

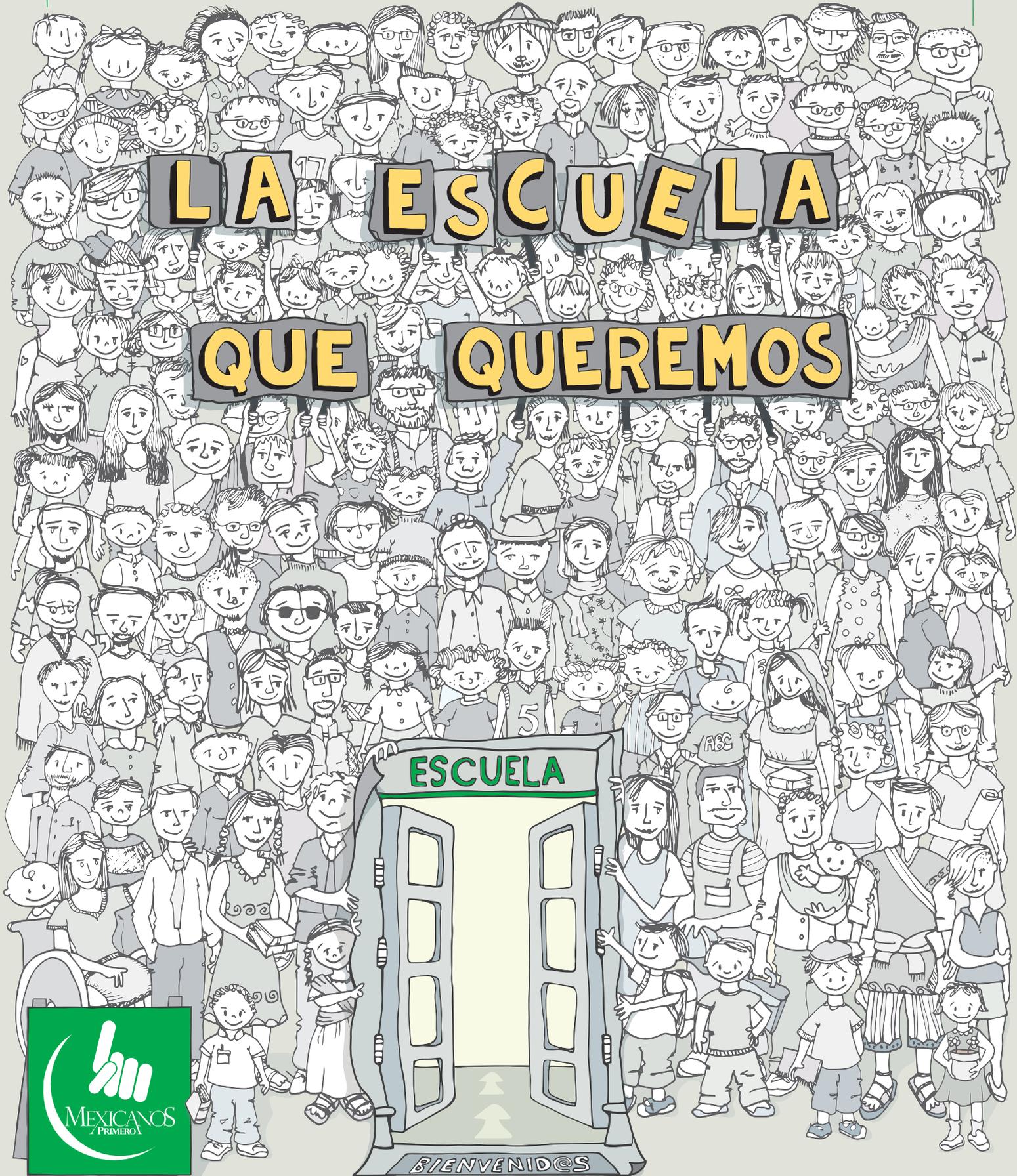
LA ESCUELA

QUE QUEREMOS

ESCUELA

BIENVENIDOS





Mexicanos Primero

Consejo Directivo

Alejandro Ramírez Magaña
Presidente

Pablo R. González Guajardo
Vicepresidente

Antonio M. Prida Peón del Valle
Secretario de Consejo

David E. Calderón Martín del Campo
Presidente Ejecutivo

Juan Alfonso Mejía López
Director General

Equipo de trabajo

Jennifer L. O'Donoghue
Directora de Investigación

Paola González-Rubio Novoa,
Angélica Verence Rivera Olvera,
Fernando Ruiz Ruiz
Investigadores

Marina Díaz Enríquez
Asistente de Investigación

Luz Romano Echavarría
Directora de Comunicación

Norma Espinosa Vázquez
Coordinadora de Medios

Alfonso Rangel Terrazas
Coordinador de Diseño

Rodrigo Jiménez Solórzano
Coordinador de Comunicación Digital

Paulina Martínez Rivera
Coordinadora de Eventos

Alejandra Plaschinski Ávila
Directora de Estudios Jurídicos

Andrea Alcántara Jaramillo
Investigadora de Estudios Jurídicos

Carolina Durán Contreras
Directora de Incidencia

María Esther Ramos Ramos
Coordinadora de Comunidad Maestros

Fernando Cruz Evangelista
Coordinador de Proyectos con Maestros

María del Pilar Gómez Vega
Coordinadora DILET

Metzeri Jiménez García
Coordinador de Activismo

Cintya J. Martínez Villanueva
Directora de Operaciones y Proyectos Especiales

Francisco Meléndez García
Coordinador de Operaciones

Laura Castillo Carro
Coordinadora de Desarrollo Humano y Beneficios

Maricruz Dox Aguillón
Coordinadora de Administración

Dyhaney Rojas Martínez
Abogada

Esther Reyes Nieves
Apoyo Secretarial

Vicente García Lara, Edgar San Luis
Apoyo Logístico

Katia Natalia Carranza Velázquez
Asistente de Presidencia Ejecutiva

Laura María Ramírez Mejía
Coordinadora temática REDUCA

Alicia Calderón Ramos
Analista de Colaboraciones Internacionales

Judith Valdés Coronel
Asistente de Dirección General

La escuela que queremos: Estado de la Educación en México 2018

Paola González-Rubio Novoa

Jennifer L. O'Donoghue

Coordinación de proyecto

María Teresa Aguilar Álvarez Castro

Andrea Alcántara Jaramillo

David E. Calderón Martín del Campo

Katia Natalia Carranza Velázquez

Marina Díaz Enríquez

Paola González-Rubio Novoa

Juan Alfonso Mejía López

Jennifer L. O'Donoghue

Laura María Ramírez Mejía

Angélica Verence Rivera Olvera

Fernando Ruiz Ruiz

Macarena Velázquez López

Investigación y redacción

Marina Díaz Enríquez

Paola González-Rubio Novoa

Jennifer L. O'Donoghue

Revisión técnica

Alfonso Rangel Terrazas

Ilustración y diseño

Itzel Ramírez Osorno

Formación

Primera edición: febrero 2018

La escuela que queremos:

Estado de la Educación en México 2018

ISBN: 978-607-8438-12-9

D.R. © MEXICANOS PRIMERO, VISIÓN 2030 A.C.

Av. Insurgentes Sur No. 1647, piso 12 1203, Torre Prisma,
Col. San José Insurgentes, C.P. 03900, Del. Benito Juárez,
Ciudad de México, México.

+52 (55) 12534000

www.mexicanosprimero.org

<http://www.facebook.com/MexPrim>

<http://twitter.com/Mexicanos10>

<http://youtube.com/mexicanosprimero2030>

<http://flickr.com/photos/38062135@N05/>

Impreso en México / Printed in Mexico

Prohibida la reproducción o transmisión parcial o total de esta obra por cualquier medio o método o en cualquier forma electrónica o mecánica, incluso fotocopia, o sistema para recuperar información, sin permiso escrito del editor.



