

## Conclusiones y agenda para cumplir

# El derecho a una educación de calidad para todos

TERESA BRACHO\*

En nuestros días es posible descubrir, al analizar la estructura de los Estados contemporáneos, la existencia de lo que podemos denominar “esferas de autonomía”, que son espacios institucionales diferentes de la tradicional división de poderes, que fue en su momento una suerte de “denominación de origen” para la constitución de los Estados Nación modernos. El hecho de que el ejecutivo, legislativo y judicial pudieran efectuar su labor con independencia los unos de otros, pero ejerciendo acciones de contrapeso recíproco, se consideraba no sólo condición indispensable para su existencia sino también requisito para que lograran legitimidad social.

Sin embargo, en nuestros días han surgido otras esferas de autonomía, en México y en muchos otros países, para afrontar por lo menos dos tipos de situaciones:

1) Asumir funciones que se consideran estratégicas para el buen ejercicio del poder público en su conjunto, pero que de acuerdo con la visión contemporánea se consideran comprometidas si las ejecuta un mismo poder por ejercer el delicado doble papel de ser juez y parte (por ejemplo, la política monetaria, la política electoral o la producción de estadísticas sobre asuntos sensibles que reflejen el desempeño de las instituciones del Estado).

2) Para generar mecanismos específicos que permitan garantizar el ejercicio, vigilancia o defensa de ciertas garantías como la defensa y promoción de los derechos humanos. En teoría, los contrapesos están detrás de las configuraciones de las “recientes” autonomías, en condiciones que puedan brindar confianza de ejecución -tanto para el propio Estado como para sus ciudadanos-, gracias a un desempeño basado en el rigor técnico de la función encomendada y en la independencia política de las agencias que reciben las encomiendas, que se espera sean libres -o resistentes- a la injerencia o captura por parte de intereses distintos



del bienestar público o del cumplimiento del mandato recibido en el marco del Estado de Derecho.

Ahora bien, ¿para qué sirve que una institución, dentro de un Estado democrático de Derecho, tenga autonomía? Una respuesta plausible es lo que podríamos denominar la tesis del “triple control”. Podemos decir que las autonomías, bien entendidas y ejecutadas, permiten en el fondo un triple control, que al final redundará en el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado democrático de Derecho.

En primer lugar, las autonomías son ejercidas por instituciones comandadas por funcionarios elegidos por el Poder Legislativo (por ser el poder que por su composición representa mejor al conjunto plural de

las sociedades contemporáneas). Así, la elección de los funcionarios que desempeñarán los más altos cargos de representación y ejecución en dichos entes autónomos, es una decisión que queda en manos del Legislativo, aunque pueda haber participación (vía nominaciones) del Ejecutivo.

Un segundo mecanismo de control, también a cargo del Legislativo, se ejerce sobre estas autonomías mediante los procesos periódicos (y coyunturales cuando la situación lo amerita) de rendición de cuentas a los que por ley quedan sujetas dichas instituciones. No son “islas sin ley” o “feudos aislados”, sino órganos integrados a una estructura mayor de operación del Estado en su conjunto que deben decir qué hacen, cómo, para qué, y qué efec-

tos genera esa labor para el conjunto de la sociedad.

Finalmente, aunque no menos importante, existe lo que podríamos denominar un “tercer control” ejercido sobre las instituciones dotadas de autonomía. Este control, si bien es más difuso que los dos anteriores, no por ello resulta menos efectivo. Se refiere a la legitimidad social a la que están obligadas estas instituciones.

Gracias a esto, las autonomías para ser legítimas y efectivas, están obligadas a una escrupulosa transparencia no sólo en los ejercicios de rendición de cuentas puntuales ante el Legislativo; sino que también viven obligadas a una transparencia “permanente” frente a la sociedad a la que se deben. Esto eleva las exigencias a dichas instituciones, ya que

la opacidad –condición de origen para acciones indebidas del poder público– no son admisibles en el marco de un ejercicio de poder legítimo en un Estado democrático de Derecho.

Es así como la existencia de los mecanismos o circunstancias del triple control sobre las nuevas esferas de autonomía –ejercidos sobre el Poder Legislativo–, hacen posible en última instancia, la consolidación de un Estado democrático de Derecho que pueda ser efectivo, que ejecute tareas sensibles con eficacia y, que sea legítima salvaguarda de garantías individuales.

