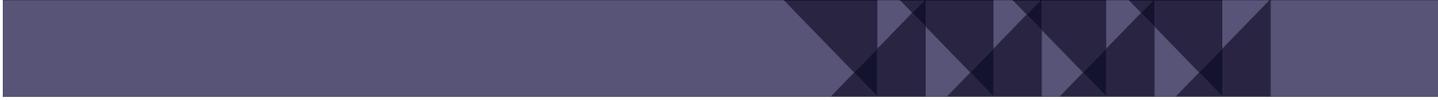


Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME)

Veracruz

REGIÓN SUR-SURESTE





Documentos
rectores

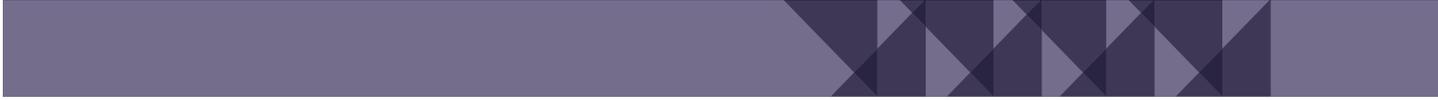


INEE
Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación
México

Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME)

Veracruz

REGIÓN SUR-SURESTE





Documentos
rectores



INEE
Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación
México

**Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa.
Veracruz**

Primera edición, 2016
ISBN: en trámite

Francisco Miranda López

Dirección de proyecto y revisión técnica general

Coordinación técnica del INEE: Adriana G. Aragón Díaz, Oscar González Ramírez, Ruth Liliana Hernández Cruz, Marcos Huicochea Sánchez, Juana María Islas Dossetti, Adriana A. Lejarza Pérez, Jonathan Muñoz Pérez, Mariana Rojas Bautista, Pablo Sánchez López, Jersson Arnulfo Guerrero Nova, Araceli Cabido Vaillard.

Coordinación estatal

Secretaría de Educación de Veracruz

Beatriz Cabrera Excelente

Coordinación general

Máximo Romero Jiménez

Coordinador Revisor

La elaboración de este programa estuvo a cargo de: María de Lourdes Fragoso López, Ruth Ariadna Jiménez García, Rafael Trejo Sampieri, Patricia Iris Viveros Acosta, Juan Ávila Pérez, José Alberto Barradas Tercero.

Agradecemos las aportaciones de los colaboradores en la integración del diagnóstico: Carlos Agustín Cueva Luna, Daniel Demenegui Gamboa, Gonzalo Sánchez Lara.

Edición institucional

Laura Athié

Cuidado de la edición

Lizbeth Torres Alvarado

Asistencia editorial y técnica

Gestión de contenido y desarrollo editorial

Lacanti

Efrén Calleja Macedo

Dirección editorial

Benito López Martínez

Dirección de arte

María Magdalena Alpizar Díaz

Mary Carmen Reyes López

Coordinación editorial

Guillermo Camacho López

Asistencia editorial

Zazil Alaíde Collins

Corrección

María Soledad Arellano

Diseño

D. R. © Gobierno del Estado de Veracruz

Leandro Valle esquina Enríquez, Colonia Centro,
C.P. 91000, Xalapa, Veracruz

D. R. © Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

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

Impreso y hecho en México.

El contenido, la presentación, la ilustración, así como la disposición en conjunto y de cada página de esta publicación son propiedad del Gobierno del Estado de Veracruz y del INEE. Se autoriza su reproducción parcial o total por cualquier sistema mecánico, digital o electrónico para fines no comerciales y citando la fuente de la siguiente manera: Gobierno del Estado de Veracruz e Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2016). *Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa. Veracruz*. Documentos del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. México: INEE.

Distribución gratuita. Prohibida su venta.

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

Visite el micrositio de la Política Nacional de Evaluación de la Educación del INEE:

<http://www.inee.edu.mx/index.php/pnee-peeme>

Índice

5	Mensaje del gobernador de Veracruz
6	Mensaje de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
8	Mensaje del secretario de Educación de Veracruz
10	Prólogo
12	Introducción
13	Fundamento legal
16	Marco de política
18	Elementos de diagnóstico para la conformación del Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa
26	Objetivos y líneas estratégicas de acción del Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa
26	Proyectos de Evaluación y Mejora Educativa (PROEME) de Veracruz
27	PROEME 1. Evaluación de las condiciones básicas de enseñanza y aprendizaje: una alternativa para mejorar el logro educativo
30	Indicadores de monitoreo de los PROEME
30	Monitoreo, coordinación institucional y agenda de fortalecimiento
32	Fuentes consultadas

Gobierno del Estado de Veracruz

Miguel Ángel Yunes Linares
GOBERNADOR

Enrique Pérez Rodríguez
SECRETARIO DE EDUCACIÓN

Jorge Flores Lara
SUBSECRETARIO DE EDUCACIÓN BÁSICA

Ricardo Gómez Leyva
SUBSECRETARIO DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y SUPERIOR

Uriel Flores Aguayo
SUBSECRETARIO DE DESARROLLO EDUCATIVO

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Junta de Gobierno

Sylvia Schmelkes del Valle, consejera presidenta
Eduardo Backhoff Escudero, consejero
Teresa Bracho González, consejera
Gilberto Ramón Guevara Niebla, consejero
Margarita María Zorrilla Fierro, consejera

UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y POLÍTICA EDUCATIVA
Francisco Miranda López, titular

UNIDAD DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL
Jorge Antonio Hernández Uralde, titular

UNIDAD DE INFORMACIÓN Y FOMENTO DE LA CULTURA DE LA EVALUACIÓN
Carmen Reyes Guerrero, titular

UNIDAD DE PLANEACIÓN, COORDINACIÓN Y COMUNICACIÓN SOCIAL
Susana Justo Garza, encargada

UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN
Miguel Ángel de Jesús López Reyes, titular

UNIDAD DE CONTRALORÍA INTERNA
Luis Felipe Michel Díaz, titular

COORDINACIÓN DE DIRECCIONES DEL INEE EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
José Roberto Cubas Carlín, coordinador

Mensaje del gobernador de Veracruz

La educación es, sin duda, la mejor apuesta e inversión que mi gobierno está obligado y dispuesto a apoyar. Por eso, mi administración se enfocará a sacar al estado de los últimos lugares que ocupa respecto a los principales indicadores educativos. Desafortunadamente son muchas las carencias educativas en Veracruz, por eso, necesitamos dar un cambio importante a nuestra política educativa. Creo fuertemente que la reforma educativa brinda, hoy día, una oportunidad para contar con una mejor educación, con calidad y equidad, con profesores cada vez mejor capacitados.

Al ser nuestro estado uno de los más poblados en la república Mexicana, con 8 112 505 habitantes, el porcentaje de población que demanda un servicio educativo, representa un bono demográfico casi del 40%; mi obligación es asegurar que se ofrezcan servicios educativos que sean de calidad a esta población.

Por eso, Veracruz aprovechará las oportunidades que se derivan de las asociaciones estratégicas con instancias del orden federal, como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). En este sentido, la planeación y la evaluación educativa son tareas que he encomendado a la Secretaría de Educación.

El Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME) es un documento que, en conjunto con el Plan Veracruzano de Desarrollo 2016-2018 y el Programa Educativo Sectorial del estado, definirán la política educativa de Veracruz en los próximos años. En este sentido, se parte de una premisa fundamental: sin planeación no puede haber avance educativo sostenible y para planear hay que evaluar para establecer un punto de partida.

Este binomio de planeación y evaluación es necesario e importante de desarrollar para que las políticas públicas que iniciamos puedan ser medidas respecto a su eficiencia y eficacia.

Estoy seguro de que el PEEME será una herramienta muy importante en nuestro estado para la evaluación educativa.

¡La educación es para todos!

Miguel Ángel Yunes Linares

Mensaje de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

A tres años de la refundación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en el marco de la Reforma Educativa, como organismo autónomo y rector de la evaluación educativa en México, se ha avanzado de manera significativa en la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) que, como establece nuestra Constitución, debe garantizar la calidad de los servicios educativos que ofrece el Estado Mexicano. Con esta visión y mandato de Ley se formuló la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), resultado de una ruta que se ha propuesto construir juntos desde lo local hasta lo federal, con un profundo enfoque participativo entre las autoridades educativas locales y federal.

Como instrumento incluyente, formativo y útil para la toma de decisiones con base en evidencias, esta política de evaluación ha trazado un camino para mejorar la calidad y equidad de la educación. Se trata entonces de llegar hasta el que hoy es el último eslabón de la cadena y que debe ser el primero: la escuela.

