como incompleta en tanto que todavía enfrenta retos importantes, por ejemplo, que el elemento que lo distingue de otros órganos de evaluación, esto es, el carácter vinculador de sus recomendaciones, no termina por funcionar del todo. Los resultados observados en materia

⁹ En octubre de 2008 se emitió el Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora Derivados de Informes y Evaluaciones Externas a Programas Federales, el cual busca articular los resultados de las evaluaciones de los programas en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y definir a los responsables de establecer los instrumentos de trabajo para dar seguimiento a los ASM, así como su formalización. Con el proceso de ASM, los administradores de los programas priorizan las recomendaciones realizadas por los evaluadores y elaboran un plan de trabajo para mejorar esos aspectos prioritarios.

de mejora y aprendizaje de la política y los programas, a raíz de las evaluaciones y las recomendaciones, no son positivos. Hay un rezago importante de recomendaciones por cumplir, y muchas de éstas han sido aceptadas por normatividad, es decir, los órganos recomendados han omitido dar respuesta en los plazos establecidos para ello, lo que ha propiciado que la recomendación se tome por aceptada.

Una explicación posible, igual que en el caso de CONEVAL, es que las recomendaciones que emite el Consejo no son negociadas o cabildeadas en ningún momento con la autoridad encargada de su ejecución o con otros actores involucrados, e incluso que, a los programas evaluados no se les incluye en el proceso mismo de la evaluación. Por ende, pese a tener un carácter vinculante —esto es, que el incumplimiento de la recomendación genera, en principio, una sanción administrativa— las recomendaciones emitidas desde su creación (en 2008), no han sido en su mayoría ejecutadas, lo que ha generado tensiones entre las autoridades del Gobierno del Distrito Federal y algunos integrantes del primer y el segundo Comités de Evaluación y Recomendaciones —los consejeros encargados de elaborar las evaluaciones y las recomendaciones de política—.

A partir de las experiencias de CONEVAL y de Evalúa DF se pueden sustraer aprendizajes para la emisión y la aplicación de las directrices que el INEE formule para la mejora de la educación. Por ejemplo, se destaca la necesidad de que las recomendaciones derivadas de las evaluaciones no se conviertan instantáneamente en recomendaciones de política, ya que éstas deben pasar por un proceso de socialización, validación y negociación con los actores involucrados a fin de que sean factibles de ejecutarse. Involucrar a los responsables de ejecutar las políticas y programas no sólo contribuye a la viabilidad de que las recomendaciones se tomen en cuenta, sino que resulta fundamental para que estos actores se adueñen de las propuestas de mejora y se comprometan a cumplirlas. Lograr la institucionalización de las propuestas de mejora implica, sin duda, promover esquemas de colaboración y participación entre varios actores, a fin de explicar los alcances, bondades y fundamentación de las directrices, así como movilizar recursos, financieros y humanos para su ejecución.

Así, la fuerza de las directrices no sólo radicará en la calidad de los resultados de las evaluaciones e investigaciones de las que se derivan, sino además en la capacidad de generar acuerdos y convocar a actores varios que opinen sobre su construcción, relevancia, pertinencia y viabilidad para lo que proponen mejorar. Además, se hará un seguimiento puntual del cumplimiento de las directrices —a partir de los compromisos, planes de trabajo y calendarios que las autoridades educativas planteen para su ejecución—. Esto último permitirá también, si fuere el caso, su actualización.

III. Directrices orientadas a avanzar en el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos

La premisa básica sobre la que se sostienen las *directrices* que emite el Instituto y las *evaluaciones* que desarrolla y regula es que ambas son instrumentos clave que potencian el atributo de mejora inherente a las políticas educativas, y contribuyen al fortalecimiento del papel del Estado para el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos. Se trata entonces de promover, a partir del desarrollo de las evaluaciones y de la emisión de directrices de mejora, que la política educativa pueda habilitar a las personas en el ámbito social y educativo para garantizar la realización de sus derechos.

Los derechos humanos son normas básicas universales establecidas en la legislación internacional y nacional cuyo cumplimiento es imprescindible para el desarrollo integral y digno de los seres humanos. Este conjunto de prerrogativas implica la existencia de una contraparte obligada, es decir, ante la existencia de personas *titulares de derechos* (que supera la noción de clientes, beneficiarios o sectores sociales necesitados) que tendrían que estar en posibilidades de hacer uso de diversos mecanismos de justiciabilidad y exigibilidad¹⁰ de tales derechos y tener garantizados esos espacios de participación, se tienen *titulares de obligaciones* que deben garantizar su realización.

En ambos casos se pone especial énfasis en el desarrollo de capacidades (aptitudes, recursos, habilidades, responsabilidades, autoridad, etcétera) tanto para habilitar a los titulares de derechos a acceder a información, participar, proponer y obtener reparación ante el incumplimiento del derecho, como para fortalecer las capacidades del Estado en todos los niveles (federal y local) para cumplir con estos derechos.

El hecho de que el INEE reafirme su posicionamiento institucional hacia un enfoque de la educación desde una perspectiva basada en derechos humanos como criterio orientador del desarrollo de todas sus atribuciones, implica asumir un compromiso de gran envergadura que apunta a contribuir a la construcción de espacios educativos en los que se garantice el pleno ejercicio de los derechos humanos y donde el derecho a la educación permita el despliegue y el cumplimiento de los demás derechos humanos. “Por ser integrador y sentar unas bases comunes que permiten establecer asociaciones, un enfoque basado en los derechos humanos [...] posee el potencial de contribuir al logro de los objetivos de los gobiernos, los progenitores y los niños” (UNESCO y UNICEF, 2008: 11).

Principios orientadores de un enfoque de derechos

Los principios básicos que orientan el enfoque de la educación basado en derechos humanos son la universalidad y la inalienabilidad; la indivisibilidad; la interdependencia y la interrelación; la igualdad y la no discriminación; la participación y la integración; la habilitación, y la rendición de cuentas (UNESCO y UNICEF, 2008). La universalidad y la inalienabilidad implican que “toda persona tiene todos los derechos y libertades [...] sin distinción alguna”, y que nadie puede renunciar voluntariamente al derecho a la educación ni nadie puede privar a otra persona de él. La indivisibilidad, que es inherente a la dignidad del ser humano, se refiere a que todos los derechos tienen igual rango y no es posible ordenarlos jerárquicamente, y a que el valor de cada derecho se incrementa por la presencia de los demás. La interdependencia y la interrelación aluden a que la realización de algunos derechos depende de la realización de otros. Por su parte, la igualdad y la no discriminación exigen enfocarse en el combate a la discriminación y la desigualdad. La participación y la integración se refieren al involucramiento de los actores en tanto sujetos de derechos, así como a su contribución y disfrute del desarrollo civil, económico, social, cultural y político de sus entornos. Por otro lado, la habilitación alude al proceso por el cual se busca crear o

¹⁰ De acuerdo con Latapí (2009), la justiciabilidad relativa a un derecho significa que éste puede ser objeto de medidas, recursos y procedimientos judiciales e invocado ante los tribunales; sin embargo, reviste un alto nivel de complejidad e ineficacia en términos teóricos y prácticos, por lo que no resulta sencillo proceder ante violaciones al derecho a la educación. Por su parte, la exigibilidad incluye medidas adicionales como las de tipo legislativo, político, administrativo y social concebidas como vías alternativas para la salvaguarda de los derechos. Mediante éstas, la sociedad puede exigir al Estado la pertinencia de las políticas públicas en el marco de los principios de los derechos humanos, e incluso las propias autoridades pueden exigir a sus instituciones la coherencia de su misión con la perspectiva del fortalecimiento del Estado como garante de derecho.

incrementar las capacidades de las personas y las comunidades para demandar y ejercer sus derechos. Finalmente, la rendición de cuentas implica informar, justificar y responsabilizarse ante los ciudadanos, de las acciones gubernamentales emprendidas para brindar atención a los problemas educativos. Este principio involucra la definición de titulares de derechos y obligaciones, así como el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos para favorecer el cumplimiento de sus obligaciones.

Por tanto, el derecho a la educación implica orientar ésta al desarrollo de la personalidad humana y, la dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos. Asimismo, reconoce la obligatoriedad de la educación primaria gratuita, la secundaria y la accesibilidad de la enseñanza superior en función de las capacidades implementando progresivamente su gratuidad (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 13 y 14).

Así, es un derecho humano clave y fundamental el que se tiene a la educación, ya que es condición esencial y potenciadora del desarrollo y disfrute de los demás derechos de las niñas, niños y adolescentes, puesto que con su cancelación se impediría el goce de otros múltiples derechos y sería imposible resarcir el daño originado al individuo. “El derecho a la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos” (Observación 11 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —CDESC—, párrafo 2).

Dado que los derechos humanos se aplican a todos los individuos independientemente de su edad, niños, niñas y adolescentes tienen derechos particulares previstos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Éstos abogan por una atención y una protección especiales para ellos —como titulares de derechos— acordes con su etapa de desarrollo, así como un conjunto de responsabilidades que el Estado debe cumplir para asegurar el pleno desarrollo de su potencial y bienestar. Así, el interés superior del niño, que consiste en la satisfacción integral de sus derechos (Cillero Bruñol, 1998) es un principio rector y guía que tiene un carácter de norma fundamental, y que obliga a los Estados a promulgar leyes y formular políticas públicas que aseguren el desarrollo de una cultura más igualitaria y respetuosa de los derechos.

El derecho a una educación de calidad

Las niñas, los niños y adolescentes son los principales *titulares del derecho a la educación*¹¹ —en particular los que se encuentran en situación de desventaja—, lo cual entraña un deber por parte de las instituciones del Estado mexicano, en sus tres órdenes de gobierno, como *titulares de obligaciones* por excelencia que deben hacer respetar y asegurar el cumplimiento de ese derecho. Aun cuando el Estado es el principal garante del derecho a la educación, es decir, el principal obligado respecto a su cumplimiento, también se reconoce que existen otros *titulares de obligaciones*, que son corresponsables de carácter moral y cuya misión es hacer exigible el cumplimiento del derecho a la educación, tales como las organizaciones de la sociedad civil, el sector empresarial, la comunidad y la familia extendida.

¹¹ Sin embargo, cabe destacar que las niñas, niños y adolescentes no son los únicos titulares del derecho a la educación; los adultos también lo son, debido a que éste no prescribe con la edad.

Los padres de familia, por su parte, son también titulares de obligaciones de gran relevancia; sin embargo, es importante considerar que si a estos actores no se les ha respetado ni garantizado el derecho a la educación, se les dificultará a su vez cumplir con su obligación como garantes del cumplimiento de este derecho para sus hijos, lo cual abre un espacio de acción pública de alta relevancia para el Estado.

De acuerdo con el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el Estado mexicano asumió el compromiso de ser garante del derecho a la educación, ya que establece el marco de la *titularidad del derecho* al estipular que “todo individuo tiene derecho a recibir educación” y la obligación del Estado de “garantizar 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” (tercer párrafo). Por tanto, “será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos” (CPEUM, artículo 3º, fracción II, inciso d).

