

Modelo de Emisión de Directrices para la Mejora Educativa

México, D.F.

12 de febrero de 2015

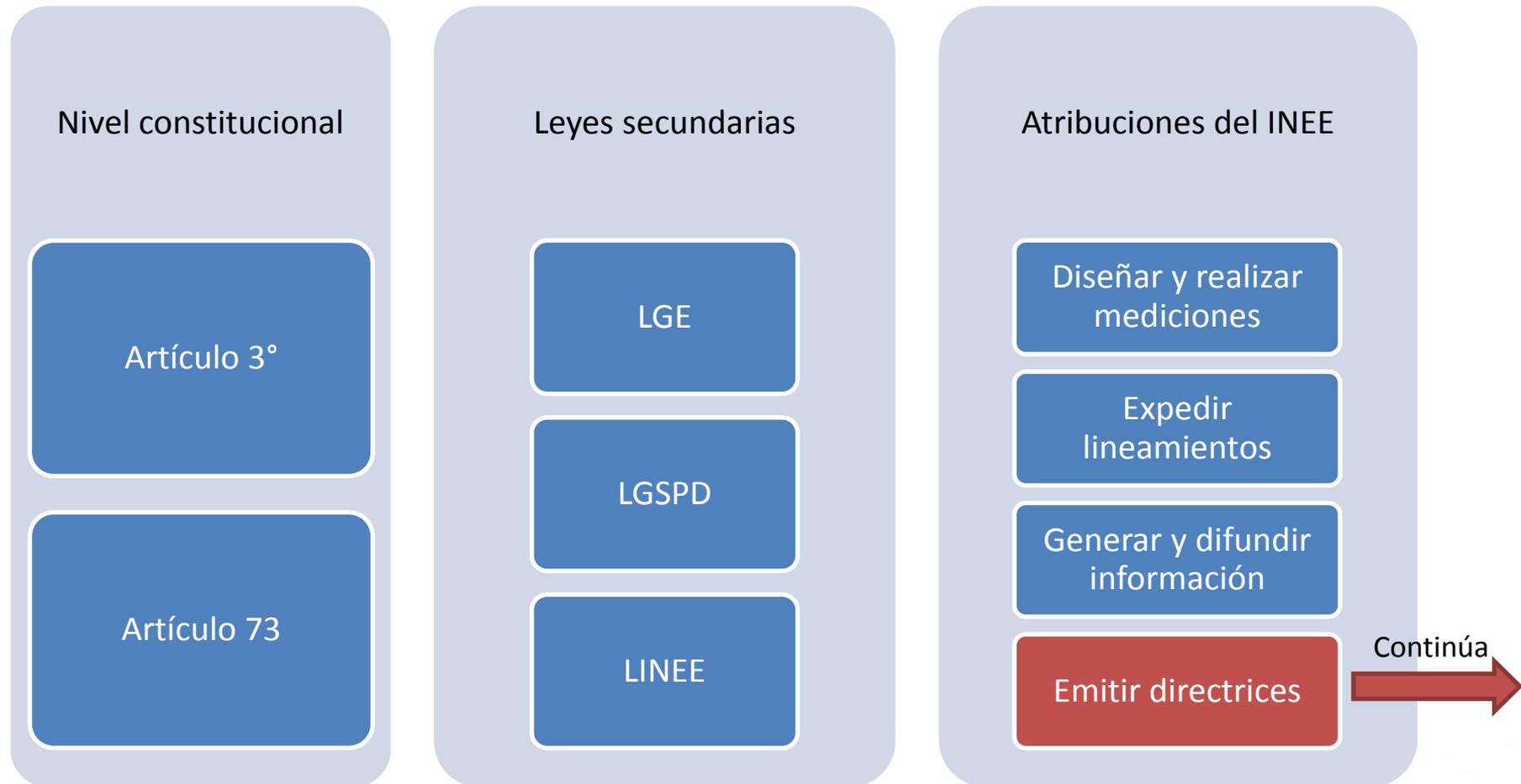


Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación

México

Marco legal

Reforma educativa de 2013



Mejora educativa

El INEE emitirá **directrices** relevantes, tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad (Artículo 47 de la Ley del INEE).

Las directrices serán hechas del conocimiento de las Autoridades Educativas (Artículo 50 de la Ley del INEE).

Las directrices generadas por el Instituto deberán ser respondidas por la autoridad en un plazo no mayor a 60 días naturales (Artículo 51 de la Ley del INEE)

En el marco del SNEE, las Autoridades Educativas deberán promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan con las directrices que, con base en los resultados de la evaluación, emita el Instituto (Artículo 15, fracción I de la Ley del INEE).

Referentes conceptuales (Sector Educativo)

— **Movimiento de la eficacia escolar**

Diversos factores de escuela, aula, estudiantes y familia asociados a la mejora de la eficacia escolar (equidad y calidad de la educación).