La PNEE señala el marco general y define líneas estratégicas de acción en siete ejes que recuperan las necesidades de evaluación del Sistema Educativo Nacional (SEN).

La participación de diversos actores educativos que forman parte del SNEE fue el marco para formular proyectos de evaluación y acciones de fortalecimiento institucional por parte de las autoridades educativas locales, articulados con la planificación educativa local y alineados a la PNEE. De esta forma, se construyeron los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), diseñados con el objetivo de contribuir a lograr una educación de calidad y más equitativa, y que hoy se presentan en esta serie editada por el INEE.

Los PEEME han permitido que las entidades definan sus propias necesidades de evaluación, difusión y uso de resultados de evaluaciones, y de intervenciones para la mejora educativa, a partir de la evidencia y experiencia disponibles en el ámbito local.

Este trabajo, desarrollado a lo largo de 2016 por equipos de especialistas y funcionarios educativos representantes de la educación básica y media superior de todas las entidades federativas, será insumo fundamental para elaborar el Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (PMP-SNEE) 2016-2020, resultante de la suma de todos los proyectos y acciones de evaluación y fortalecimiento institucional plasmados en los PEEME. En este gran programa nacional, se precisarán las actividades, tiempos, responsables y metas que, tanto las autoridades educativas federal y locales, como el propio Instituto, asumirán en favor del derecho a una educación de calidad para todos los niños, niñas y adolescentes mexicanos, en la localidad y en el contexto en el que se encuentren.

Con una perspectiva claramente federalista, a partir de la estrategia de construcción de los PEEME se fortalecerán las capacidades locales de quienes forman parte de la educación

de nuestro país. Se estima también que con esta estrategia programática y operativa se favorecerá el tránsito de las acciones de evaluación a propuestas específicas de mejora y definición de políticas educativas que se vinculen a ellas, en los relevos gubernamentales, tanto en el ámbito local como en el nacional, a efecto de contribuir a la solución de los problemas educativos permanentes a lo largo del tiempo. Quienes participamos en este PEEME buscamos cerrar brechas. Compartimos un imaginario sobre la escuela y pensamos en ella como el faro que guiará el desarrollo del ciudadano que queremos tener en México.

Al ser una ruta que reconoce los desafíos educativos locales en su propio contexto, los PEEME se convierten en mapa que deja clara la corresponsabilidad de todos para afrontarlos: nación, federación y entidades. Se trata de construir no sólo una política, sino también un movimiento y, sobre todo, una nueva cultura de la evaluación que nos ayude a avanzar hacia la garantía del derecho a una educación de calidad. Esa es la ruta iniciada hoy y no debe detenerse.

Esta primera edición –y, sobre todo, su construcción– de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa debe no sólo inspirar ideas, sino también movilizar acciones, orientar el rumbo, instarnos a reflexionar sobre lo que hacemos y retroalimentar nuestras acciones y proyectos. La experiencia de su implementación deberá contribuir a su fortalecimiento. En el INEE esperamos que este propósito se cumpla y que los PEEME sean el símbolo de un nuevo federalismo cooperativo útil para enfrentar los grandes retos nacionales en materia educativa.

Sylvia Schmelkes del Valle, consejera presidenta

Teresa Bracho González, consejera

Margarita María Zorrilla Fierro, consejera

Eduardo Backhoff Escudero, consejero

Gilberto Ramón Guevara Niebla, consejero

Mensaje del secretario de Educación de Veracruz

Es muy grato acompañar la presentación del Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), un esfuerzo de la Secretaría de Educación de Veracruz y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

El PEEME constituye, sin duda, un instrumento valioso para la evaluación en nuestro estado. Por ello, con el objeto de orientar nuestras políticas educativas para la mejor atención de los grupos más desfavorecidos, este documento define parámetros claros de evaluación que, apoyados por guías de actuación, se orientan a mejorar el logro de los educandos bajo una administración más equitativa de los recursos que se asignen a los programas estratégicos.

La oportunidad que nos brinda este instrumento es muy importante y clave para nuestro estado en este momento. Tan sólo para poner de contexto la importancia de la evaluación educativa y sus indicadores, hoy día sabemos que, desafortunadamente, todos los indicadores prioritarios en materia educativa se encuentran por debajo de la media nacional. Lo anterior es sumamente grave si tomamos en cuenta que Veracruz es la entidad federativa con mayor número de escuelas: de las 23 939 instituciones de la entidad, 70.3% es de educación básica; 14% de media superior; 10.4% de superior y el resto corresponde a servicios extraescolares. En ellas, se atienden 2 373 409 alumnos por 142 105 docentes, siendo 89.8% de las escuelas de sostenimiento público.

El poco o nulo avance educativo en el estado, en los últimos 12 años, se debe en parte a la falta de una política clara que haya privilegiado la calidad educativa, así como a la presencia de flagelos de muchos años atrás como el analfabetismo, rezago educativo, reprobación, deserción, por mencionar algunos.

Dado el escenario anterior, si aspiramos a un mejor futuro para nuestros hijos, resulta de primordial importancia coordinar esfuerzos de planeación y evaluación educativa, a través de metodologías educativas de vanguardia y alineadas a la Federación.

Quienes integramos el sector educativo, al lado del gobernador Miguel Ángel Yunes Linares, tenemos la convicción de que la educación es, por mucho, la apuesta más importante que se debe hacer en Veracruz. Por eso, estamos convencidos de que al mejorar la calidad y la equidad educativa, contribuimos a formar e incorporar en el sector productivo a una doctora, un ingeniero, un deportista o un músico virtuoso, que Veracruz, México y el mundo necesitan.

Por esta razón, las acciones que queremos desarrollar en materia educativa buscarán ampliar la cobertura en todos los niveles, así como mejorar los principales indicadores nacionales.

Sólo al apreciar el panorama educativo del estado se podrá entender la urgente necesidad de reordenar el sector, a través de una planeación eficiente y la incorporación de metodologías para la evaluación que nos den rumbo y dirección. No podemos dilapidar nuestro bono demográfico. La mejor inversión es la que se hace en educación a favor de los estudiantes veracruzanos.

Por lo anterior, renovamos nuestro compromiso firme por trabajar día a día, mejorando la educación en el estado, ya que sabemos que con el esfuerzo de todos podremos seguir construyendo un Veracruz diferente y mejor.

Enrique Pérez Rodríguez

Prólogo

En el marco de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) ha establecido nuevos mecanismos para fortalecer la evaluación y vincularla de manera efectiva con la mejora educativa. La PNEE orienta la evaluación de los diversos componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional de manera concertada entre el INEE y las autoridades educativas, federal y locales. En particular, busca reinstalar el federalismo como marco de coordinación intergubernamental en el cual los diferentes agentes educativos definen sus prioridades de evaluación y utilizan resultados contextualizados para tomar decisiones orientadas a mejorar la inclusión, la equidad y la calidad de los servicios educativos que ofrece el Estado mexicano.

La PNEE tiene un espacio fundamental de concreción en los 32 Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME). En ellos se plasman los proyectos y acciones que las autoridades educativas locales pondrán en marcha para vincular la evaluación con la mejora de la educación atendiendo las necesidades y los problemas que son considerados relevantes y prioritarios en sus contextos específicos.

En la búsqueda de una perspectiva que permitiera garantizar unidad en la diversidad, el INEE propuso una metodología para la definición de un piso común de trabajo lógico, metodológico y empírico, que permitiera la edificación de las iniciativas locales. Tal apuesta debería cumplir con diversas exigencias, además de reflejar las necesidades, problemas y desafíos principales en el ámbito local: permitir la definición de proyectos y acciones de evaluación con impacto relevante, el desarrollo de estrategias de difusión y uso de resultados de las evaluaciones existentes, o bien, el diseño de intervenciones de mejora acompañadas de la evaluación en su diseño, implementación y resultados. Con esta orientación metodológica los PEEME fueron construidos desde y para los estados con el acompañamiento y el apoyo permanente del Instituto.

Así, la metodología desarrollada por el INEE para guiar la elaboración de los PEEME contempló cuatro etapas sustantivas, de las cuales se desprendieron diversos procesos operativos:

1. Formular el problema educativo a partir de las siguientes operaciones metodológicas: *a)* sistematizar información de 23 indicadores educativos; *b)* analizar las brechas o desigualdades educativas que se desprenden al considerar diversos criterios de distribución institucional, geográfica y socioeconómica de los indicadores educativos seleccionados; *c)* jerarquizar los problemas educativos en función de su grado de pertinencia, relevancia y factibilidad en sus contextos de operación; *d)* hacer análisis causal para identificar las causas asociadas de dichos problemas, y *e)* identificar las necesidades de evaluación, de difusión y uso de resultados de las evaluaciones, o de las intervenciones para la mejora educativa.

