

USO DE RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN PARA LA MEJORA DE LA POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA: EL CASO DEL INEE Y LA EMISIÓN DE DIRECTRICES EN MÉXICOⁱ

FRANCISCO MIRANDA LÓPEZ

ERICA VILLAMIL SERRANO

CECILIA MARIEL BOSSI

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

TEMÁTICA GENERAL: POLÍTICA Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN Y SU
EVALUACIÓN, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

RESUMEN

Este trabajo tiene la finalidad de describir los rasgos principales de una propuesta para mejorar los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas educativas a través del uso de los resultados de las evaluaciones. Para ello se recupera la experiencia desarrollada recientemente en México, sobre la emisión de directrices para orientar las decisiones de política educativa, como atribución constitucionalmente asignada en el marco de la Reforma Educativa de 2013, al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Se profundiza en los aspectos más relevantes que dan cuenta de las alternativas, los niveles de logro y los desafíos en el uso de los resultados de la evaluación para la mejora de las políticas públicas.

Palabras clave: Evaluación, Calidad de la Educación, Mejoramiento, Política Educativa, Uso de la información

INTRODUCCIÓN

En México, la evaluación de políticas y programas educativos cobró auge debido a la necesidad de mejorar la eficiencia y eficacia de la acción pública mediante la generación de información confiable que derivara de procesos evaluativos sólidos. Así, de 1990 al 2000 se transitó hacia prácticas de evaluación orientadas a evaluar programas sujetos a reglas de operación, atendiendo a las exigencias que, en su momento, se estipularon en el Presupuesto de Egresos de la Federación, relativas a los criterios a evaluar de cada programa de manera anual y externa (diseño, apego a la normatividad, grado de satisfacción de sus beneficiarios e impacto de sus acciones), cuyos resultados debían ser entregados al Congreso de la Unión (Franco, 2007).

En la década de los 2000, se crearon diversas instancias y regulaciones que incorporaron e institucionalizaron el ejercicio de la evaluación de los programas federales, incluidos los educativos. Destaca la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2004 y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en 2013. Pese a haber avanzado en la rendición de cuentas y en la consolidación de un sistema de monitoreo y evaluación en México, todavía existen retos respecto al desarrollo de evaluaciones que permitan la emisión de recomendaciones de política más fundamentadas, pertinentes, viables y factibles.

El estudio sostiene la hipótesis de que una evaluación lineal y cíclica que sólo piensa en la mejora de las políticas como eficiencia programática y presupuestal, y que tiende a privilegiar el logro de resultados, sin considerar los problemas de pertinencia, equidad y diversidad (asociados a contextos y necesidades cada vez más segmentadas), no parece ser prometedora en el largo plazo. Para contrastarla, se recupera la experiencia de emisión de directrices orientadas a fortalecer la toma de decisiones de política educativa por parte de la Autoridad Educativa.

En primer lugar, se describe la metodología empleada para el desarrollo del estudio. A continuación, se indican los referentes conceptuales de la evaluación de políticas y programas educativos y del enfoque de política pública basada en evidencias. Luego, se dedica un apartado a la experiencia de emisión de directrices por parte del INEE, considerada como un mecanismo nuevo para el uso de los resultados de las evaluaciones en la toma de decisiones de política educativa. Al final se presentan algunas líneas de reflexión sobre el problema abordado, así como diversas vetas de trabajo e indagación futuras.

a) Diseño metodológico

La metodología desarrollada tuvo un enfoque eminentemente cualitativo, cuyo instrumento fundamental fue el análisis documental, utilizado como insumo para sistematizar las variables y

componentes del uso de los resultados de la evaluación de las políticas y programas educativos orientado a la toma de decisiones para la mejora. Para lo cual, se consultaron y sistematizaron: artículos académicos, fundamentos normativos y acuerdos vigentes, bases de datos oficiales, e informes de evaluaciones de políticas y programas educativos. La pesquisa cubrió un periodo temporal desde la década de 1990 hasta la actualidad.