Por tanto, la ruta de la *titularidad del derecho a una educación de calidad* para todos implica que niñas, niños y adolescentes en su totalidad deben tener garantizados al menos tres derechos: el de acceso a la educación, a la permanencia en la escuela y a obtener logros óptimos de aprendizajes relevantes, útiles y significativos para sus vidas. En la contraparte, la ruta de la *titularidad de las obligaciones del Estado mexicano* implica el deber de éste de promover, respetar, proteger y garantizar que se cumpla el derecho a una educación de calidad para todos, el cual se debe materializar en políticas, legislación y, en general, en intervenciones públicas que aseguren que los diversos componentes del sistema educativo, es decir, docentes, directivos, infraestructura educativa, organización escolar, programas, materiales y métodos educativos cumplan con los criterios de equidad, eficiencia, eficacia, pertinencia, suficiencia, relevancia e impacto esperado.

Con el fin de asegurar esta relación virtuosa entre componentes del sistema educativo que satisfacen los criterios mencionados, se requiere que el Estado defina orientaciones estratégicas de política y planteamientos de acción pública para dar solución a los principales problemas educativos por atender, y proponga un gasto público coherente con estas prioridades de política y orientado a la inversión en recursos educativos que permitan mejorar la calidad de los servicios, con énfasis en la atención a los sectores más desfavorecidos (migrantes, indígenas, discapacitados, niños en situación de pobreza). A su vez, dichos recursos deberán ser organizados por el Estado, de manera articulada, para el logro de resultados que generen un impacto positivo y gradual en el cumplimiento de los derechos mencionados.

El derecho de acceso a la educación implica que toda la niñez del país tenga posibilidades reales de disponer de una oferta educativa de calidad, especialmente aquellos que enfrentan condiciones desfavorables. El derecho a la permanencia en la escuela implica que estos niños y jóvenes tengan una trayectoria escolar sin rezago y un egreso oportuno acorde con la edad típica de terminación de la educación básica y media superior en condiciones flexibles y que respondan a las necesidades de los estudiantes en contextos culturales y sociales diversos.

Por su parte, el derecho al logro de aprendizajes relevantes¹² guarda relación con el derecho de niños y niñas de recibir una educación pertinente, aceptable y culturalmente adecuada. Este último derecho se encuentra alineado con la definición de calidad educativa que ofrece el documento constitucional.

En consecuencia, las directrices que desarrolle el INEE habrán de orientarse al fortalecimiento del papel del Estado como garante del derecho a la educación mediante la generación de propuestas de mejora que apunten hacia la construcción de políticas educativas que hagan posible avanzar gradualmente en el cumplimiento de los derechos de acceso, permanencia y logro de aprendizajes relevantes y útiles para la vida de todos los niños, niñas y adolescentes del país.

IV. Las directrices del INEE

La revisión de casos y experiencias en materia de emisión de recomendaciones y directrices en el campo de la salud, la seguridad pública e incluso en temas educativos permite extraer ideas y lecciones importantes para la elaboración del Modelo de Directrices que aquí se plantea. Entre éstas destaca, por ejemplo, particularmente para el ámbito de la educación, que aunque las recomendaciones son importantes y plantean grandes metas, también son muy generales y consideran poco o muy poco condiciones de factibilidad y el acuerdo que debe construirse con distintos actores para que tengan probabilidad de ejecución. Esto también es cierto en el caso de las recomendaciones emitidas por órganos como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) o el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa DF).

Debido también al aprendizaje de otras experiencias nacionales o internacionales revisadas y analizadas, en este documento se asume que una directriz es una norma o principio que provee orientación sobre las conductas adecuadas. La directriz se construye con base en evidencia (investigaciones y evaluaciones educativas), y apoya la toma de decisiones informada acerca de una intervención apropiada.

La directriz, además, y en un sentido más específico, es una norma técnica en tanto que las acciones o las maneras establecidas para su ejecución se consideran causalmente idóneas y eficaces para realizar los fines deseados o exigidos. Su validez se fundamenta en las conclusiones de las evaluaciones e investigación, esto es, en el conocimiento probado disponible sobre el tema en cuestión, y en la historia de las decisiones del pasado que han mostrado su pertinencia y efectividad.

¹² Esta propuesta de definición de derechos retoma algunos de los principales planteamientos desarrollados por Katarina Tomasevski, ex Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación (1998-2004), y derivados del PIDESC, denominado modelo de las 4 A. Este modelo está integrado por cuatro características esenciales e interrelacionadas: *disponibilidad* (availability), *accesibilidad*, *aceptabilidad* y *adaptabilidad*. La *disponibilidad* hace referencia a que la oferta educativa debe disponer tanto de docentes calificados, como de instituciones, infraestructura, materiales, tecnología y programas de enseñanza en cantidad suficiente y en condiciones óptimas de funcionamiento. La *accesibilidad* implica hacer llegar la educación a todas las niñas y niños, especialmente a los grupos más vulnerables, sin discriminación alguna. Asimismo, alude al criterio de accesibilidad material, es decir, hacer alcanzable la educación a través de una localización geográfica de acceso razonable o por medio de la tecnología (educación a distancia). La *adaptabilidad* refiere que la educación ha de tener la flexibilidad suficiente para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación, y responder a las necesidades de los alumnos en contextos sociales y culturales variados. La *aceptabilidad* se enfoca en la forma y fondo de la educación, es decir, considera que los programas de estudio y los métodos pedagógicos han de ser aceptables, pertinentes y de buena calidad.

Así, una directriz o bien un conjunto de directrices plantean metas de mejora educativa, y orientaciones o cursos de acción para lograrlas. Definen o determinan qué es necesario hacer para resolver o enfrentar un problema específico, llenar un vacío o solventar un déficit educativo particular. Si bien no plantean las formas o modos concretos en que las acciones deban ser ejecutadas para conseguirlo, sí sugieren aspectos que se consideran claves para dicha ejecución.

Tabla 3. Interrogantes que resuelven las directrices

Preguntas	Elementos
¿Qué mejorar?	Objetos, sujetos, relaciones, componentes, procesos
¿Cómo mejorar?	Procesos, métodos, recursos
¿Dónde mejorar?	Espacios, contextos, áreas de trabajo
¿Con quiénes mejorar?	Actores educativos, actores escolares, comunidad educativa, actores sociales
¿Cuándo esperar la mejora?	Corto, mediano, largo plazo

Fuente: elaboración propia.

Las directrices que emita el INEE estarán orientadas a realizar los valores, fines y metas de la calidad y la equidad educativa en diversas materias y actividades. Así, las directrices podrán sugerir rutas de mejora en varias materias del sistema educativo y de los procesos educativos, tales como (tabla 3):

- **Objetos:** aprendizaje escolar, desempeño docente, eficacia escolar, efectividad de los programas, participación en la escuela, recursos materiales y económicos, organización escolar, etcétera.
- **Sujetos:** estudiantes, docentes, padres de familia, directivos escolares, supervisores, etcétera.
- **Relaciones:** de enseñanza-aprendizaje, entre directivos, docentes y actores sociales, etcétera.
- **Procesos:** educativos, de gestión escolar, de evaluación, métodos pedagógicos, procesos de selección, contratación y promoción de docentes y directivos, procesos de certificación de evaluadores, etcétera.
- **Tiempos:** jornada escolar, calendarios de evaluación, agenda escolar, calendario de supervisión escolar, etcétera.

Fundamentación de las directrices

A partir de lo que se ha planteado se puede esbozar una tipología básica de directrices: 1) las basadas en principios y valores sustantivos, y 2) las basadas en evaluaciones e investigaciones educativas. Estos tipos, sin embargo, no deben tomarse de manera estricta ni limitativa, ya que se plantean sólo para fines analíticos.

Si bien ambos tipos de directrices incluirán aspectos derivados tanto de principios y valores como de resultados de evaluaciones e investigaciones, algunas de ellas, por su importancia y nivel de urgencia, tendrán que emitirse independientemente de que existan evaluaciones o investigaciones disponibles.

Esto cuando se esté afectando de manera flagrante el derecho a la educación de las personas, se corra el riesgo de alterar significativamente el funcionamiento del sistema educativo y la calidad de sus resultados, o bien se esté perjudicando a las poblaciones en mayor vulnerabilidad.

1. Directrices basadas en principios y valores sustantivos

Como todo instrumento de política pública, las directrices buscarán ser una afirmación de valores. Es decir, su contenido y los fines que persiguen promoverán y fortalecerán un conjunto de principios. En este sentido, el marco de referencia de las directrices —y de todas las atribuciones que competen al Instituto— es el derecho a una educación de calidad para todos; el cumplimiento de la legalidad, establecida en el mandato constitucional y las leyes secundarias; los principios de igualdad y justicia social, y el fortalecimiento de la democracia entendida “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —CPEUM—, artículo 3°, fracción II, inciso a).

De acuerdo con el enfoque de la educación basado en derechos humanos, las directrices que emita el Instituto tendrán que buscar y coadyuvar a que el Estado mexicano promueva, respete, proteja y garantice el cumplimiento del derecho a una educación de calidad de niñas, niños y adolescentes por medio del desarrollo de políticas públicas y acciones legislativas y judiciales.

Estas acciones de política, inspiradas en las directrices que emita el Instituto, deberán formularse con base en los principios que orientan este enfoque, es decir, en la *universalidad* y la *inalienabilidad* de la educación, que implican que todas las personas son titulares del derecho a la educación y ninguna puede renunciar ni ser privada de él; la *indivisibilidad* del derecho, que alude a la igualdad de jerarquía y rango entre derechos y a la sinergia que genera el cumplimiento de alguno de ellos; la *interdependencia* y la *interrelación* entre derechos; la *igualdad* y la *no discriminación* a la que deben apuntar todas las acciones de política; la *participación* y la *integración* de todos los actores en tanto sujetos de derechos; la *habilitación* o generación de capacidades para el ejercicio de éstos; y la *rendición de cuentas*, que implica responsabilizarse ante los ciudadanos por las intervenciones públicas emprendidas.

En este sentido, se aspira a que las directrices que emita el Instituto contribuyan a que el Estado cumpla con su obligación de asegurar que todos los componentes del Sistema Educativo Nacional operen de manera articulada y coherente —bajo los principios de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia— de tal manera que niñas, niños y adolescentes en su totalidad, especialmente aquellos que se encuentran en situación de mayor desventaja social y económica, se constituyan en verdaderos sujetos de derechos.

Así, cuando se esté vulnerando de manera flagrante el derecho a la educación, la emisión de directrices no requerirá necesariamente de evaluaciones, investigaciones o estudios que las soporten, ya que responderá a la necesidad de apuntalar la defensa del derecho a una educación de calidad para todos; a la oportunidad de atender situaciones de violación de este derecho, o a la urgencia que implica enfrentar una situación de injusticia social o una condición de alto riesgo para los titulares del derecho a la educación.