Cabe señalar que las causas asociadas a los problemas educativos son el resultado de ejercicios de reflexión colectiva que expresan la opinión de actores educativos estatales. Dicha reflexión atiende a uno de los cinco principios que orienta

la actuación del INEE que señala que los consensos sobre las preguntas relevantes sobre evaluación hacen que ésta sea aceptada y vista como una oportunidad para mejorar.

2. Definir los proyectos de evaluación y mejora educativa (PROEME) a partir de: *a)* seleccionar la necesidad de evaluación, de difusión o uso, o de intervención para la mejora educativa; *b)* establecer el ordenamiento de desarrollo e incorporación de los ejes de la PNEE; *c)* definir la vinculación con el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), y *d)* precisar propósitos fundamentales.
3. Formular metas y acciones con base en la siguiente línea de construcción: *a)* definir el impacto a largo plazo a partir del método de Mapeo Lógico; *b)* establecer resultados de corto y mediano plazos; *c)* desarrollar la secuencia ordenada de acciones; *d)* identificar los recursos necesarios; *e)* analizar a los actores involucrados, y *f)* corroborar la lógica causal subyacente.
4. Sentar las bases para el seguimiento: elaborar cronogramas y formular indicadores que den cuenta de los avances del proyecto.

Como resultado de dicho proceso, este documento plasma los resultados de cada una de las etapas y operaciones metodológicas llevadas a cabo. Refleja, asimismo, el resultado de distintos espacios de interlocución entre los equipos técnicos de los estados y del INEE, así como entre los titulares de las secretarías de educación u homólogos de las entidades federativas y los consejeros de la Junta de Gobierno del Instituto, quienes se reunieron en varias ocasiones para discutir en perspectiva local, regional y nacional las propuestas de trabajo y las versiones definitivas de los programas.

En consecuencia, los PEEME representan la suma de los esfuerzos e ideas de todos los actores involucrados que forman parte del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Por ello, dan cuenta cabal de un gran esfuerzo nacional con carácter federalista para avanzar hacia la institucionalización del desarrollo de evaluaciones y la promoción del uso de sus resultados como elemento indispensable de la mejora educativa en México.

Introducción

La Secretaría de Educación de Veracruz (SEV), en concordancia con la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), se dio a la tarea de diseñar un instrumento de planeación necesario para la realización de análisis de los procesos y orientación de las acciones de evaluación, así como para la definición de estrategias que impacten de manera positiva la educación en la entidad. Es así como, atendiendo la metodología propuesta por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), se diseñó el Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME) para la entidad.

El PEEME del estado de Veracruz se sustenta en un diagnóstico realizado a la situación que guarda la educación en la entidad, identificando brechas que revelan las diferencias presentes entre grupos para poder tener acceso con justicia y equidad a lo señalado en el artículo 3º constitucional: “El estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

Es así que este PEEME plantea objetivos claros a alcanzar y las líneas estratégicas de acción para operarlo, enfocados en la evaluación como una herramienta para la mejora educativa que debe 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 para atender las causas que ocasionan las brechas en la atención educativa y en los resultados del Sistema Educativo Nacional (INEE, 2014).

Veracruz ha administrado y desarrollado diversas evaluaciones; sin embargo, la información producto de ellas está subutilizada, es decir, hay un evidente desfase entre lo mucho que se produce y el escaso impacto que tiene en la mejora educativa. En este contexto, es importante incrementar los niveles de confianza, credibilidad y legitimidad social de la evaluación educativa como precondition para que las tareas de difusión y promoción de su uso tengan algún grado de eficacia.

El sistema que se propone en el documento responde a las necesidades locales, buscando ser de utilidad de manera estratégica, para dar cuenta de la política educativa y de las intervenciones públicas nacionales y estatales, orientadas a la mejora de la educación, así como de acciones pendientes para solventar un problema o déficit educativo.

Fundamento legal

La evaluación educativa es indispensable para lograr lo establecido en el párrafo tres del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “El estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

La Ley General de Educación (LGE) establece los lineamientos que regulan la educación en México y garantizan el derecho de todos los individuos a una educación de calidad como medio indispensable para “adquirir, transmitir y acrecentar la cultura” (LGE, 2016, p. 1). Así, la educación es concebida como un proceso continuo que ayuda al ser humano a desarrollar todo su potencial y convertirse en un agente transformador de su sociedad.

La LGE indica que la evaluación educativa es un componente del Sistema Educativo Nacional (SEN) y señala entre las funciones del INEE la de “Fungir como autoridad en materia de evaluación educativa, coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) y emitir los lineamientos a que se sujetarán la autoridad federal y las locales para realizar las evaluaciones que les corresponden en el marco de sus atribuciones” (LGE, 2016, p. 15).

La Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE), promulgada en el marco de la Reforma Educativa, enuncia las regulaciones para el INEE autónomo y esclarece sus funciones dentro del SNEE. El artículo 25 estipula que “El Instituto tendrá por objeto coordinar el SNEE, así como evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del SEN en lo que se refiere a la educación básica y a la educación media superior, tanto pública como privada, en todas sus modalidades y servicios” (LINEE, 2013, p. 7).

Esta ley también señala que el INEE “diseñará y realizará mediciones y evaluaciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del SEN respecto de los atributos de educandos, docentes y autoridades escolares, así como, de las características de instituciones, políticas y programas educativos” (LINEE, 2013, p. 7).

Por su parte, la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) establece los criterios, términos y condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de los profesionales de la educación en el servicio educativo, quienes deberán estar sujetos a procesos de evaluación que permitan identificar sus fortalezas y áreas de oportunidad profesionales.

La LGSPD se fundamenta en tres pilares: 1) la regulación del Servicio Profesional Docente (SPD); 2) el establecimiento de evaluaciones permanentes para los profesionales de la educación obligatoria, y 3) la regulación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (LGSPD, 2013).

En este marco, y retomando el artículo 7° de la LINEE, la evaluación del SEN persigue, entre otros fines:

- I. Contribuir a mejorar la calidad de la educación;
- II. Contribuir a la formulación de políticas educativas y el diseño e implementación de los planes y programas que de ellas deriven;
- III. Ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las autoridades educativas;
- IV. Mejorar la gestión escolar y los procesos educativos;
- V. Fomentar la transparencia y la rendición de cuentas del Sistema Educativo Nacional (LINEE, 2013, p. 3).

En el artículo 27, la LINEE menciona algunas atribuciones del INEE, entre las que destaca la coordinación del SNEE “con las Autoridades Educativas, [para la formulación de] una política nacional de evaluación de la educación encauzada a mejorar la calidad del Sistema Educativo Nacional” (DOF, 2013B, p. 5), que servirá como eje rector para la elaboración de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME) considerando las competencias y atribuciones que se tienen como autoridad educativa local (AEL).

Considerando lo anterior, la AEL, respecto al Eje 1. Desarrollo de evaluaciones de los componentes, procesos y resultados del SEN, y fundamentado en los artículos 12, 14 y 34 de la LGE, tiene la competencia de participar en las tareas de evaluación, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita el INEE, así como en la realización, en forma periódica y sistemática, de exámenes de los educandos, considerando además los resultados de calidad educativa de los programas compensatorios.

En lo que respecta al Eje 2. Regulación de procesos de evaluación, en consonancia con lo establecido en los artículos 7 y 8 de la LGSPD, así como 22 y 28 de la LINEE, corresponde a la AEL y los organismos descentralizados definir, de manera conjunta con las autoridades competentes, los programas anual y de mediano plazo conforme a los cuales se llevarán a cabo los procesos de evaluación del SPD; participar en todas las actividades y procesos del SPD respecto a ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento (propuesta de Perfiles, Parámetros e Indicadores (PPI), selección y capacitación de evaluadores y aplicadores, convocatoria a los concursos). En los artículos mencionados también se establece la competencia de ofrecer programas y cursos gratuitos, idóneos, pertinentes y congruentes con los niveles de desempeño que se desea alcanzar; la organización y operación del Servicio de Asesoría Técnica en la Escuela (SATE), entre otros aspectos.

El Eje 3. Desarrollo de sistemas de información e indicadores clave de calidad y equidad educativa engloba las competencias vinculadas a lo establecido en el artículo 3 de la LGE, referidas a coordinar y operar un patrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares, y un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; así como las de participar en la actualización y la integración permanente del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED).