\*Consejera Presidenta de la Junta de Gobierno del INEE.

# 11 Documentos Ejecutivos



**3**

Unidad de Normatividad y Política Educativa



**2**

Unidad de Normatividad y Política Educativa



**1**

Unidad de Normatividad y Política Educativa

Documentos ejecutivos de política educativa

## Políticas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes en México

**LOS RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES DEL APRENDIZAJE**

México cuenta con dos tipos de evaluaciones sobre el logro de aprendizajes en la escuela. Las nacionales —como el Plan Nacional para las Evaluaciones de los Aprendizajes (PLANEA)— y las internacionales —como el Estudio regional comparativo y explicativo (ERCE)<sup>1</sup>, de tipo regional, y el Programa Internacional de Evaluación de los Estudiantes (PISA)<sup>2</sup>, de tipo internacional. Ambas coinciden en señalar bajos resultados educativos e importantes brechas entre diversos grupos de población. Los últimos resultados nacionales para primaria (2018) y secundaria (2017) señalan que, en educación primaria, 49.1% de estudiantes tiene resultados insuficientes en lenguaje y comunicación, y el 59.1% en matemáticas; en secundaria, el 33.8% de los estudiantes cuentan con resultados insuficientes en lenguaje y comunicación y el 64.5% en matemáticas. En educación media superior, el 33.9% de los estudiantes tiene resultados insuficientes en lenguaje y comunicación, y el 66.2% en matemáticas (Ver Tabla 1).

Los resultados de aprendizaje por entidad federativa en primaria y secundaria son contrastantes (Ver Gráficos 1 y 2). De 2015 a 2017, los resultados promedio de PLANEA de 3° de secundaria en lenguaje y comunicación, muestran en 11 entidades federativas cambios positivos y en 16 negativos. En matemáticas, 18 entidades mostraron un cambio positivo, mientras que 9, presentaron un cambio negativo y una entidad no mostró cambios de un año a otro. Estos cambios, fueron estadísticamente significativos y positivos en Sonora (en ambas asignaturas) y negativos

<sup>1</sup> Estudios Regionales Comparativos y Explicativos, realizados en 2006 y 2012, que coordina el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). Evalúan competencias curriculares comunes de Lectura y Matemáticas, Escritura y Ciencias Naturales, en los que México ha participado ha sido para tercero y sexto grado de primaria.

<sup>2</sup> Se lleva a cabo cada tres años y se aplica a estudiantes de 15 años de edad y en el que ha participado a partir del año 2000.

FRANCISCO MIRANDA LÓPEZ\*

Los gobiernos democráticos admiten la importancia de la evaluación como parte medular del diseño e implementación de políticas públicas. La eficacia de las intervenciones gubernamentales y su credibilidad frente a la sociedad respecto a lo que éstas son capaces de lograr, requiere de ejercicios cada vez más sistemáticos y continuos de evaluación.

Todo buen gobierno, desde cualquier trinchera ideológica, parte de reconocer a la evaluación como una herramienta que aporta información relevante para distintas finalidades:

- **Identificar la magnitud y dimensiones del problema público a resolver.**
- **Precisar las causas de los problemas y reconocer la naturaleza de los contextos sociales en los que se presentan.**
- **Valorar los alcances y limitaciones de las políticas o programas gubernamentales desarrollados con anterioridad.**
- **Acercar casos de buenas prácticas internacionales de políticas similares a las ejecutadas en el país.**
- **Identificar las características del diseño, implementación, resultados e impacto de las políticas o programas sujetos a evaluación.**

Así, pues, la evaluación contribuye de manera relevante a utilizar la mejor evidencia disponible, derivada de hechos, datos y relaciones fundadas en constancias empíricas que no dependan de actuaciones caprichosas, ideológicas, voluntaristas o “irracionales” de uno o pocos actores sino, antes bien, de la medición objetiva a través de metodologías y técnicas pertinentes, válidas y confiables.

