

# PROPUESTA DE ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL Y LA POLÍTICA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

---



---

**PROPUESTA DE ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA  
EDUCATIVA NACIONAL Y LA POLÍTICA  
NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN**

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
<b>Presentación</b>	<b>3</b>
<b>1. El origen del cambio: la singularidad de la convergencia entre la PNE y la PNEE</b>	<b>10</b>
<b>2. La coordinación de políticas como el mecanismo del cambio: aciertos y tensiones</b>	<b>14</b>
<b>3. La agenda futura de cambio: una coordinación para la mejora educativa</b>	<b>21</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>25</b>

## Presentación

En las primeras dos entregas de este proyecto, los documentos se han centrado en describir y analizar el diseño de la Política Nacional de Evaluación Educativa (PNEE) y de la Política Educativa Nacional (PEN), a fin de destacar las principales decisiones y acciones que dan cuenta de algunos de sus rasgos más destacados en términos de la consistencia de su diseño. Para lo anterior, fue necesario reconstruir el sustento legal de ambas políticas de tal forma que se privilegió en la descripción y análisis la perspectiva normativa de las mismas. Es por ello que, en el documento que aquí se presenta, se recuperan los resultados de ese análisis pero desde la perspectiva de la articulación de la PEN y la PNEE.

El propósito de este documento es ofrecer pautas que permitan visualizar qué ha favorecido y qué ha dificultado la articulación entre la Política Nacional Educativa (PEN) y la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) a partir de la Reforma Educativa 2013, a propósito de establecer una agenda en busca de resultados e impactos, producto de dicha articulación, sin perder de vista los cinco fines del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)<sup>1</sup>.

Desde un enfoque de política pública, resulta central que haya coherencia y consistencia entre las decisiones y acciones de política (*policy*) a fin de generar resultados e impactos; de aquí la relevancia de conocer y comprender las trayectorias de las políticas a partir del conjunto de las decisiones y acciones que forman parte de su arquitectura (Del Castillo, 2016). La lógica que subyace en este planteamiento aparentemente simple es que lo que garantiza resultados e impactos es la materialización de los cambios que dictan las

---

<sup>1</sup> Para contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos que brinda el Estado mexicano (PNEE, 2016:45), el SNEE asume cinco fines que a saber son: a) establecer la efectiva coordinación de las autoridades educativas que lo integran y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se constituyan; b) formular políticas integrales, sistemáticas y continuas, así como programas y estrategias en materia de evaluación educativa; c) promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan las autoridades educativas (AE) con las directrices que el Instituto emita con base en los resultados de las evaluaciones; d) analizar, sistematizar, administrar y difundir información que contribuya a evaluar los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN); y, e) verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del SEN (INEE, 2016:8).

decisiones a lo largo de un proceso de políticas (*policy process*)<sup>2</sup> y esto es materia de estudio de lo que hoy se denomina *policy change* (Del Castillo, 2015). Como parte de este espacio de conocimiento, destacan como objetos de estudio qué decisión de política y quiénes detonan los cambios (actores), cuándo ocurren (tiempo y lugar), quiénes participan en los procesos (actores con roles específicos), qué decisiones y acciones se tornan estratégicas, cómo se implementan y qué explica y asegura el cambio (Capano y Howlett, 2009).

Los objetos de estudio propios del cambio de políticas como perspectiva teórico-analítica cobran vida en este documento pero desde la mirada de la articulación como componente estratégico a partir del cual se construye el proceso del cambio que para efectos de este trabajo se focaliza en: las implicaciones del reconocimiento del INEE como Organismo Constitucional Autónomo, la creación del SNEE y el diseño de la PNEE. La atención aquí se centra en la articulación en términos conceptuales y empíricos.

Conceptualmente, la articulación se asume como *coordinación de políticas* para referirnos a la estrategia decisional “como el intento intencionado del innovador de generar la coordinación necesaria” (Dente y Subirats, 2014:191) para orientar y asegurar el *cambio no incremental*, a diferencia del tipo de cambio que postula Lindblom (1992); es decir, una transformación significativa como es pasar la gestión de la evaluación del sistema educativo nacional de la Secretaria de Educación Pública al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, de acuerdo al artículo 12 fracción XII de la Ley General de Evaluación, cuyo origen decisional es el decreto de reforma al artículo 3º constitucional, fracción IX.

Desde esta perspectiva, la *estrategia decisional* se define como el conjunto de decisiones y acciones centradas en la construcción e implementación de la coordinación de políticas a

---

<sup>2</sup> Se entiende por proceso de políticas la dinámica de interacción que ocurre entre distintos actores en torno a la hechura de las políticas que comprende desde la definición del problema, pasando por la agenda, el diseño y la implementación para finalizar con la evaluación (Sabatier, 2007). De aquí que distinta bibliografía, especialmente, la que se ubica en lo que se denomina Estudios de Políticas considera que todo proceso de políticas contempla dos dimensiones: una política (*politics*) y otra técnica (*policy*).

fin de que exista colaboración y cooperación entre los distintos actores que participan en el proceso de transformación. La estrategia es encabezada (liderada) por un agente de cambio como el eje articulador de los esfuerzos orientados a materializar las transformaciones mandatadas por el artículo 3º constitucional y las leyes secundarias correspondientes.

Lo anterior implica que para efectos de este análisis, la coordinación no es un fin en sí misma, si no que representa el mecanismo por excelencia que favorece el proceso decisional y la implementación de las acciones orientadas a logro del gran fin, en este caso, representado por la mejora educativa<sup>3</sup>. Desde una perspectiva empírica, conocer y desmenuzar la complejidad del cambio de las políticas que ocurre como parte de un proceso de políticas representa una ruta de conocimiento muy productiva y útil para el mundo de la toma de decisiones, siempre y cuando se logre hacer inteligible en la práctica a fin de mejorar los procesos decisionales de políticas públicas (Del Castillo, 2015a).