— **Recomendaciones de política educativa**

Estudios, investigaciones y evaluaciones en el ámbito institucional, local, nacional o regional realizado por personas, equipos de investigación y organismos nacionales e internacionales.

— **Estudios y acciones de aseguramiento de la calidad (Quality Assurance)**

Sistemas de estándares e indicadores de evaluación institucional para la mejora de la gestión y la calidad educativa.

Referentes Conceptuales (Otros Sectores)

— Política Basada en Evidencia

Criterios que ayuden a fundamentar decisiones e intervenciones públicas a partir de la evidencia disponible derivada de la investigación, la evaluación y referentes de buenas prácticas.

— Sistemas de Normalización

Formulación y aplicación de especificaciones técnicas, aprobadas por un organismo reconocido, basadas en los resultados del conocimiento, la experiencia y el desarrollo tecnológico que hay que cumplir para mejorar un bien, producto o servicio.

— Sistemas de Evaluación Gubernamental

Aprendizajes sobre los criterios y procedimientos institucionales para promover la mejora de la gestión pública a partir de la evaluación de programas y políticas públicas, así como el funcionamiento de las instituciones y sus resultados.

Referentes Conceptuales

(La experiencia de buena práctica de Emisión de Directrices en el Sector Salud y de Seguridad)

- **SISTEMA GRADE (Grupo internacional de trabajo):** “Grading of Recommendations, Assessment, Development, and Evaluation”. En el sector salud se utiliza para elaborar guías de práctica clínica y clasificar la calidad de la evidencia y la fuerza de las recomendaciones.
- **OMS:** “Mejoramiento del uso de los datos de investigación para la formulación de directrices”. Desde el sector salud, la Organización Mundial de la Salud ha promovido estudios que le ayuden a desarrollar procesos más rigurosos que aseguren una toma de decisiones bien fundamentada con los mejores datos de investigación.
- **DOUBLE SMART (Grupo internacional con sede en Ginebra):** Desde el área de defensa de los derechos humanos, la Asociación para la Prevención de la Tortura con sede en Ginebra, Suiza, presenta el Modelo DOUBLE SMART, un esquema de análisis colectivo o individual para la revisión de recomendaciones preliminares previas a su publicación, con el fin de hacer recomendaciones lo más efectivas y útiles posible.

SISTEMA GRADE

Niveles de la calidad de la evidencia

Nivel	Definición
Alta calidad	Es muy improbable que las investigaciones adicionales modificarán la certidumbre con respecto al cálculo del efecto.
Calidad moderada	Probablemente, las investigaciones adicionales tendrán una repercusión importante en la certidumbre con respecto al cálculo del efecto, y pueden modificarlo.
Baja calidad	Muy probablemente, las investigaciones adicionales tendrán una repercusión importante en la certidumbre con respecto al cálculo del efecto, y es posible que lo modifiquen.
Muy baja calidad	Cualquier cálculo del efecto es muy dudoso.

Grados de la fuerza de las recomendaciones

Grado	Definición
Fuerte	Cuando los efectos favorables de una intervención superan claramente a los adversos, o claramente no lo superan.
Débil	Cuando los cambios son menos seguros porque la evidencia es de baja calidad o indica que los efectos favorables y adversos están muy equilibrados.

Fuente: Sistema GRADE (2009). Valoración de la calidad de la evidencia y fuerza de las recomendaciones.

Factores determinantes de la fuerza de una recomendación

Factor	Comentario
Equilibrio entre aspectos deseables y adversos	Cuanto mayor es la diferencia entre los efectos deseables e indeseables, mayor es la probabilidad de que esté justificada una recomendación fuerte.
Calidad de la evidencia	Cuanto mayor es la calidad de la evidencia, mayor es la probabilidad de que se justifique una recomendación fuerte.
Valores y preferencias	Cuanto más varían los valores y preferencias, o mayor es la incertidumbre con respecto a ellos, mayor es la probabilidad de que esté justificada una recomendación débil.
Costos (asignación de recursos)	Cuanto mayores son los costos de una intervención (es decir, mayores los recursos consumidos), menor es la probabilidad de que esté justificada una recomendación fuerte.

Fuente: Sistema GRADE (2009). Valoración de la calidad de la evidencia y fuerza de las recomendaciones.