CONTENIDO

| | |
|---------------------------|----------|
| Agradecimientos | 6 |
| Siglas y acrónimos | 7 |

| | |
|--------------------------------|-----------|
| PRÓLOGO | 13 |
| La escuela que queremos | 14 |
| David Calderón | |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUCCIÓN: LA EDUCACIÓN COMO PROYECTO SOCIAL | 17 |
| | Juan Alfonso Mejía López | |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 2 | UN MARCO DE ANÁLISIS PARA LA ESCUELA QUE QUEREMOS | 27 |
| | Jennifer L. O'Donoghue | |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3 | UNA BREVE HISTORIA DE LA TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO | 39 |
| | David Calderón | |



| | | |
|----------|--|-----------|
| 4 | PRESENCIA Y PREPARACIÓN DE LAS PERSONAS | 45 |
| 4.1 | Desarrollo integral de la primera infancia David Calderón y Katia Carranza | 47 |
| 4.2 | Formación inicial de maestr@s Jennifer L. O'Donoghue | 60 |
| 4.3 | Selección y colocación de docentes para el ingreso y la promoción Fernando Ruiz Ruiz | 77 |
| 4.4 | Maestr@s: trayectoria profesional Angie Rivera Olvera | 97 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5 | RELACIONES Y PROCESOS DE APRENDIZAJE | 109 |
| 5.1 | Liderazgo escolar efectivo Paola González-Rubio Novoa | 111 |
| 5.2 | Aprendizaje profesional docente Jennifer L. O'Donoghue | 126 |
| 5.3 | Acompañamiento docente Jennifer L. O'Donoghue | 147 |
| 5.4 | Autonomía escolar Paola González-Rubio Novoa | 163 |
| 5.5 | Currículum incluyente Paola González-Rubio Novoa | 177 |
| 5.6 | Formación y espacios de participación para familias Paola González-Rubio Novoa y Laura María Ramírez Mejía | 186 |



6 CONDICIONES MATERIALES 199

- 6.1 La infraestructura educativa:**
La escuela como un espacio real de aprendizaje 201
 Angie Rivera Olvera
- 6.2 Tecnologías para la inclusión digital en las escuelas** 213
 Paola González-Rubio Novoa

7 RED DE APOYO 221

- 7.1 Gasto educativo para el aprendizaje** 223
 Fernando Ruiz Ruiz
- 7.2 El acompañamiento escolar** 244
 Fernando Ruiz Ruiz
- 7.3 La evaluación del desempeño docente** 254
 Angie Rivera Olvera
- 7.4 La evaluación de aprendizaje: ¿la brújula de la política educativa?** 268
 Angie Rivera Olvera
- 7.5 Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED)** 279
 Fernando Ruiz Ruiz

8 LA ESCUELA QUE QUEREMOS: DÓNDE ESTAMOS Y CÓMO AVANZAR 296

Juan Alfonso Mejía López y Jennifer L. O'Donoghue



Agradecimientos



Reconocemos y agradecemos la disposición, apertura y apoyo de las niñas, niños y jóvenes, maestras y maestros, familias, organizaciones de la sociedad civil, académicos y voluntarios, así como de los funcionarios y equipos de trabajo de las distintas dependencias públicas federales y de las entidades federativas del país que han compartido con nosotros sus experiencias, perspectivas, y visión sobre la transformación educativa en los últimos cuatro años.

Asimismo, agradecemos a todos los abogados pro bono que por más de cinco años nos han acompañado en la defensa del derecho a una educación de calidad ante las instancias jurisdiccionales a través de los litigios estratégicos aquí presentados.

Un agradecimiento especial a las y los maestros de todo el país que dedicaron tiempo a responder la encuesta para este estudio y a las autoridades educativas locales por su disponibilidad y franqueza a la hora de responder nuestros cuestionarios sobre los altibajos de la implementación de las nuevas políticas educativas en sus estados.

Juntos hemos aprendido mucho y juntos lograremos transformar nuestra educación para construir la escuela que queremos.

Muchas gracias.



SIGLAS Y ACRÓNIMOS

| | |
|-----------|--|
| AC | Autonomía Curricular |
| ACE | Alianza por la Calidad de la Educación |
| AEL | Autoridades Educativas Locales |
| AFE | Autoridades Financieras Estatales |
| AGE | Apoyo a la Gestión Escolar |
| ANMEB | Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica |
| APD | Aprendizaje Profesional Docente |
| ASF | Auditoría Superior de la Federación |
| ATP | Asesor Técnico Pedagógico |
| BAP | Barreras para el Aprendizaje y la Participación |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BMV | Bolsa Mexicana de Valores |
| CA | Cuerpos Académicos |
| CAIC | Centros de Asistencia Infantil Comunitarios |
| CAIDI-CAI | Centros de Asistencia para el Desarrollo Infantil |
| CAM | Centros de Atención Múltiple |
| CCT | Clave de Centro de Trabajo |
| CEDN | Coordinación de Estrategia Digital Nacional |
| CEMABE | Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial |
| CENDI | Centros de Desarrollo Infantil |
| CENEVAL | Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior |
| CEPS | Consejos Escolares de Participación Social |
| CESPD | Coordinación Estatal de Servicio Profesional Docente |
| CIDE | Centro de Investigación y Docencia Económicas |
| CIEN | Certificados de Infraestructura Educativa Nacional |
| CNME | Comisión Nacional Mixta de Escalafón |
| CNOPD | Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes |
| CNSPD | Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente |
| CNTE | Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación |

| | |
|----------|---|
| COIEB | Concursos de Oposición para el Ingreso a la Educación Básica |
| COLMEX | El Colegio de México |
| CONAFE | Consejo Nacional de Fomento Educativo |
| CONAGO | Conferencia Nacional de Gobernadores |
| CONAPASE | Consejo Nacional de Participación Social en la Educación |
| CONSEVAL | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social |
| CPEUM | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| CPF | Cuenta Pública Federal |
| CTE | Consejos Técnicos Escolares |
| CTZ | Consejos Técnicos de Zona |
| DGDC | Dirección General de Diseño Curricular |
| DGESPE | Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación |
| DGPPE | Dirección General de Planeación y Estadística Educativa |
| DGPRF | Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros |
| DGSANEF | Dirección General del Sistema de Administración de la Nómina Educativa Federalizada |
| DGSIGED | Dirección General del Sistema de Información y Gestión Educativa |
| DIF | Desarrollo Integral de la Familia |
| DILET | Diplomado Internacional para Líderes Educativos Transformadores |
| DIPI | Desarrollo Integral de la Primera Infancia |
| DOF | Diario Oficial de la Federación |
| ECEA | Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje |
| ECHPD | Examen de Conocimientos y Habilidades para la Práctica Docente |
| ECIEN | Programa Escuelas al Cien |
| EDC | Evaluación Diagnóstica Censal |
| EDD | Evaluación del Desempeño Docente |
| EDI | Evaluación del Desarrollo Infantil |
| EDN | Estrategia Digital Nacional |
| EGC | Exámenes Generales de Conocimiento |
| EHIEP | Examen de Habilidades Intelectuales y Responsabilidades Ético Profesionales |
| EIC | Estrategia de Intervención Controlada |
| ELCE | Evaluación del Logro referida a los Centros Escolares |
| ELSEN | Evaluación del Logro referida al Sistema Educativo Nacional |

| | |
|---------|---|
| EN | Escuelas Normales |
| ENAMS | Exámenes Nacionales para la Actualización de Maestros en Servicio |
| ENIM | Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres |
| ENLACE | Evaluación del Logro Académico en Centros Escolares |
| ENSANUT | Encuesta Nacional de Salud y Nutrición |
| EU | Evaluación Universal |
| EXCALE | Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos |
| FAEB | Fondo de Aportaciones para la Educación Básica |
| FAM | Fondo de Aportaciones Múltiples |
| FONE | Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo |
| GPT | Gasto Público Total |
| HDT | Habilidades Digitales para Todos |
| ICCS | Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana |
| ICRE | Índice de Cumplimiento de la Responsabilidad Educativa |
| IEA | Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo |
| IES | Instituciones de Educación Superior |
| IFAI | Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Especial |
| INAI | Instituto Nacional de Acceso a la Información |
| INEE | Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística y Geografía |
| INIFED | Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa |
| LCF | Ley de Coordinación Fiscal |
| LEC | La Escuela al Centro |
| LFTSE | Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional |
| LGCG | Ley General de Contabilidad Gubernamental |
| LGE | Ley General de Educación |
| LGDNNA | Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes |
| LGIFE | Ley General de Infraestructura Física Educativa |
| LGSPD | Ley General del Servicio Profesional Docente |
| LINEE | Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación |
| LPDNNA | Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes |

| | |
|----------|---|
| LSATE | Lineamientos del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela |
| MAEI | Modelo de Atención con Enfoque Integral para la Educación Inicial |
| MAEPI | Modelo de Atención Educativa a la Primera Infancia |
| MEI6 | Modelo Educativo 2016 |
| MEI7 | Modelo Educativo 2017 |
| MSP | Módulo de Servicios Personales |
| NME | Nuevo Modelo Educativo |
| NNA | Niñas, Niños y Adolescentes |
| NNJ | Niñas, Niños y Jóvenes |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| OSC | Organizaciones de la Sociedad Civil |
| PACTEN | Plan de Apoyo a la Calidad Educativa y la Transformación de las Escuelas Normales |
| PAM | Programa de Actualización de Maestros |
| PAT | Programa Anual de Trabajo |
| PARE | Programa para Abatir el Rezago Educativo |
| PCM | Programa de Carrera Magisterial |
| PEAM | Programa Emergente de Actualización del Magisterio |
| PEC | Programa Escuelas de Calidad |
| PECD | Programa de Estímulos a la Calidad Docente |
| PEC-FIDE | Programa Escuelas de Calidad – Fortalecimiento e Inversión Directa a las Escuelas |
| PED | Programa Escuela Digna |
| PEEARE | Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo |
| PEF | Presupuesto de Egresos de la Federación |
| PEI | Programa de Educación Inicial |
| PEP | Programa de Educación Preescolar |
| PES | Programa Escuela Segura |
| PETC | Programa Escuelas de Tiempo Completo |
| PETE | Plan Estratégico de Transformación Escolar |
| PEI I | Plan de Estudios 2011 |
| PGD | Pliego General de Demandas |
| PIAD | Programa de Inclusión y Alfabetización Digital |

| | |
|----------|--|
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PID | Programa de Inclusión Digital |
| PIDIRFEN | Plan Integral del Diagnóstico, Rediseño y Fortalecimiento de las Escuelas Normales |
| PIEE | Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa |
| PIQE | Parent Institute for Quality Education |
| PISA | Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos |
| PLANEA | Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes |
| PNCM | Programa Nacional de Carrera Magisterial |
| PPEF | Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación |
| PPFIEB | Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica |
| PPI | Perfiles, Parámetros e Indicadores |
| PPID | Programa Piloto de Inclusión Digital |
| PRADI | Promoción y Atención del Desarrollo Infantil |
| PRE | Programa de la Reforma Educativa |
| PRI | Partido Revolucionario Institucional |
| PRODEP | Programa para el Desarrollo Profesional Docente |
| PROFOCIE | Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas |
| PROMIN | Programa para el Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales |
| PROMEPE | Programa de Mejoramiento del Profesorado de Educación Superior |
| PRONAP | Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros en Educación Básica |
| PRONI | Programa Nacional de Inglés |
| PS | Participación Social |
| PSNFCSP | Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Educación Básica en Servicio |
| PT | Partido del Trabajo |
| PyPE | Planes y Programas de Estudio |
| RCGTPSEP | Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública. |
| RENAME | Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas |
| RIEB | Reforma Integral de la Educación Básica |
| RME | Ruta de Mejora Escolar |
| RNM | Registro Nacional de Maestros |
| SAAE | Servicio de Asesoría Académica a la Escuela |
| SANE | Sistema de Administración de la Nómina Educativa |

| | |
|-----------|---|
| SAP | Sistema de Asignación de Plazas |
| SATE | Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela |
| SCJN | Suprema Corte de Justicia de la Nación |
| SEB | Subsecretaría de Educación Básica |
| SEDESOL | Secretaría de Desarrollo Social |
| SEIEM | Servicios Educativos Integrados al Estado de México |
| SEJ | Secretaría de Educación de Jalisco |
| SEN | Sistema Educativo Nacional |
| SEP | Secretaría de Educación Pública |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |
| SIBEN | Sistema de Información Básica de la Educación Normal |
| SICAP | Sistema de Conciliación de Análisis de Plazas |
| SIGED | Sistema de Información y Gestión Educativa |
| SININDE | Sistema Nacional de Indicadores Educativos |
| SIPINNA | Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes |
| SIRAEE | Sistema Regional de Asesoría Académica a la Escuela |
| SIRAF | Sistema de Registro, Acreditación y Certificación de los Procesos de Formación Continua |
| SNEE | Sistema Nacional de Evaluación Educativa |
| SNFCySPMS | Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio |
| SNIE | Sistema Nacional de Información Educativa |
| SNRSPD | Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente |
| SNTE | Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación |
| SPD | Servicio Profesional Docente |
| STPS | Secretaría del Trabajo y Previsión Social |
| TIC | Tecnologías de la Información y Comunicación |
| TIMSS | Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias |
| TyRC | Transparencia y Rendición de Cuentas |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UNPE | Unidad de Normatividad y Política Educativa |
| UPN | Universidad Pedagógica Nacional |
| USAER | Unidades de Servicio de Apoyo a la Educación Regular |

LA ESCUELA QUE QUEREMOS



PRÓLOGO

LA ESCUELA QUE QUEREMOS

David Calderón

En este nuevo trabajo, *La escuela que queremos*, seguimos la conversación que inició desde la fundación de Mexicanos Primero, hace ya más de diez años. La aspiración de este texto es **hacer un balance de lo que se ha avanzado y lo que aún está pendiente en la transformación educativa de México**, especialmente para la escolaridad del nivel básico.

No podemos estar conformes con el estado de las cosas, con la situación de la educación en nuestro país. **La educación incluyente —una en la cual todas y todos puedan estar, aprender y participar en la escuela— es el medio privilegiado para alcanzar los fines de la justicia y la prosperidad del país, sin exclusiones.** Todas las demás políticas públicas (salud, seguridad, desarrollo económico) penden del supuesto de contar con y convocar a las personas que tengan el compromiso y las capacidades para cambiar su entorno. Si la experiencia de convivir, aprender y participar resulta bloqueada, interrumpida o distorsionada en los años formativos, esa ecuación no cuadra: no estarán presentes y preparadas las personas con el compromiso y las capacidades adecuadas. La educación es la estrategia maestra del desarrollo, y es

responsabilidad urgente de todos involucrarnos en que cumpla su propósito.

La educación misma —en su verdadero sentido— es inconformidad. Nace de la conciencia de inadecuación; si reconocemos que no estamos preparados, buscamos prepararnos. Si nuestro entendimiento o posibilidades de cambiar nuestro entorno nos quedan cortas aún, indagamos cómo auto-dotarnos, cómo crecer y fortalecernos para llevar la carga, remover el obstáculo, subir la cima delante nuestro. Y sabemos, por experiencia, que se puede. Que podemos ser más sin tener que ser otros. Que hay margen y espacio de darnos una forma más sólida, de ser una mejor versión de nosotros mismos.

Somos, por definición, los seres humanos, seres inacabados. La educación nace de esa posibilidad de desplegar nuestras potencialidades, de no resignarnos ante lo que hay y cómo está; nace de esa posibilidad y la acentúa, la multiplica: si antes tenía dos posibilidades, un proceso de aprendizaje me debe dar veinte, cien más. Por eso, la antítesis de la verdadera educación es la repetición, la memorización, el adoctrinamiento. No podemos dejar de estar inquietos, no podemos dejar de estar inconformes ante lo que pasa; queremos una sociedad incluyente

y justa, donde todas y todos pueden llegar a ser la mejor versión de sí mismos, y eso es lo que debemos pedirle a la educación.