A partir de este planteamiento teórico-analítico, lo que se busca reconstruir es que a poco menos de un año de la aprobación del documento rector de la PNEE (DRPNEE), de fecha 26 de noviembre de 2015 y de haber concretado e iniciado la instrumentación del SNEE, -cuyos orígenes datan de 1989 en el marco del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994-, lo que se registra son avances en el proceso de la coordinación de la PNE y la PNEE en términos del andamiaje normativo y el diseño mismo de la coordinación frente al gran desafío que implica la instrumentación de la PNEE<sup>4</sup>. Justo el papel que juega la coordinación de políticas es asegurar la colaboración INEE-SEP a propósito de que la

---

<sup>3</sup> Si bien no existe un acuerdo en torno a qué es la mejora educativa, para efectos de este trabajo se usa para hacer referencia al fin último que busca el INEE: garantizar el derecho a una educación de calidad.

<sup>4</sup> Si bien en la literatura enfocada al estudio de la implementación hay distintas acepciones sobre el término y sobre cuándo tiene lugar la implementación, para efectos de este trabajo se asume que la implementación se refiere a la instrumentación de la decisión tomada, entendida como la mejor elección de políticas de acuerdo a la aproximación del ciclo de las políticas; de aquí que Luis F. Aguilar (1992) considere a la implementación y a la evaluación como parte de lo que él denomina etapa post-decisional (después de la elección). En este caso, la decisión (la mejor alternativa de política) se refiere a la PNEE, en consecuencia el proceso de implementación comienza con las primeras decisiones y acciones para su ejecución; por lo cual las primeras decisiones y acciones están relacionadas con la coordinación de políticas y, más tarde con las decisiones y acciones orientadas a que la PNEE llegue al espacios de las escuelas. Lo primero es responsabilidad del INEE y lo segundo de la SEP.

PNEE llegue a impactar el espacio de las escuelas a través del uso de los resultados en las decisiones que incidan en la mejora educativa.

Este documento asume como punto de partida algunas premisas que forman parte del argumento en torno a la coordinación de políticas como la estrategia decisional (Dente y Subirats, 2014) para responder al desafío que dio lugar a la Reforma: la mejora educativa.

La coordinación es producto del a) *diseño normativo* del cambio establecido en la reforma al artículo 3º constitucional y la LINEE y b) del *diseño operativo* que acompaña la adopción de la evaluación a través del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y Política Nacional de Evaluación Educativa, donde adquiere relevancia la figura de *enlaces estatales*, que de acuerdo a las Reglas del Comité INEE-SEP, sus tareas se concentran en la coordinación de recursos de todo tipo en el proceso de hechura del Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME) y en el desarrollo de los contenidos relacionados con la educación básica y la educación media superior. La relevancia de estas figuras es que son las que permiten la coordinación INEE-SEP en torno a la hechura y puesta en marcha de los PEEME; éstos representan el instrumento de política estrella de la PNEE como se ha detallado en el primer entregable.

La instancia responsable de la estrategia decisional es el INEE, el cual asume su responsabilidad y liderazgo a través de la Unidad de Normatividad y Política Educativa (UNPE) como la instancia administrativa responsable del diseño e instrumentación de la PNEE de acuerdo al sustento legal correspondiente. De acuerdo al artículo 59 del Estatuto Orgánico del INEE, las atribuciones de la UNPE corresponden en buena medida a decisiones y acciones de:

- *Coordinar* la formulación de la Política Nacional de Evaluación de la Educación con la intervención de las Unidades del Instituto, en los términos que establece el presente Estatuto, con la participación de las Autoridades Educativas; y someterla por conducto del Consejero Presidente a la consideración de la Junta y, en su caso, de la Conferencia;

- *Coordinar* el seguimiento de la implementación de la Política Nacional de Evaluación de la Educación;
- *Coordinar* los mecanismos para el funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, de conformidad con la normatividad aplicable; y,
- *Coordinar* y dar seguimiento a los temas de vinculación entre el Instituto y las Autoridades Educativas;

Las atribuciones de la UNPE se instrumentan a través de la Dirección General para la Coordinación del SNEE, que de acuerdo al artículo 63 Bis del Estatuto Orgánico del INEE sus atribuciones son:

- I. Proponer los elementos para el diseño e instrumentación de la Política Nacional de Evaluación de la Educación;
- II. Dar seguimiento a la implementación de la Política Nacional de Evaluación de la Educación;
- III. Proponer los criterios para el funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa;
- IV. Integrar los mecanismos e instrumentos para promover el desarrollo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa;
- V. Participar en la formulación del programa de trabajo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, así como en el seguimiento de su implementación; y
- VI. Colaborar con la Coordinación de Direcciones del INEE en las Entidades Federativas para apoyar la formulación de los programas institucionales en materia de evaluación por las Autoridades Educativas Estatales.

La descripción y análisis que aquí se presenta en torno a la coordinación de la PEN y la PNEE se ha construido desde la mirada que ofrecen los Estudios de Políticas (policy studies)<sup>5</sup>, en donde se ubica el cambio de las políticas (*policy change*) como uno de los

---

<sup>5</sup> Desde la perspectiva de lo que Harold Lasswell concibió como ciencias de políticas (*policy sciences*) se distingue de forma esquemática, dos rutas de conocimiento que, a su vez, derivan en dos rutas de investigación de políticas públicas mejor conocidas como el “conocimiento *of* proceso de las decisiones” y el

objetos de estudio que subyace en el proceso de las políticas (*policy process*). Una de sus singularidades es que de forma simultánea permite captar analíticamente la articulación entre las dos dimensiones que distingue todo proceso de políticas: la dimensión política (*politics*) y la dimensión de políticas públicas (*policies*), con lo cual NO se pierde de vista el carácter inherentemente político del proceso de las políticas públicas (Pressman y Wildavsky, 1973; Bardach, 1977; Majone 1989; Lindblom, 1992). En este análisis, la dimensión política, corresponde a la interacción que ocurre entre los actores que participan en el proceso de hechura y de implementación de la PNEE especialmente en los espacios formales diseñados expresamente para ello a propósito de generar una coordinación de políticas a modo de gobernanza como se ha detallado en primer entregable de este proyecto; en tanto que, la dimensión técnica, adquiere forma en torno al conjunto de decisiones y acciones orientadas a garantizar que la PNEE cumpla con su responsabilidad (técnica) de políticas: asegurar, a través de la evaluación, el derecho a una educación de calidad para todos; en este caso, la pregunta que orienta el proceso decisional es qué medidas de política pública responden al objetivo central de la PNEE, la respuesta exige un análisis científico técnico que se recupera en la UNPE a través de la construcción de las directrices de política educativa y en el diseño del Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME) y de los Programas Estatales de Mejora Educativa (PROEME), ya que su instrumentación vuelve al espacio de la coordinación de políticas.