Organización Mundial de la Salud

Un modelo para la emisión de directrices, debería plantear y detallar la siguiente ruta:

1. Establecimiento de prioridades
 2. Composición de grupos y proceso de consulta
 3. Declaración y evasión de conflictos de interés
 4. Procesos colectivos de negociación
 5. Identificación de resultados importantes
 6. Definición explícita de las preguntas y los criterios de inclusión
 7. Identificación de los datos de investigación y resultados de evaluación
 8. Especificación e integración de valores
-

Organización Mundial de la Salud (continuación)

Un modelo para la emisión de directrices, debería plantear y detallar la siguiente ruta:

9. Elaboración de criterios en materia de efectos deseables e indeseables

10. Consideración de la equidad

11. Clasificación de los datos de investigación y recomendaciones

12. Consideración de los costos

13. Estructura de informes

14. Métodos de arbitraje científico

15. Métodos planificados de difusión y ejecución

16. Evaluación de las directrices

Características de una recomendación efectiva

Modelo Double-SMART

Elemento	Comentario
Specific (Específica)	Cada recomendación deberá abordar únicamente un problema específico.
Measurable (Medibles)	Cada recomendación deberá ir acompañada de una línea base actual para su futura comparación; y de indicadores que permitan evaluar si la recomendación se ha implementado o no, y hasta qué punto.
Achievable (Alcanzable)	Toda recomendación deberá procurar ser factible en términos operativos, haciendo énfasis en lo que debe hacerse dentro de lo razonable.
Results-oriented (En función de resultados)	Las acciones sugeridas en la recomendación deberán diseñarse para producir un resultado concreto para mejorar una determinada situación.
Time-bound (Delimitada por el tiempo)	La inclusión de un cronograma realista para la puesta en práctica de una recomendación.

Características de una recomendación efectiva

Modelo Double-SMART (continuación)

Elemento	Comentario
Solution-suggestive (Enfocada en soluciones)	Proponer soluciones factibles y acciones concretas y concisas, y si fuera posible y necesario, deberán incluir los detalles técnicos pertinentes para evitar una implementación equivocada.
Mindful of prioritisation, sequencing & risks (Consciente de prioridades, secuencias y riesgos)	Centrarse en recomendaciones más urgentes, identificar recomendaciones que pueden ser más exitosas previa la implementación de otras, y analizar los posibles riesgos de la implementación en términos de un impacto negativo no deseado.
Argued (Fundamentada)	Las recomendaciones deberían basarse en evidencia y análisis objetivos de alta calidad.
Root-cause responsive (Sensible a las causas)	Identificar las causas fundamentales de cualquier problema identificado y los sistemas y procesos que necesitan instaurarse o modificarse para mitigar los factores de riesgo (y no los síntomas).
Targeted (Dirigida)	Identificar a los actores o instituciones particulares con responsabilidades para implementar la recomendación.

Fuente: APT (2008). Cómo hacer recomendaciones efectivas. Cuadernillo sobre el Monitoreo de Lugares de Detención de la APT - N° 1.

Definiciones Básicas

Directriz

1. Definición Genérica: una norma o principio que provee orientación sobre las conductas adecuadas. Se elaboran con base en evidencia que apoya la toma de decisiones informada acerca de una intervención apropiada.

2. Definición Específica: son normas técnicas, por cuanto las acciones y/o las maneras establecidas para su ejecución se consideran causalmente idóneas y eficaces para realizar los fines deseados o exigidos. Su validez se fundamenta en las conclusiones de las evaluaciones, en el conocimiento probado disponible sobre el tema en cuestión y en la historia de las decisiones del pasado que han mostrado su pertinencia y efectividad.

Las directrices plantean metas de mejora educativa, así como orientaciones o cursos de acción para lograrlas. Definen o determinan qué hacer para resolver o enfrentar un problema específico, llenar un vacío o solventar un déficit educativo particular, así como las formas o modos concretos en que las acciones requieren ser ejecutadas para conseguirlo.

PREGUNTAS CENTRALES

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

¿Qué mejorar?

- **Objetos:** planteles, libros, equipos, exámenes, recursos materiales y económicos, organización escolar, etc.
- **Sujetos:** estudiantes, docentes, padres de familia, directivos escolares, supervisores, etc.
- **Relaciones:** relaciones de enseñanza-aprendizaje, relaciones entre directivos, docentes y actores sociales, etc.
- **Procesos:** procesos educativos y procesos de gestión escolar, procesos de evaluación, métodos pedagógicos, procesos de selección, contratación y promoción de docentes y directivos, procesos de certificación de evaluadores, etc.
- **Tiempos:** jornada escolar, calendarios de evaluación, agenda escolar, calendario de supervisión escolar, etc.
- **Resultados:** equidad educativa, calidad de los desempeños y de los aprendizajes; atención al rezago educativo, etc.

3. “Modelo para la emisión de directrices”: Indicar cuáles son las pautas, momentos, aspectos a considerar, valores agregados y ruta en general para la formulación de directrices.

4. Valores agregados de una directriz

Cualquier institución, además de emitir directrices que derivan de la evidencia, tendrá que pensar en valores agregados de las mismas:

- Analizar las implicaciones y costos para la población de la aplicación de la recomendación.
- Hacer ajustes a la directriz, con el objetivo de equilibrar beneficios y costos adicionales.