El objeto de estudio fue el uso que se ha dado a los resultados de las evaluaciones de los programas y políticas educativas, con énfasis en el modelo empleado por el INEE para la emisión de directrices de mejora, como un mecanismo nuevo para el uso de los resultados de las evaluaciones en materia de política educativa.

b) Marco de referencia

Para esta primera reflexión, se recuperó el enfoque de Política Pública Basada en Evidencia, el cual plantea que la toma de decisiones y la elección entre opciones de política pública deben estar basadas en el uso explícito e intencional de la mejor evidencia disponible sin depender de la subjetividad de los actores, sino de la medición objetiva a través de metodologías y técnicas pertinentes y confiables (Miranda, 2016).

Se asumió a la evaluación de las políticas públicas como un proceso que busca la generación de información útil para la toma de decisiones, orientadas a resolver problemas concretos (Bonney y Armijo, 2005). Desde esta perspectiva, la evaluación de políticas y programas educativos se entiende aquí como la valoración de la acción pública que implementa el Estado mexicano para dar respuesta a problemas de alto interés público y relevancia social que inciden en la mejora del conjunto de componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN) y, a través de ellos, en el cumplimiento del derecho a una educación de calidad con equidad.

Para que una evaluación pueda ser usada de forma adecuada es necesario que cumpla algunos requisitos importantes: que sea robusta técnicamente, que las recomendaciones resulten pertinentes y viables y, que éstas cuenten con una fuerza normativa que impulse su aplicación (Weiss, 1998).

Así, el que una evaluación y sus recomendaciones sean aplicadas depende no únicamente de la calidad y rigurosidad del trabajo técnico, sino que el éxito de una recomendación tiene que ver también con otros factores asociados a los tomadores de decisiones y a cuándo, cómo, dónde y con

quién se plantean, cuestiones sumamente importantes y que en muchas ocasiones solo se conocen a través de la experiencia (Hammersley, 2016).

Sin embargo, aun cuando las recomendaciones y la evaluación de la que emanaron cumplan estas condiciones no implica que éstas se apliquen o que tengan el éxito planteado. Con base en la revisión documental y experiencias empíricas, un aspecto que resulta importante y funciona como mediador entre las recomendaciones de política y su implementación es la factibilidad. Ésta se puede definir de la siguiente manera:

Se dice que una política es factible en tanto satisface todas las restricciones del problema que trata de resolver; donde "restricción" quiere decir cualquier característica del ambiente que (a) puede afectar los resultados, y (b) no está bajo el control de quien hace la política. (Majone, 1975, p. 263).

La factibilidad puede ser de distintas clases, de acuerdo a la naturaleza de las restricciones: técnica, económica, legal, administrativa y política. Por esta última se entienden las limitaciones que pueden afectar la libertad de elección de los gobiernos y se relaciona con otros tres tipos de restricciones: las que resultan del carácter limitado de los recursos políticos disponibles, las que se asocian con la distribución permisible de los beneficios y costos de una política, y las que son impuestas por el marco institucional.

Se recuperó como marco de análisis el concepto de gobernanza para aludir a formas más horizontales y participativas en el ejercicio del gobierno, así como a la importante dimensión social al suponer coordinación, dirección y sentido de las acciones que ejecutan una multiplicidad de actores en una perspectiva horizontal y democrática (Aguilar, 2007; Martínez Nogueira, 2007).

Asimismo, se rescata la perspectiva de la factibilidad política en atención a las Relaciones Intergubernamentales (RIG) que aluden a un contingente de actividades o interacciones entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación, porque, dado que ninguna esfera territorial posee todos los recursos necesarios (humanos, financieros, legales e informativos) para el desarrollo de una política, "la interacción entre ellas se hace imprescindible para esta formación, siendo los aspectos financieros un factor crucial para el análisis de esta interacción" (Agranoff y Beryl, 2014, p.7).