2. Directrices basadas en evaluaciones e investigaciones

En su ruta ideal, sin embargo, el proceso de formulación de las directrices implica revisar y analizar las investigaciones y las evaluaciones que existan en la materia, a fin de fundamentar la definición del problema al que atenderán y las rutas de mejora propuestas para solucionarlo. Los productos de investigaciones y evaluaciones en educación son múltiples; incluso se podría afirmar que para cada uno de los problemas educativos identificados a lo largo del tiempo existe una investigación y, en algunos casos, una evaluación que lo haya abordado y donde se expongan recomendaciones. Pese a ello, el tránsito de una recomendación a una directriz no es inmediato, toda vez que requiere, entre otras cosas, de un análisis detallado sobre cuáles son los argumentos expuestos no por una, sino por un conjunto de investigaciones o evaluaciones. Con todo, habrá casos en que las referencias son nulas o casi nulas; en estas circunstancias se optará por generar, en la medida de lo posible, el conocimiento faltante.

La selección de las investigaciones y las evaluaciones que se utilizarán para fundamentar la directriz se realizará a partir de la consideración de algunos criterios que apoyen en la valoración de su calidad, siendo uno de los más importantes la ética con la que se condujeron. En la tabla 4 se presentan los elementos que se valorarán en la selección.¹³

Tabla 4. Criterios para evaluar las investigaciones y las evaluaciones

Criterio	Definición
Marco conceptual	Menciona explícitamente los supuestos y hace referencia a investigaciones o teorías actuales, así como la relevancia del estudio dentro del contexto actual de trabajo
Transparencia	Se enfoca en asegurar la replicabilidad del estudio mediante la mención de la metodología y el diseño utilizado, la recolección de datos, la ubicación del estudio, las bases de datos utilizadas y el código (en caso de ser cuantitativa). En caso de ser cualitativa, da a conocer sus instrumentos, guiones, transcripciones, variables de categorización, etcétera
Apropiada	Diseños experimentales como pruebas controladas aleatorias permiten realizar conclusiones causales con altos niveles de confianza. Sin embargo, para estudios enfocados en procesos de implementación, razones de conducta y perspectivas sobre cierto problema, es preferible utilizar otros métodos. Una investigación apropiada utiliza el método correcto para responder a la pregunta realizada
Sensible culturalmente	Si la investigación no consideró factores sociales, culturales o económicos que pudieran impactar las conclusiones del estudio, entonces su credibilidad puede disminuir porque no se controlaron todas las relaciones espurias ni se analizó el efecto del contexto
Válida	Significa que se consideraron los tipos de validez existentes en una investigación. La validez externa se refiere a la generalización y la reproducibilidad de los resultados a través del tiempo y el espacio. La validez interna se refiere a la confiabilidad de las conclusiones que obtuvo
Confiable	Se refiere a la consistencia de los instrumentos de medición utilizados en la investigación
Contundente	Las conclusiones del estudio están apoyadas por resultados de investigación y argumentos. El estudio tiene coherencia lógica y clara

Fuente: elaboración propia con base en Bryman (2012).

¹³ Estos criterios se retoman del libro de Alan Bryman (2012) *Social Research Methods [Métodos de Investigación Social]*, recuperado del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte (véase https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/291982/HTN-strength-evidence-march2014.pdf).

Factibilidad: un criterio para valorar posibilidades de ejecución de las directrices

El éxito de una directriz se medirá en función de los cambios positivos que ésta genere en favor del cumplimiento del derecho a la educación, en la medida en que la Política Nacional de Evaluación Educativa (PNEE) incida en la toma de decisiones de mejora de la Política Nacional de Educación. Pero esta relación no es directa: para que suceda, es necesario que los actores e instituciones a quienes se dirige la directriz la implementen.

Esta condición fundamental sale del ámbito de control del INEE; sin embargo, desde la formulación de la directriz pueden llevarse a cabo acciones que contribuyan a incrementar las posibilidades de que ésta ocurra. Dichas actividades consisten en realizar dos tipos de análisis de factibilidad de las directrices: uno *ex ante*, que le compete únicamente al INEE, y uno *ex post* —una vez emitida la directriz—, que le corresponde a la autoridad educativa, quien podrá trabajar en conjunto con el Instituto.

El análisis de factibilidad *ex ante* de la directriz se realizará a través de la búsqueda de consensos con distintos actores clave, tales como “primeros involucrados” o población objetivo a la cual se buscará dirigir el impacto de la directriz; expertos; autoridades educativas; Organizaciones de la Sociedad Civil, y los órganos colegiados del INEE. Esto con el objetivo de generar espacios de diálogo, durante todo el proceso de formulación, para conocer experiencias más cercanas a la realidad y que muchas veces no han sido documentadas o investigadas, lo cual, a su vez, permitirá tener un diagnóstico más apegado a las circunstancias particulares de los actores y propuestas de rutas de mejora más factibles de tomar en cuenta. Así, a partir del diálogo con estos actores se busca no únicamente incrementar las probabilidades de que las directrices se apliquen, sino también de que los involucrados se apropien de ellas, y se sientan identificados con su contenido y comprometidos con su cumplimiento.

En este sentido, el INEE revisará, de manera *ex ante*, las posibles restricciones existentes para la aplicación de las directrices (véase tabla 5). Por otro lado, y una vez que las directrices se hayan emitido, a las autoridades educativas les corresponderá valorar los tiempos para su ejecución de manera que el plan de trabajo y cronograma de actividades propuesto para atenderlas tomen en cuenta dichas restricciones.

Tabla 5. Criterios básicos de factibilidad (restricciones) a considerar

Criterio	Definición
Legalidad	Verificar que la directriz propuesta no contradiga algún mandato establecido en la Constitución, la normatividad y los reglamentos específicos
Presupuestal	Se enfoca en asegurar la replicabilidad del estudio mediante la mención de la metodología y el diseño utilizado, la recolección de datos, la ubicación del estudio, las bases de datos utilizadas y el código (en caso de ser cuantitativa). En caso de ser cualitativa, da a conocer sus instrumentos, guiones, transcripciones, variables de categorización, etcétera
Política	Analizar los apoyos y resistencias de los actores beneficiados o perjudicados por las directrices, así como sus expresiones de movilización y veto
Administrativa	Reflexionar sobre la capacidad institucional de los actores e instancias involucradas en la aplicación de las recomendaciones, donde destacan las áreas de evaluación de las entidades federativas

Fuente: elaboración propia.

Otros aspectos importantes

1. Directrices articuladas

Con el fin de reducir la probabilidad de que la implementación de directrices específicas derive en una posible fragmentación de las políticas de atención educativa, el INEE asumirá una perspectiva gradual de emisión de directrices que abone a la resolución incremental de los problemas educativos, y del derecho a una educación de calidad para todos. Para ello, y en congruencia con el enfoque de la educación basado en los derechos humanos asumido por el INEE, se tomará como marco de referencia el esquema de las 4A, propuesto por Katarina Tomasevski para organizar las obligaciones de los gobiernos nacionales hacia el cumplimiento al derecho a la educación:¹⁴ *disponibilidad (availability), accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad*.

2. Establecimiento de indicadores que permitan valorar los alcances de las directrices

Además de las características expuestas, se espera que las directrices, debido a su definición y proceso de construcción, también sean específicas; medibles a través de indicadores; alcanzables en tanto los recursos disponibles; orientadas a resultados; delimitadas por el tiempo; y ajustadas a determinados plazos; enfocadas en soluciones prácticas y factibles; conscientes de prioridades, secuencias y riesgos que pudieran comprometer los resultados esperados; sensibles a las causas del problema educativo; y dirigidas al actor correspondiente.

V. Ruta para la emisión de directrices

Una vez que se ha definido qué es una directriz, sus propósitos, naturaleza y características, a continuación se expone el proceso o ruta que se propone desarrollar para construir y emitir las directrices. Dicha ruta consta de siete fases principales: construcción, emisión, comunicación, respuesta, implementación, monitoreo y actualización. A continuación se describe cada una de ellas.

Fases para la emisión y actualización de las directrices

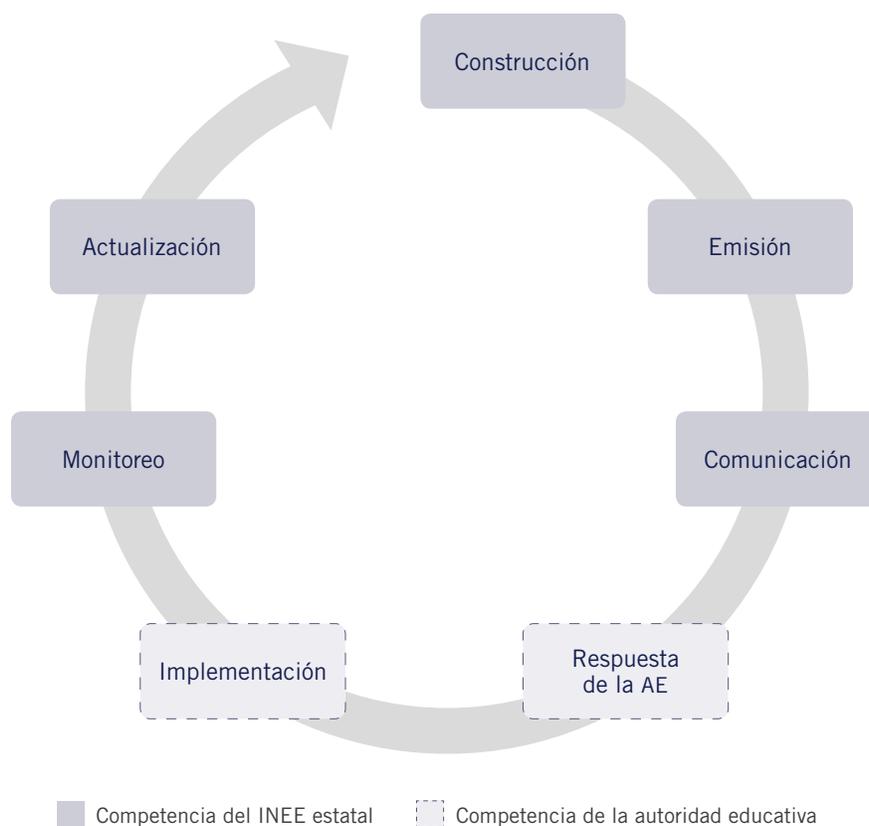
En esta sección, además de explicar los detalles de la ruta para emitir y actualizar las directrices, se establecen los límites hasta los cuales el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) tiene responsabilidad sobre la posible efectividad o impacto de éstas, es decir, limita las esferas de competencia entre el Instituto y las autoridades educativas a las que se dirigen las directrices. Como se observa en el diagrama 4, este proceso es cíclico, ya que a partir del monitoreo realizado por el INEE sobre la implementación de la directriz llevada a cabo por la autoridad educativa, se tendrán

¹⁴ La premisa que subyace estas obligaciones de los gobiernos en materia de derechos humanos es que la educación es un bien público y la escolaridad un servicio público.

los insumos para actualizar y establecer nuevos alcances de aquélla. Es importante subrayar que este proceso asume como eje rector la búsqueda de la garantía del derecho a la educación mediante la colaboración entre los diversos actores que se encuentren en la esfera del problema a enfrentar, ya sean de carácter público o privado.