El Eje 4. Difusión y uso de los resultados de las evaluaciones, que se fundamenta en los artículos 29, 31, 56 y 28 bis de la LGE y 15 de la LINEE, destaca la competencia de usar y difundir los resultados de las evaluaciones para medir el desarrollo y avances de la educación y con base en ello, tomar las medidas procedentes.

En el Eje 5. Emisión y ejecución de las directrices para la mejora se especifica promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan con las directrices y atender aquellas que, con base en los resultados de la evaluación, emita el Instituto.

En los Ejes 6. Coordinación institucional con las autoridades educativas y 7. Fortalecimiento de capacidades institucionales, la AEL no tiene competencias definidas de manera directa en alguna ley reglamentaria; sin embargo, se consideran fundamentales para poder desarrollar cualquier estrategia o acción vinculada a los primeros cinco ejes.

Es importante referir que la Ley de Educación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave coincide con lo señalado en los ejes anteriores respecto a las competencias de la AEL; de manera concreta, en su artículo 20 refiere las actividades que deben desarrollarse respecto a las evaluaciones y el uso adecuado de los resultados. Por su parte, el Plan Veracruzano de Desarrollo 2016-2018 establece la necesidad de reorganizar y modernizar el sistema educativo estatal, para que responda a las necesidades de formación integral de los veracruzanos y considera como retos y compromisos el impulsar la evaluación del sistema educativo y una evaluación educativa de carácter integral reconociéndola como un proceso de mejora y estableciendo de manera puntual que los resultados deberán ser el eje de toda la enseñanza, pues a partir de ello se podría definir qué, cómo y cuándo se enseña.

Marco de política

El artículo 17 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) señala que, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), los proyectos y acciones que se apliquen en materia de evaluación se llevarán a cabo conforme a una Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), de manera que sean pertinentes a las necesidades de mejoramiento de los servicios educativos que se ofrecen en las distintas poblaciones del país, atendiendo la contextualización de cada entidad. Esta política establecerá:

- I. Los objetos, métodos, parámetros, instrumentos y procedimientos de la evaluación;
- II. Las directrices derivadas de los resultados de los procesos de evaluación;
- III. Los indicadores cuantitativos y cualitativos;
- IV. Los alcances y las consecuencias de la evaluación;
- V. Los mecanismos de difusión de los resultados de la evaluación;
- VI. La distinción entre la evaluación de personas, la de instituciones y la del Sistema Educativo Nacional (SEN) en su conjunto;
- VII. Las acciones para establecer una cultura de la evaluación educativa (LINEE, 2013, p. 5).

Dicha política contempla siete ejes:

1. Desarrollo de evaluaciones de los componentes, procesos y resultados del SEN: incorpora orientaciones, estrategias, líneas de acción y metas relacionadas con las mediciones y evaluaciones, nacionales e internacionales, de resultados educativos, desempeño docente y oferta educativa en la educación básica y educación media superior.
2. Regulación de los procesos de evaluación: aborda la emisión de lineamientos para las funciones de evaluación respecto del logro educativo de los alumnos; de recursos y procesos escolares, de políticas y programas educativos, así como del desempeño docente y los procesos de evaluación del Servicio Profesional Docente (SPD).
3. Desarrollo de sistemas de información: formula estrategias y líneas de acción para diseñar e implementar un sistema de indicadores educativos y de resultados de las evaluaciones del SEN.
4. Difusión y uso de los resultados de las evaluaciones: centra sus acciones en el impulso de una cultura de la evaluación, a través de la difusión y la promoción del uso de los resultados de las evaluaciones, entre distintos actores educativos y sectores sociales.
5. Emisión de directrices para la mejora educativa: formula e implementa directrices que contribuyan a mejorar la calidad de la educación y su equidad.
6. Coordinación institucional entre el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y las autoridades educativas: eje transversal.
7. Fortalecimiento de capacidades institucionales: eje transversal que incluye acciones para mejorar los procesos y las prácticas de evaluación, así como para consolidar la PNEE y el SNEE (INEE, 2015).

La construcción de este programa surge como una respuesta a lo establecido en el documento rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) y, se alinea a documentos nacionales como el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) y el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018.

De manera concreta, el PND establece que los instrumentos de evaluación deben ser mejorados, no considerarse de manera aislada sino complementarse, y sus resultados deben servir como un punto de partida para la generación de políticas educativas. Esta postura deriva en el PSE, el cual menciona la utilización adecuada de los resultados de las evaluaciones aplicadas a alumnos y docentes, tanto internas como externas, señalando que los datos que ofrecen esos resultados reflejan la realidad educativa de cada centro escolar y ello debe orientarse al diseño de planes de mejora adecuados a los contextos escolares y sus necesidades. La autoridad debe partir de ese referente, reconociendo como unidad de análisis a la escuela y otorgando las facilidades para que cada institución logre su autonomía escolar.

Siendo así, contar con un sistema integral que posibilite identificar en cada institución las condiciones básicas de enseñanza y aprendizaje con las que opera, con guías puntuales de operación hacia la mejora, permitirá, a partir de la autogestión, brindar un servicio con mayor equidad y calidad, y al Sistema Educativo Veracruzano otorgar apoyos más asertivos y pertinentes a las realidades educativas de los centros escolares.

Elementos de diagnóstico para la conformación del Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa

Características de la educación obligatoria

La Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2015) establece que el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave tiene 8 112 505 habitantes, ubicándose en el tercer lugar a nivel nacional por número de habitantes con 6.8% de la población total del país. Se observa que el rango de edad de 10 a 14 años contempla la mayor cantidad de habitantes. Además, 61% de la población veracruzana se ubica en áreas urbanas mientras que 39% en rurales; precisando que Veracruz cuenta con 20 828 localidades, de las cuales 315 son urbanas (1.51%) y 20 513 rurales (98.49%), integradas en 212 municipios.

Existen 18 818 localidades con una densidad poblacional entre 0 y 500 habitantes, de las cuales únicamente en 5 215 existe al menos un servicio educativo de educación obligatoria. De acuerdo con Solís (2010: 612), este dato es relevante, ya que según estudios realizados, el tamaño de la localidad de residencia contribuye en 10.6% a la desigualdad de oportunidades.

Respecto a datos aportados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2010), de los 212 municipios de la entidad, 17.92% tiene un grado de marginación muy alto, 26.41% alto, 41.50% medio, 9.43% bajo y 0.47% muy bajo, siendo las regiones huasteca alta, huasteca baja y montañas las que presentan mayor número de municipios en muy alta y alta marginalidad. Del total de municipios, 44.3% presenta carencias significativas con relación a ingreso, educación, acceso a servicios de salud, seguridad social, alimentación, vivienda y servicios básicos.

Educación básica

En el ciclo escolar 2015-2016, el universo de atención de educación básica estuvo conformado en los niveles educativos de preescolar, primaria y secundaria por las siguientes cifras: en preescolar se atendieron 269 988 alumnos por 16 933 docentes en 7 533 instituciones educativas; en primaria 9 606 escuelas albergaron a 46 372 maestros y 901 785 estudiantes; en secundaria 25 930 profesores instruyeron a 441 833 alumnos en 3 414 centros educativos.

La educación básica cuenta con 15 765 inmuebles,¹ los cuales en algunos casos son utilizados por más de un centro de trabajo, debido a que se comparten edificios entre turnos matutinos, vespertinos y nocturnos. Del total de inmuebles referido sólo 67.7% cuenta con agua entubada para atender las necesidades del plantel; 91.3% con servicio de electricidad; solamente 32.3% con drenaje y 64.9% con fosa séptica. Por otra parte,

¹ Fuente: Módulo de Infraestructura de Planteles Educativos (INPESEV) con corte al 19 de junio del 2015.

los inmuebles presentan daños menores, entre los más recurrentes se encuentra que 63% requiere impermeabilización, a 55.7% le faltan vidrios y 52.2% cuenta con luminaria en mal estado.

Con relación a los principales indicadores educativos de los dos últimos ciclos escolares se puede referir que en deserción preescolar, primaria y secundaria presentaron un decremento en sus cifras. Por lo que respecta a reprobación tanto, en primaria como en secundaria se presentó un incremento y en eficiencia terminal todos los niveles mejoraron.