Sin embargo, de nada sirve instalar dispositivos complejos de evaluación de políticas o programas si no se asume la responsabilidad de utilizar sus resultados para tomar decisiones orientadas a mejorar su diseño, operación, eficiencia y eficacia. Por ello, ante la complejidad de la información que aporta la evaluación y, en general la investigación educativa, para la toma de decisiones, son cada vez más necesarios formatos de comunicación accesibles para distintas audiencias, en particular, para los tomadores de decisión. De ahí que la oportunidad, pertinencia y claridad de los resultados de las evaluaciones o de la investigación educativa se transmitan, jueguen un papel decisivo tanto para apoyar la deliberación política, como para fundamentar cursos de acción deseables y factibles para enfrentar los problemas públicos. En esta línea de trabajo, el debate informado para la definición de políticas educativas pasa también por los formatos en las que esa información se sistematiza, difunde y comunica.

# de Política Educativa

**Los Documentos Ejecutivos de Política Educativa que ahora publica el INEE** responden justamente a la necesidad de compartir información estratégica, breve y de comunicación accesible con actores clave del sistema educativo, en especial de aquellos que tiene la enorme responsabilidad de tomar decisiones políticas que, como sabemos, tiene amplios alcances y repercusiones sociales y educativas.

De acuerdo con lo que marca la literatura internacional especializada vinculada al campo de elaboración de *policy briefs*, estos documentos contienen datos esenciales del problema educativo que se busca resolver; incluyen el análisis de las políticas, programas o acciones que ha implementado el Estado para resolverlo; abordan las lecciones aprendidas, esto es, las experiencias nacionales e internacionales que han mostrado buenos resultados; e incluye un conjunto de recomendaciones para mejorar las políticas educativas.

Son los **primeros 11 documentos** de una serie de recomendaciones de política educativa que el INEE hace de conocimiento público, a partir de los resultados de los diferentes estudios y evaluaciones que realiza y de la información sobre el funcionamiento del Sistema Educativo Nacional (SEN). A través de estos documentos se busca reflejar el mandato constitucional de garantizar el derecho a una educación de calidad para todos.

En un contexto de desigualdades como el que caracteriza a nuestro país, resulta de especial importancia las áreas o ámbitos sociales donde más se encuentra vulnerado el derecho a la educación de calidad. Por lo tanto, en estos **Documentos Ejecutivos de Política Educativa** aparecen de manera puntual y franca los problemas de desigualdad educativa expresados en diferentes formas, desde la población infantil que está fuera de la escuela hasta la realidad de los servicios educativos de las áreas rurales y marginadas del país.

Se señalan también los problemas de calidad educativa del SEN que aluden, además de los logros de aprendizajes insuficientes, a los problemas de pertinencia curricular, carencia de materiales educativos y tecnología en los planteles escolares. A ello se suman las dificultades y vacíos en la formación inicial y en servicio para los docentes, así como las limitaciones observadas en los métodos educativos para atender la diversidad y las necesidades de los alumnos.