Sentido crítico, condición inacabada, inconformidad; con enfoques diversos, aquí coinciden Mario Vargas Llosa y Paulo Freire sobre el sentido de la educación:

Una sociedad democrática y libre necesita ciudadanos responsables y críticos, conscientes de la necesidad de someter continuamente a examen el mundo en que vivimos para tratar de acercarlo – empresa siempre quimérica – a aquél en que quisiéramos vivir... formar ciudadanos críticos e independientes, difíciles de manipular, en permanente movilización espiritual y con una imaginación siempre en ascuas... (Vargas Llosa, 2016: 22-23)

Es en la inconclusión del ser, que se sabe como tal, que se funda la educación como proceso permanente. Mujeres y hombres se tornan educables en la medida en que se reconozcan inacabados... Es también en la inconclusión de la que nos tornamos conscientes y que nos inserta en el proceso permanente de búsqueda en la que se fundamenta la esperanza... Éste es un saber fundante de nuestra práctica educativa, de la formación docente, el de nuestra inconclusión asumida. (Freire, 2015: 57; traducción nuestra)

Los años recientes, tras el cambio profundo al Artículo 3° de la Constitución realizado en 2013, se han caracterizado por un uso ambiguo de la expresión “reforma educativa” en el contexto mexicano. Como antes hemos sostenido, **la verdadera reforma educativa es permanente, y no puede circunscribirse solamente al marco normativo o administrativo.** No aceptamos el discurso autoteologioso de la administración federal de los años 2012-2018, que pretende presentar los cambios recientes como “la” reforma, así como tampoco aceptamos la descalificación superficial de los detractores, que afirman que es “mal llamada”, o “laboral”, o “punitiva”. La soberbia y la inquina – gemelas enfrentadas, hijas del prejuicio – detienen el proceso de pensamiento y deterioran la acción eficaz.

Por ello, buscamos con este trabajo presentar una ruta crítica para la transformación de la educación en México. **Es una ruta crítica en el sentido de examinar honestamente y con evidencia los alcances que han tenido las disposiciones legales y su aterrizaje real en los sistemas escolares de las entidades.** ¿En qué medida se han modificado las prácticas? ¿Cómo hemos avanzado en el cumplimiento del derecho a aprender de niñas, niños y jóvenes? ¿Qué sí funciona y qué falta para que esos cambios rindan fruto, para que gane congruencia y vigencia positivas? Es una ruta crítica también en el sentido de identificar diseño deficiente, simulación, resistencia al cambio o falta de compromiso y capacidades para implementar.

La transformación educativa va más allá de una administración, y no merece quedar atada a su desprestigio o su estrategia publicitaria.

La reforma educativa en México comenzó antes y continuará después de un periodo de gobierno. Y esta transformación sólo tiene sentido en la medida en que la hacemos realidad para cada niña, niño y joven, en cada aula de cada escuela de México.

El papel de la sociedad civil en la transformación educativa es crucial, precisamente porque **una política de Estado requiere, por parte de los ciudadanos organizados su contribución desde el inicio:** poner el tema en la agenda, socializar su necesidad y urgencia, dibujar el marco de metas y de la correspondiente rendición de cuentas en los avances. Ya pasó el tiempo de los gobiernos populistas o autoritarios (la mayoría han sido ambos, al menos en México) que pretenden que el aporte de sociedad civil sea por la filantropía domesticada y celebratoria.

Así pues, se trata de empujar desde las organizaciones cívicas y comunitarias la revisión de prácticas eficaces en los estados de la República e identificación de faltantes; auditoría ciudadana a recursos ejercidos y metas comprometidas; propuestas de ajuste, corrección, mejora y escalamiento; abogacía de derechos conculcados y litigio ante incumplimientos o desvíos; especialmente, requiere de hacer visible y accesible para las familias mismas y para la sociedad en su conjunto una evaluación ponderada de en qué punto estamos.

En el legítimo control democrático del mandato concedido – y por conceder, en 2018 y en las elecciones que sigan – a través del voto, nos corresponde **exigir cuentas a los funcionarios que terminan, evitar que se “reinvente” por una desdeñosa clase política lo que sí funciona, y combatir que se mantenga por inercia lo que no da resultado, saber que siempre hay que “reformular la reforma”**.

La transformación educativa no puede ser un proyecto sexenal, con caducidad próxima o sólo por venir. Es, ante todo, un proyecto social que toca hacer explícito: tenemos que ponernos de acuerdo para trabajar por el derecho a aprender de niñas, niños y jóvenes, por empujar el proyecto inacabado de la escuela que queremos.

REFERENCIAS

Freire, Paulo (2015). *Pedagogía da Autonomia. Saberes necessários à prática educativa*, São Paulo, Paz e Terra, 51^a ed., 143 p.

Vargas Llosa, Mario (2016). *Elogio de la educación*, México, Taurus, 116 p.



LA ESCUELA QUE QUEREMOS



INTRODUCCIÓN:
LA EDUCACIÓN COMO
PROYECTO SOCIAL

INTRODUCCIÓN: LA EDUCACIÓN COMO PROYECTO SOCIAL

Juan Alfonso Mejía López

En 2013, se promulgaron una serie de reformas a la Constitución y a las leyes secundarias en materia educativa que buscaron transformar el sistema educativo mexicano, reorientándolo a **garantizar el derecho a la educación “de calidad”, entendido como “el máximo logro de aprendizaje de los educandos”** (CPEUM, 2013). El nuevo marco legal mandataba cambios principalmente en cuatro ejes – la carrera profesional de los maestros, el modelo educativo y la autonomía escolar, el gasto y la participación social – orientados a la democratización del sistema educativo, mediante un mayor acceso a la información con el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) y criterios fincados en el aprendizaje para la toma de decisiones, diseñados y regulados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

A más de cuatro años de la promulgación de la reforma al Artículo 3º constitucional, hemos visto avances, pero claramente no estamos donde necesitamos estar.

Los cambios en el marco legal han abierto el panorama hacia una proyecto educativo más incluyen-

te. Sin embargo, hay mucho por hacer; en muchos casos, **el mismo diseño de la política pública y/o su implementación han sido inadecuados, inoportunos o inexistentes, inhibiendo la realización del potencial de estas reformas.**

Reformar un sistema educativo, y sobre todo uno del tamaño del sistema mexicano, es un proyecto de largo plazo, pero ante la coyuntura electoral que se avecina y un cambio de administración a nivel federal en 2018, la continuidad del proceso de transformación está lejos de ser garantizada.

En Mexicanos Primero creemos que nuestra mejor opción de presente y de futuro es que la sociedad en su conjunto se apropie del proceso, se identifique con el mismo y se responsabilice con su implementación efectiva.

1.1 LA TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA COMO PROYECTO SOCIAL

¿De quién es la educación pública en México? La respuesta es sencilla: de tod@s nosotr@s. En una sociedad democrática, lo público forma parte de nuestra “riqueza común”, de nuestra responsabili-

dad compartida con “el otro”, el espacio donde juntos creamos y recreamos el valor de nuestra ciudadanía. Al tratarse de un derecho habilitante, como es el caso del derecho a aprender, la responsabilidad es aún mayor; sin educación será difícil garantizar el ejercicio pleno de otros derechos como a la participación, a la salud o al trabajo. Si consideramos que amplios sectores de nuestra población tienen en la educación su única oportunidad para una vida mejor, entonces dimensionaremos el tamaño del compromiso que nos convoca.

El derecho a participar en y la responsabilidad social por la educación pública no son cuestión de filosofía o teoría política; forman parte ya de la interpretación jurídica en México. En marzo de 2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) otorgó a Aprender Primero, brazo jurídico de Mexicanos Primero, el interés legítimo para hacer efectivo el derecho a la educación de terceros; de acuerdo con el fallo del Poder Judicial, “el derecho a la educación se encuentra condicionado al cumplimiento de las diversas obligaciones impuestas tanto al Estado como a las asociaciones civiles” (SCJN, 2015).