En ese documento se asume como puntos de partida que:

- La coordinación es producto de un cambio político y de políticas (*policy*) que se origina con la Reforma Educativa 2013, en busca de otorgarle a la evaluación un papel estratégico para mejorar el proceso decisional de las políticas educativas. En este sentido, la Reforma es el detonador del cambio.

---

“conocimiento *in* el proceso de las decisiones” (Lasswell, 1971). En la práctica, la primera se identifica con un tipo específico de investigación que toma forma bajo lo que se concibe como estudios de políticas (*policy studies*); en tanto que la segunda, se asume bajo la denominación de análisis de políticas (*policy analysis*) (Del Castillo, 2014). Las diferencias entre ambas son varias y algunas de ellas han sido previamente analizadas en estudios pioneros en América Latina, en donde se llama la atención sobre la importancia analítica y empírica que tiene incorporar al análisis de las políticas los rasgos del Estado y su funcionamiento a fin de identificar y comprender que el proceso de formulación de políticas es una función de la naturaleza del Estado (Aguilar, 1992).

- La coordinación representa un cambio en el proceso decisional, ya que consiste en quitarle a la SEP las viejas atribuciones de evaluar el sistema educativo nacional otorgadas en la Ley General de 1993 y pasárselas al INEE bajo un nuevo estatus legal de organismo constitucionalmente autónomo (OCA). Lo anterior, representa una transformación en el proceso decisional de la política educativa, ya que de forma simultánea hay un cambio de atribuciones y de distribución del poder que conduce a una relación de interdependencia entre el INEE y la SEP como corresponsables del mejoramiento educativo, bajo la coordinación del primero.
- El diseño que ha dado lugar a la coordinación de políticas ha generado en el proceso de la PNEE aciertos y tensiones que obstaculizan o francamente retardan la colaboración y la cooperación . Los primeros tienen que ver la coordinación como mecanismo de gobernanza, en tanto que las tensiones guardan una estrecha relación con las atribuciones que el artículo 3º Constitucional y la LINEE le confieren al INEE y a la SEP. Al primero, le otorga la responsabilidad de coordinar el SNEE del cual forman parte las Autoridades Educativas a nivel Federal (SEP) y las Autoridades Educativas Estatales (AEE) junto con otros elementos constitutivos.

La mirada teórica del cambio de políticas públicas (*policy change*) es la más pertinente para identificar los distintos actores y componentes que forman parte de este gran proceso de transformación que se sintetiza y toma vida en lo que se ha definido como coordinación de políticas como se ha detallado más arriba. Desde esta perspectiva, las preguntas que orientan la descripción y análisis del cambio son: qué decisiones detonaron el cambio (Reforma Educativa); quiénes participan (INEE-SEP) y liderean la coordinación de políticas (UNPE); qué decisiones de política dan forma a la coordinación entre la PEN y la PNEE (DRPNEE); qué rasgos registra el proceso de coordinación de políticas (Gobernanza), a través de qué mecanismos se construye (Conferencia, Diálogos, Gaceta, Comité INEE-SEP) y con qué instrumentos de política se ponen en marcha los propósitos de la PNEE (PEEME y PROEME); y, finalmente, qué resultados reporta la coordinación a menos de un año de haber comenzado el proceso de implementación de la gran decisión: la PNEE.

El documento comprende tres partes. En la primera, se aborda de forma sintética qué detonó el cambio en el proceso decisional de la política educativa nacional, a propósito de hacer visible la singularidad de la convergencia INEE-SEP, la cual marca la pauta del proceso decisional de cambio. En seguida, se describe la coordinación de políticas como el mecanismo que posibilita la articulación entre la PEN y la PNEE con el fin de identificar la agenda de la coordinación y los asuntos pendientes por atender en esta materia en un futuro próximo. Y, en tercer lugar, se ofrece una agenda futura de cambio que comprende algunas pautas que buscan apuntalar los avances alcanzados en términos de coordinación de políticas para el mejoramiento educativo.

### **1. El origen del cambio: la singularidad de la convergencia entre la PNE y la PNEE**

En este apartado se retoma qué detonó el cambio que dio lugar a la convergencia entre la PNE y la PNEE como parte de un proceso de políticas más amplio que inició con la Reforma Educativa de 2013. Para comprender la relevancia de la convergencia y lo que representa en términos de un nuevo proceso decisional de la política educativa, resulta preciso destacar cuál es la singularidad de la relación que se gesta entre el INEE y la SEP y esa singularidad qué aciertos y tensiones genera como parte de un nuevo proceso decisional.

El detonador del cambio es la reforma educativa y las decisiones normativas y legales que dieron origen al reconocimiento del INEE como un OCA, la creación del SNEE y el diseño de la PNEE. Si bien no hay un diagnóstico explícito que acompañe el cambio “madre” en torno a la evaluación, es decir, que justifique el por qué de la centralidad que se le otorga, se podría inferir que se trató de una decisión política que recupera el sentido original del INEE en 2002 y arrastra una reflexión de años atrás que tiene que ver con cuidar la rigurosidad técnica y metodológica que exigen los procesos de evaluación, además de mantener la imparcialidad de la información y conocimiento que se produce.

Desde la perspectiva de los OCA como parte de una tendencia internacional en el tema de las reformas de la administración pública (Dussauge, 2016), éstos representan un signo de modernidad y cambio en busca de garantizar un saber experto, en este caso en torno a la evaluación y todo lo que ello trae de suyo y, que ese saber quede “blindado de usos del poder”. Así, se asume que la importancia estratégica que adquiriera la evaluación con la reforma educativa responde a la necesidad de brindarle al proceso decisional mayores certezas al sustentarlo en un proceso científico-técnico de generación de información y conocimiento sobre un conjunto de problemas y/o situaciones que obstaculizan el mejoramiento educativo.