El Modelo parte del principio de la gobernanza democrática, y así lo expresa al reconocer que el INEE no es el único actor responsable de garantizar que efectivamente las directrices contribuyan a la mejora de la educación. Como se observa en el diagrama 4, las fases de respuesta e implementación, que se encuentran sombreadas y limitadas por una línea discontinúa, no son competencia del Instituto y corresponden, de acuerdo a lo expresado en la normatividad relativa, a las autoridades educativas a quienes vayan dirigidas las directrices.

Diagrama 4. Fases para la emisión y la actualización de las directrices



Fuente: elaboración propia.

Fase 1. Construcción

En la fase de construcción de directrices se articulan y sustentan los mecanismos causales (“por qué”, “para qué” y “con base en qué”) del problema a incidir; se identifican las metas a las que se debería aspirar para resolver el problema, la normalidad mínima y las posibles rutas de mejora. Para lograr esto, se requiere evaluar la pertinencia de las investigaciones y evaluaciones disponibles, consultar a distintos actores clave (académicos, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, funcionarios, autoridades educativas y escolares, entre otras), así como desarrollar instrumentos o indicadores que permitan valorar los cambios a partir de la implementación de la directriz.

Durante esta etapa, y con el objetivo de garantizar coherencia en la construcción de la directriz, así como para identificar vacíos de información y, cuando sea el caso, cubrirlos, se propone el uso de distintas herramientas analíticas, entre las que destacan: i) Análisis de Normalidad Factorial (ANF, anexo 1); ii) Mapeo Lógico (ML, anexo 2), y iii) Matriz de Ruta de Formulación (MRF, anexo 3). El análisis de normalidad factorial permitirá describir el contexto y las condiciones del servicio educativo analizado; asimismo describe el *deber ser* al cual se aspire con la directriz planteada. Por otro lado, la herramienta del mapeo lógico permitirá estructurar la causalidad del problema y asegurar la orientación a resultados de la propuesta de directriz. Finalmente, la ruta de formulación será un mecanismo con el que cuente el equipo de trabajo para revisar la coherencia interna de la propuesta. La construcción de directrices implica varias subfases, las cuales se encuentran descritas a continuación:

1. Inclusión en la agenda de la Junta de Gobierno del INEE

Los temas que se incluyen en la agenda de trabajo para la emisión de directrices del INEE —en donde la Dirección General de Directrices para la Mejora de la Educación (DGDME), a través de la Unidad de Normatividad y Política Educativa (UNPE), presenta propuestas— son aprobado por la Junta de Gobierno, quien valora y decide si el conjunto de problemas planteados es prioritario y requiere atención, si el INEE tiene competencia sobre los asuntos propuestos, y si su atención permitirá avanzar en el cumplimiento del derecho a la educación.

En esta subfase hay un conjunto de pasos que pueden agruparse en dos categorías: identificación y valoración de la pertinencia de su atención. En el primer paso, se identifica el origen del posicionamiento del tema, problema o población a atender (actores, argumentos, grupos de apoyo, grado de urgencia o relevancia del tema o problema, entre otros). En el segundo, con el objetivo de valorar la validez del posicionamiento en la agenda del INEE, se evalúa cómo una directriz sobre este tema podría contribuir a que el Estado mexicano avance en la implementación efectiva del derecho a la educación.

2. Definición del problema

Una vez que el tema es parte de la agenda y se ha reconocido como competencia del INEE, se deberán definir y clarificar los componentes y las causas, así como la magnitud del problema educativo, reconociendo siempre que es multidimensional en su composición y multifactorial en su causalidad. Para lograr esto, se debe tener en cuenta que todo problema es un constructo lógico y social que se define

en términos de situaciones, necesidades, aspiraciones o derechos, y se refiere a los vacíos, déficits o brechas que se quieren solucionar o atender y que la evaluación o la investigación educativa revelan como necesarios de atención. Como parte de esta subfase es necesario caracterizar a la población afectada, de acuerdo a las estadísticas disponibles, así como detectar y diagnosticar, los factores, tanto sociales como escolares, que inciden en el problema educativo.

3. Análisis de mejora

En esta subfase se revisa y sistematiza la información disponible, esto es, literatura especializada, estudios, investigaciones, hipótesis causales de las investigaciones, planes, políticas y programas nacionales e internacionales para atender los problemas, además de evaluaciones existentes y recomendaciones de organismos internacionales, con el objetivo de responder a preguntas tales como:

- ¿Qué ha hecho el Estado para resolver el problema?
- ¿Cómo han sido dichas acciones? ¿Son adecuadas, suficientes, integrales y pertinentes para dar cumplimiento al derecho a una educación de calidad para todos?
- ¿Cuáles deberían ser las metas a seguir para hacer efectiva la garantía del derecho a una educación de calidad?
- ¿Cuáles podrían ser las posibles alternativas a seguir para resolver el problema? ¿Qué tan factibles son dichas propuestas y qué riesgos conllevan?
- ¿Con qué indicador(es) se podrían monitorear el avance y el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos?

4. Formulación de la directriz

A partir de lo realizado en las subfases 2 y 3 se elabora un primer documento o propuesta de directriz que revisará y, en su caso, aprobará la Junta de Gobierno. Esta propuesta incluirá la explicación causal del problema educativo atendido, las características de la población que se ha visto afectada por dicho problema, la serie de acciones gubernamentales y sociales que se han llevado a cabo para resolver el problema, y los alcances y limitantes de éstas. Asimismo, el documento incluirá el enunciado formal de la directriz, así como los elementos que se consideran claves para su ejecución.

Ello a partir de las indagaciones realizadas (revisión de literatura, evaluaciones e investigaciones), así como de la interlocución y los diálogos que se sostengan con distintos actores clave durante todo el proceso de construcción de la directriz.

La directriz incluirá una ficha técnica que expondrá de manera sucinta sus principales elementos: i) enunciado formal; ii) propósito; iii) problema que busca atender; iv), imagen objetivo (escenario al que se desea llegar); v) aspectos clave de mejora; vi) marco de la política en donde se inserta la directriz; vii) actores consultados, y viii) fuentes consultadas.

Tabla 6. Ficha para la presentación de la directriz

Apartado	Descripción
Enunciado formal	Describe de manera breve la directriz
Propósito	Explica cuál es el objetivo de la directriz
Problema que busca atender	Presenta el(los) problema(s) que se busca atender o responder con la directriz
Imagen objetivo	Se presenta el escenario-meta al que se desea llegar una vez que la directriz se implemente
Aspectos clave de mejora	Se sugieren los aspectos que, de acuerdo con el análisis desarrollado, se consideran relevantes para una adecuada implementación y que por lo mismo deben ser considerados por la autoridad educativa al desarrollar su plan de trabajo y ejecutar la directriz
Marco de la política en donde se inserta la directriz	Se contextualiza la directriz en el marco normativo y de las intervenciones públicas actuales
Actores consultados	Se mencionan los actores clave que participaron en la elaboración de la directriz a partir de los diálogos, entrevistas, grupos focales, consultas, etcétera, realizados durante la fase de construcción
Fuentes consultadas	Se enlistan las evaluaciones, estudios y otras referencias consultadas que sustentan la directriz

Fuente: elaboración propia.

Fase 2. Emisión

Esta fase involucra dos procesos: 1) la decisión de la Junta de Gobierno de aprobar la directriz, y 2) la publicación de la directriz. La decisión significa que la Junta de Gobierno aprueba la directriz —en forma y contenido— para ser dada a conocer a las autoridades educativas. La segunda parte, la publicación, consiste en colocar la información de la directriz en los medios oficiales que se determinen como indicados de acuerdo con la normatividad y los criterios del Instituto.

Fase 3. Comunicación

El artículo 50 de la Ley del INEE establece que las directrices emitidas deben hacerse del conocimiento de las autoridades e instituciones educativas correspondientes para su atención. Como un primer acercamiento, se les enviará en versión impresa y digital el documento de formulación de la directriz. Posteriormente, con fundamento en el artículo 48 de la Ley del INEE, las directrices se harán de conocimiento público.

En este momento, conforme a los mecanismos de divulgación que se consideren pertinentes, se explicará, argumentará e invitará al diálogo a distintos actores, incluyendo a representantes de la sociedad civil organizada y al público en general. En un ejercicio de transparencia se darán a conocer los fundamentos que sustentan la directriz para permitir la rendición de cuentas y el diálogo abierto. A la par, y en cumplimiento a lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del INEE, se diseñarán estrategias para dar a conocer el contenido de la directriz al Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación.

Fase 4. Respuesta de la Autoridad Educativa

El artículo 12, fracción XII, de la Ley General de Educación (LGE) señala que la autoridad educativa tendrá que atender a las directrices que emita el Instituto para realizar la planeación y programación globales del Sistema Educativo Nacional.

Por otro lado, el artículo 51 de la Ley del INEE señala que las directrices generadas por el Instituto deberán ser respondidas por la autoridad en un plazo no mayor a 60 días naturales.

Para ello, el INEE, mediante la UNPE y la DGDME, establecerá mesas de trabajo con las autoridades educativas una vez emitidas las directrices para diseñar con aquéllas un plan de trabajo que de acuerdo, con sus posibilidades presupuestales, técnicas, administrativas y de gestión, permita establecer compromisos mínimos con temporalidades determinadas que ayuden a dar cumplimiento a las directrices emitidas. Dicho plan deberá incluir actividades, fechas de cumplimiento e indicadores, cuantitativos y cualitativos, para su seguimiento.

Fase 5. Implementación

Esta fase es de competencia exclusiva de las autoridades educativas o de las autoridades destinatarias de las directrices.

Fase 6. Monitoreo

La DGDME, apoyada por las oficinas del INEE en las entidades federativas, realizará un monitoreo que permita recolectar la información necesaria para determinar si la autoridad educativa receptora de la directriz está trabajando en el desarrollo de los compromisos y el calendario de actividades que haya resuelto realizar para dar cumplimiento a ésta y qué problemas de implementación se enfrentan. Para lograr este objetivo en particular, se desarrollará un sistema de gestión y seguimiento que permita monitorear los diversos procesos y compromisos que se establezcan.

Fase 7. Actualización

Los reportes que emita el sistema de gestión y seguimiento servirán para que el INEE pueda actualizar las directrices y reiniciar el ciclo para su reformulación, o bien, reajustar en consenso los planes de trabajo y cronogramas de actividades planteados por las autoridades educativas correspondientes.

El Modelo propuesto plantea que, para que los cambios se ejecuten, los actores a quienes va dirigida la directriz deben estar convencidos del problema, apropiarse de la solución elaborada en conjunto y asumir el compromiso para reducir la brecha entre la realidad y la meta. Sin embargo, también reconoce que

en un país tan heterogéneo los resultados esperados no serán iguales para todos los casos, por lo cual el sistema de gestión servirá como una herramienta de apoyo para encontrar alternativas y soluciones a los problemas que se enfrenten durante la implementación, lo cual corresponde a la visión del Instituto, en donde la evaluación debe servir para el aprendizaje y la mejora.