Fases para la emisión de directrices

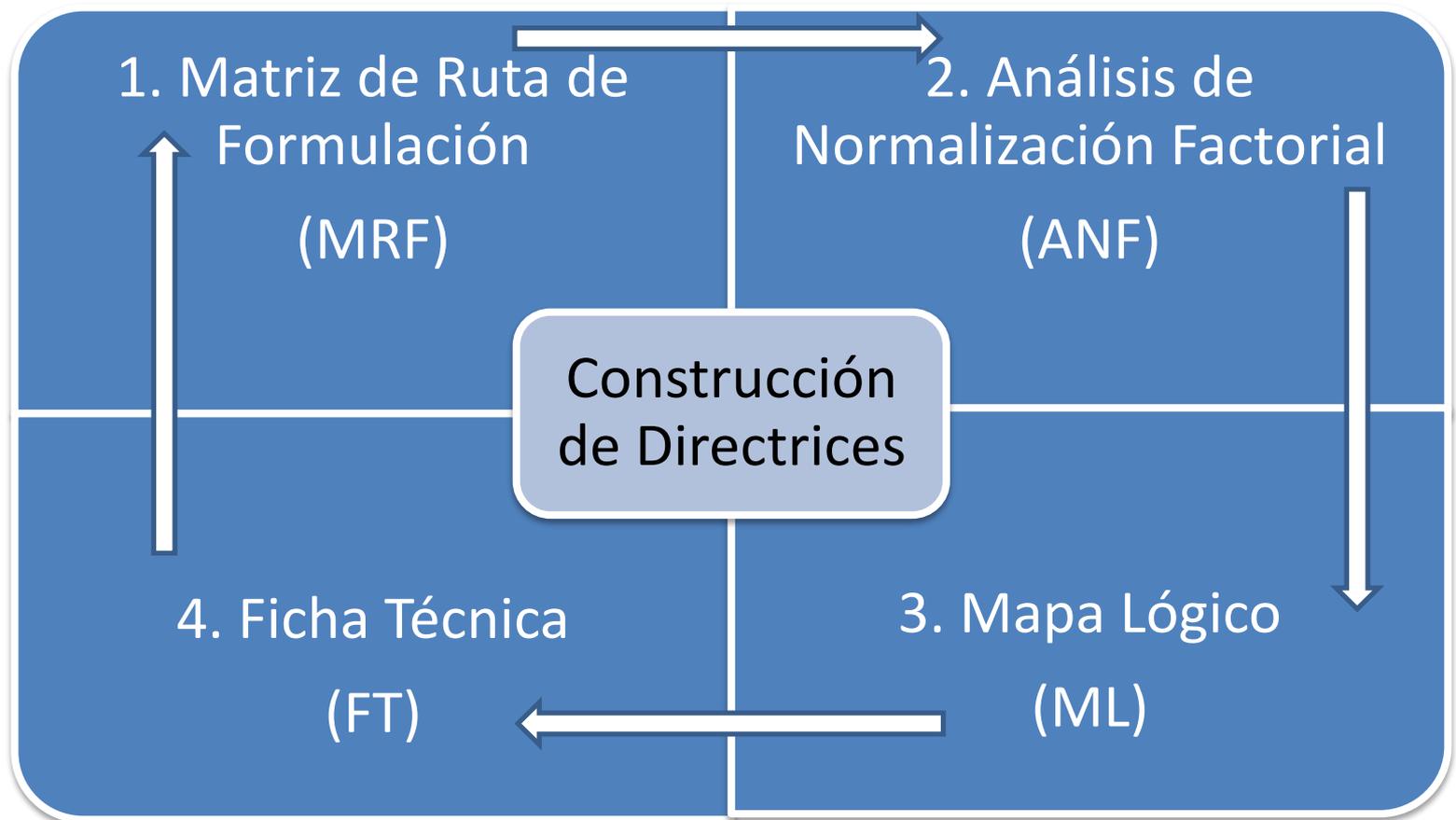


1. Construcción

Sub-fase	Definición
1.1. Definición de la agenda	Entender y valorar si la temática planteada debe reconocerse como un problema prioritario de atender y un asunto de competencia del INEE. Esta sub-fase comprende un conjunto de pasos que pueden agruparse en dos categorías: identificación y valoración de la pertinencia de su atención.
1.2. Definición del problema	Se reconoce que todo problema educativo es multidimensional en su composición y multifactorial en su causalidad. Por ello, se deben definir y clarificar los componentes, las causas, así como la magnitud del problema. Deberá considerarse la factibilidad de su atención, es decir, si es gubernamentalmente tratable.
1.3. Definición de los impactos	Indicar los impactos (cambios) educativos y/o sociales esperables y exigibles en calidad y equidad que se derivarían del alcance del logro de fines y metas planteados por la directriz.
1.4. Definición de los recursos	Establecer la disponibilidad de los recursos y su déficit: humanos, financieros, materiales, institucionales y organizacionales.
1.5. Definición de Actividades	Identificar las opciones, así como las acciones estratégicas y tácticas para resolver el problema. Cada una de estas debe ponderarse según criterios determinados a definir dependiendo de la naturaleza del problema.
1.6. Definición de resultados y metas	Explicitar los resultados esperables y exigibles, observables empíricamente y medibles. Vincular fines y metas con los recursos y actividades.