Respecto a la formación inicial de los docentes en servicio, 91% en educación básica cuenta con licenciatura terminada, 5.4% con estudios de posgrado, y el resto sólo posee nivel de bachillerato, normal básica o licenciatura incompleta. Respecto a la formación en servicio o formación continua, durante el ciclo escolar 2015-2016, se ofrecieron trayectos formativos para docentes de educación básica, consistentes en procesos de capacitación, actualización y desarrollo profesional dirigidos a atender las necesidades detectadas a través de un diagnóstico estatal, en los cuales se inscribieron y participaron alrededor de 90 889 docentes.² En esta tarea han sido fundamentales los 24 Centros de Maestros distribuidos en la entidad, los cuales además han impulsado acciones para constituirse como espacios donde se brinden servicios de tutoría, asesoría y acompañamiento, opciones que podrían potencializarse para la operación del SATE.

Con la finalidad de ofrecer educación básica con calidad, equidad y pertinencia, la Subsecretaría de Educación Básica, establece entre sus propósitos el planear, programar, organizar, dirigir y evaluar las actividades, programas y servicios educativos, encontrándose inmersas, dentro de éstos, aquellas acciones que corresponde desarrollar a los programas federales que dependen de esta área y que se efectúan por medio de la estructura operativa, constituida fundamentalmente por las mesas técnicas de los niveles educativos, las jefaturas de sector y las supervisiones escolares, las cuales juegan un papel trascendental para su aplicación.

Educación media superior

Este nivel educativo comprende al bachillerato, conformado por las opciones de general o propedéutico y tecnológico o bivalente, que brinda la oportunidad de obtener un título técnico, y la educación profesional técnica que no certifica el nivel de bachillerato. En el ciclo escolar 2015-2016 se atendieron 333 157 alumnos, de los cuales el bachillerato general atendió 73.7%; el bachillerato tecnológico, 26.01%, y profesional técnico, 0.28%. Considerando el origen de los recursos, la matrícula se distribuyó de la siguiente manera: estatales, 67.8%, federales, 19.8% y particulares, 12.2%. Estos alumnos fueron atendidos por 22 802 docentes en 1 808 escuelas distribuidas en 210 de los 212 municipios que conforman la entidad.

En cuanto a la infraestructura con la cual operan las escuelas en Veracruz, así como los servicios básicos de luz, agua y drenaje, de un total de 1 118 inmuebles que se utilizan

² Fuente: Sistema Estatal de Desarrollo Profesional Docente en Educación Básica, octubre 2015 (considerando que un docente pudo haber participado en más de una opción formativa).

para bachillerato y educación técnica estatal, 68.1% cuenta con agua entubada para atender las necesidades del plantel, 87.7% con servicio de electricidad, 32.9% con drenaje y 60.6% con fosa séptica. En cuanto a necesidades mayores que pueden implicar un riesgo para la comunidad educativa, se detecta que 40% presenta filtraciones en losa, 22.3% fracturas en losa, 33% fracturas en muros, y 23.6% muebles sanitarios rotos.

Con la finalidad de ofrecer diferentes opciones formativas que se adapten a los requerimientos de los estudiantes para poder continuar sus estudios de acuerdo con sus necesidades de tiempo, espacio y lugar, se diseñaron e implementaron diferentes opciones formativas como son: el Bachillerato en Línea (BELVER), antecedente de la Prepa en Línea, el Telebachillerato Comunitario (TEBACOM), dirigido a comunidades con 2 500 habitantes o menos, el Bachillerato Mixto Flexible, en el cual los estudiantes que cursan sus estudios de manera regular pueden concluir su bachillerato hasta en dos años y cinco semanas y el Bachillerato Técnico Forestal, dirigido a jóvenes procedentes de ejidos y comunidades (municipio Tezonapa).

Con las diferentes estrategias, la matrícula de educación media superior (EMS), en estos últimos seis años, se ha incrementado en 40 789 alumnos (12.24%), pasando de 292 368 en el ciclo escolar 2009-2010 a 333 157 en el ciclo escolar 2015-2016. En cuanto a los indicadores educativos en este nivel, del total de alumnos que ingresan sólo concluye 66.94% y reprueba 24.8%.

Ahora bien, respecto al perfil de los docentes en servicio 50.3% son hombres y el resto son mujeres; 46.5% tiene entre 35 y 49 años; 62.6% cuenta con una antigüedad en el servicio entre 5 y 19 años, resaltando que 22.1% de ellos tienen cuatro años o menos de haber ingresado al sistema educativo; sobre su escolaridad, 84% están titulados y 6.4% se encuentran estudiando un posgrado. Con relación al tiempo de dedicación (tipo de plaza) en educación media superior 11.6% de los docentes son de tiempo completo, 26.2% son de tres cuartos de tiempo, 9% son de medio tiempo y 53.2% son por horas (menos de 20).

En el marco de la reforma educativa vigente, se puso en marcha el 10 de junio de 2015 el Programa de Acompañamiento para el Fortalecimiento del Desempeño Docente del nivel medio superior en el estado de Veracruz, con el firme propósito de generar espacios institucionales para el desarrollo profesional. Se han atendido en total 3 871 docentes en servicio, con referentes teóricos y metodológicos que contribuyan al fortalecimiento de las competencias docentes establecidas en la Reforma Integral de Educación Media Superior y en los perfiles del servicio profesional docente.

Una vez concluido el diagnóstico, como parte de la metodología planteada para la elaboración de este documento, se procedió a sistematizar la información de indicadores educativos (acceso, cobertura, oferta educativa, trayectoria y resultados) desagregados por tipo, nivel y servicio considerando criterios de sostenimiento, tipo de localidad y grado de marginación. A partir de este análisis resaltan las siguientes brechas educativas.

Principales brechas de educación básica

Acceso y cobertura

La tasa bruta de escolarización en educación preescolar es de 64.58%. Se identifica una brecha de 35.42% para garantizar la cobertura total de la entidad en ese nivel educativo.

Oferta educativa

En la evaluación de desempeño 2015, 12.43% de los docentes y técnicos docentes tuvo un resultado insuficiente a nivel nacional, mientras que en la entidad, 14.55% de los docentes evaluados obtuvo el mismo resultado. Se identifica una brecha negativa de 2.12%.

En la evaluación de promoción a funciones de asesor técnico pedagógico 2016, 57.6% de los sustentantes de la entidad obtuvo un resultado no idóneo, mientras que a nivel nacional 52.7% de los sustentantes obtuvo el mismo resultado. Se identifica una brecha negativa para la entidad de 4.9%.

En la evaluación de promoción a supervisor 2016, 61.5% de los sustentantes de la entidad obtuvo un resultado no idóneo, mientras que a nivel nacional 53.9% de los sustentantes obtuvo el mismo resultado. Se identifica una brecha negativa para la entidad de 7.6%.

En la evaluación de ingreso al Servicio Profesional Docente en la convocatoria pública y abierta 2015, el porcentaje de sustentantes con resultado no idóneo en Veracruz fue de 60.7%, mientras que a nivel nacional fue de 55.81%. Se identifica una brecha de 9.89%.

Resultados educativos

En educación primaria la tasa de reprobación en el ciclo escolar 2014-2015 fue de 1.6%. Por grado de marginación de la localidad, los resultados fueron: en muy alto, 3.38%; alto, 1.94%; medio, 1.53%; bajo, 1.17%, y muy bajo, 0.99%. La brecha entre primarias de localidades con muy alto grado de marginación y el promedio estatal es de 1.78%.

En la modalidad de secundaria general, la tasa de reprobación en el ciclo escolar 2014-2015 fue de 11.3%. Por grado de marginación de la localidad los resultados fueron: en muy alto, 1.9%; alto, 2.9%; medio, 9.4%; bajo, 12.6%, y muy bajo, 20.4%. La brecha entre secundarias generales de localidades con muy bajo grado de marginación y el promedio estatal es de 9.1%.

De acuerdo con los resultados de PLANEA ELCE 2015:

- 81.7% de los alumnos de sexto grado de primaria se ubicó en los niveles de dominio I y II en Lenguaje y Comunicación mientras que el promedio nacional fue de 75.8%. Se identifica una brecha negativa para la entidad de 5.9%.
- 85.1% de los alumnos de sexto grado de primaria de las localidades de muy alta y alta marginación se ubicó en los niveles I y II de Lenguaje y Comunicación mientras que en las localidades de muy baja y baja marginación esta cifra corresponde a

62.8%. Se identifica una brecha negativa de 22.3% para las localidades de muy alta y alta marginación. Respecto a Matemáticas, la brecha negativa es de 12%, para las localidades de muy alta y alta marginación.