La Corte retoma el llamado de la Asamblea General de las Naciones Unidas, realizado en 1994, a que los órganos no gubernamentales se ocupen de vigilar la observancia del derecho a la educación. Asimismo, reitera lo establecido en el Artículo 3º, Fracción III de la Constitución mexicana: la obligación del Ejecutivo Federal de considerar la opinión de los diversos actores sociales involucrados en la educación. En resumen, la tesis de la Corte afirma que “la efectividad de este derecho se logra mediante el cumplimiento de obligaciones que recaen en distintos sujetos, es decir, se requiere de la intervención tanto del Estado, como de los particulares, así como de asociaciones civiles, en la promoción, protección, respeto y garantía” (énfasis nuestro).

Un proyecto educativo, para que lo sea, debe ser eminentemente social. Ello implica ofrecer respuestas a las necesidades y demandas de un colectivo, compartir propósitos y construir la educación que necesitamos acorde con la sociedad que

queremos. **Nunca se define por lo que somos, sino por lo que podemos ser.**

Los planes y estrategias que comprenden el “nuevo modelo educativo” presentados a lo largo de 2017, por ejemplo, representan un planteamiento de qué es importante para nosotros como sociedad: la equidad, la inclusión, la interculturalidad, el plurilingüismo, la investigación, la diversidad, la autonomía, el interés y la participación de las niñas, niños y jóvenes. ¿Qué queremos —o por lo menos qué afirmamos querer—? **Que todas y todos tengan oportunidades para aprender y desarrollarse integralmente para superar su contexto y poder ser partícipes del mundo a su alrededor.**

En el proceso de transformación educativa en marcha, **los “cómos” resultan tan importantes como los “qués”**; mientras en el segundo caso obtenemos una “guía” sobre hacia dónde nos dirigimos, en el primero nos concentramos en “la manera” de llegar ahí. ¿Cómo dotamos al sistema del andamiaje necesario para fomentar los cambios que queremos ver? ¿Cómo traducimos nuestras aspiraciones en políticas educativas concretas? ¿Cómo promovemos en los agentes de cambio el desarrollo del compromiso y de las capacidades necesarias para implementarlas?

La transformación del sistema educativo sólo tendrá sentido en la medida en que cambie prácticas — en el aula, en la escuela y en el sistema, de l@s maestr@s, pero también de l@s funcionari@s y de nosotr@s mism@s. Y eso sólo pasará cuando el proyecto educativo deja de ser “propiedad” del gobierno, para ser abrazado por la sociedad en su conjunto.

Asumir la transformación educativa como nuestro proyecto social significa entender cómo llegamos hasta aquí y dimensionar las exigencias del cambio deseado hacia adelante. El proceso plantea desafíos inscritos en su propia naturaleza, por su carácter reformable, así como exigencias particulares que entorpecen la progresividad de la política pública de acuerdo a la fase por la que atraviese. En este caso, nos referimos a la implementación.

1.2 UN SISTEMA QUE APRENDE

La transformación educativa no se agota en una reforma ni se explica sólo por ella; forman parte de mecanismos de naturaleza distinta. Mientras la reforma se explica a partir de la definición de nuevas “reglas del juego”, la transformación pretende un cambio en el funcionamiento de las estructuras institucionales, las actitudes de los actores y en las prácticas que modelan comportamientos. La reforma es sólo un paso en el proceso, mismo que concluyó (principalmente) en septiembre de 2013, con una visión sobre lo esperable y lo posible, y con la (re)definición de actores y plazos legales para concretarlo. **La transformación es necesariamente de “largo aliento”**; no se detiene a comunicar expectativas y responsabilidades, sino que **busca aterrizar los cambios deseados en espacios y contextos particulares y diversos**, desde el aula hasta las oficinas centrales de la Secretaría de Educación Pública (SEP), pasando por las Autoridades Educativas Locales (AEL) y los propios agentes de cambio, como son los estudiantes y sus familias, maestros, directores y supervisores.

Con la reforma al Artículo 3° quedó asentado – no en convenios ni acuerdos, sino en la propia Constitución – que la profesión docente forma parte del servicio público, que el Estado debe velar por la formación de los docentes, que está en el interés del derecho a aprender de las y los niños que las y los maestros y directivos cuenten con apoyos pertinentes, que las escuelas son el punto crítico del sistema y que la medida del éxito educativo es el aprendizaje. Posterior a la reforma del marco legal, en un primer tiempo, tocó el turno al diseño específico de la política pública, el momento de traducir la norma en un mecanismo para su concretización. Y de ahí pasamos a la fase que hoy vivimos, **la implementación, ese momento clave centrado en pasar de las ideas a la práctica.**

Para tener una educación que garantice el máximo logro de aprendizaje, necesitamos saber a dónde queremos llegar y asegurar que nuestras acciones estén orientadas para llevarnos – a todas y todos

– ahí. La historia de la educación en México está repleta de modificaciones a las partes – cambios en el perfil de egreso o el currículo, ajustes a la formación docente o la participación –, sin que exista necesariamente una mejora y profundización sobre el objetivo puntual que se desea reformar (ver Capítulo 3).

Un sistema que apoya el aprendizaje es necesariamente un sistema que aprende. Se aprende en la medida en que se practica cada vez más y se realiza cada vez mejor. La noción de progresividad es clave a lo largo del todo el proceso, porque exige continuidad y ajuste permanente.

Se reforma para mejorar, sin caer en fatalismos reduccionistas o triunfalismos simplistas; la mejora es un proceso que exige constancia y aprendizaje sobre lo experimentado para evolucionar. El hecho de que los maestros salgan a la calle y se manifiesten o que el instrumento de evaluación sea ajustado no significa que el proceso fracasó; de la misma forma, que las plazas se concursen y sean asignadas de acuerdo al estricto orden de prelación o se publiquen los planes y programas de estudio en tiempo y forma, es insuficiente para pensar que el objetivo se ha cumplido. **El proceso de transformación crece y se adapta a nuevos contextos sociales, a más personas, con exigencias cada vez más particulares, siempre buscando mejorar.**

Un sistema que aprende está comprometido con el ajuste; de lo contrario no puede mejorar. La política pública debe contar con mecanismos de monitoreo, evaluación y transparencia en el uso de la información. En México, la falta de contundencia y de congruencia por parte de las autoridades al momento de ejecutar la política pública ha generado confusión y desánimo, impactando la aprobación ciudadana respecto del desempeño gubernamental, generando mayores complicaciones para una implementación efectiva.

El sistema educativo de estos años ha demostrado en múltiples ocasiones su resistencia a aprender. El Programa de la Reforma Educativa (PRE) es sólo un ejemplo; orientado a la construcción de capa-

ciudades locales en contextos marginados, en 2017 sufrió un recorte de 72% de su presupuesto con respecto a lo asignado durante el 2016. El PRE había sido uno de los pocos programas evaluados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2015 y reconocido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL; SEP, 2016; ver Capítulos 5.4 y 6.1 para más sobre el PRE). Otro ejemplo en el que la evaluación y la mejora aparecen como irrelevantes son los programas de tecnología para la educación; “@prende 2.0”, anunciado en diciembre de 2016, se trata del sexto programa de educación digital en los últimos doce años y el cuarto en la presente administración, sin que en ninguna ocasión haya habido una evaluación rigurosa sobre sus resultados o impacto (ver Capítulo 6.2).