De lo anterior, se puede inferir que el INEE como un OCA juega un rol estratégico que no solamente tiene que ver con su estatus jurídico si no con el papel que toma en el marco de la modernización de la administración pública. Si bien desde una perspectiva jurídica la autonomía del INEE no tiene mayores resistencias aún cuando no exista diagnóstico y/o definición del problema que da origen a esa decisión, no sucede lo mismo cuando el INEE comienza operar y a participar en el proceso decisional de las políticas de evaluación y de educación, pues es ahí donde los OCA se ven más como un problema que como una solución porque en la realidad se distorsiona el sentido original del reconocimiento de la autonomía a una institución (Dussauge, 2016); de aquí la relevancia de destacar en el caso del INEE cuáles son las ventajas de su autonomía y qué favorece en la resolución de problemas educativos, en pocas palabras, cuáles son sus aportes para el mejoramiento educativo en el mediano y largo plazo

Bajo esta línea de argumentación se asume que la evaluación como política pública exige un diseño de instrumentación que se inclina por la coordinación de políticas en busca de que prevalezca la generación de acuerdos y consensos sobre las resistencias y el conflicto. A pesar de lo anterior, una constante son las dificultades para que la PNEE llegue a los espacios de las escuelas, lo cual exige hacer visible qué explican las dificultades para contar con una colaboración más efectiva por parte de la SEP.

Una ruta argumentativa productiva es la de identificar qué rasgos asume y observa la relación INEE-SEP, desde lo que hoy se han denominado en México organismos constitucionalmente autónomos y en otras latitudes organismos no mayoritarios o agencias regulatorias independientes (Dussauge, 2016). Es así que a continuación se sintetiza, desde esta perspectiva los rasgos que observa la relación INEE-SEP, a fin de visualizar elementos que abonen en el avance de la coordinación de políticas.

La singularidad de la relación INEE-SEP se destaca por los siguientes rasgos:

- El reconocimiento del INEE como un OCA de forma inmediata cambió la relación con el conjunto de actores que constituyen el SEN, en particular con la SEP. La autoridad político-administrativa y científico técnica quedó bajo el INEE. En este sentido hubo una redistribución de responsabilidades técnicas y políticas que da lugar a una relación de interdependencia para responder al mejoramiento educativo. Esto ha generado una tensión permanente que se ha buscado superar a través de la construcción de una coordinación de políticas a modo de gobernanza, ya que el propósito del la PNEE es señalar las líneas de acción que en materia de evaluación atenderán los actores del SEN en la educación obligatoria en el marco del SNEE para fortalecer el papel del Estado como garante del derecho a una educación de calidad con equidad (PNEE, 2016:13).
- El comienzo de la construcción de una nueva relación INEE-SEP en la cual convergen dos lógicas en varios sentidos: a) la de la investigación evaluativa que busca “iluminar la toma de decisiones” en palabras de Carol Weiss (1978) y la propia de la toma de decisiones orientada por las pautas de la NGP; b) desde el INEE el sentido del cambio tiene que ver con qué información y conocimiento hay que producir para identificar el origen de los problemas educativos y su tamaño (brechas), mientras que desde la SEP el cambio guarda relación con cuáles son los elementos que inciden positiva y negativamente en el mejoramiento educativo, de aquí la relevancia de las Siete Prioridades como la agenda del cambio desde la SEP. Así como la necesidad de construir los puentes normativos y operativos que permitan hacer de la evaluación un instrumento efectivo para el mejoramiento educativo.

- La interacción INEE-SEP a través de mecanismos formales en busca de una gestión de la evaluación a modo de gobernanza, en donde lo que prevalece sí es el diálogo y la cooperación en el discurso, se diferencia de la etapa de instrumentación de la PNEE a través de los PEEME, donde lo que prevalece es la tensión e incluso la resistencia. Parte de esto último es la alternativa de las figuras de *enlaces estatales* a fin de avanzar en la instrumentación de estos programas en los sistemas educativos estatales. Si bien dichas figuras son motivo de las reglas establecidas por el Comité INEE-SEP, no hay que perder de vista que existe el riesgo de que estas figuras adopten otros roles a falta de la institucionalización correspondiente, lo cual en el corto plazo puede entorpecer el proceso de implementación.
- La interacción INEE-SEP también pasa por temas de financiamiento. Si bien se ha logrado y es un punto a favor del INEE el diseño de los PEEME, su instrumentación está en función de que la SEP aporte el financiamiento correspondiente. Esto representa un desafío de corto plazo.

A propósito de valorar los avances en la construcción de esta nueva relación INEE-SEP, es preciso recordar que el proceso de formulación<sup>6</sup> del SNEE y la PNEE contempla tres ámbitos de intervención para responder a los objetivos que se han planteado (ver figura 1): el primero, corresponde a la esfera nacional donde convergen INEE-SEP en las instancias formales de colegialidad (Conferencia, Diálogos, Comité INEE-SEP); el segundo se refiere al tránsito de lo nacional a las Entidades Federativas, donde concurren el INEE a través de la UNPE y la DGSNEE y la CDINEE (Coordinación de Direcciones del INEE en las Entidades Federativas), y las AEE, cada instancias con responsabilidades y exigencias propias de acuerdo al entramado normativo; y, el tercero, se ubica en el espacio de la SEP, cuya tarea en este proceso radica en *participar (colaborar)* para asegurar que la PNEE llegue a las escuelas a través del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), pero bajo la autoridad del INEE. Esto último es producto de que en la Ley General de Educación en su artículo 12 fracción XII dedicado a normar las atribuciones de la autoridad educativa federal (SEP) señala que “debe realizar la planeación y programación globales del sistema

---

<sup>6</sup> El proceso de formulación es otra expresión para hacer referencia a las partes del ciclo de las políticas: definición del problema, agenda, diseño, implementación.

educativo nacional atendiendo directrices emitidas por el INEE y participar en las tareas de evaluación de su competencia de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita dicho organismo”

En su conjunto esta singularidad en la relación INEE-SEP, si bien ha jugado a favor en la etapa de diseño que se puede denominar la *convergencia regulada*, no se puede decir lo mismo en su etapa de implementación, que se puede llamar la *convergencia desarticulada*.