Aun cuando la evaluación y sus recomendaciones sean técnicamente robustas, pertinentes y tengan fuerza normativa, las experiencias revisadas indican que éstas tendrán mejores posibilidades de ser aceptadas por los tomadores de decisiones si resultan ser factibles, aunque esto no garantiza

su aceptación. Una vez admitidas e implementadas, hay que dar seguimiento, para conocer hasta qué punto la recomendación fue capaz de influir en la forma deseada en el tema que pretendía solucionar y si existen problemas de implementación que eviten que se alcancen los resultados planteados.

c) La experiencia del INEE en la emisión de directrices para la mejora educativa

El marco normativo que mandata al INEE para formular directrices considera un ciclo estratégico que incluye la parte técnica, la parte legal de emisión y publicidad de las directrices hacia las autoridades educativas, así como la respuesta que éstas deben dar a las mismas. A ello se suman: la necesidad de atención de las directrices en las planeaciones y programaciones globales de las autoridades educativas, el seguimiento que el INEE tiene que dar a su atención y la actualización correspondiente a partir de los resultados obtenidos en su implementación.

En 2015 el INEE publicó el Modelo para la construcción y la emisión de directrices, el cual expresa los elementos principales que el Instituto considera para dar cumplimiento a este mandato constitucional, así como los principales conceptos en los que se fundamenta. Al respecto, una directriz se define como:

...una norma técnica en tanto que las acciones o las maneras establecidas para su ejecución se consideran causalmente idóneas y eficaces para realizar los fines deseados o exigidos. Su validez se fundamenta en las conclusiones de las evaluaciones e investigación, esto es, en el conocimiento probado disponible sobre el tema en cuestión, y en la historia de las decisiones del pasado que han mostrado su pertinencia y efectividad. (INEE, 2015, p.37).

El modelo propone dos tipos de directrices: 1) las que están fundamentadas en principios y valores sustantivos, y se emiten cuando se está vulnerando de manera flagrante el derecho a la educación y 2) las que derivan del uso de resultados de evaluaciones e investigaciones educativas (INEE, 2015). En ambos casos siempre están presentes en diversos grados tanto las evidencias como los valores sustantivos.

Por otro lado, la selección de las temáticas de directrices considera, alguno de los siguientes criterios fundamentales: 1) la disponibilidad de información o evidencias que permitan determinar la existencia de un problema, debilidad o riesgo educativo; 2) el abordaje o atención pública de la temática o problema en el marco la política educativa actual, con la consecuente consideración de la ruta de atención y los recursos asignados para ello; y, 3) la existencia de evaluaciones o

investigaciones educativas que ayuden a valorar su grado o nivel de rezago y su impacto en la calidad y equidad educativa, en el marco del SEN.

Si bien el éxito de una directriz se medirá en función de los cambios positivos que genere en favor del cumplimiento del derecho a la educación, para hacer una conexión efectiva entre evaluación-directriz-mejora, será necesario que los actores e instituciones a quienes se dirige, la implementen y, para ello, la recomendación deberá ser factible. En línea con lo anterior, el modelo plantea una serie de fases para su diseño y actualización: i) Construcción, ii) Emisión, iii) Comunicación, iv) Respuesta de la autoridad educativa, v) Implementación, vi) Monitoreo y seguimiento y vii) Actualizaciónⁱⁱ.

La concreción del nuevo andamiaje legal ha generado desafíos de orden técnico y político. En el terreno técnico destaca la necesidad de pasar de los resultados típicos de las evaluaciones (caracterizados por distribuciones de grupos de población en determinados niveles de desempeño), hacia análisis causales que permitan asociar estos resultados con otros factores, especialmente los relacionados a acciones gubernamentales. Ergo, existe la necesidad de evaluar las políticas y programas o realizar mapeos de la acción pública para determinar los niveles de atención, avance o efectividad de las acciones realizadas y con base en ello orientar líneas y aspectos de mejora.