Sería un error considerar que es posible “transformar” por medio de un proyecto, programa o política caracterizada por su imposibilidad de adaptarse, de aprender. El concurso y la asignación de plazas, por ejemplo, es una de las piezas de política pública en las cuales es fácil reconocer avances en la implementación, y mayor asimilación por parte del sistema educativo (ver Capítulo 4.3). Sin embargo, contar con maestros idóneos frente a grupo a partir de un concurso es sólo el primer paso en los esfuerzos por garantizar el derecho a aprender de las y los alumnos. Falta evaluar el impacto que este proceso – con los instrumentos actuales – tiene en el aula como en la comunidad de aprendizaje, con las y los niños y docentes. **Si el concurso “funciona” en su parte procedimental, pero por alguna razón no impacta en el aprendizaje, hay que entender por qué y hacer los ajustes necesarios.**

En el mundo de la política pública, es relativamente sencillo identificar razones por las que la implementación no marcha como se pensó. Los argumentos varían, aunque con frecuencia se identifican con la intencionalidad que la política pública persigue y el contexto donde se aplica. El paso de las ideas a la práctica es particularmente incierto, debatiéndose entre lo que debió haber sido y lo que es, originando con ello “una brecha en la implementación” (Grindle, 2009: 33).

Esta brecha se reduce si pensamos en **la implementación no como la ejecución de un orden desde arriba sino como un proceso de aprendizaje y evolución que inicia en lo local.** Los “implementadores”, mejor concebidos como agentes de cambio, tienen que interpretar, experimentar y vivir la política pública en contextos específicos, analizar los cambios ideados y compararlos con los resultados obtenidos. Es fundamental que existan – desde el sistema – mecanismos para recuperar y aprender de las experiencias locales con la implementación. Cuando la implementación se construye como un ciclo de ajuste continuo, así es como progresaremos.

1.3 MÁS ALLÁ DE “UN PROYECTO DE GOBIERNO”

En México, los cambios de tipo legal en el ámbito de lo educativo han sido una constante. Hasta antes de la modificación constitucional de 2013, el país había visto por lo menos seis grandes intentos destinados a transformar el sistema educativo nacional (ver Capítulo 3); aunque ninguno de ellos compartió necesariamente metas articuladas con el anterior; mucho menos fueron interpretados como un “continuum” de un proceso de gran envergadura. Si no fue así en el pasado, ¿por qué tendría que ser diferente en esta ocasión?

La continuidad es un desafío que se ha tenido que afrontar en países considerados con procesos de transformación educativa exitosos, tales como Finlandia, Polonia, Corea del Sur, Colombia y Vietnam. En estas naciones iniciar el cambio no ha representado el mayor de los retos, tanto como lograr que los efectos no palidezcan ante los obstáculos encontrados en el camino.

Uno de los mayores retos de la transformación educativa en México ha consistido en no reconocer su carácter plural al proceso. En más de una ocasión, el gobierno de la República ha pretendido agenciarse la paternidad del mismo, provocando disputas entre distintos actores por razones políticas y no educativas. **La falta de precisión ha abonado a la confusión, pues al hablar de la “reforma” de un gobierno pretenden sellar la suerte de la misma a la calificación de la**

administración. En sus intentos por descartarla, los detractores en el ámbito académico o político han insistido en bautizarla como “la reforma de Peña”, negándole su carácter social. De ahí las falsas premisas que ventajosamente algunos actores llegaron a sugerir: “si no soy yo (el candidato)” o “ si el (actual) partido en el gobierno no gana”, el proyecto educativo corre peligro de ser interrumpido. Falso.

El rol que la sociedad civil ha desempeñado desde el origen y a lo largo de todo el proceso, aunado a los diversos órdenes de gobierno, las distintas fuerzas políticas, los órganos autónomos vinculados a la transparencia y el Poder Judicial en buscar la exigibilidad del derecho a la educación, nos permite afirmar que **estamos ante un proceso que va mucho más allá de un gobierno o una sola administración.**

En junio de 2016, luego de los fatales acontecimientos en Nochixtlán, Oaxaca, el proceso se vio seriamente amenazado por sus detractores. La forma en que el gobierno de la República manejó la crisis terminó por confundirse con sus acciones y responsabilidades al implementar la ley. Los partidos políticos prefirieron hacer política ante la tragedia, de la misma forma que distintos grupos opositores al cambio chantajearon a las autoridades con impedir la aplicación de la norma. Durante días la incertidumbre ganó terreno, llegando a poner en entredicho la viabilidad de todo el proceso. **Pocos se preguntaron, ¿y lo niños qué? Si el proceso queda trunco, ¿qué le pasa a la vida de millones de niñas, niños y jóvenes en este país que verán violentado su derecho a aprender?**

Mexicanos Primero hizo un llamado a las autoridades y a la sociedad a no abandonar el proyecto educativo y respaldar su continuidad. El 22 de agosto de 2016, mediante un desplegado y posteriormente en una conferencia de prensa, fue dado a conocer el Decálogo “La escuela que queremos”; con miras al inicio del ciclo escolar 2016-2017, se hizo un llamado a profundizar en la transformación educativa hacia una escuela que promueva el derecho de todas las niñas, niños y

jóvenes a aprender. Con base en dicho decálogo y **en conjunto con 124 organizaciones de sociedad civil, elaboramos el “Manifiesto del Cómo Sí”** que a la postre se tradujo en una coalición reformadora bajo el mismo nombre. Se propusieron **nuevas fórmulas para garantizar la progresividad de las políticas públicas impulsadas hasta ese momento.** La propuesta sirvió para combatir, desde la sociedad civil, tanto el radicalismo de aquellos que proponían “no moverle ni una coma” a la ley, como la cerrazón de quienes apostaban por derogarla.

La participación de la sociedad civil en agosto de 2016 forma parte de un “continuum”, originado años atrás, cuando ni siquiera había una reforma legal (ver Capítulo 3). La crítica originada desde sociedad civil la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) promovido durante el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), por ejemplo, cobró mayor peso durante la campaña presidencial del 2012. En conjunto con la academia, diversas organizaciones del sector social convocaron al foro cívico “10 preguntas por la educación”. El 4 de junio del 2012, más de doscientas organizaciones comprometieron a los principales candidatos a la presidencia de la República con una agenda específica en materia educativa, entre la que destaca: elevar a rango constitucional las modificaciones al Artículo 3º, garantizar la autonomía constitucional al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), profesionalizar la labor de las y los docentes y dotar de autonomía a las escuelas.

Si bien es cierto que, con base en las propuestas sociales, el Ejecutivo presentó su iniciativa a inicios de su mandato en diciembre del 2012, como en todo proceso de reforma constitucional, fue aprobado no sólo por el pleno de ambas Cámaras en el Poder Legislativo, sino que requirió las dos terceras partes de los congresos locales. Posterior a ello, fue necesario armonizar las leyes estatales de educación con la Ley General. Con esto se resaltan las obligaciones legales de los actores, como su voluntad y compromiso a través de los congresos locales y el respectivo mandato a los titulares de sus ejecutivos, los gobernadores (ver Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1 El papel central de los gobernadores en la transformación educativa

Durante la fase de implementación, lo local cobra una relevancia particular. Es a este nivel donde suceden las “transformaciones”. Los gobernadores tienen un mandato legal que los obliga a cumplir la ley (Art. 13, Ley General de Educación); de ellos depende que la transformación suceda. A los estados compete (entre otras cosas): asegurar que estén, aprendan y participen las niñas, niños y jóvenes desde los tres años hasta terminar la educación media superior; seleccionar, contratar y promover a maestros, así como hacerse cargo de su formación inicial y continua; atender la conformación de plantillas en las escuelas y cuidar las condiciones laborales de los maestros; proveer el acompañamiento debido para hacer realidad el modelo educativo y garantizar un aprendizaje incluyente; promover la participación de las familias en las comunidades escolares; asignar contratos de obra para infraestructura escolar y dar asesoría para que

se pueda aprovechar los materiales didácticos en las aulas.

Ningún gobernador tiene por qué esperar a que la federación se decida; el éxito o fracaso de la transformación es su responsabilidad y cuentan con las atribuciones jurídicas necesarias para impulsar un auténtico federalismo educativo.