Figura 1: Los Ámbitos de Intervención de la PNEE



Es así como la singularidad de la relación INEE-SEP se ha traducido en aciertos palpables en el diseño de la PNEE y de los PEEME con la presencia de tensiones. Esta ruta de cambio no es ajena especialmente cuando se trata de instalar un cambio no incremental como lo es retirarle a la SEP la atribución de la evaluación del Sistema Educativo Nacional.

## 2. La coordinación de políticas como el mecanismo del cambio: aciertos y tensiones

Como parte de los aciertos de esta ruta de cambio, aquí se aborda la construcción de la coordinación de políticas y los mecanismos que destacan en este proceso, a propósito de identificar cuáles son los alcances en términos de cambio de este proceso y por consiguiente cuáles serían algunos de los asuntos de la agenda futura para avanzar en la consolidación de las políticas a favor del mejoramiento educativo, tema del apartado tres.

La estrategia decisional de impulsar la coordinación de políticas tiene por objeto “la transformación intencional de uno o más elementos del proceso decisional, a fin de determinar una configuración favorable a que se asuma una elección no incremental (Dente y Subirats, 2014:1993); justo el reto desde el INEE es lograr instalar un cambio no incremental como se detalla más arriba a través de una coordinación de políticas que no ponga en riesgo el sentido original de los cambios constitucionales decididos.

La pregunta que orienta esta parte es qué distingue al proceso de construcción de la coordinación de políticas. La respuesta general es: un proceso de acuerdos cuyos resultados son palpables en el diseño del SNEE y de la PNEE pero sin garantizar su instrumentación en los espacios de las escuelas derivado de tres aspectos centrales: a) primero, hay aspectos no resueltos que generan tensiones y rupturas en el flujo que comprende los tres ámbitos de intervención de la PNEE (ver figura 1); b) si bien el INEE y la SEP comparten un objetivo común, parte de lógicas de cambio distintas; y, c) quien coordina la PNEE no tiene atribuciones para incidir en los espacios de las escuelas, lo cual puede verse como un aspecto a considerar en la agenda futura del cambio.

## **2.1 La Gobernanza en la PNEE**

Hay que recordar que la evaluación en modo gobernanza no se ciñe sólo a un enfoque efficientista y legal, sino que se aboca al cumplimiento de tres funciones primordiales no excluyentes: la rendición de cuentas, el uso de los resultados de la evaluación para la mejora de la acción pública y la prospectiva con el fin de contar con información basada en evidencia que contribuya a anticipar escenarios futuros, así como su cabal planeación.

La construcción del diseño de la PNEE tuvo el acierto de realizarse, desde sus inicios, en modo gobernanza al construirse con base en el diálogo, el consenso y la colaboración de las autoridades educativas federal y estatales, en coordinación con el INEE. Para ello se crearon cuatro espacios públicos de diálogo y difusión: la Conferencia del SNEE, los Diálogos para la Construcción de la PNEE, la Gaceta de la PNEE y, de forma más reciente el Comité INEE-SEP.

*La Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa*, que reúne de manera presencial, en dos sesiones ordinarias a lo largo del año, a los titulares de las secretarías de educación u organismos equivalentes de las entidades federativas atendiendo a criterios de representación regional, así como a los Consejeros de la Junta de Gobierno del INEE, para conocer y dialogar sobre las tareas que realiza el Instituto en torno a la evaluación educativa.

*La Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa*, que es el órgano de difusión del SNEE. Es un espacio editorial cuatrimestral para reflexionar y analizar los alcances y retos en materia de evaluación educativa que comparten, de puño y letra, los líderes educativos del país. Refleja la complejidad que implica enfrentar los desafíos educativos nacionales mediante una cultura de la evaluación por la mejora de la calidad educativa.

*Los Diálogos para la Construcción de la Política Nacional de Evaluación de la Educación*, que a partir de 2014 se concibieron como espacios de conversación cercana y de alto nivel entre los integrantes de la Junta de Gobierno del INEE y las autoridades educativas en torno a la implementación de la Reforma Educativa y los desafíos que enfrenta la evaluación del SEN. Su objetivo ha sido contribuir explícitamente a la construcción articulada de una agenda común de la PNEE. (PNEE 2016:40)

*El Comité INEE-SEP para la puesta en marcha de los PEEME*. Este Comité, cuya primera reunión tuvo lugar el 7 de diciembre de 2015, se creó expresamente a fin de construir un proceso de transformación ordenado y “regulado”, como una forma de salvar las ambigüedades normativas. Su “propósito es asesorar técnicamente a los enlaces estatales en el desarrollo de los PEEME”. Para su operación, se diseñaron las “Reglas para la organización y funcionamiento del Comité INEE-SEP para el desarrollo de los PEEME”. En estas reglas se especifican las figuras participantes y sus roles; la coordinación del Comité es responsabilidad del Titular de la UNPE y la Secretaría Técnica del mismo quedó a cargo de la Titular de la Dirección General para la Coordinación Nacional de la Evaluación Educativa.

Con base en estas cuatro instancias de diálogo y coordinación se ha logrado la construcción de una agenda común consensuada que permitió enfocarse en cuatro aspectos para el diseño e instrumentación de la PNEE: 1) el análisis y diálogo abierto con los actores del SNEE sobre la pertinencia de incorporar el enfoque del derecho a la educación de calidad como el marco de referencia de la PNEE; 2) la definición de los ejes de la PNEE; 3) el establecimiento de los ámbitos de trabajo y tareas a desarrollar por parte de cada una de las autoridades que conforman el SNEE a partir del análisis jurídico de las atribuciones y competencias de los actores involucrados en la evaluación educativa (PNEE 2016:41); y, 4) el establecimiento de pautas para detonar el proceso de implementación de la PNEE a partir del diseño de los PEEME.