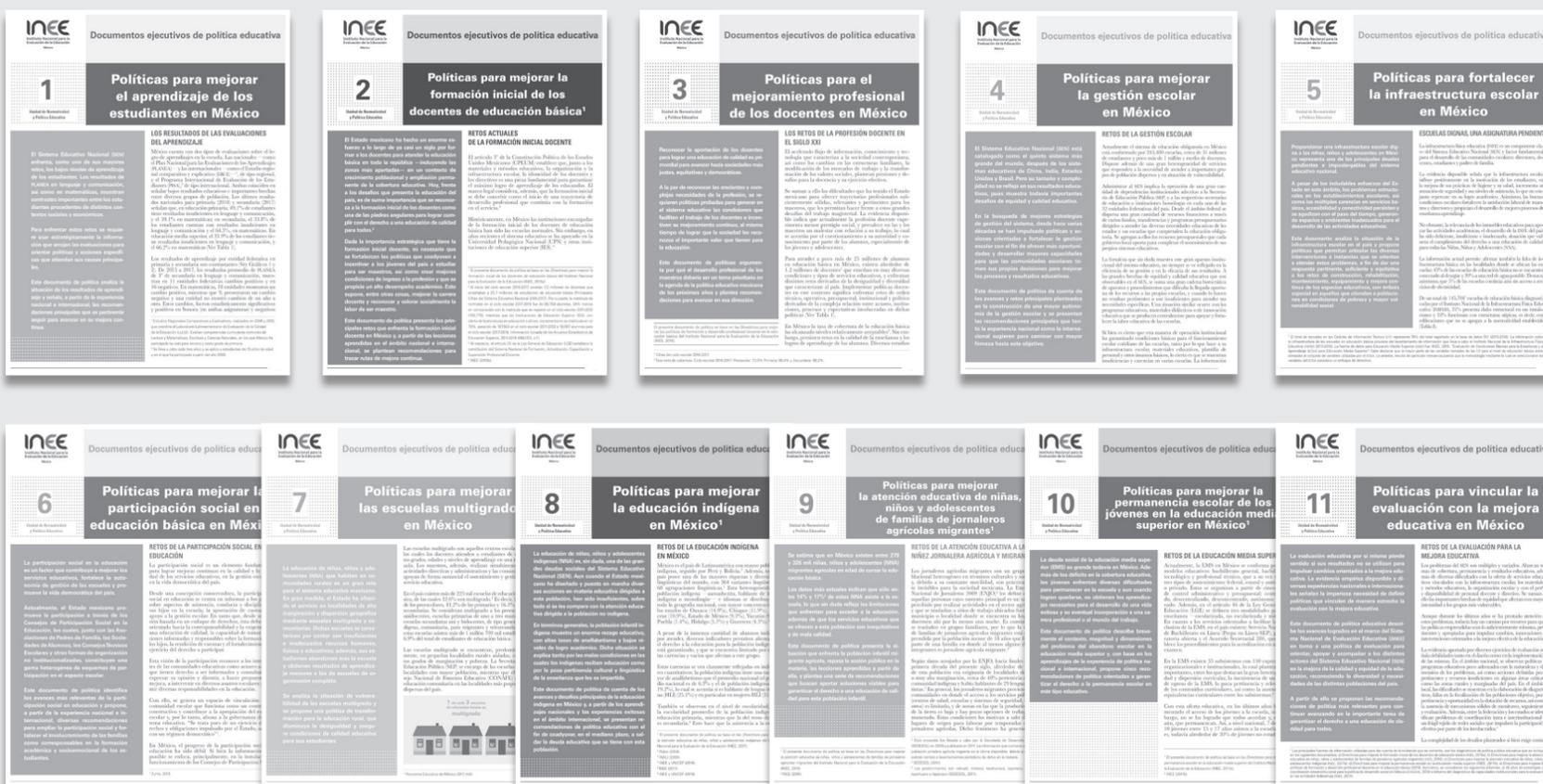
Además, los Documentos subrayan problemas fundamentales de la oferta educativa relativos a la infraestructura y la organización escolar, así como varios temas críticos de presupuesto, coordinación institucional, sistemas de información y espacios de participación social.

Estos Documentos terminan señalando recomendaciones de política educativa, con base en la evidencia empírica disponible y las experiencias exitosas. Así, se hacen recomendaciones para mejorar el aprendizaje de los alumnos, fortalecer la formación docente y afianzar la infraestructura y la gestión escolar, así como prevenir el abandono escolar y generar acciones sólidas de equidad para las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y de atención de los servicios educativos de mayor fragilidad institucional que se ofrecen en las áreas rurales y marginadas del país.

Se espera que con esta primera edición de los **Documentos Ejecutivos de Política Educativa**, el INEE inicie un nuevo espacio de diálogo informado con los hacedores de política educativa, las comunidades escolares y la sociedad en general con la finalidad de avanzar de manera decisiva en garantizar el derecho a una educación de calidad para todos.

\*Titular de la Unidad de Normatividad y Política Educativa

## 11 Documentos Ejecutivos de Política Educativa



Consúltalos en [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)

## Agenda para el avance en el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todos

**1** **Elaborar acciones que incidan en el acceso, la permanencia y el logro de los estudiantes y, con ello, asegurar el aprendizaje escolar y la formación ciudadana,** como elementos inherentes al derecho a la educación.

**2** **Incrementar gradualmente el presupuesto público y generar estrategias para su distribución más efectiva.**



**3** **Establecer una política de equidad educativa en favor de las poblaciones vulnerables** (rural, indígena, migrante, con alguna discapacidad y jóvenes), de manera tal que en la acción gubernamental, en el sector educativo y otros ámbitos, coloquen a las poblaciones escolares vulnerables como prioritarias y conformen una agenda común de política integral para su atención.