En el ámbito político: aquellos problemas asociados a la “disputa por las evidencias” reflejan una pugna sobre el control y acceso a la información, a la interpretación de los datos y lo que éstos manifiestan respecto a los vacíos, debilidades o áreas de atención prioritaria; otros, vinculados a la pertinencia y factibilidad de las recomendaciones, especialmente considerando las restricciones presupuestales, técnicas, institucionales o políticas de las autoridades educativas; las asimetrías centro-locales y la falta de acuerdos entre actores educativos y sociales sobre la naturaleza de los problemas y la efectividad de las soluciones que se les ofrecen a los mismos.

Otro ámbito a considerar es la influencia de la opinión pública, que en la mayoría de las ocasiones más que funcionar como un regulador del debate público, opera como un instrumento de deslegitimación social y se convierte en un factor de riesgo para las autoridades políticas que toman decisiones sobre educación.

En este marco de imperativos, posibilidades y desafíos, el INEE ha emitido tres paquetes de directrices para mejorar: i) La formación inicial de los docentes de educación básicaⁱⁱⁱ, ii) La atención educativa de niñas, niños y adolescentes de familias de jornaleros agrícolas migrantes^{iv}; y iii) La atención educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas (INEE, 2017)^v. Tal como lo mandata la Ley, las respuestas de las autoridades educativas federal y locales a los tres paquetes de directrices tuvieron una respuesta positiva y fueron recibidas en los tiempos establecidos (60 días naturales después de su emisión) (LINEE, art. 51, 2013).

En el marco de la estrategia de seguimiento a las Directrices, el INEE ha considerado pertinente establecer algunos criterios de control usando como referentes los mandatos de Ley relativos a las respuestas y atención de las directrices por parte de las autoridades educativas federal y locales. A nivel nacional se establece un informe de seguimiento que considera los siguientes criterios:

- ¿Cuántas y cuáles autoridades educativas responden a tiempo a las directrices que emite el INEE, y en qué sentido?
- ¿Cuántas autoridades educativas incorporan a su planeación los aspectos clave de mejora de las directrices? Y ¿De qué manera lo hacen?
- ¿Existen avances en la mejora educativa a partir del uso y atención a las directrices emitidas?
- ¿En qué medida se resuelven los problemas, vacíos o déficits identificados en las directrices?

En ese contexto, y al haberse cumplido el primer año de las directrices sobre formación inicial docente, el INEE emitió el primer informe de seguimiento, señalando con mucha claridad los avances mostrados por las autoridades educativas locales, pero no así por parte de la autoridad educativa federal quien, a pesar de haber consignado en su respuesta que el INEE no tenía atribuciones para evaluar a las escuelas normales, respondió favorablemente a las directrices subrayando la atención que tendrían las mismas en cada uno de los proyectos previstos en el Plan Integral de Diagnóstico, Rediseño y Fortalecimiento de las Escuelas Normales (PIDiRFEN).

El posicionamiento político del INEE sobre este primer episodio de “incumplimiento” fue muy claro al señalar que:

[...] de manera complementaria al informe que entrega al Congreso de la Unión sobre el estado que guardan los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN), derivado de las evaluaciones; también es de vital importancia informar al poder legislativo sobre los avances en los esfuerzos de mejora que el propio sistema educativo está desarrollando, a partir de las directrices que emite el Instituto. (INEE, 2017, p. 241)

Se subraya, además, “... la imperiosa necesidad de que la autoridad educativa federal participe más activamente en el proceso de mejora que están detonando las directrices emitidas por el INEE...”, ya que una de las obligaciones que tiene el INEE es:

Informar al Congreso de la Unión del estado que guarda el sistema educativo nacional perdería sentido si no se acompaña también de un informe de las

acciones de mejora que el propio sistema educativo está emprendiendo para cumplir este gran mandato constitucional (INEE, 2017, p. 255).