VI. Consideraciones finales

La trayectoria evaluación-recomendaciones-mejora en el sistema de evaluación gubernamental y de política pública no ha funcionado cabalmente, debido al menos a tres razones principales: 1) por su orientación mayor hacia la rendición de cuentas respecto a la mejora efectiva de los programas, acciones o funciones institucionales; 2) por la fragilidad normativa y operativa de los esquemas vinculantes, y 3) por la influencia política de grupos de interés y actores con capacidad de veto.

Además, la capacidad de innovación y mejora en el sistema educativo ha sido limitada por varias razones, entre las que se pueden destacar las siguientes: 1) las iniciativas de innovación y mejora vienen de arriba hacia abajo y no se empatan suficientemente con las necesidades y propuestas que se definen en la base; 2) el repertorio de intervenciones y acciones de innovación tiene un carácter inercial y no está basado en los resultados de investigaciones y evaluaciones; 3) ha habido una desigual distribución de los recursos y apoyos institucionales; y 4) los esquemas de buenas prácticas, recomendaciones y herramientas de mejora disponibles no se incorporan por falta de apoyo presupuestal, organizacional y acompañamiento técnico.

La tendencia hacia la normalización de factores escolares y de la gestión del sistema también ha sido insuficiente y fragmentada. Ello en parte debido a que hay un sesgo hacia la estandarización de resultados sin considerar la naturaleza de los contextos ni la pertinencia y equidad en la asignación de insumos y el desarrollo de procesos; a que la definición de estándares de calidad no considera elementos de equidad y diversidad, y a que existe una asimetría en la normalización de factores con menor peso relativo en los recursos humanos del sistema.

Finalmente, la evaluación, “normalización” y mejora tampoco se han integrado adecuadamente en la gestión del sistema y el funcionamiento escolar. Ello, debido, entre otras cosas a que no se ha institucionalizado en el centro de la gestión del sistema y de la escuela un modelo de evaluación que se acompañe con un sistema de mejora y de aseguramiento de la calidad y la equidad; a que existe un distanciamiento no menor entre los procesos y resultados de la evaluación interna y externa del sistema, y a que no existen procesos de normalización para atender áreas de mayor rezago y vulnerabilidad educativa.

Si bien la palabra *directriz* es nueva en el Instituto, y también en la jerga de la evaluación de política educativa en México, lo cierto es que hay ya un largo listado de recomendaciones que desde la investigación y la evaluación educativa se han sugerido para transformar o mejorar el sistema educativo. Además, distintas recomendaciones, y en algunos casos directrices, también han sido planteadas por agencias internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

En el INEE se reconoce todo este trabajo. Se parte del hecho de que la emisión de recomendaciones ya tiene una larga tradición, y de que la mayoría de estas recomendaciones se ha derivado de estudios serios y confiables, liderados por distintos grupos de investigación y académicos, que han empleado procedimientos rigurosos. Pese a ello, se reconoce también que en la mayoría de los casos hay un déficit importante entre lo que se recomienda y lo que se lleva a cabo. En este documento se ha expuesto que, para que las directrices sean viables y tengan probabilidad de ocurrencia, es necesario considerar las diferentes restricciones legales, presupuestales, técnicas, políticas y administrativas a las que se enfrentará la autoridad o el actor recomendado para poder implementar los cursos de acción sugeridos. Por ello, y de manera *ex ante*, el INEE ha planteado generar distintos procesos de consulta para la construcción de directrices con diversos actores clave, quienes ayudarán a anticipar, entre otras cosas, los posibles alcances, problemas de implementación y restricciones de la directriz.

Es importante señalar que la emisión de directrices tiene en su favor el capital institucional que el INEE ha construido a lo largo de su historia; el prestigio y la legitimidad académica que ha ganado, y las altas expectativas que hay en torno a su trabajo a partir de las nuevas atribuciones que se le otorgaron como órgano autónomo. Con todo, es importante cuidar dicha legitimidad, y buscar que las directrices se apeguen a la exigencia del Estado mexicano de garantizar el derecho a una educación de calidad para todos, y que sean producto genuino de los principios que orientan la actuación del INEE, esto es, la mejora educativa, la equidad, la justicia, el reconocimiento, la valoración y la atención a la diversidad, y la participación de distintos actores.

Esto último es sin duda una característica distintiva del Modelo de Directrices del INEE, en el que se reconoce que las directrices no sólo necesitan fundamentarse, sino ser legítimas. Por ello, en la fase de su construcción se buscará la participación de distintos actores clave —primeros involucrados, académicos, organizaciones de la sociedad civil y autoridades educativas, entre otros—. Estos mecanismos de interolución no sólo se plantean para definir conjuntamente las posibles rutas de mejora, sino incluso el problema educativo que se busca resolver. Para las tareas de construcción y divulgación de las directrices, el INEE también se apoyará en sus distintos órganos colegiados, como el Consejo Social Consultivo en Evaluación Educativa, el Consejo Pedagógico de Evaluación Educativa y los Consejos Técnicos Especializados en los componentes que evalúa.

La ruta propuesta para la emisión de directrices tiene el potencial de sentar las bases para el liderazgo en materia de evaluación al articular la capacidad técnica del Instituto con la participación y los acuerdos básicos con los distintos actores involucrados; monitorear los avances y valorar los alcances, brechas y retos de la política y los programas educativos; presentar innovaciones metodológicas, conceptuales y técnicas en la evaluación; crear nuevos esquemas de gestión del conocimiento, tanto del derivado de las evaluaciones, como del propio diseño de éstas, y promover una comunicación pragmática y esquemática de los procesos de evaluación. Sin duda, también será necesario pensar en nuevas vetas de trabajo para rediseñar y fortalecer, en su caso, el andamiaje institucional para que las directrices se conviertan en efectivas pautas de mejora educativa (véase anexo 5).

La emisión de directrices también se fortalecerá a partir de una efectiva coordinación institucional en el interior del INEE. Cada unidad administrativa del Instituto y la propia Junta de Gobierno, juega un papel importante en la definición, la construcción, la difusión y la comunicación de las directrices que emita el Instituto. Con todo, es a la Junta de Gobierno a quien le corresponde liderar este proceso a partir de delimitar la agenda temática sobre la cual se emitirán directrices valorando tanto la pertinencia y oportunidad política de éstas como los recursos de información y conocimiento disponibles en el Instituto, y articulando la producción de nuevos insumos de evaluación e investigación que se requieren para fundamentarlas mejor. Finalmente, un reto no menor para la implementación de las directrices será su adecuada difusión y comunicación, tarea que también le corresponde al Instituto.

Bibliografía

- Abeysinghe, S., y Parkhurst, J. (Junio 2013). *'Good Evidence' for Improved Policy Making: from Hierarchies to Appropriateness*. Londres: GRIPHealth.
- ABS. Australian Bureau of Statistics (2010). *A Guide for Using Statistics for Evidence Based Policy, 2010*. Canberra: autor.
- ACARA. Australian Curriculum Assessment and Reporting Authority (2013). *Measurement Framework for Schooling in Australia 2012*. Sydney: Australian Curriculum, Assessment and Reporting Authority.
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (2010). *Fundamentos de evaluación de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- Aguilar, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- ____ (2009): Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez Navarro, F., y Garza Cantú V. (coords.). *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*. México: Porrúa.
- Aguilar, M., y Ander-Egg, E. (1999). *Diagnóstico social. Conceptos y metodología*. Buenos Aires: LUMEN-Humanitas.
- APT. Asociación para la Prevención de la Tortura (2008). *Cuadernillo número 1. Cómo hacer Recomendaciones Efectivas*. Ginebra: autor.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press.
- Bracho, T. (2010a). Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación. En M. Merino (ed.). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública* (pp. 291-319). México: FCE/CIDE.
- ____ (2010b). *Una mirada conceptual al derecho a la educación*. Documento generado a partir de la Conferencia dictada en el Foro Derecho a la Educación en México, organizado por el Observatorio Ciudadano de la Educación A.C., México, 18 de junio de 2010.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: límites de las *policy sciences* en contexto cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, 9 (2), pp. 189-229.
- CARDI (2010). *10 Guidelines for Writing Policy Recommendations*. Belfast: autor.
- CEEY. Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2012). *Evaluación de Desempeño Sobre el Segundo Año de Sesiones de la LVIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Puebla*. Mexico: autor.
- Cejudo, G., y Maldonado, C. (eds.) (2011). *De las recomendaciones a las acciones: La Experiencia del Premio 2011. Programas Federales Comprometidos con el Proceso de Evaluación*. México: CIDE-CLEAR.
- CERI. Centre for Educational Research and Innovation (2007). *Evidence in Education: Linking Research and Policy*. París: OCDE.
- Cillero Bruñol, M. (1998). El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. En E. García y M. Belloff (comp.) *Infancia, ley y democracia en América Latina*. Bogotá: Temis/Depalma.

- CIEES. Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior A.C. (2014). *Acerca de los CIEES*. Recuperado de: <http://www.ciees.edu.mx/index.php/acerca/presentacion>
- CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2012). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y su Protocolo Facultativo*. México: autor.
- CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (2000). *Diretrizes nacionais para a política de atenção integral à infância e à adolescência*. Brasília DF: autor.
- _____. (s.f.). *Diretrizes nacionais para a Política de Atenção Integral à Infância e à Adolescência*. Brasília-DF: autor.
- CONVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Evaluación Social (2014a). *Evaluación de la política social*. Recuperado de: <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx>
- _____. (2014b). *Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora*. Recuperado de: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Normatividad/MecanismoActualizacion2011.aspx>
- COPAES. Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (2014). *¿Qué es acreditación?* Recuperado de: <http://www.copaes.org>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Crossan, M., Lane, H.W., y White, R.E. (1999). An organizational learning framework: from intuition to institution. *Academic Management Review*, 24, pp. 522-537.
- Crossan, M.M., Lane, H.W., White, R.E., y Djurfeldt, L. (1995). Organizational learning: dimensions for a theory. *The International Journal of Organizational Analysis*, 3(4), 337-360.
- Cuhls, K. (2005). Delphi Method. En K. Cuhls (ed.). *Delphi Surveys. Teaching Material for UNIDO Foresight Seminars*. Viena: United Nations Industrial Development Organization.
- Dalkey, N. (1969). *The Delphi Method: An Experimental Study of Group Opinion*. Santa Mónica: RAND Corporation.
- Davies, P. (2012). The estate of evidence-based policy evaluation and its role in policy formation. *National Institute Economic Review*, 219.
- De la Orden, A. (2009). Evaluación y calidad: análisis de un modelo *Estudios Sobre Educación*, 16, 2009, pp. 17-36.
- Del Castillo-Alemán, G. (2012). Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza. *Red de Revistas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, pp. 637-652.
- Department for International Development (2014, marzo). *How to Note Assessing the Strength of Evidence*. Londres: Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte.
- Dunham, R. (1998). *The Delphi Technique*. Recuperado: el 22 de enero de 2014 de: <http://myweb.cwpost.liu.edu/hchu/NJUST2014/Readings/Dunham1996-TheDelphiTechnique.pdf>
- Eckley, N. (2001). *Designing Effective Assessments: The Role of Participation, Science, and Governance, and Focus*. Copenhagen: European Environment Agency.
- European Association for quality Assurance in Higher Education (2005). *Criterios y directrices para la Garantía de la Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior*. Helsinki: European Association for quality Assurance in Higher Education.
- Evans, D. (2002, 7 de marzo). Hierarchy of Evidence: a Framework for Ranking Evidence Evaluating Healthcare Interventions. *12(1)*, enero de 2003, pp. 77-84. Recuperado de <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&sid=a5ae8bbd-c0eb-43de-b99e-858ecf860fc-f%40sessionmgr4005&hid=4112>