ESQUEMA OPERATIVO DE APOYO PARA LA FORMULACIÓN DE LA DIRECTRIZ

Para garantizar coherencia en la construcción de la directriz, así como para identificar vacíos de información y cuando sea el caso cubrirlos, se propone el uso de cuatro herramientas analíticas:



Herramientas analíticas del Esquema Operativo

Elaboración de Matriz de Ruta de Formulación (MRM)

Definición de las coordenadas básicas de la Directriz en la que se refleja las secuencias principales entre la identificación y enunciación del problema o problemas, su descripción inicial (déficit, brecha o vacío educativo), y el reto , desafío , norma o referente de deseabilidad, con la propuesta de meta de mejora y los medios para lograrla.

Análisis de Normalización Factorial (ANF)

Análisis y determinación del grado o nivel de diferencia o brecha entre la situación actual de los factores escolares y no escolares principales asociados al problema y un referente considerado deseable o posible de mejora. Para ello se utilizan indicadores principales y distintos criterios y métricas de valoración.

Mapa Lógico (ML)

Definición de la ruta operativa de cambio asociada a la directriz considerando los impactos deseados, el acceso y uso de recursos, el desarrollo de actividades y el logro de resultados específicos.

Ficha Técnica (FT)

Relación sistemática de especificaciones técnicas de la directriz que permite identificar claramente los rasgos básicos de la evidencia, el grado o nivel de normalización factorial asociado, los referentes de buena práctica y los rasgos de factibilidad esperada.

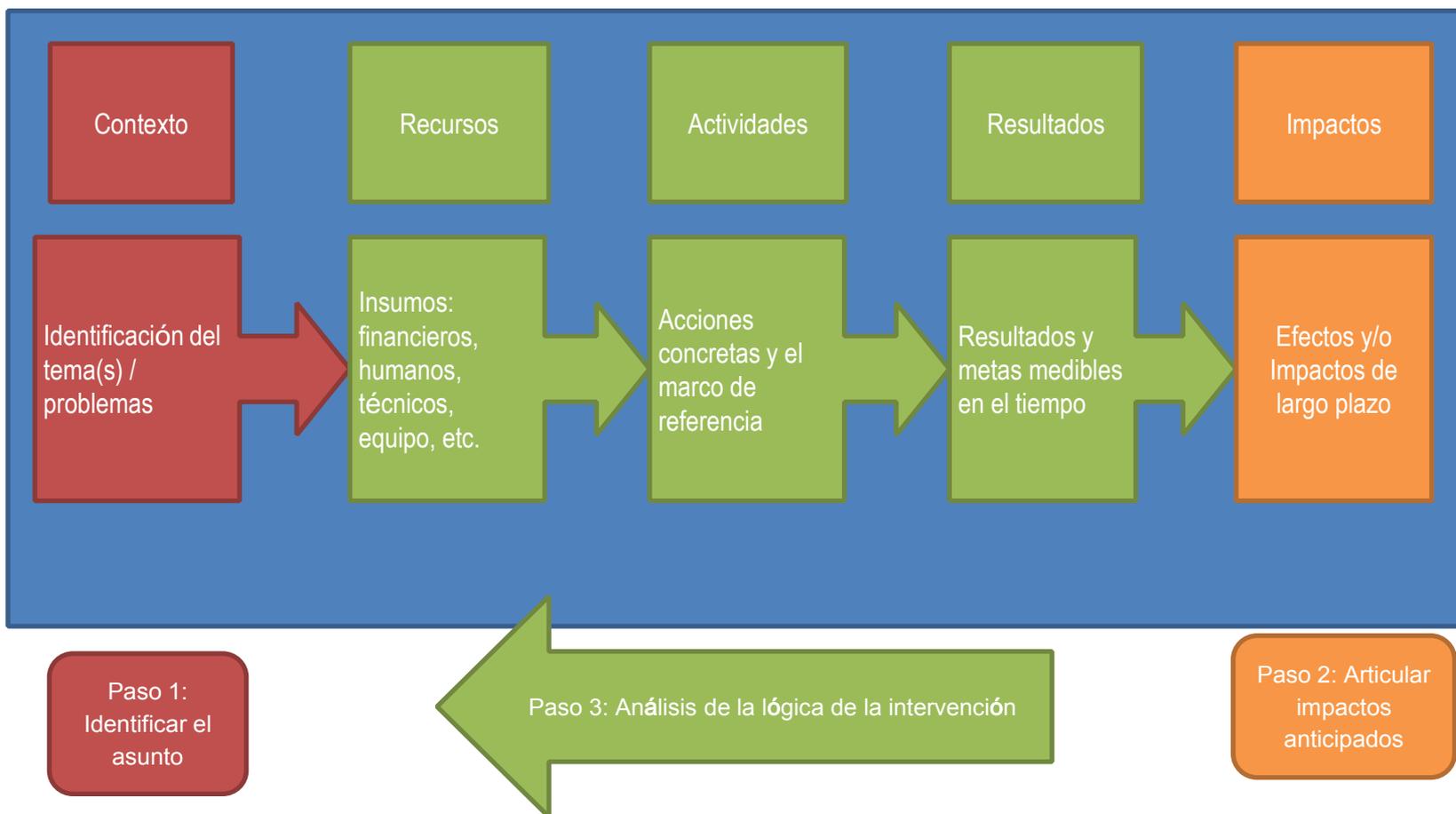
1. Elementos que integra la Matriz de Ruta de formulación