Como una acción de presión adicional para la atención a estas directrices, la Junta de Gobierno del Instituto, decidió incluir una síntesis de dicho documento como anexo del informe que entrega al Congreso de la Unión sobre el estado que guardan los componentes, procesos y resultados del SEN.

El Instituto también ha incursionado en distintos ámbitos de cabildeo y negociación, con las autoridades educativas. Asimismo, se ha venido instalando otra necesidad vinculada a la coordinación institucional y a la participación social de actores con la finalidad de generar modelos de gobernanza distribuida que permitan afianzar en el mediano y largo plazo la sostenibilidad y la autocorrección de las directrices de política especialmente en el marco de los aprendizajes de implementación, resultados e impacto.

Luego de estas primeras experiencias que parecen dibujar una gran estrategia de incidencia en política educativa, el INEE ha planteado una ruta de avance a través de la institucionalización de distintas tareas: i) Impulsar la incorporación de las acciones propuestas para la atención de las directrices en los programas anuales de trabajo de las secretarías de educación o dependencias homólogas, con la finalidad de presionar a la asignación presupuestal correspondiente; ii) Consolidar un sistema de monitoreo de avances de las directrices y cumplimiento de indicadores de mejora; iii) Reforzar los mecanismos de acompañamiento para favorecer la atención y apropiación de las directrices por parte de las autoridades educativas; iv) Recabar y sistematizar la información sobre el seguimiento a las directrices; v) Fortalecer la versión pública del Sistema de Seguimiento de Directrices; y, vi) Informar públicamente respecto de los avances en la atención a las directrices.

Tal proceso debe ser entendido en el marco de la nueva arquitectura institucional construida, que planteó una modalidad de exigencia de buen gobierno a las autoridades educativas a través de una institución con legitimidad técnica, una normativa de exigencia y un nuevo marco de legitimidad sobre el ejercicio del gobierno y la autoridad. Variables que no estaban presentes en el imaginario ni en la práctica institucional de los hacedores de política y los tomadores de decisión (Miranda, 2013 y Miranda, 2016).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La emisión de directrices para la mejora educativa constituye uno de los elementos que, frente a otros sistemas de evaluación en otros países y al interior del país, hacen único al Sistema Nacional de Evaluación Educativa en México. Como atribución, se configura como una de las más innovadoras, al ser una herramienta de política pública con la cual se pretende orientar o reorientar las decisiones de política que se toman en los distintos niveles de actuación del SEN.

Uno de los grandes retos que se tiene con la emisión de directrices en México es generar el andamiaje institucional que permita que éstas se conviertan en pautas efectivas para la mejora educativa. Hay varias lecciones aprendidas y líneas futuras de profundización para fortalecer los marcos institucionales vigentes y desarrollar procesos de innovación:

1. Garantizar la complementariedad entre los resultados de las evaluaciones de componentes, procesos y resultados del sistema con estudios y evaluaciones de política.
2. Hacer un análisis de las implicaciones causales, tanto del comportamiento del problema público identificado y diagnosticado por las evaluaciones como del grado o nivel de eficacia de los programas o acciones gubernamentales para atenderlos.
3. Avanzar en el fortalecimiento de los esquemas legales e institucionales que permitan generar mayor fuerza y presencia de las directrices de mejora en las acciones gubernamentales, pero que al mismo tiempo permitan generar sistemas de contrapeso (*“check and balance”*) entre evaluadores y decisores de política, pensando en beneficios laterales y horizontales para la sociedad y la ciudadanía.
4. Hacer estudios de factibilidad para reconocer el grado e intensidad de las restricciones reales o potenciales de las propuestas de mejora derivados de los resultados de las evaluaciones.
5. Modelar las directrices de mejora de las políticas y acciones gubernamentales a partir de diversos espacios de interlocución con diferentes actores en el ámbito académico, social, político y, especialmente, con las autoridades educativas en los diferentes ámbitos de intervención dentro del sistema educativo.
6. Desarrollar acciones de cabildeo e incidencia política en los procesos de conocimiento y asunción de las directrices por parte de las autoridades gubernamentales.
7. Consolidar el sistema de monitoreo y seguimiento de la atención de las directrices que permita reconocer el grado de efectividad, los cuellos de botella y las buenas prácticas.
8. Generar espacios de deliberación y debate público en torno a las recomendaciones y directrices entre los diferentes actores políticos y sociales, lo cual supone vincular los ámbitos