- Fernández, M.J., Álvarez, M., y Herrero, E. (2002). *La dirección escolar ante los retos del siglo XXI*. Madrid: Síntesis.
- Fernández, T., Banegas, I., y Blanco, E. (2004). *Fundamentos teóricos de los conceptos propuestos a ser observados en los módulos permanentes del Sistema de Cuestionarios de Contexto para el ciclo de evaluaciones 2005-2008. Documento preliminar para la discusión de la sesión del Consejo Técnico del INEE*. México: INEE.
- Flores-Crespo, P. (2013). El enfoque de la política basado en la evidencia. Análisis de su utilidad para la educación en México. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, 18(56), pp. 265-290.
- Fretheim, A. Schünemann, HJ. Oxman, AD. (2006). Improving the Use of Research Evidence in Guideline Development: 15. Disseminating and Implementing Guidelines. *Health Res Policy System*, 4, 2006.
- Frigerio, G. (2000). *¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas?* Santiago: UNESCO-OREALC.
- García, B. (2010). Modelos teóricos e indicadores de evaluación educativa, *Revista Electrónica Sinéctica*, 35, Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, pp. 1-21.
- Global Programme on Evidence for Health Policy (2006). *Guidelines for WHO Guidelines*. Ginebra: OMS.
- Gough, D., Oliver, S., Thomas, J. (2013). *Learning From Research: Systematic Reviews for Informing Policy Decisions A Quick Guide*. Londres: Institute of Education.
- Granovsky, M. (2003). La evaluación como fetiche. En G. Iaies et al., *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa* (pp. 191). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Guyatt, G., Oxman, A., Kunz, R., Falck-Ytter, Y., Vist, G., Liberati, A., y Schünemann, H. (2008). Valoración de la calidad de la evidencia y la fuerza de las recomendaciones. *GRADE: De la evidencia a las recomendaciones*, 2(8), pp. 452-454.
- Hanna, R., Bishop, S., Nadel, S., Scheffler, G., y Durlacher, K. (2011). *The Effectiveness of Anti-corruption Policy What Has Worked, What Hasn't, and What We don't Know*. Londres: EPPI-Centre/ Social Research Unit/ Institute of Education/ University of London.
- Harden, A., y Thomas, J. (2005). Methodological Issues in Combining Diverse Study Types in Systematic Reviews. *International Journal Social Research Methodology*, 8(3), pp. 257-271.
- Health Policy & Systems Research in Low And Middle Income Countries. (2011, enero). Synthesis Methods in Systematic Reviews of Health Policy and Systems Research. *Briefing Notes and Research Issues*. Ginebra: OMS.
- Hemingway, P. (2009). *What is a Systematic Review? What is...? Series Evidence Base medicine*. Recuperado de: <http://www.medicine.ox.ac.uk/bandolier/painres/download/whatis/syst-review.pdf>
- Hills, D. (2010). *Logic Mapping: Hints and Tips for better evaluations*. Londres: The Tavistock Institute.
- HM Treasury. (2003). *The Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government*. Londres: The Stationery Office.
- _____. (2011, abril). *The Magenta Book. Guidance for Evaluation*. Londres: The Stationery Office.
- Iaies, G., Bonilla Saus, J., Brunner, J., Halpern Britz, P., Granovsky, M., Tiana Ferrer, A., Martínez Rizo, F., Navarro, J., Tenti Fanfani, E. (2003). *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2007). *Seminario Internacional de Indicadores Educativos: Conceptos, Metodologías y Experiencias para la Construcción de Sistemas de Indicadores Educativos*. México: autor.

- ____ (2014). *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014*. Recuperado de: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/senado2014/Informe20141.pdf>
- ____ (s.f.). Taller de Construcción de Indicadores para la Evaluación de la Educación. Jalisco.
- Keeney, R.L., y Raiffa, H. (1993). *Decisions with Multiple Objectives: Preferences and Value Tradeoffs*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Khanz, K., Kunz, R., y Kleijnen J. (eds.) (2003). *Systematic Reviews to Support Evidence-Based Medicine: How to Review and Apply Findings of Healthcare Research*. Londres: Royal Society of Medicine Press.
- Ley General de Educación (1993). *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013). *Diario Oficial de la Federación*.
- March, J.G., y J. Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: Free Press.
- McKinsey & Company (2007). Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. Traducción al español del documento original de Barber, M. y Mours-hed, M. (2007). *How the World's Best-Performing School Systems Come Out On Top*. McKinsey & Company-Social Sector Office. Recuperado de: http://www.mckinsey.com/client-service/social-sector/resources/pdf/Worlds_School_Systems_Final.pdf
- Ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse (2006). *Politique en matière d'alimentation et de nutrition pour les écoles publiques de la Nouvelle-Écosse. Directives et lignes directrices de la politique*. Nueva Escocia: Ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse
- Montecinos, E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. *Cuadernos de Administración*, 20 (33), enero-junio, pp. 323-335.
- Moynihan, R. Oxman, A.D., Lavis, J.N., Paulsen, E. (2006). Evidence-Informed Health Policy: Using Research to Make Health Systems Healthier. En *A Review of Organizations that Support the Use of Research Evidence in Developing Guidelines, Technology Assessments, and Health Policy, for the WHO Advisory Committee on Health Research*. Oslo: Norwegian Knowledge Centre for the Health Services.
- Murillo, J. (2005). *La Investigación sobre Eficacia Escolar*. Barcelona: Octaedro.
- National Institute for Clinical Excellence (s.f.). *Guideline Development Methods. Information for National Collaborating Centres and Guideline Developers*. Londres: National Institute of Clinical Excellence.
- Nilsson, M., Zamparutti, T., Erik Petersen, J., Nykvist, B., Rudberg, P., y McGuinn, J. (2012). Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector-Environment Policy Interactions in the EU. *Environmental Policy and Governance*, 22(6), pp. 395-423.
- Notti, F. (2009). Enfoque de derechos humanos en el desarrollo. En Erazo, X., Abramovich, y Orbe, J. (eds.). *Políticas públicas para un Estado Social de Derechos. El paradigma de los derechos universales* (vol. II). Santiago de Chile: LOM/ Fundación Henry Dunant, América Latina.
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2002). *Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: a Checklist*. París: autor.
- ____ (2010). *Aportaciones de la OCDE a la política educativa en México: Una visión general*. Documento presentado en la ciudad de México, 1 de julio de 2010.
- ____ (2012). *México. Mejores políticas para un desarrollo incluyente*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/mexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf>
- O'Connor, D. Green, S. Higgins, J.P.T. (eds.) (2008). Chapter 5: Defining the review question and developing criteria for including studies. En: Higgins, J.P.T., Green, S. (ed.), *Cochrane Handbook of Systematic Reviews of Interventions*. Chichester: John Wiley & Sons.

- Oliver, S., Harden, A., y Rees, R. (2005). An Emerging Framework for Including Different Types of Evidence in Systematic Reviews for Public Policy. *Evaluation*, 11(4), pp. 428-446.
- OMS. Organización Mundial de la Salud (2010). *Mejoramiento del uso de los datos de investigación para la formulación de directrices*. Washington D.C.: autor.
- ____ (2012). *WHO Handbook for Guideline Development. Global Programme on Evidence for Health Policy*. Ginebra: autor.
- ____ (2013). *Guidelines for WHO Guidelines. Global Programme on Evidence for Health Policy*. Ginebra: autor.
- ONU. Organización de las Naciones Unidas (1999). *Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 13*. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto) (21° periodo de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/1999/10 (1999).
- OPS. Organización Panamericana de la Salud (2010). *Mejoramiento del uso de datos de investigación para la formulación de directrices*. Washington, D.C.: autor.
- ____ (2014). *Directrices de la OMS sobre detección y tratamiento de las lesiones precancerosas para la prevención del cáncer cervicouterino*. Washington, D.C.: autor.
- Oxman, A.D., Schünemann, H.J., Fretheim, A. (2006) Improving the Use of Research Evidence in Guideline Development: 8. Synthesis and presentation of evidence. *Health Res Policy Syst*.
- Pawson, R. (2002). Evidence-based Policy: The Promise of “Realist Synthesis”. *Evaluation*, 8, pp. 20.
- ____ (2006). *Evidence-based Policy “a Realist Perspective”*. Londres: Sage.
- Pérez, L.E. (2007). La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de las políticas públicas educativas. *Estudios Socio-Jurídicos*, 9 (número especial), pp. 142-165.
- Petticrew, M., y Roberts, H. (2009). *Theory and Methods: Evidence, hierarchies, and typologies: horses for courses*. Recuperado de: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1732497/>
- Popay, J., et al. (2006). *Guidance on the Conduct of Narrative Synthesis in Systematic Reviews: A Product from the ESRC Methods Programme*. Lancaster: Lancaster University.
- Rayens, M., y Hahn, E. (2000). Building Consensus Using the Policy Delphi Method Policy. *Politics & Nursing Practice*, 1(4), pp. 308-315.
- Roberts Evaluation (2013). *The Delphi Technique*. Recuperado el 22 de enero de 2014 de: <http://www.robertsevaluation.com.au/2013-09-12-04-14-43/delphi-technique>
- Rousseau, M.D. (ed.). (2012). *The Oxford Handbook of Evidence-based Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Ruiz, M. (2015). *Derecho a la educación: política y defensa de la escuela pública*. México: Universidad Iberoamericana.
- Rycroft-Malone, J., et al. (2012). Realist Synthesis: Illustrating the Method for Implementation Research. *Implementation Science*, 7(33), pp. 10.
- Scottish Intercollegiate Guideline Network. SIGN 50: *A guideline developers' handbook*. Section 6. Recuperado de: <http://www.sign.ac.uk/guidelines/fulltext/50/section6.html>
- SEP. Secretaría de Educación Pública (2001). *Plan Nacional de Educación 2001-2006*. México: autor.
- ____ (2006). *Guía de Autoevaluación. Autoevaluación de Centros Escolares para la Gestión de la Calidad*. México: autor.
- Serrano, S., y Vásquez, D. (2013). *Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos*. México: FLACSO.
- Skolverket (2012). *Skolverkets allmänna råd. Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan*. Estocolmo: autor