- 76.9% de los alumnos de secundaria de las localidades de muy alta y alta marginación se ubicó en los niveles I y II de Lenguaje y Comunicación, mientras que en las localidades de muy baja y baja marginación esta cifra corresponde a 65.2%. Se identifica una brecha negativa de 11.7% para las localidades de muy alta y alta marginación. Respecto a Matemáticas la brecha negativa es de 1.8% para las localidades de muy baja y baja marginación.
- 80.3% de los alumnos de secundaria general federal en localidades de muy alta y alta marginación se ubicó en los niveles de dominio I y II en Lenguaje y Comunicación, mientras que en localidades de muy baja y baja marginación el porcentaje fue de 70.9%. La brecha negativa es de 9.4% para secundarias de localidades de muy alta y alta marginación.

Principales brechas de educación media superior

Oferta educativa

En la evaluación de ingreso al Servicio Profesional Docente 2015, el porcentaje de sustentantes con resultado no idóneo en Veracruz fue de 71.7%, mientras que a nivel nacional fue de 66.68%. Se identifica una brecha de 4.9%.

Resultados educativos

La tasa de reprobación en el ciclo escolar 2014-2015 fue de 24.8%. Por grado de marginación de la localidad, los resultados fueron: en muy alto, 22.48%; alto, 18.89%; medio, 28.05%; bajo, 29.31%, y muy bajo, 24.33%. La brecha del grado de marginación bajo con respecto a la estatal es de 4.5%.

La tasa de abandono escolar en el ciclo escolar 2015-2016 fue de 11.32%. Por grado de marginación de la localidad, los resultados fueron: en el muy alto, 13.68%; alto, 10.79%; medio, 10.31%; bajo, 12.22%, y muy bajo, 11.36%. La brecha del grado de marginación muy alto con respecto a la estatal es de 2.36%.

Con base en los resultados de PLANEA ELCE 2016:

- 87.6% de los alumnos de educación media superior de localidades de muy alta marginación se ubicó en los niveles de dominio I y II en Lenguaje y Comunicación, mientras que el promedio estatal fue de 69.4%. Se identifica una brecha negativa para el grado de marginación de 18.2%.
- 87.7% de los alumnos de educación media superior de localidades de muy alta marginación se ubicó en los niveles de dominio I y II en Matemáticas, mientras que el promedio estatal fue de 76.5%. Se identifica una brecha negativa para el grado de marginación de 11.2%.
- 78.8% de los alumnos de educación media superior de las localidades de muy alta y alta marginación se ubicó en los niveles I y II de Lenguaje y Comunicación, mientras

que en las localidades de muy baja y baja marginación esta cifra corresponde a 64.4%. Se identifica una brecha negativa de 14.4% para las localidades de muy alta y alta marginación. Respecto a Matemáticas, la brecha negativa es de 7.1% para las localidades de muy alta y alta marginación.

Del análisis de brechas realizado se puede destacar que existen diferencias entre los resultados de logro, reprobación y abandono escolar de la educación obligatoria, que son independientes a los grados de marginación en donde se ubican las escuelas y a los resultados de las evaluaciones normativas de desempeño docente, que reflejan que más de 80% obtiene resultados al menos suficientes, por lo que no se pueden identificar factores específicos asociados que las expliquen.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el derecho a la educación es definido como el derecho a aprender, y que éste no sólo puede valorarse a partir de los resultados de las evaluaciones, deben considerarse las condiciones en las que los alumnos aprenden y los docentes desarrollan su práctica.

Por lo anterior, es necesario que el estado asuma, en su obligación de asegurar este derecho, la valoración de las condiciones en las que ocurre el logro educativo. Es por ello que resulta necesario identificar de manera precisa las situaciones de cada institución escolar asociadas a los resultados de las distintas evaluaciones aplicadas a docentes y alumnos.

Problemas en términos de brecha (educación obligatoria)

De acuerdo con los resultados de PLANEA:

1. 85.1% de los alumnos de sexto grado de primaria de las localidades de muy alta y alta marginación se ubicó en los niveles I y II de Lenguaje y Comunicación, mientras que en las localidades de muy baja y baja marginación esta cifra corresponde a 62.8%. Se identifica una brecha de 22.3%, negativa para las localidades de muy alta y alta marginación. Respecto a Matemáticas, la brecha es de 12%, negativa para las localidades de muy alta y alta marginación (PLANEA ELCE 2015).
2. 76.9% de los alumnos de secundaria de las localidades de muy alta y alta marginación se ubicó en los niveles I y II de Lenguaje y Comunicación, mientras que en las localidades de muy baja y baja marginación esta cifra corresponde a 65.2%. Se identifica una brecha de 11.7%, negativa para las localidades de muy alta y alta marginación. Respecto a Matemáticas, la brecha es de 1.8%, negativa para las localidades de muy baja y baja marginación (PLANEA ELCE 2015).
3. 78.8% de los alumnos de educación media superior de las localidades de muy alta y alta marginación se ubicó en los niveles I y II de Lenguaje y Comunicación, mientras que en las localidades de muy baja y baja marginación esta cifra corresponde a 64.4%. Se identifica una brecha de 14.4%, negativa para las localidades de muy alta y alta marginación. Respecto a Matemáticas, la brecha es de 7.1%, negativa para las localidades de muy alta y alta marginación (PLANEA ELCE 2016).

Causas asociadas al problema

- Escaso uso de resultados de evaluaciones externas e internas para la toma de decisiones.
- Bajo impacto del trabajo colegiado que se realiza.
- Preparación continua de los docentes enfocada a las necesidades del SPD y no a la mejora educativa.
- Poco liderazgo académico de los directores.
- Bajo impacto del trabajo colegiado realizado en las zonas y sectores escolares que apoye la mejora del logro educativo en las escuelas que atienden.
- Escaso seguimiento del impacto a la mejora de los resultados de los programas y recursos de apoyo a la educación, incluso no se percibe una distribución equitativa o sustentada.

Necesidad identificada

Evaluar las condiciones básicas de enseñanza y aprendizaje de las escuelas de educación obligatoria de la entidad para que lleven a cabo acciones de mejora sustentadas en un diagnóstico integral.

Situación de la evaluación estatal

En la Secretaría de Educación de Veracruz se han desarrollado, a lo largo de los años, evaluaciones educativas para los niveles de educación básica –preescolar, primaria y secundaria– y de media superior, en sus diferentes modalidades y servicios.

La administración de las evaluaciones estandarizadas está a cargo de la Unidad de Planeación, Evaluación y Control Educativo (UPECE), al igual que el análisis de resultados para la elaboración de reportes con propuestas de ajustes para la mejora del logro educativo.

A pesar de que se hacen recomendaciones a las subsecretarías y áreas a su cargo respecto al uso de resultados y mejoras a lograr por modalidad, subsistema, jefatura de sector, zona, o bien por escuela, esta tarea no se ha monitoreado; esto es, no se cuenta con un mecanismo que permita identificar cuáles han sido las acciones generadas a partir de los resultados obtenidos y el impacto logrado.

De manera más concreta, respecto a la participación de la entidad en la Evaluación Nacional del Logro Educativo (ENLACE), a partir del año 2006 y hasta el año 2013 en educación básica, en primaria en el área de Español se tuvo un avance histórico de 17.9 puntos porcentuales y en Matemáticas de 27.8; mientras que en educación secundaria estas cifras correspondieron a 4.9 y 21.4 puntos porcentuales respectivamente. En educación media superior, la participación en esta evaluación abarcó el periodo entre 2008 y 2014, presentándose una diferencia histórica en Comunicación de 7.3 puntos porcentuales y en Matemáticas de 26.3.

Es importante destacar que, aun cuando hubo un cambio de planes y programas de estudio, los alumnos mejoraron sus niveles de desempeño, excepto en Comunicación de educación

media superior. Este avance implica hasta 27.8%; sin embargo, debe observarse que la mayoría de los estudiantes de la entidad ubican su desempeño en insuficiente y elemental.

Por su parte, respecto a los resultados del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), destaca que en 2015 ocho de cada diez estudiantes de educación básica se ubicaron en los niveles de dominio más bajos en Lenguaje y Comunicación, mientras que esta cifra en Matemáticas corresponde a nueve de cada diez estudiantes. Referente a educación media superior, en 2015 seis de cada diez estudiantes se posicionaron en los niveles de dominio más bajos en Lenguaje y Comunicación, y ocho de cada diez en Matemáticas. En este mismo nivel educativo, en 2016, estas cifras correspondieron a siete de cada diez en Lenguaje y Comunicación y 7.6 en Matemáticas.