instrumentalistas clásicos de la “policy” o la acción gubernamental, con mecanismos dialógicos de construcción de agenda y definición de comunidades de políticas.

9. Sostener lógicas de continuidad o cambio en las políticas basadas en la evidencia de los buenos o malos resultados obtenidos con tales o cuales programas o acciones de política, desplazando las discusiones ideológicas, partidarias o electorales sobre las decisiones de política pública; y
10. Afianzar los sistemas de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto público utilizado, pensando en un nuevo equilibrio entre la racionalidad económica y la atención a las necesidades sociales con un énfasis especial en los sectores de mayor grado de vulnerabilidad social.

REFERENCIAS

- Agranoff, R. y Beryl A. (2014). *Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: The Basis for Contemporary Intergovernmental Relationships*. ASPA 2014 Conference. Washington D.C. Estados Unidos: ASPA.
- Aguilar L.F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 5-32.
- Bonnefoy, J. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile, Chile: ILPES-CEPAL-ONU.
- DOF. (2013, 11 de septiembre). *Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Recuperado de http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Normateca/Ley_del_INEE.pdf
- Franco, G. (2007). Hacia un sistema de monitoreo y evaluación: Avances y resultados en México. En R. García, H. Laguzzi y W. Guerrero (Eds.), *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe*. II Conferencia Regional de M&E. Washington D.C. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hammersley, M. (2016). Can academic freedom be justified? Reflections on the arguments of Robert Post and Stanley Fish. *Higher Education Quarterly* 70, (2), 108–26.
- INEE. (2015). *Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa*. Ciudad de México, México: INEE. Recuperado de <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/directrices/ruta.pdf>
- INEE. (2017). *La educación obligatoria en México. Informe 2017*. Ciudad de México, México: INEE. Recuperado de <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2017/informe/P1I242.pdf>
- Majone, G. (1975). Sobre la Noción de Factibilidad Política. *European Journal of Political Research*.
- Martínez Nogueira, R. (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En J. Cortázar (Ed.), *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales* (pp. 63-116). Washington D.C. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Miranda, F. (2013). La Evaluación a Debate Entre la calidad y la desafiliación de los jóvenes de la educación secundaria en América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, (4), 41-58.



- Miranda, F. (2016). Las decisiones de la política de evaluación: el necesario ensamblaje entre evidencia y valores. *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, (4), 23-28.
- Weiss, C. (1998). *Evaluation: methods for studying programs and policies*. Boston, Estados Unidos: Prentice Hall.

Notas

ⁱ Este trabajo está sustentado en los hallazgos de una investigación más amplia desarrollada durante 2015 y 2016 por los autores, basada en la recuperación de discusiones teóricas, resultados empíricos y experiencias exitosas a nivel nacional e internacional sobre toma de decisiones de política pública basada en evidencia, entre otros.

ⁱⁱ Para profundizar se sugiere consultar INEE (2015). *Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa*. Ciudad de México, México: INEE. Recuperado de <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/directrices/ruta.pdf>

ⁱⁱⁱ Fecha de emisión: 7 de septiembre de 2015.

^{iv} Fecha de emisión: 3 de agosto de 2016.

^v Fecha de emisión: 27 de enero de 2017.