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

2. Elementos que integra la Matriz de Análisis de Normalización Factorial (Factores No escolares)

Factor	Criterios de valoración									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. Violencia			●							
2. Pobreza					●					
3. Migración			●							
4. Pueblos indígenas					●					
5. Integración familiar					●					
6. Capital cultural			●							
7. Salud		●								
8. Alimentación				●						
9. Vivienda		●								
10. Seguridad					●					

3. Componentes de un mapa lógico



El mapeo lógico es una “manera sistemática y visual de presentar los pasos claves requeridos para que un conjunto de insumos o recursos se conviertan en actividades que están diseñadas para llevar a cabo un cambio específico de cambios o resultados” (Hills, 2010:5).

El Instituto Tavistock, en Inglaterra, considera el mapa lógico, como un elemento central para que las evaluaciones logren tener impacto.

4. Elementos a tomar en cuenta para la ficha técnica (propuesta)

Elementos a considerar

1. Institución que emite la directriz
2. Enunciado formal de la directriz
3. Problema específico que atiende
4. Ámbito o línea de mejora en que se inscribe
5. Indicadores principales
6. Evidencia: resultados de evaluación, investigación y estudios principales
7. Experiencias de buenas prácticas en el nivel local, nacional e internacional
8. Valoración de la calidad de la evidencia
9. Grado o nivel de acuerdo entre expertos y actores claves.
10. Temporalidad
11. Impactos de mejora
12. Recursos
13. Actores involucrados
14. Grado de factibilidad
15. Resultados esperados
16. Riesgos

2. Validación

Consensuar las directrices generadas por el Instituto con un grupo variado de actores relevantes (primer involucrado, académicos/especialistas y autoridades educativas) seleccionados previamente que apoyen en la evaluación de su pertinencia, credibilidad , legitimidad y factibilidad. Implica:

- Validación de la corrección de la directriz (ex – ante)
- Validación de la factibilidad legal, técnica, organizacional y política
- Ajuste de la decisión a partir de las observaciones recibidas por parte de las Autoridades Educativas

3. Emisión

Esta fase involucra dos procesos:

- Decisión de la Junta de Gobierno del INEE sobre el contenido de la directriz
 - Publicación de la Directriz
-

4. Comunicación

Con fundamento en el artículo 48 de la Ley del INEE, las directrices emitidas por el instituto deberán hacerse de conocimiento público. Lo anterior exigirá:

- Comunicación (describir, explicar, justificar y defender) las directrices frente a las autoridades.
- Divulgación (describir, explicar, justificar y defender) las directrices frente a los interesados, beneficiarios (magisterio, padres de familia, comunidad local...).
- Rendición de cuentas de las referencias o bases de la directriz.
- Difusión a través de los medios más adecuados.

5. Implementación

Implica:

- Transformar los insumos en resultados que permitan lograr las metas esperadas y exigibles mediante la ejecución de procesos y acciones.
- Propuestas de seguimiento, acompañamiento, asistencia técnica y documentación.

6. Evaluación y actualización

Exigirá desarrollar mecanismos que permitan:

- Validación de la eficacia causal de la directriz (ex – post) en la realización de los fines y metas mediante procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación apropiados.
- Validación de la eficacia causal de la directriz (ex – post) en la producción de impactos mediante procesos de evaluación apropiados.
- Corrección y actualización según los resultados.
- Institucionalización según los resultados.