El acuerdo conjunto de estos cuatro aspectos medulares ha sido lo que ha contribuido a un proceso decisional ordenado y gradual a favor de la puesta en marcha de la PNEE. La importancia de haber sido definidos en gobernanza le otorga al diseño de esta política, no sólo el valor de la legitimidad sino más importante, el de la corresponsabilidad para su implementación al definir no sólo el qué hay que hacer, sino también quién lo tiene que hacer con base en el análisis jurídico de las atribuciones y competencias de los actores responsables pero también con base en los acuerdos tomados en el marco del Comité INEE-SEP.

## **2.2 La PNEE: el origen de la agenda de la coordinación de políticas**

De acuerdo al Documento Rector, la PNEE está constituida por siete ejes rectores. Como se abordó en el primer entregable cada uno de estos ejes responde a un diagnóstico particular que se busca revertir a través de dos objetivos. En general, el primero tiene que ver con el contenido sustantivo del eje en tanto que el segundo se focaliza en la instrumentación del primero. Para hacer posible esto último, en gran parte de los ejes se exige de la colaboración y/o cooperación de otros actores, en particular de la SEP y en otros casos se precisa de decisiones y acciones que favorezcan los resultados que se busca, es por ello que en las primeras tres columnas de la tabla donde se sistematiza el contenido de los 7 Ejes están dedicadas a sus contenidos e instrumentación en tanto que la última recoge y llama la

atención son aspectos pendientes por hacer y/o atender con la idea de articularlos a los cinco fines del SNEE.

**Tabla 1: Los Ejes Rectores de la PNEE y la Coordinación de Políticas**

<b>Eje Rector</b>	<b>Objetivo (1)</b>	<b>Coordinación de PPs (INEE-SEP (Objetivo 2))</b>	<b>Agenda de Asuntos por Resolver</b>
<b>E1:</b> Desarrollo de evaluaciones de los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN)	Evaluar los componentes, procesos y resultados del SEN para generar información y conocimiento orientados hacia la mejora de la calidad y la equidad de la educación obligatoria.	Desarrollar las evaluaciones concurrentes o complementarias a las que lleva a cabo el INEE, a fin de fortalecer la mejora educativa y la evaluación interna en las escuelas y las zonas escolares.	La integración vertical de los distintos niveles de evaluación (SEN, las políticas, las escuelas, los docentes, los alumnos), a propósito de revertir la fragmentación que se registra. Se sugiere centrar la mirada en los aprendizajes. Se recomienda definir desde el marco legal de todas las instituciones responsables que integran el SNEE, un concepto consensuado y unánime de educación de calidad (Entregable 1).
<b>E2:</b> Regulación de los procesos de evaluación	Regular los procesos de evaluación que desarrollen las autoridades educativas con la finalidad de garantizar pertinencia, transparencia, calidad técnica y justicia, así como supervisar su adecuado cumplimiento.	Apoyar los procesos de evaluación que se desarrollen en cada entidad federativa, zonas escolares y escuelas aportando normas y criterios técnicos para su diseño, desarrollo y uso, y la interpretación de resultados.	Cómo atender a la demanda de evaluaciones sin que pierda sentido y rumbo. Recuperar un mapa de evaluaciones que ya hayan probado resultados. Para esto es indispensable la colaboración entre las AEE y el INEE., incluso, antes de comenzar a atender demandas específicas.
<b>E3:</b> Desarrollo de sistemas de información e indicadores clave de calidad y equidad educativa	Desarrollar articuladamente sistemas de información que favorezcan la toma de decisiones y la gestión integral de la mejora educativa en distintos niveles de agregación institucional y geográfica desde los centros y zonas escolares, entidades federativas y regiones hasta el ámbito nacional.	Promover el desarrollo de estadísticas e indicadores educativos clave que permitan dar cuenta del desempeño global del SEN y de los avances en la calidad y la equidad educativas en los ámbitos nacional, local y de zonas escolares y escuelas.	Se requiere una estrecha articulación y coordinación entre las autoridades educativas federales, estatales y el INEE, con el fin de evitar el aislamiento y fragmentación de la información contenida en el SIRE y SIGED.

Eje Rector	Objetivo (1)	Coordinación de PPs (INEE-SEP (Objetivo 2))	Agenda de Asuntos por Resolver
E4:Difusión y uso de los resultados de la evaluación	Difundir los resultados de las evaluaciones, promover su uso y fomentar una cultura de la evaluación con la finalidad de que los distintos actores educativos tomen decisiones de mejora en diversos contextos, actividades y escalas de actuación social e institucional.	Fortalecer la difusión y el uso de los resultados de las evaluaciones en el marco del SATE para hacer más eficaces los procesos de mejora educativa en las escuelas y zonas escolares.	Necesariamente se requiere de la coordinación INEE-SEP, a partir de los PEEME con la idea de que éstos orienten o sirvan de referencia para realizar la Ruta de Mejora. Para esto hay que crear una ruta específica de coordinación. Y antes implementar el SATE a nivel nacional.
<b>E5:</b> Emisión y ejecución de directrices para la mejora educativa	Emitir directrices relevantes que contribuyan a la toma de decisiones de política educativa tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad.	Diseñar, desarrollar y operar mecanismos en coordinación con las autoridades educativas, para argumentar, socializar y comunicar las directrices para la mejora educativa (PNEE, 2016:81)	Establecer la ruta que permita el diálogo INEE-SEP en torno a las directrices, sin perder de vista que la fuerza de las directrices radica no sólo en la calidad de los resultados de las evaluaciones e investigaciones de las que se deriven, sino también en la capacidad de generar participación y acuerdos sobre su construcción, relevancia, pertinencia y viabilidad" (PNEE, 2016:81).
<i>E6:Coordinación institucional entre el INEE y las autoridades educativas</i>	Crear un amplio espacio de acción pública en materia de evaluación educativa que permita cumplir con los objetivos y metas de la PNEE mediante la coordinación del SNEE y el desarrollo de las tareas conjuntas de evaluación y mejora entre las autoridades que lo constituyen.	Definir conjuntamente con las autoridades educativas los proyectos y acciones de evaluación buscando que éstos repercutan en las escuelas y las zonas escolares. (PNEE, 2016:86)	Revisar los incentivos que existen para la coordinación INEE-SEP: qué resulta atractivo para el INEE y qué para la SEP, más allá del diseño normativo, a propósito de que los resultados de la evaluación contribuyan de forma efectiva a los procesos decisionales que tienen lugar en el marco de la gestión escolar. Se sugiere pensar en la posibilidad de concentrarse en evaluaciones directamente relacionadas con los procesos de enseñanza-aprendizaje.
<b>E7:</b> Fortalecimiento de capacidades institucionales	Apoyar el cumplimiento de los objetivos y metas de la PNEE en cada uno de sus ejes de política de evaluación mediante el desarrollo de programas de formación de recursos humanos de alto nivel, de investigación, de asesoría	Colaborar con las autoridades educativas en la construcción de redes de IES nacionales, estatales y organismos especializados que coadyuven en la formación de capacidades de todos los actores educativos locales y escolares.	El desafío está en que la colegialidad (Conferencia, Diálogos, Comité INEE-SEP) pase de los acuerdos y consensos en torno al diseño, a los acuerdos para la implementación bajo la coordinación de políticas.