- Slocum, N. (2005). *Participatory Methods Toolkit: A Practitioner's Manual Delphi*. Bruselas: King Badouin Foundation.
- Soca, J. (2010). *Las escuelas primarias como organizaciones: un modelo de análisis ajustado al caso mexicano* (tesis de doctorado). México: FLACSO.
- Sociedad Española de Medicina de Familia y Comunitaria (2009). *Valoración de la calidad de la evidencia y fuerza de las recomendaciones. Sistema Grade*. Barcelona: autor.
- Sutcliffe, S., y Court, J. (2006). *Herramientas para diseñadores de políticas públicas en países en desarrollo*. Londres: Programa de Investigación y Políticas Públicas en Desarrollo.
- Székely, M. (2013). *Evaluación Externa de los Resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. México: ITESM
- Tapia, M., Campillo, B., Cruickshank, S., Morales, G. (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. Recuperado de: <http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/MIPP.pdf>
- Taylor-Powell, E. (2002). *Quick Tips-Collecting Group Data: Delphi Technique*. Recuperado el 22 de enero de 2014 de: <http://www.uwex.edu/ces/pdande/resources/pdf/Tipsheet4.pdf>
- Tiana Ferrer, A. (2003). ¿Qué pretendemos evaluar, qué evaluamos y qué conclusiones podemos extraer de la evaluación? En G. Iaies, *et al. Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa* (p. 191). Buenos Aires: IIFE-UNESCO.
- Tomasevski, K. (1999). Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la Educación, Sra. Katarina Tomasevski. Presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos.
- ____ (2001). *Human Rights Obligations: Making Education Available, Accesible, Acceptable and Adaptable*. Gotemburgo: Novum Grafiska AB.
- ____ (2004). *Manual on Rights-Based Education. Global Human rights made simple. Collaborative Project between the UN Special Rapporteur on the Right to Education and UNESCO, Asia and Pacific Regional Bureau for Education*. Bangkok: UNESCO.
- UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2009).
- ____ y UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2008). *Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos*. Marco para hacer realidad el derecho de los niños a la educación y los derechos en la educación. Nueva York: autores.
- U.S. Department of Veteran Affairs (s.f.). *One-VA Technical Reference Model v.14.10*. Recuperado de: <http://www.va.gov/trm/TRMGlossaryPage.asp>
- Wiseman, D. (2007). *The Institutionalization of Organizational Learning: A Neoinstitutional Perspective. Proceedings of OLKC-“Learning Fusion”*. Ontario.

México, D.F., a treinta de abril de dos mil quince.- Así lo aprobó la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en la Cuarta Sesión Ordinaria de dos mil quince, celebrada el treinta de abril de dos mil quince. Acuerdo número SOJG/4-15/05,R. La Consejera Presidenta, **Sylvia Irene Schmelkes del Valle**.- Rúbrica.- Los Consejeros: **Eduardo Backhoff Escudero, Teresa Bracho González, Gilberto Ramón Guevara Niebla, Margarita María Zorrilla Fierro**.- Rúbricas.



Anexos

Anexo 1

Análisis de Normalidad Factorial

El Análisis de Normalidad Factorial implica una revisión exhaustiva de los factores escolares y extra-escolares que impactan en el problema educativo estudiado. A nivel escolar, los factores que deben ser analizados, mediante esta herramienta son:

1. Las características de la infraestructura escolar, es decir, las condiciones de las instalaciones; el tipo y la cantidad de mobiliario con el que se cuente, así como el acceso a tecnologías y conectividad.
2. Las características del personal docente y directivo que atiende a esta población, así como cuestiones relacionadas con su formación inicial y continua, es decir, con su desarrollo profesional.
3. Si existen o no apoyos de otro tipo, como asesores técnico pedagógicos, administrativos, psicológicos, etcétera.
4. El funcionamiento escolar, por ejemplo, la modalidad escolar, el ambiente, el liderazgo de los directivos, los procesos educativos y administrativos, los turnos escolares, los espacios de colaboración entre pares como las reuniones de Consejos Técnicos, entre otros.
5. Aspectos relacionados con la planeación escolar, los recursos financieros para la operación de programas, etcétera.
6. La adecuación de los materiales educativos al contexto y al perfil de la población atendida (si responden a sus necesidades educativas, así como su existencia-disponibilidad y arribo al centro escolar en tiempo, entre otros aspectos relacionados).
7. La relación entre el docente y los padres de familia para la resolución conjunta de problemas. A nivel extra-escolar deberán analizarse factores que, dependiendo de la naturaleza del problema público estudiado, se consideren relevantes. Algunos de éstos pueden ser: niveles de pobreza, marginación, vulnerabilidad de los niños y las niñas y sus familias, sus características culturales, el acceso o no a sistemas de seguridad social así como a servicios de salud, entre otros.

Anexo 2

Mapeo Lógico

El Mapeo Lógico o Logic Mapping (ML), en particular el enfoque utilizado por el Tavistock Institute en el Reino Unido, se retoma para construir la directriz, específicamente en las subfases de definición del problema y el análisis de mejora. La utilidad del ML radica en que permite identificar rápidamente conexiones entre el tema a investigar o evaluar y los impactos esperados/deseados, respetando la viabilidad teórica y económica de los esfuerzos de evaluación. Por otro lado, el esquema permite a su vez modelar de forma anticipada posibles líneas de acción, partiendo de una cadena de razonamiento lógico basada en supuestos (si...) y efectos (entonces...). La construcción de relaciones causales (a veces arbitrarias o imaginadas, a veces respaldadas por evidencia) permite anticipar lo que se puede lograr con los recursos físicos, humanos y económicos, y con los insumos técnicos (datos, información) disponibles, para establecer y delimitar actividades/procesos diseñados específicamente para entender/responder a las necesidades de una evaluación. Adicionalmente, el mapeo lógico adelanta la posibilidad de cambios asociados a la conducta de la población objetivo y busca incidir sobre éstos para evaluar de forma integral los impactos de una política pública en el tiempo. De esta manera, se busca conjuntar evidencias e indicaciones para determinar el éxito de las iniciativas públicas en entornos sociales complejos, como la educación. El diagrama A muestra cómo se articulan los diferentes componentes del mapeo.

Diagrama A. Componentes de un ML



Fuente: elaboración propia, adaptado de Hills (2010).

Anexo 3

Matriz de Ruta de Formulación

La Matriz de Ruta de Formulación (MRF) permite definir las coordenadas básicas de la directriz en la que se reflejan las secuencias principales entre la identificación y la enunciación del problema o problemas; su descripción inicial (déficit, brecha o vacío educativo), y el reto, desafío, norma o referente de deseabilidad, con la propuesta de meta de mejora y los medios para lograrla. La construcción de la MRF se presentará como se muestra en la tabla I.

Tabla I. Matriz de Ruta de Formulación

Problema identificado	Descripción del problema (cuestión, vacío, déficit) que los datos revelan	Reto, desafío, meta deseable, norma o estándar	RUTA DE FORMULACIÓN	
			¿Qué hacer?	¿Cómo hacerle? (estrategias generales)
Enunciado P	Enunciados D	Enunciados E	Enunciados M	Enunciados E

Fuente: elaboración propia.

Anexo 4

Método de Generación de Consensos

Método Delphi

El método Delphi es una técnica para generar consenso entre un grupo de expertos sobre cierto problema o asunto mediante cuestionarios estructurados. Los resultados de los cuestionarios se tabulan para ser distribuidos a los participantes con el propósito de obtener retroalimentación. Posteriormente, se contesta un nuevo cuestionario donde los expertos evalúan los mismos asuntos una vez más, con la diferencia de que la opinión de los demás puede influir en su respuesta (Cuhls, 2005). El proceso sigue iterativamente hasta que se han logrado niveles de consenso aceptables. Este método se considera útil para tratar temas en los que la información disponible está incompleta o no es contundente; se utiliza también cuando se considera importante incorporar la opinión de los actores involucrados y cuando los temas a tratar requieren de una planeación a largo plazo (Roberts Evaluation, 2013).

En general la técnica Delphi tiene tres características principales: i) anonimidad, ii) retroalimentación controlada y iii) respuesta grupal estadística. La anonimidad significa que ninguno de los expertos conoce las respuestas de un individuo en particular, a fin de reducir posibles efectos dominantes de una persona sobre otra. La retroalimentación controlada se refiere a que el ejercicio se conduce en una serie de rondas donde los resultados previos se comunican a todos los participantes, lo cual contribuye a generar las condiciones necesarias para que éstos converjan hacia un conjunto de preferencias, pero no implica que se vayan a obtener. Por último, la respuesta grupal estadística es una manera de asegurar que las opiniones de cada uno de los participantes sean tomadas en cuenta evitando que las opiniones obtenidas sean consecuencia de la imposición de un individuo ante el grupo.

A continuación se describen los pasos para llevar a cabo la técnica Delphi:

1. Determinar el problema o asunto a tratar.
2. Organizar un grupo de trabajo para diseñar el cuestionario.
3. Seleccionar a los participantes.
4. Dar a conocer la técnica Delphi a los participantes, explicar lo que se espera de ellos, así como el tiempo que esta actividad demanda y la importancia de participar activamente.
5. Enviar el primer cuestionario donde los participantes compartirán brevemente sus ideas; en este punto no es necesario aún justificarlas.
6. Analizar las respuestas estadísticamente buscando puntos en común y discrepancias. Este análisis puede basarse en frecuencias estadísticas o herramientas más sofisticadas.
7. Preparar el segundo cuestionario utilizando como fuente las respuestas de los participantes, con el objetivo de obtener un entendimiento común sobre cómo el grupo comprende el asunto discutido previamente. En él se pide que los participantes “refinen sus ideas, identificando debilidades, fortalezas y temas pendientes” (Dunham, 1998).

8. Analizar las respuestas del segundo cuestionario. Este proceso se vuelve iterativo hasta que no exista nueva información adicional y se han alcanzado los niveles aceptables de consenso.
9. Emitir un reporte. La identidad de los expertos deberá permanecer anónima y deberá incluir las razones subyacentes, las suposiciones y los argumentos sobre la recomendación final.

Método Genérico de Evaluación del CEEY

De acuerdo con el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), el Método Genérico de Evaluación (MGE) es una técnica que permite analizar y valorar cualitativamente un problema complejo a través de un debate que busca consensos robustos, o la identificación y la definición precisa de las discrepancias en un panel de expertos. Esta técnica se aplica principalmente para valorar la implementación de políticas públicas, así como el contenido y la aplicabilidad de las iniciativas de ley. Se basa en la técnica Delphi, pero difiere de ésta en tres aspectos: i) la discusión comienza con un documento de trabajo y no con un cuestionario; ii) el método Delphi se concentra principalmente en registrar y determinar el grado de consenso, el CEEY hace lo mismo, pero también con las discrepancias, y iii) en el método CEEY los expertos tienen más libertad para modificar los temas, de tal manera que las opiniones de las minorías se integran de manera más eficiente (CEEY, 2012).