Restricciones

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

2. La capacidad de innovación y mejora en el sistema educativo ha sido limitado por cuatro razones principales:

- Las iniciativas de innovación y mejora vienen de arriba hacia abajo y no se empatan suficientemente con las necesidades y propuestas que se definen en la base;
- El repertorio de intervenciones y acciones de innovación tiene un carácter inercial;
- La desigualdad en la distribución de los recursos y apoyos institucionales; y
- Los esquemas de buenas prácticas, recomendaciones y herramientas de mejora disponibles no se incorporan por falta de apoyo presupuestal, organizacional y acompañamiento técnico.

3. La tendencia hacia la normalización de factores escolares y de la gestión del sistema ha sido insuficiente y fragmentada por las siguientes razones:

- Hay un sesgo hacia la estandarización de resultados sin considerar la naturaleza de los contextos, así como la pertinencia y equidad en la asignación de insumos y desarrollo de procesos;
- La definición de estándares de calidad no considera elementos de equidad y diversidad;
- Existe una asimetría en la normalización de factores, con menor peso relativo en los recursos humanos del sistema.

4. Evaluación, “normalización” y mejora no se han integrado adecuadamente en la gestión del sistema y el funcionamiento escolar. Entre otras, por las siguientes razones:

- No se ha institucionalizado en el centro de la gestión del sistema y de la escuela un modelo de evaluación que se acompañe con un sistema de mejora y de aseguramiento de la calidad y la equidad;
- Existe un distanciamiento no menor entre los procesos y resultados de la evaluación interna y externa del sistema;
- No existen procesos de normalización para atender áreas de mayor rezago y vulnerabilidad educativa.

Líneas para un Nuevo Andamiaje Institucional de las Directrices de Mejora Educativa

1. Concertación INEE-SEP para incorporar a la directrices en la agenda de gobierno y de la política educativa. Esto supone acompañar a ciertas directrices (claves, estratégicas, prioritarias...) de, al menos, tres tipos de apoyo institucional: presupuesto, asistencia técnica, así como el monitoreo, seguimiento y evaluación;
2. Incluir en el marco del SNEE y de la PNEE líneas de trabajo institucional para articular directrices con esquemas de concertación sobre presupuesto, asistencia técnica o seguimiento y evaluación en una perspectiva nacional e internacional.

3. Impulsar que las directrices permitan abrir espacios a nuevos procesos de innovación y mejora educativa, es decir, capitalizar y coordinar la investigación, el desarrollo y las buenas prácticas (con líneas de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo) en un gran movimiento de mejora del sistema y de las escuelas;
4. Aprovechar el conocimiento, las cajas de herramientas y los apoyos institucionales disponibles en el ámbito nacional e internacional para impulsar los procesos de intervención y gestión orientados a la mejora (Guías de Mejora Educativa);
5. Desarrollar líneas de trabajo más estrechas entre directrices y los sistemas de aseguramiento de la calidad.

6. Vincular las directrices con los procesos de normalización de factores escolares y no escolares, considerando la articulación de estándares de calidad con los elementos de equidad y atención a la diversidad que se consideren necesarios.

Elementos de normalización: esquema de Katarina Tomasevski

	Elemento de normalización	Estándares	Indicadores	Líneas de mejora
Affordable (Asequibilidad)	Availability (disponibilidad)	X	X	X
	Accesibilidad	X	X	X
	Adaptabilidad	X	X	X
	Aceptabilidad	X	X	X
Accountability (Responsabilidad)				

Potencial del enfoque de Directrices del INEE

El enfoque para emitir directrices que se propone tiene el potencial para el Instituto de:

- Sentar las bases para el liderazgo técnico en materia de evaluación, al articular capacidad técnica con participación y acuerdos básicos con los actores involucrados en las directrices de mejora.
- Mejorar la implementación de los procedimientos evaluativos a lo largo y ancho del sistema educativo.
- Monitorear los avances y valorar rápidamente las condiciones de eficiencia y eficacia de los programas educativos.
- Presentar innovaciones metodológicas, conceptuales y técnicas en la evaluación.
- Crear nuevos esquemas de gestión del conocimiento, tanto del derivado de las evaluaciones, como del propio diseño de las mismas.
- Promover una comunicación pragmática y esquemática de los procesos de evaluación.

Estudios, evaluaciones y acciones realizadas en 2014 para la construcción del modelo y la fundamentación de directrices

Insumos para la fundamentación de directrices de mejora del desempeño docente

- Estudios sobre las acciones y programas encaminados a la mejora del desempeño docente en educación básica y media superior.
- Principales resultados y recomendaciones de la investigación educativa en el eje de desempeño docente (en educación básica y media superior).
- Resultados del concurso de ingreso al SPD 2014-2015.
- Grupos focales con docentes (factores que impactan su desempeño).