**4** **Fortalecer el marco normativo orientado a flexibilizar los esquemas de gestión escolar y a mejorar la asistencia técnica.** Para ello se deberán considerar respuestas apropiadas de organización escolar en los servicios de educación obligatoria, asegurar que la centralidad de tareas de docentes y directivos sean de orden pedagógico, y que el personal de supervisión y asesoría apoye en el desarrollo de entornos favorables para la enseñanza y el aprendizaje.

**5** **Mejorar los esquemas de formación inicial y continua de los docentes, así como a las instancias encargadas de proveer esta formación.** Deben contar con las herramientas necesarias para enfrentar los retos de enseñanza.

**6** **Establecer esquemas de incentivos laborales y desarrollo profesional** que motiven y atraigan a los mejores docentes a desempeñarse en contextos donde más se les requiere: como en multigrado, educación indígena y con jornaleros agrícolas migrantes.

**7** **Mejorar condiciones de infraestructura, servicios básicos y equipamiento,** para asegurar escuelas dignas a todos los estudiantes y, por tanto, con recursos suficientes, pertinentes y de calidad al alcance de todos.

**8** **Asegurar que los materiales educativos sean suficientes y consideren el enfoque inclusivo** para todos los estudiantes.



**9** **Impulsar y dar continuidad a acciones de interlocución y vinculación entre las distintas dependencias públicas, los gobiernos estatales y el nacional,** así como con la sociedad civil y la ciudadanía en general, con el fin de generar acciones conjuntas y de largo plazo que incidan en la mejora de la calidad y la equidad de la educación.

**10** **Incrementar el apoyo a las autoridades locales que enfrenten mayores rezagos educativos y respaldar iniciativas en las entidades.** La atención a la diversidad también es patente en los avances educativos de cada entidad, por lo que será fundamental reforzar los esquemas de coordinación y corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno para dar atención a los rezagos en el cumplimiento del derecho a la educación y, apoyar las buenas iniciativas estatales, las cuales deben comunicarse y replicarse.

**11** **Involucrar más y mejor al ámbito municipal en los procesos de apoyo a la gestión escolar.** Es fundamental que los municipios, como autoridad gubernamental más próxima a las escuelas, tengan un papel más activo y corresponsable que coadyuve a mejorar los servicios educativos, especialmente en zonas rurales.

**12** **Rediseñar la educación inicial** que se ofrece a las poblaciones vulnerables para desarrollar la formación temprana (niños de 0 a 3 años) y, con ello, atender las desventajas educativas en la niñez de la población rural, migrante e indígena, con mecanismos e insumos que garanticen su pertinencia y calidad.



**13** **Incluir a quienes están fuera de la escuela,** considerando las intervenciones y apoyos adecuados para atender las brechas de acceso escolar para niños y jóvenes que nunca ingresaron o interrumpieron sus estudios antes de finalizar la educación obligatoria. También será importante establecer estrategias de búsqueda inmediata para quienes dejen de asistir a la escuela, especialmente en educación media superior y durante el primer periodo de estudios.

**14** **Definir un modelo de educación rural,** que garantice condiciones dignas de infraestructura y equipamiento, docentes formados en educación multigrado, personal para la atención a estudiantes con discapacidad y para educación indígena, actividades artísticas y deportivas, así como otros elementos que registran las buenas experiencias de educación rural. También, se necesita repensar el modelo de educación comunitaria del CONAFE, aprovechar sus avances en pedagogía multigrado, y reflexionar sobre lo adecuado de conferir a jóvenes, de secundaria y bachilleres, la educación de la niñez rural más desprotegida.

**15** **Fortalecer la evaluación del Sistema Educativo Nacional** como un insumo que permita medir los avances, detectar las brechas y vacíos en la atención y, generar estrategias focalizadas que hagan más incluyente, equitativo y de calidad a la educación en México.

**Es necesario que la política educativa no pierda memoria y, por el contrario, recupere, analice y fortalezca las acciones que aportan mayor valor a los objetivos del SEN.**