Esta técnica está constituida por dos componentes, uno cualitativo y otro cuantitativo. El cualitativo consiste en registrar todos los argumentos de los expertos, tanto los que generan consenso como los que no, mientras que el cuantitativo implica asignar una calificación numérica que permita determinar la dispersión de opiniones del grupo.

Como ya se mencionó, el MGE será utilizado para generar consenso en la formulación y validación de las directrices para la mejora de la educación. A continuación se describen los fases de esta técnica adaptadas a los propósitos de la Dirección General de Directrices para la Mejora de la Educación (DGDME):

1. **El referente del problema:** en esta fase se define y desarrolla un guión de trabajo que marcará las pautas de discusión para que los expertos planteen sus argumentos. El guión estará ordenado por temas, subtemas, rubros (características muy concretas del problema) y las metas deseables de alcanzar, y se enviará con antelación al panel. Los referentes en esta etapa serán los resultados del análisis de las evaluaciones, las investigaciones y los casos de buenas prácticas en la materia en cuestión, mismos que se integrarán en una carpeta de evidencia que acompañará al guión elaborado.
2. **Selección de expertos:** se buscará que los expertos seleccionados representen un amplio rango de opiniones; para ello se convocará a actores clave con distintos niveles de influencia: primeros involucrados, académicos, miembros de organizaciones de la sociedad civil y autoridades educativas. La selección de los participantes se realizará a partir de la valoración de su conocimiento sobre el tema y su experiencia profesional. Cabe señalar que inicialmente los paneles de discusión se organizarán de acuerdo a la formación-procedencia de los participantes y, posteriormente, se realizarán grupos mixtos.

3. **El análisis, evaluación cualitativa y cuantitativa:** el análisis cualitativo y la calificación cuantitativa se desarrollarán en una primera reunión. En esta reunión se identificarán los argumentos para valorar el referente, se debatirán las distintas posiciones y se buscará llegar a un consenso a partir de la siguiente dinámica: a) cada experto ordena jerárquicamente los temas, subtemas, rubros y metas deseables de alcanzar con base en su experiencia académica y profesional y la evidencia del guión de trabajo; b) se les otorga una calificación, y c) se ponderan de acuerdo al propio criterio de los expertos.¹

Esto es, una vez que se han ubicado las diferencias o consensos de opinión, los argumentos se registran en la minuta inicial de la discusión. Posteriormente, se emiten las calificaciones por cada rubro. Cuando se dé a conocer el resultado de esta fase, el panel decidirá si hay consistencia o no con su calificación cualitativa (inciso a). Si no hay consistencia, entonces se discutirá en cuáles criterios debería realizarse algún ajuste.

La manera de calificar y obtener los valores cuantitativos de cada rubro dependerá de cómo estén diseñados los criterios (sí/no, escalas, etcétera). El CEEY recomienda que exista una escala Likert para valorarlos del 0 al 5, y que cualquier calificación menor a 3 sea considerada reprobatoria. Por lo tanto, la calificación global será el producto de los rubros ponderados definidos anteriormente.

El primer borrador de este reporte de análisis debe incorporar todos los puntos de vista de los expertos, así como la diversidad de los argumentos. La aprobación del texto final no implica que se aprueben las ideas con las que no se concuerda; sin embargo, sí se pretende que el texto exprese todos los puntos de vista. Por lo tanto, la aprobación significa el reconocimiento de que los argumentos de cada participante quedaron registrados.

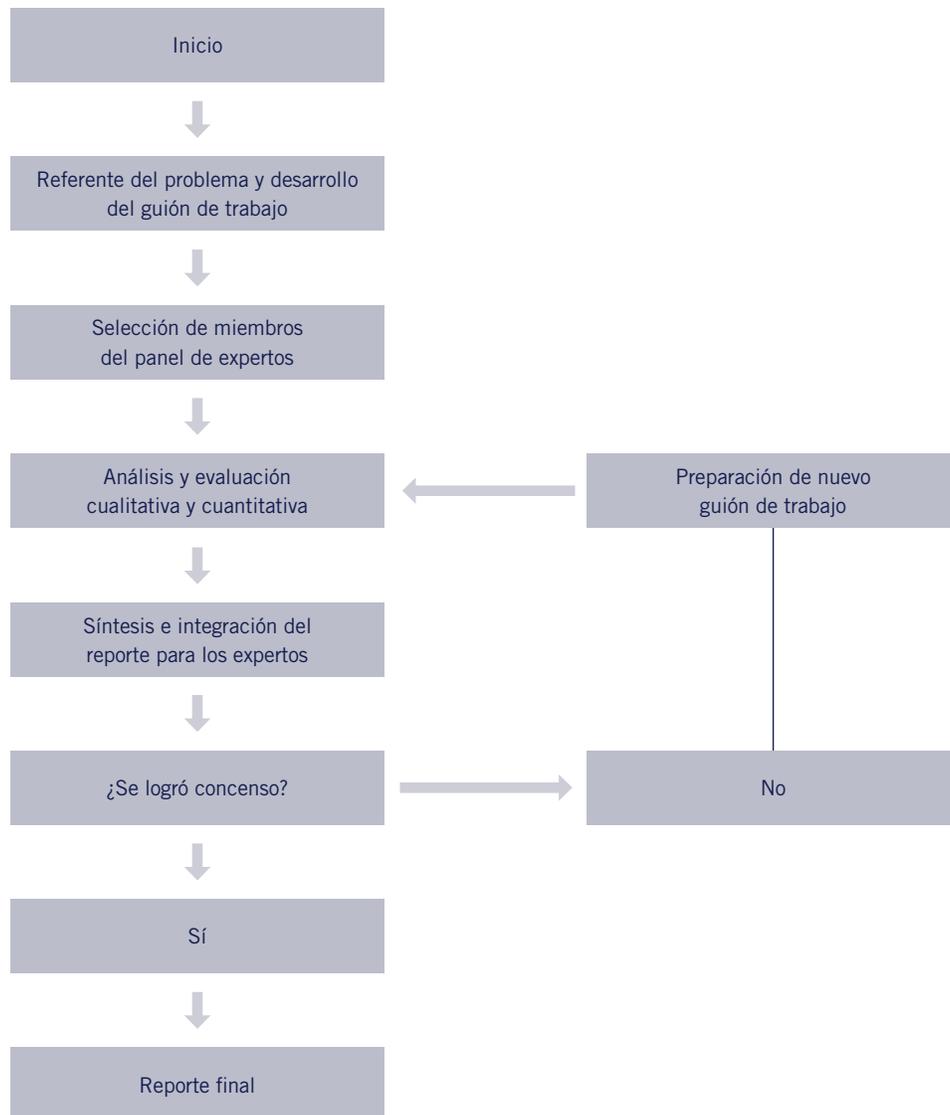
Este proceso de análisis se construye a partir de las siguientes premisas:

- a. Los expertos aceptan la información otorgada en la carpeta de evidencia. De no ser así, deberán proveer mayor evidencia que se agregará a la carpeta de todos los panelistas y, por lo tanto, al guión de trabajo.
 - b. Los expertos identifican los diferentes subtemas, metas y actividades para cada uno de los temas planteados en el guión. Idealmente, éstos deberán ser específicos en la mayor medida posible en relación con la descripción del problema.
4. **Síntesis e integración del reporte:** el proceso se cierra una vez que se haya aprobado por los panelistas el primer borrador del reporte de análisis. Sin embargo, si se desea incorporar información adicional o no se obtiene un consenso inicial, es posible convocar a una nueva reunión.²

¹ El inciso a corresponde a la evaluación cualitativa, mientras que los incisos b y c hacen referencia a la calificación cuantitativa.

² Respecto a cómo medir el consenso, varios estudios han utilizado un criterio de 51% para una determinada respuesta como sinónimo de que se ha alcanzado (McKenna, 1989). Otra alternativa es la de ordenar o ponderar ideas o asuntos conforme a ciertos criterios establecidos. Se puede recurrir a distintas pruebas estadísticas, como la prueba de McNemar, para evaluar cambios de opinión entre las distintas reuniones a través del tiempo.

Diagrama B. Pasos del Modelo Genérico de Evaluación (MGE) adaptados a los propósitos de la DGDME



Fuente: elaboración propia con información de CEEY (2012).

Anexo 5

Propuestas para un nuevo andamiaje institucional de las directrices de mejora educativa

A continuación se enlistan algunas propuestas para construir un nuevo andamiaje institucional de las directrices de mejora educativa:

- Concertar entre el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) que las directrices se incluyan en la agenda de gobierno y de la política educativa. Ello supone acompañar a ciertas directrices (claves, estratégicas, prioritarias) de, al menos, tres tipos de apoyos institucionales: presupuestos, asistencia técnica, así como del monitoreo, seguimiento y evaluación.
- Incluir en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) y de la Política Nacional de Evaluación Educativa (PNEE) líneas de trabajo institucional para articular directrices con esquemas de concertación sobre presupuesto, asistencia técnica o seguimiento y evaluación en una perspectiva nacional e internacional.
- Impulsar que las directrices permitan abrir espacios a nuevos procesos de innovación y mejora educativa, es decir, capitalizar y coordinar la investigación, el desarrollo y las buenas prácticas (con líneas de abajo arriba y de arriba abajo) en un gran movimiento de mejora del sistema educativo y de las escuelas.
- Aprovechar el conocimiento, las cajas de herramientas y los apoyos institucionales disponibles en el ámbito nacional e internacional para impulsar los procesos de intervención y gestión orientados a la mejora (Guías de Mejora Educativa).
- Vincular las directrices con los procesos de normalización de factores escolares y no escolares, a partir de la articulación de estándares de calidad con los elementos de equidad y atención a la diversidad que se consideren necesarios. Para ello podrá utilizarse como marco la propuesta de Tomasevsky (2001) para definir esquemas de normalización en los que se incluyan los criterios de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad de la educación, así como los elementos de asequibilidad y responsabilidad (rendición de cuentas) por parte de las autoridades educativas.

Directorio

Junta de Gobierno

SYLVIA SCHMELKES DEL VALLE

Consejera Presidenta

EDUARDO BACKHOFF ESCUDERO

Consejero

TERESA BRACHO GONZÁLEZ

Consejera

GILBERTO GUEVARA NIEBLA

Consejero

MARGARITA ZORRILLA FIERRO

Consejera

Unidades administrativas

FRANCISCO MIRANDA LÓPEZ

Unidad de Normatividad y Política Educativa

JORGE ANTONIO HERNÁNDEZ URALDE

Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional

AGUSTÍN CASO RAPHAEL

Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación

LUIS SALVADOR CASTILLO MONTES

Unidad de Planeación, Coordinación y Comunicación Social

MIGUEL ÁNGEL DE JESÚS LÓPEZ REYES

Unidad de Administración

LUIS FELIPE MICHEL DÍAZ

Contraloría Interna