Insumos para la fundamentación de directrices para la mejora de los servicios educativos dirigidos a la población infantil jornalera migrante (jornaleros e hijos de jornaleros)

Estudio sobre los principales resultados y recomendaciones de la investigación educativa en el eje de equidad (con énfasis en el grupo de población infantil jornalera migrante).

Evaluación externa de los servicios educativos dirigidos a los niños migrantes (jornaleros e hijos de jornaleros).

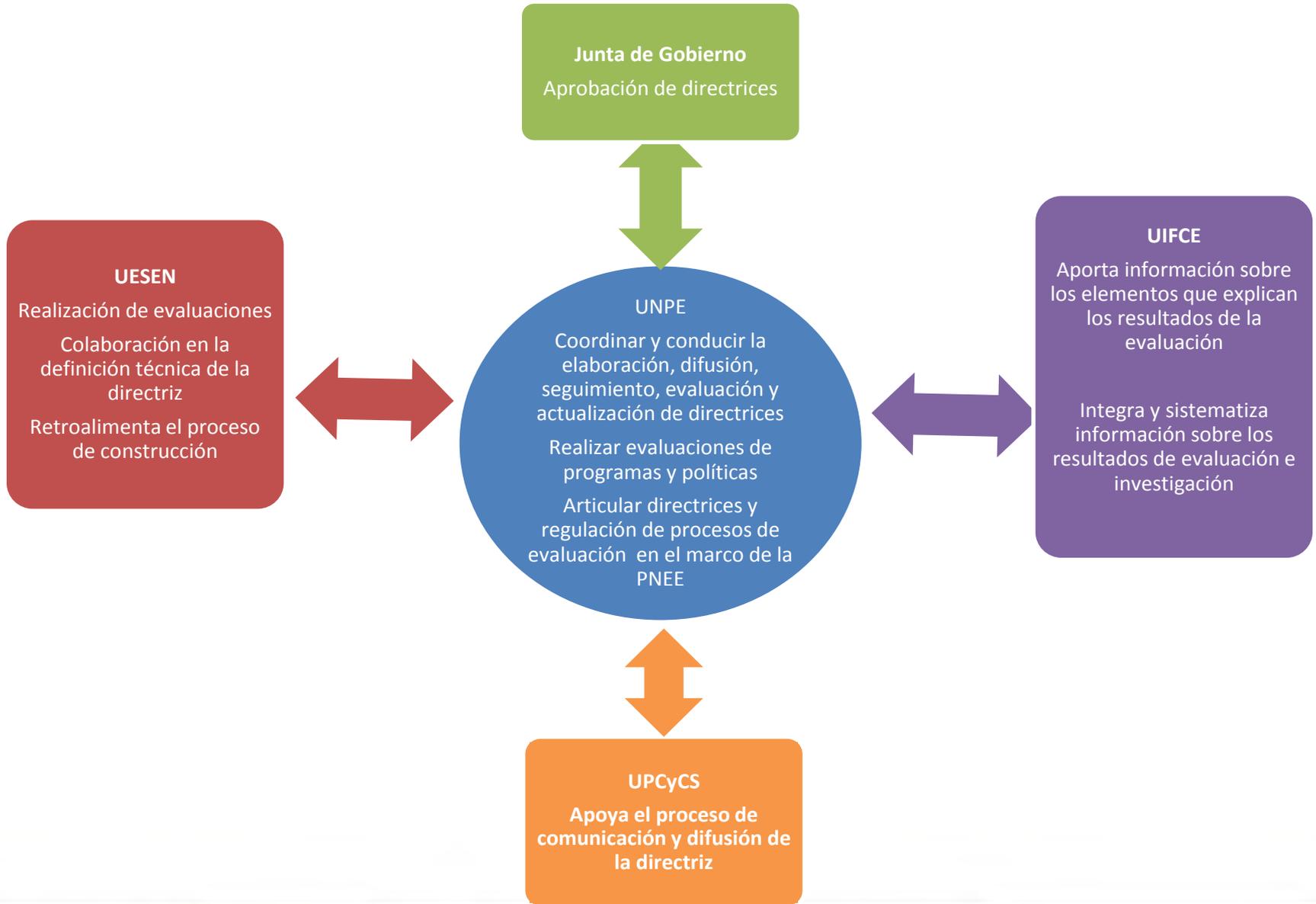
Insumos para la fundamentación de directrices para la mejora de la educación indígena

• Consulta Previa, Libre e Informada los Pueblos Indígenas sobre Evaluación Educativa

• Revisión de estudios y evaluaciones

• Grupos de expertos participantes en la coordinación de la consulta

Marco de coordinación institucional





Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación

México

José María Velasco 101,
Col. San José Insurgentes
Deleg. Benito Juárez, CP. 03900
México, D.F. Tel. 5482 0900

www.inee.edu.mx



INEE MÉXICO



@INEEMX



INEE MÉXICO