	técnica y del fortalecimiento de capacidades institucionales en los ámbitos nacional y local.	(PNEE, 2016:92)	
--	---	-----------------	--

### 3. La agenda futura de cambio: una coordinación para la mejora educativa

El contenido de esta agenda constituye la propuesta en términos de diseño que busca hacer de la coordinación de políticas un mecanismo más efectivo a propósito de que la PNEE cumpla con su cometido: garantizar la mejora educativa para todos a través de la adopción y uso de los resultados de evaluación. La agenda está organizada por rubros a propósito de abonar a los cinco fines del SNEE: el primero, está orientado a impulsar una visión que favorezca la integración de la estrategia nacional de evaluación a favor de la mejora educativa; el segundo, se focaliza en mirar la pertinencia y efectividad del diseño organizacional del INEE con énfasis en la UNPE a fin de revisarla a la luz del rol que juega la coordinación de políticas en el proceso de transformación de más largo plazo; y, el tercero, se centra en buscar una colaboración más efectiva por parte de la SEP.

Hacia una visión estratégica de la evaluación como una política transversal:

- El diseño de la PNEE no refleja una arquitectura que dé cuenta de una estrategia vertical de la evaluación, es decir, cuáles son los aportes de los distintos niveles de las evaluaciones para el mejoramiento educativo, a fin de visualizar la convergencia de los aportes de las distintas evaluaciones. Esto es, cómo se conectan las evaluaciones del SEN y cuáles el criterio que las articula.
- El diseño de la PNEE da lugar a una dispersión de evaluaciones con lo cual se pierde el sentido estratégico de la evaluación. No hay que confundir lo que requiere el usuario con lo que se requiere saber para tomar las mejores decisiones, es decir, el criterio es qué impacta más en el mejoramiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje y las respuestas a estas preguntas cambian en función de los contextos (no en todas las escuelas, zonas escolares los NO aprendizajes tienen las mismas explicaciones). Frente a ello, se sugiere pensar en un diseño estratégico en donde *uno de los principales propósitos en común sea el mejoramiento educativo en términos del proceso de enseñanza-aprendizaje*. Esto es, qué tipo de información requieren saber las AE federales, las AEE, el SATE, las escuelas, los directivos y

los docentes para revertir las fallas de dicho proceso. Aquí la fuente primordial son los PEEME y los PROEME, de aquí la relevancia de cuidar técnica y metodológicamente su hechura.

- Es preciso no asumir que la Política de Evaluación es lo mismo que la evaluación como herramienta de las políticas educativas. La PNEE aún y cuando no parta de una exacta definición del problema, sí tiene claros sus objetivos: mejorar los procesos decisionales, es decir, incrementar sus posibilidades de efectividad si considera la información y conocimiento suficiente sobre los problemas educativos en los que hay que intervenir con políticas para solucionarlos, erradicarlos o mitigarlos. En cambio, la evaluación como herramienta de las políticas se refiere a qué se evalúa y lo más importante es que la evaluación responda a las exigencias de validez y confiabilidad y que de cuenta de problemas que obstaculizan los aprendizajes.
- Trabajar en la definición de calidad y mejoramiento educativo. Como se señaló en el E1: “Se recomienda definir desde el marco legal de todas las instituciones responsables que integran el SNEE, un concepto consensuado y unánime de educación de calidad”.

Hacia un diseño organizacional que favorezca la articulación y la cooperación en torno al desarrollo y consolidación del SNEE y de la PNEE:

- Repensar la pertinencia de que la PNEE, si bien es responsabilidad del INEE y ésta recae en la UNPE, pareciera que la PNEE es responsabilidad de una Unidad Administrativa y no del INEE como institución responsable de la evaluación.
- Revisar cuál es la Unidad Administrativa que favorece la articulación y cooperación intraorganizacional en torno a la atribución estratégica que recae en el INEE y en todo caso soporta en esta tarea a la Junta de Gobierno.

## Hacia una colaboración más efectiva INEE-SEP:

- Tenemos que si bien se registra una coordinación de políticas construida a modo de gobernanza, ello no ha sido suficiente para que la PNEE tenga una respuesta positiva desde la SEP; es decir, hay dos acuerdos secretariales, el 712 referido al SATE y el 717 relativo a la autonomía de gestión escolar, lo cual se asume favorece los usos de los resultados de las evaluaciones para la mejora educativa, aunque ello no garantiza que así suceda. La ruta de salida a esta tensión exige revisar cuáles son los incentivos para que la SEP coopere con la PNEE y si éstos son suficientes.
- En la línea de la tensión anterior, habría que revisar el proceso de implementación de los PEEME en el sentido de que si bien la normatividad tiene alcances limitados (Reglas para la organización y funcionamiento del Comité INEE-SEP) para favorecer el vínculo formal UNPE-AEE, y en su lugar se ha buscado salvar esta situación mediante la figura de “enlaces estatales”, se augura que ello tendrá una efectividad de corto plazo dado que al no existir incentivos formales para la cooperación, el proceso se fragmentará al haber un cambio en la titularidad de la UNPE. Lo que sigue es repensar los términos de la coordinación entre la UNPE y la Coordinación de las Direcciones del INEE en las Entidades Federativas, a fin de allanar el ámbito de intervención de la PNEE en las Entidades Federativas
- Para responder al alcance limitado de la convergencia INEE-SEP, en el sentido de que el Instituto es el responsable de la PNEE en tanto que la SEP es responsable del proceso de enseñanza-aprendizaje, habría que revisar qué obstaculiza la cooperación: el reconocimiento del INEE como un OCA o la resistencia por parte de la SEP a ese diseño de coordinación de políticas.