La transparencia, la información pública y la rendición de cuentas son parte de los insumos necesarios para incorporar al debate educativo a miles de familias ávidas de información y/o comunidades de aprendizaje que ameritan ser reforzadas. En este sentido, el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) ha jugado un rol determinante para hacer que las disposiciones de la reforma constitucional se traduzcan en beneficios para los educandos. Y no sólo el INAI, también han aportado a la conversación pública actores sociales importantes como son los medios de comunicación y los académicos.

Destaco el caso del órgano autónomo de la transparencia, por el efecto particular que ha tenido sobre la rendición de cuentas. El 23 de octubre de 2014, por ejemplo, el Pleno del entonces Instituto

Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) resolvió, por unanimidad, en favor de Mexicanos Primero, el recurso de revisión RDA 2334/14 y ordenó a la SEP entregar la totalidad de la información del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), testando (es decir, resguardando para no difundir) únicamente los datos personales clasificados como información confidencial. La decisión del IFAI fue clara: la información es pública, porque la educación lo es. Con este resolutivo se rompieron viejos equilibrios en los que algunas autoridades todavía consideraban lo que es de “tod@s” como parte de un botín o una cuota.

Asimismo, por medio del litigio estratégico, los jueces han asumido un papel más activo en el proyecto

educativo (ver Cuadro 1.2). Con sus sentencias, no sólo se ocuparon por la exigibilidad del derecho humano a la educación, **el Poder Judicial fue determinante al momento de dejar asentado el interés superior del niño sobre cualquier otro derecho**, como el laboral (30 de junio de 2015); o bien, cuando gracias a la Corte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) tuvo que iniciar procedimientos en contra de funcionarios estatales que desviaron recursos destinados a la educación durante el 2009 y 2010 del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), por citar sólo dos casos.

La reforma al 3° constitucional nació en la esfera pública, no en las oficinas de ninguna dependencia gubernamental, y así debe permanecer. Que así sea depende en buena medida de nosotros, ¡de nadie más! **Recordamos a los que intentan utilizar el proyecto educativo para otro tipo de fines lejanos al derecho a aprender de las y los niños en este país, que deben tomar en cuenta el esfuerzo institucional que ha dado origen a las políticas públicas que emanan de la reforma, así como el impulso recibido desde afuera de la estructura gubernamental.**

1.4 INSTRUMENTO PARA LA ACCIÓN

La escuela que queremos es el décimo reporte que presenta Mexicanos Primero en nuestra serie sobre el “Estado de la Educación en México”. Desde que se pensó, nos planteamos no limitarlo a un ejercicio de rendición de cuentas que se propone la realización de un “libro blanco” con motivo del fin de una administración, sino como una hoja de ruta sobre los pasos a seguir para progresar con nuestro proyecto social, la transformación del sistema educativo mexicano.

El análisis está organizado en cuatro grandes bloques (capítulos 4 a 7): **presencia y prepara-**

ción de las personas, relaciones y procesos de aprendizaje, condiciones materiales y red de apoyo. Cada bloque consta de temas que al día de hoy han sido clave para explicar los avances y desafíos de la transformación educativa en México. A lo largo de los temas existen diferentes recuadros que dan cuenta de manera más precisa de algunos de los litigios estratégicos impulsados en estos años desde Aprender Primero para garantizar la exigibilidad del derecho a aprender.

El marco conceptual que da origen a y explica con más detalle la organización de nuestro análisis se ubica en el Capítulo 2. Para que todas y todos las niñas, niños y jóvenes aprendan de forma participativa lo que les es pertinente y relevante y desarrollen actitudes y habilidades a lo largo de su vida, necesitamos políticas públicas que apoyen a las personas que conducen en la práctica los cambios deseados.

El Capítulo 3 nos da una visión histórica sobre las distintas reformas que han acontecido en el país, resolviendo una duda estructural a lo largo de todo el proceso: ¿a qué le llamamos reforma, por qué y cuántas han habido en el país?

Finalmente, el Capítulo 8 es una hoja de ruta sobre lo que debemos hacer para profundizar en un proyecto que nos pertenece a todos.

Que la transformación educativa llegue a buen puerto depende de lo que ahora hagamos o dejemos de hacer. El presente estudio es una contribución que pretende provocar el aprendizaje y ahondar en el debate, porque este país no tiene necesidad de “re” inventarse cada seis años; las niñas, niños y jóvenes en México son inspiración suficiente para redefinir nuestro presente. ¡Sólo la educación de calidad cambia a México!

Cuadro 1.2 Litigio estratégico en materia educativa

El litigio estratégico de Aprender Primero, brazo jurídico de Mexicanos Primero, parte de la idea de que la educación de calidad es un derecho exigible y no sólo es una aspiración ciudadana. Al ser el derecho a la educación un derecho humano, es exigible a través de los mecanismos de protección judicial establecidos tanto en las leyes nacionales como en los tratados internacionales de los que México es parte.

El litigio se construye a partir de un caso específico de violación del derecho humano a la educación. Para ser estratégico, debe servir para crear un precedente importante y trascendente para la mejora del derecho a la educación en México. En ese sentido, busca no sólo obligar a las autoridades a que cumplan con lo que les corresponde respecto al derecho a la educación en un caso específico, sino que lo hagan en beneficio del funcionamiento del sistema educativo en general.

La creación de precedentes judiciales o contenciosos administrativos encaminados al cumplimiento del derecho a una educación de calidad resulta importante porque:

- Impone a las autoridades educativas una perspectiva de los derechos de las niñas, niños y jóvenes.
- Contribuye a la mejora del sistema educativo mexicano.
- Actualiza el Estado de Derecho.
- Abre vías de exigencia para otros casos de violación de derechos humanos.
- Obliga a las instancias jurisdiccionales a interpretar las normas educativas.
- Obliga a autoridades administrativas a aplicar las normas de acuerdo a interpretaciones de otras instancias que le son vinculantes.

Aprender Primero ha podido iniciar diversos litigios estratégicos en materia educativa debido, en gran medida, a que el 11 de marzo de 2015, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió por unanimidad reconocerle el interés legítimo para defender el derecho a la educación. Esto implicó un cambio de paradigma en las posibilidades de las organizaciones de la sociedad civil para impugnar actos u omisiones de las autoridades que violan derechos humanos y específicamente el derecho a la educación.



REFERENCIAS

Grindle, Merilee (2009). "La brecha de la implementación", en F. Mariñez y V. Garza, *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, México, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

SCJN (2015). Tesis Aislada Constitucional CLXX/2015 (décima época), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 18(1), pp.430-431.

SEP (2016). *Comunicado 479. Entrega Coneval reconocimiento al Programa de la Reforma Educativa*, 11 de noviembre de 2016, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-479-entrega-coneval-reconocimiento-al-programa-de-la-reforma-educativa?idiom=es> [consulta: diciembre 2017].

LA ESCUELA QUE QUEREMOS



2

UN MARCO DE ANÁLISIS PARA
LA ESCUELA QUE QUEREMOS

UN MARCO DE ANÁLISIS PARA LA ESCUELA QUE QUEREMOS

Jennifer L. O'Donoghue

En Mexicanos Primero nos guiamos por una aspiración: contribuir a la construcción de una sociedad incluyente y justa en la cual cada persona puede llegar a ser la mejor versión de sí misma. Mantenemos que la vía principal para desarrollar esa sociedad es la educación, y así, nuestro punto de partida para todo lo que proponemos y hacemos como iniciativa ciudadana es el derecho a la educación, entendido como el derecho a *aprender*.

Este derecho exige que todas las niñas, niños y jóvenes aprendan, de forma participativa, lo que les es pertinente y relevante – es decir, lo que quieren y lo que necesitan – y desarrollen actitudes y habilidades para seguir aprendiendo a lo largo de su vida y para participar plenamente en la sociedad a su alrededor. Esta visión de una educación *incluyente*, que presentamos con más profundidad en el estudio *Tod@s* (Mexicanos Primero, 2017), no es sólo un deseo, un “sería muy bueno...”; forma parte del derecho humano que tiene cada persona desde el día de su nacimiento y a lo largo de su vida.