Respecto a las evaluaciones normativas del SPD, en los Concursos para el Ingreso al Servicio Educativo entre 2014 y 2016 se ha incrementado el porcentaje de docentes con resultado idóneo de 38.3% a 51.5%. Esto implica que ha habido una mejora en el desempeño de los aspirantes de 13.2% a tan sólo dos años de haberse iniciado. La misma situación se presenta en los resultados de los Concursos de Promoción, aunque en una menor proporción, de 2015 a 2016 se incrementó 2.1% el porcentaje de docentes con resultado idóneo. Asimismo en la Evaluación Diagnóstica, aplicada al término del primer año de servicio, hay un incremento de 12.1% en el porcentaje de sustentantes con resultado básico y esperado³ entre los años 2015 y 2016; y finalmente en la evaluación del desempeño 2015, como ya se había referido anteriormente, 83.9% de los sustentantes de educación media superior obtuvo resultados al menos suficiente, cifra que se eleva a 87.9% en el caso de la educación básica.

Otra situación que debe resaltarse es que a partir de que se iniciaron las evaluaciones estandarizadas, la entidad ha desarrollado diversos procesos para coadyuvar a la mejora de los aprendizajes de los educandos; sin embargo, esto no parece tener un reflejo a través de los años. Tampoco parece serlo el hecho de haber trabajado con programas, tanto de carácter federal como estatal, con el objetivo de mejorar las condiciones de los inmuebles y los resultados educativos. Es por ello que resulta necesario contar con un sistema que permita hacer un seguimiento puntual a cada escuela sobre sus avances y retos.

³ En 2015 se ocupó el término adecuado para referir estos resultados.

Objetivos y líneas estratégicas de acción del Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa

Objetivos

1. Establecer los parámetros de evaluación que deberán atender todos los actores del sistema educativo estatal a fin de mejorar el logro de los alumnos.
2. Fortalecer la vinculación institucional para generar información oportuna, integrada, pertinente y confiable que oriente la toma de decisiones para la mejora educativa.
3. Contribuir al cumplimiento del Programa Sectorial de Educación de Veracruz 2017-2018, atendiendo las prioridades establecidas de equidad, rendición de cuentas, modernización de la gestión educativa y uso de la evaluación para la toma de decisiones.

Líneas estratégicas de acción

1. Consolidar un sistema único de información de las condiciones básicas de enseñanza y aprendizaje de las escuelas de educación obligatoria.
2. Establecer convenios intra e interinstitucionales para el intercambio de información y el fortalecimiento de las capacidades en materia de evaluación.
3. Utilizar la información del sistema único de información como eje rector para la toma de decisiones orientada a la mejora del logro educativo.

Proyectos de Evaluación y Mejora Educativa (PROEME) de Veracruz

1. Evaluación de las condiciones básicas de enseñanza y aprendizaje: una alternativa para mejorar el logro educativo.

PROEME 1. Evaluación de las condiciones básicas de enseñanza y aprendizaje: una alternativa para mejorar el logro educativo

Tabla 1. Problema educativo en términos de brecha

Enunciado del problema educativo en términos de brecha	Causas asociadas al problema	Necesidad identificada
<p>De acuerdo con los resultados de PLANEA:</p> <ol style="list-style-type: none"> 85.1% de los alumnos de sexto grado de primaria de las localidades de muy alta y alta marginación se ubicó en los niveles I y II de Lenguaje y Comunicación, mientras que en las localidades de muy baja y baja marginación esta cifra corresponde a 62.8%. Se identifica una brecha de 22.3%, negativa para las localidades de muy alta y alta marginación. Respecto a Matemáticas, la brecha es de 12%, negativa para las localidades de muy alta y alta marginación (PLANEA ELCE 2015). 76.9% de los alumnos de secundaria de las localidades de muy alta y alta marginación se ubicó en los niveles I y II de Lenguaje y Comunicación, mientras que en las localidades de muy baja y baja marginación esta cifra corresponde a 65.2%. Se identifica una brecha de 11.7%, negativa para las localidades de muy alta y alta marginación. Respecto a Matemáticas, la brecha es de 1.8%, negativa para las localidades de muy baja y baja marginación (PLANEA ELCE 2015). 78.8% de los alumnos de educación media superior de las localidades de muy alta y alta marginación se ubicó en los niveles I y II de Lenguaje y Comunicación, mientras que en las localidades de muy baja y baja marginación esta cifra corresponde a 64.4%. Se identifica una brecha de 14.4%, negativa para las localidades de muy alta y alta marginación. Respecto a Matemáticas, la brecha es de 7.1%, negativa para las localidades de muy alta y alta marginación (PLANEA ELCE 2016). 	<ul style="list-style-type: none"> Escaso uso de resultados de evaluaciones externas e internas para la toma de decisiones. Bajo impacto del trabajo colegiado que se realiza. Preparación continua de los docentes enfocada a las necesidades del SPD y no a la mejora educativa. Poco liderazgo académico de los directores. Bajo impacto del trabajo colegiado realizado en las zonas y sectores escolares que apoye la mejora del logro educativo en las escuelas que atienden. Escaso seguimiento de los programas de apoyo y evaluación del impacto a la mejora de los resultados, incluso no se percibe una distribución equitativa o sustentada de los recursos. 	<p>Evaluar las condiciones básicas de enseñanza y aprendizaje de las escuelas de educación obligatoria de la entidad para que lleven a cabo acciones de mejora sustentadas en un diagnóstico integral.</p>

Propósito

Contar con información que posibilite identificar las condiciones con las que opera cada institución y, con base en ello, orientar la toma de decisiones para mejorar con relación a sí mismas.

Impacto de la evaluación

Con este PROEME se espera que las autoridades educativas y el personal de cada escuela identifiquen con precisión las condiciones de infraestructura, mobiliario, equipamiento, materiales educativos, organización, convivencia, gestión, idoneidad de los docentes y resultados de logro de los alumnos, para que, con base en ello, y apoyados en guías orientadoras, tomen decisiones para la mejora educativa.

Impacto educativo

Contribuir a mejorar las condiciones de las escuelas de educación obligatoria de manera equitativa para que los alumnos avancen en su desempeño educativo reflejándose, entre otras, en los resultados de las evaluaciones estandarizadas de logro.

Desarrollo del proyecto

El proyecto, de acuerdo con los lineamientos para su elaboración, está delimitado inicialmente para un periodo de cuatro años con una proyección a veinte, permitiendo a cada institución llevar a cabo acciones de mejora sustentadas en un diagnóstico integral que valore las condiciones mínimas con las que debe contar para mejorar su logro educativo posibilitando generar avances graduales respecto a sí misma. Además, esta información podría ser utilizada por las jefaturas de zona o sector para priorizar la atención, tal como se establece en los Lineamientos Generales del Servicio de Asesoría Técnica a la Escuela; y en consecuencia, el Sistema Educativo Estatal contaría con evidencias para una aplicación más equitativa de los recursos, esto es, brindaría los apoyos necesarios a las escuelas en mayor situación de riesgo.

De manera paralela, lo que genera el sistema de información, se convierte en un insumo de gran valía porque posibilita llevar a cabo una rendición de cuentas permanente, a partir de la consulta pública y abierta de información de la situación que guarda cada institución de educación de la entidad.

Tabla 2. Cronograma general 2017-2020 del PROEME 1. Evaluación de las condiciones básicas de enseñanza y aprendizaje: una alternativa para mejorar el logro educativo

Metas	Acciones	Responsables	2017	2018	2019	2020
			Trimestres			
1. Diseño de la evaluación de las condiciones básicas para la enseñanza y aprendizaje en escuelas de educación obligatoria.	1. Solicitar al INEE los lineamientos y criterios técnicos para la evaluación de ECEA/EVOE.	Secretaría de Educación	1			
	2. Elaborar el marco de referencia de la evaluación.	UPECE	2			
	3. Analizar la información que solicitan los programas federales y estatales a los planteles.	UPECE Subsecretarías de Educación Básica y Media Superior	3			
	4. Desarrollar un sistema de información con base en ECEA/EVOE.	DTI	3 y 4			
	5. Desarrollar un manual de operación del sistema.	UPECE	3 y 4			
	6. Determinar muestra de escuelas para el piloteo.	UPECE Subsecretarías de Educación Básica y Media Superior	3			
	7. Pilotear el sistema de evaluación.			1		
2. Implementación de la evaluación de las condiciones básicas para la enseñanza y aprendizaje en escuelas de educación obligatoria.	1. Realizar reuniones con personal de los niveles educativos para el intercambio de información y revisión del sistema.	UPECE Subsecretarías de Educación Básica y Media Superior DTI		1		
	2. Elaborar un modelo de análisis de resultados.	UPECE INEE		2		