Para finalizar, a continuación se sintetiza la agenda por atender en el corto y mediano plazos en función de los cinco fines del SNEE; dicha agenda se focaliza en la estrategia decisional: la coordinación de políticas.

**Tabla 2: La Agenda Futura del Cambio y los Cinco Fines del SNEE**

<b>Fines del SNEE</b>	<b>Agenda de la Coordinación de Políticas</b>
1. Establecer la efectiva coordinación de las autoridades educativas que lo integran y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se constituyan	1. La coordinación de políticas debiera reafirmar el carácter estratégico de la evaluación (cómo impactar más y mejor el mejoramiento educativo), para lo cual resulta indispensable construir y consensuar la definición de mejoramiento y construir un mapa de evaluaciones existentes a manera de corte de caja. 2. La coordinación de políticas debiera orientar sus esfuerzos a visualizar la integración vertical de la estrategia nacional de evaluación con la ayuda del mapa de las evaluaciones.
2. Formular políticas integrales, sistemáticas y continuas, así como programas y estrategias en materia de evaluación educativa	3. Hacer visibles las bondades de los PEEME y PROEME como instrumento que orienta la intervención para la mejora educativa. 4. Revisar los PEEME y PROEME después de su implementación 2017, a propósito de ajustar su diseño, valorar la pertinencia de la información que procesa, revisar el papel que se le otorga a la gestión estatal en el cambio y valorar el uso de los PEEME para la toma de decisiones.
3. Promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan las autoridades educativas (AE) con las directrices que el Instituto emita con base en los resultados de las evaluaciones	5. La coordinación de políticas a partir de una visión estratégica (qué se quiere resolver, mitigar, erradicar), vincular los PEEME con el diseño de las directrices.
4. Analizar, sistematizar, administrar y difundir información que contribuya a evaluar los componentes , procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN)	6. Recuperar el mapa de las evaluaciones y mostrar su utilidad en la práctica, con la idea de mostrar qué aportan los resultados de las evaluaciones (el antes y después de los usos de la evaluación).
5. Verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del SEN.	7. La coordinación de políticas debiera primero conciliar los distintos sistemas de información existentes (SIGED, SIRE, SIE, INDISEP) y después elegir el mejor instrumento para la verificación del cumplimiento de objetivos.
Elaboración Propia.	

## **Bibliografía**

Aguilar, Luis F. (1992). **La hechura de las políticas**. México: Porrúa.

Bardach, Eugene (1977). *The implementation Game: What happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, MA: MIT Press.

Capano, Giliberto and Michael Howlett (ed.) (2009). “The Determinants of Policy Change:Theoretical Challenges, in *Journal of Comparative Policy Analysis:Research and Practice*, vol. 11, number 1, Special Issue, march.

Del Castillo, Gloria (2016). *Mapa de Políticas como Herramienta para el análisis de políticas*. Documento de Trabajo en el marco de la Especialidad en Política y Gestión de la Evaluación Educativa. México: Flacso.

Del Castillo, Gloria (2015a). “Policy Change in Mexican Basic Education: Politics-Policy Tension. A Policy Study Approach” en *International Conference on Public Policy*, Milan, Italy, 2nd July 2015. Disponible en: <http://www.icpublicpolicy.org/conference/file/reponse/1433949936.pdf>

Del Castillo, Gloria (2015b). “La Reforma: asuntos clave de políticas educativas en una agenda de riesgo”. Disponible en: <http://educacion.nexos.com.mx/?p=101>

Del Castillo, Gloria (2014). “Una perspectiva analítica de política pública para el análisis de problemas públicos complejos”. Conferencia en el IV Congreso Nacional de Ciencias Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, marzo.

Dery, David (1990). **Data and Policy Change. The Fragility of Data in the Policy Context**. USA: Springer-Science+Business.

Dussauge, Mauricio (2016). Organismos Constitucionales Autónomos y Reforma Administrativa en México. Disponible en: [https://www.researchgate.net/profile/Mauricio\\_Dussauge/publications](https://www.researchgate.net/profile/Mauricio_Dussauge/publications)

INEE (2016). **El SNEE y la Política Nacional de Evaluación de la Educación. Avances y perspectivas**. México: INEE.

Lasswell, Harold (1971). **A Pre-View of Policy Sciences**. EUA: American Elsevier.

Lindblom, Charles (1979 1992). “Todavía tratando de ‘salir del paso’”, en **La hechura de las políticas**. Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), Mexico: Porrúa. pp. 227-254

Majone, Giandomenico (1989). **Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process**. USA: Yale University Press.

Mintrom, Michael y Phillipa Norman (2009). “Policy Entrepreneurship and Policy Change”, en **The Policy Studies Journal**, vol. 37, Issue 4. 649-667.

Molina, C.G. y Licha, I. (2005). **Coordinación de la política social: criterios para avanzar**. Washington: INDES/BID.

Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1973 1984). **Implementation. How Great Expectation in Washington Are Dashed in Okland**. Berkeley, CA: University of California Press.

Sabatier, Paul (2007). **Theories of the Policy Process**. EUA:Westview.

Weiss, Carol (1977).”Research for Policy Sake: The Enlightenment Function of Social Research”, en **Policy Analysis**, vol. 3, number. 4. pp. 531-545