Metas	Acciones	Responsables	2017	2018	2019	2020	
			Trimestres				
	3. Capacitar al personal de apoyo sobre el funcionamiento del sistema de evaluación.	UPECE Subsecretarías de Educación Básica y Media Superior DTI		3			
	4. Aplicar la evaluación en línea.	Subsecretarías de Educación Básica y Media Superior DTI		3			
	5. Recabar la información de la evaluación en línea.	UPECE		3			
	6. Validar y analizar la información de la evaluación.	Subsecretarías de Educación Básica y Media Superior		4			
	7. Elaborar un informe de los resultados de la evaluación.			4			
	3. Difusión y uso de los resultados de la evaluación de las condiciones básicas para la enseñanza y aprendizaje en escuelas de educación obligatoria.	1. Elaborar estrategia de difusión y uso de resultados.	UPECE INEE		1		
		2. Diseñar propuesta de monitoreo y seguimiento de la difusión y uso de resultados.	UPECE		1		
3. Implementar la estrategia de difusión y uso de resultados.		UPECE		4			
4. Realizar el monitoreo y seguimiento a la implementación de la estrategia de difusión y uso de resultados.		Subsecretarías de Educación Básica y Media Superior		4			
5. Elaborar informe de resultados de la estrategia de difusión y uso de resultados.		UPECE			1		
4. Implementación de la intervención para la mejora educativa.	1. Diseñar propuesta para la intervención en los planteles escolares de educación obligatoria (guías de actuación).	UPECE Subsecretarías de Educación Básica y Media Superior		2 y 3			
	2. Implementar la intervención para la mejora educativa en los planteles escolares evaluados.	Subsecretarías de Educación Básica y Media Superior		3 y 4	1 y 2		
	3. Realizar un monitoreo y seguimiento a la implementación de la intervención en una muestra de planteles educativos.	UPECE Subsecretarías de Educación Básica y Media Superior		3 y 4	1 y 2		
	4. Elaborar informe de los resultados de la intervención para la mejora.	UPECE			3		
	5. Implementar la intervención para la mejora educativa en los planteles escolares evaluados.	Subsecretarías de Educación Básica y Media Superior			3 y 4	1 y 2	
	6. Realizar un monitoreo y seguimiento a la implementación de la intervención en una muestra de planteles educativos.	UPECE Subsecretarías de Educación Básica y Media Superior			3 y 4	1 y 2	
5. Diseño de la evaluación de resultados de la intervención.	1. Diseñar el marco de referencia para la evaluación de los resultados de la intervención.	INEE UPECE				3	
	2. Desarrollar la propuesta metodológica para la evaluación de los resultados de la intervención.					3	
	3. Solicitar al INEE la emisión de lineamientos y criterios técnicos para la evaluación.	Secretario de Educación				4	
	4. Desarrollar los instrumentos de evaluación.	UPECE Subsecretarías de Educación Básica y Media Superior				4	

Indicadores de monitoreo de los PROEME

Tabla 3. Indicadores del PROEME 1. Evaluación de las condiciones básicas de enseñanza y aprendizaje: una alternativa para mejorar el logro educativo

Propósito	Metas	Indicador asociado	Fórmula del indicador / Unidad de medida
Contar con información que posibilite identificar las condiciones con las que opera cada institución y, con base en ello, orientar la toma de decisiones para mejorar con relación a sí mismas.	1. Diseño de la evaluación de las condiciones básicas para la enseñanza y aprendizaje en escuelas de educación obligatoria.	Porcentaje de avance de la propuesta de evaluación.	(No. de apartados de la propuesta de evaluación realizados / No. de apartados de la propuesta de evaluación propuestos para realizar) *100
	2. Implementación de la evaluación de las condiciones básicas para la enseñanza y aprendizaje en escuelas de educación obligatoria.	Porcentaje de escuelas evaluadas.	(No. de escuelas de educación obligatoria evaluadas / No. de escuelas de educación obligatoria de la entidad) *100
	3. Difusión y uso de los resultados de la evaluación de las condiciones básicas para la enseñanza y aprendizaje en escuelas de educación obligatoria.	Porcentaje de cobertura de la estrategia de difusión.	(No. de audiencias que han recibido acciones de difusión / No. de audiencias identificadas para recibir acciones de difusión) *100
	4. Implementación de la intervención para la mejora educativa.	Porcentaje de rutas de mejora con elementos de las guías de actuación.	(No. de rutas de mejora con elementos de las guías de actuación de los planteles seleccionados / No. de rutas de mejora de los planteles seleccionados) *100
	5. Diseño de la evaluación de resultados de la intervención.	Porcentaje de avance de la propuesta de evaluación de resultados.	(No. de apartados de la propuesta de evaluación realizados / No. de apartados de la propuesta de evaluación propuestos para realizar) *100

Monitoreo, coordinación institucional y agenda de fortalecimiento

Monitoreo, seguimiento y evaluación

Para dar cumplimiento a los objetivos del Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME) y del Proyecto de Evaluación y Mejora Educativa (PROEME) de Veracruz es necesario integrar al sistema de información un mecanismo que posibilite hacer un monitoreo del desarrollo de las acciones propuestas en el proyecto.

La responsabilidad de esta tarea estará a cargo de la Unidad de Planeación, Evaluación y Control Educativo, quien a partir de la información recabada elaborará informes de seguimiento para favorecer la mejora del proyecto.

A su vez, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) realizará el seguimiento trimestral de las acciones y el anual de los indicadores del Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, de conformidad con los lineamientos emitidos para tal efecto, aportando elementos que permitan retroalimentar la implementación del PROEME.

Mecanismos de coordinación institucional

Considerando que el PEEME es el documento normativo que integra la política de evaluación educativa de la entidad, resulta necesario sensibilizar a los diversos actores sociales del estado, así como a las autoridades en materia educativa y de evaluación en el estado y la Federación sobre los compromisos que deben asumir para su debido cumplimiento.

En ese sentido, al interior de la Secretaría de Educación de Veracruz se realizarán reuniones de trabajo para dar a conocer los alcances del PROEME y definir responsabilidades; así mismo, será necesario celebrar convenios de colaboración con diferentes instancias estatales y federales.

Otro aspecto relevante es que la autoridad educativa se reconozca al interior del PEEME como un gestor que considere como fundamento la información que arroje el sistema al momento de asignar los programas y los recursos.

Agenda de fortalecimiento institucional

El desarrollo de este PEEME requiere de manera inminente de la participación del INEE en el fortalecimiento de las capacidades institucionales del equipo de la Secretaría de Educación de Veracruz, así como en el acompañamiento tanto en el diseño como en la implementación y evaluación de las acciones del PROEME.

Resulta indispensable tener presente que el PEEME implica considerar a las escuelas como la unidad fundamental para impulsar el cambio educativo y a la cultura de la evaluación como eje rector para la toma de decisiones. Por ello se debe orientar hacia la autogestión escolar para que cada institución, con base en el análisis de su realidad, pueda avanzar hacia la mejora considerando como punto de partida sus propias condiciones y estableciendo metas plausibles de logro en el corto y mediano plazos.

Fuentes consultadas

- Consejo Nacional de Población. CONAPO (2010). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*. México: Autor. Recuperado de: www.conapo.gob.mx.
- Gobierno de la República (2013a). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Reforma al artículo 3°. México: Congreso de la Unión. Recuperado el 20 de julio de 2015 en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. INEE (2013). Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. *Diario Oficial de la Federación*. México: Congreso de la Unión. Recuperado el 29 de julio de 2016 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINEE.pdf>.
- INEE (2014). *Informe del perfil de las Áreas Estatales de Evaluación*. México: INEE.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI (2010). *Cuéntame. Panorama Sociodemográfico de Veracruz de Ignacio de la Llave*. Recuperado el 29 de julio de 2015 de: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/panora_socio/ver/Panorama_Ver_T2.pdf.
- INEGI (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. México: Autor. Recuperado el 2 de enero de 2017 en <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/ver/poblacion>.
- Secretaría de Educación Pública. SEP (2016). *Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares*. México; SEP. Recuperado el 21 de diciembre de 2016 de: <http://www.enlace.sep.gob.mx>.
- SEP. (2016a). *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes*. México: SEP. Recuperado el 21 de diciembre de 2016 de: <http://www.planea.sep.gob.mx>.
- Solís, P. (2010). La desigualdad de oportunidades y las brechas de escolaridad. En *Los grandes problemas de México*. Tomo VII Educación. México: El Colegio de México.



Documentos
rectores