En el contexto mexicano actual – así como en el mundo – el principal mecanismo para la defensa, respeto y promoción del derecho a aprender, sobre to-

do para la población infantil y juvenil, es la escuela. Aunque algunos teorizan un mundo sin escuelas (por ejemplo, City, Elmore y Lynch, 2011), **reconocemos el papel fundamental de la escuela, y de la escuela pública en particular, como espacio para la construcción continua de nuestra democracia y para la edificación de una sociedad equitativa.**

Nuestra responsabilidad como sociedad es asegurar que la escuela alcance este fin, que transformemos nuestro sistema educativo para que cada niña, niño y joven pueda tener la escuela que necesite y quiere. Esto es cuidar la educación como nuestro proyecto social.

En este capítulo, esbozamos un marco para entender mejor cómo se construye y apoya esta escuela: ¿Cómo se ve la escuela que queremos? ¿Cómo podemos apoyar su construcción desde la política educativa? ¿Quiénes son las personas que aterrizan las políticas en contextos específicos (aulas y escuelas, pero también supervisiones y oficinas administrativas y burocráticas) y cómo las podemos apoyar? Las respuestas a estas preguntas nos ofrecen una guía para el análisis que realizamos del estado que guarda la transformación educativa en los capítulos 4 al 7.

2.1 LA ESCUELA ORIENTADA AL DERECHO A APRENDER

Empecemos con una pregunta para la reflexión: ¿Qué es una escuela?

Una respuesta rápida podría ser que una escuela es un lugar, un edificio con cierto tipo de infraestructura – salones de clase, biblioteca y, si tenemos suerte, comedor, laboratorios, aulas de medios y espacios recreativos y para el uso común –. Pero, ¿dejaríamos a nuestros hijos a aprender solos en un edificio, aún el más equipado de México? Pues no; reconocemos que el lugar no es todo.

También se suele decir que una escuela es un “Centro de Trabajo” con su clave administrativa para realizar el pago al personal que ahí labora. Sin embargo, aunque es imprescindible que estén maestros, directivos y otro personal de apoyo, poner el enfoque exclusivamente en la relación laboral no refleja la tarea principal de una escuela (¡aprender!), ni la gran expectativa social que tenemos de ella.

Una escuela verdadera es, antes que nada, una comunidad que se construye con personas – niñas, niños y jóvenes, maestras y maestros, familias – que establecen relaciones y procesos entre ellas para aprender juntos dentro de un contexto digno y con su debida red de apoyo.

Como hemos argumentado en otros espacios (ver Mexicanos Primero 2013, 2016, 2017), una escuela así concebida debe ser un espacio donde el contexto no se reproduce, sino que se supera; es decir, en una escuela orientada al derecho a aprender, todas y todos se desarrollan integral y plenamente, más allá de lo esperable por su situación social, económica o cultural.

Son cuatro, entonces, las dimensiones de la escuela que queremos:

Dimensión 1: Personas. El aprendizaje es inherentemente un fenómeno social: se desarrolla en y por medio de las relaciones e interacciones entre las personas (Mexicanos Primero, 2017). Transformar nuestra educación, orientarla cada vez más al ejercicio pleno del derecho a aprender, empieza necesariamente con personas, y en el contexto escolar, espe-

cíficamente con niñas, niños y jóvenes, sus maestras y maestros y sus familias. Son – o deberían ser – ellas y ellos los participantes en y constructores de los procesos y relaciones de aprendizaje en la escuela.

¿Y qué se necesita para que estas personas puedan aprender juntas? En primer lugar, tomamos como un punto mínimo su presencia; es inconcebible pensar en construir una comunidad de aprendizaje sin tener a personas que están, llegan y se quedan consistentemente y durante un periodo de tiempo sostenido. En segundo lugar, es imperativo que estas personas lleguen “listas” para aprender juntas. Es decir, que tengan las actitudes, conocimientos y capacidades para participar en procesos de aprendizaje con otros.

Dimensión 2: Relaciones y procesos de aprendizaje. El aprendizaje se deriva de las relaciones entre personas que comparten fuertes compromisos mutuos sobre qué y cómo aprender; colaboran en actividades específicas de manera constante y tienen oportunidades frecuentes para la interacción y la retroalimentación (Wenger, 1998). En la escuela que queremos, estudiantes, maestras, maestros y familias conforman una *comunidad de aprendizaje*, en donde desarrollan juntos relaciones de aprendizaje adecuadas para su contexto.

Esta dimensión destaca que el papel del Estado no es sólo garantizar que lleguen estas personas (o que cuenten con condiciones materiales elementales), sino que debe promover el desarrollo de *ambientes de aprendizaje eficaces* que faciliten la labor educativa y propicien un aprendizaje incluyente para tod@s.

Dimensión 3: Condiciones materiales. Las relaciones de aprendizaje entre las personas deben ser apoyadas por condiciones materiales que favorezcan el trabajo escolar de manera incluyente y equitativa. Estas condiciones deben siempre estar al servicio del aprendizaje, es decir, de las personas y sus relaciones y procesos en la escuela. Respetando el desarrollo orgánico de cada escuela, la dimensión de condiciones materiales que apoyan el derecho a aprender debe tomar en cuenta: la accesibilidad y la seguridad, la infraestructura, el equipamiento y los materiales didácticos.

Una escuela debe contar mínimo con servicio de luz, agua, alcantarillado, baños, y con espacios suficientes y adecuados al clima. Todas las escuelas deben ser accesibles para todas y todos y la ubicación, la construcción y las condiciones de higiene y limpieza no deben poner en riesgo la salud o la vida de las personas.

La infraestructura escolar – los salones de clase, bibliotecas, aulas de cómputo o laboratorios, así como espacios artísticos, recreativos y de uso común – debe ser aprovechada para el aprendizaje. El mobiliario básico debe incluir sillas y mesas para todos los alumnos y pizarrones o pintarrones; deben existir materiales didácticos en proporción adecuada, así como libros suficientes y en el idioma de los alumnos. Por otro lado, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pueden ser una herramienta importante para dar a los estudiantes oportunidades de aprendizaje relevantes en el siglo XXI.

Dimensión 4: La red de apoyo institucional.

Ninguna escuela es, ni debe ser, aislada ni completamente independiente de su sistema escolar. El sistema crea las condiciones en las cuales las escuelas operan y, como tal, forma parte del contexto que una escuela tiene que navegar. Asimismo, no debemos esperar que una escuela se desarrolle sola, sino más bien con el acompañamiento debido y de acuerdo a sus intereses y necesidades.

El sistema educativo – por medio de una red de apoyo efectiva y equitativa – debe garantizar las condiciones para que las personas puedan construir y mantener relaciones y procesos de aprendizaje eficaces, y contar con las condiciones materiales adecuadas para hacer efectivo el derecho a aprender para tod@s.

Cada escuela puede – y debe – ser una escuela incluyente, donde todas y todos lleguen y permanezcan, aprendan y participen. Las cuatro dimensiones de la escuela presentadas aquí nos ayudan a entender *qué* se necesita desarrollar y construir para lograrlo. En la siguiente sección, volteamos a ver *cómo*, desde la política pública, podemos promover los cambios deseados para asegurar la presencia y preparación de las personas, fomentar el desarrollo

de relaciones y procesos de aprendizaje, brindar a las escuelas condiciones materiales dignas y adecuadas y acompañar a las escuelas. En particular, y de acuerdo al momento actual que vive la transformación educativa, nos preguntamos: más allá de establecer políticas, lineamientos o programas, ¿quiénes son las personas que los aterrizan – los agentes de cambio – en contextos específicos y cómo los podemos apoyar?

2.2 LOS AGENTES DE CAMBIO: CENTRALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA ESCUELA QUE QUEREMOS

La transformación educativa que buscamos desde la sociedad civil, la que está orientada a construir la escuela que queremos, puede parecer algo abstracto, amplio y general, pero en realidad consiste en políticas públicas concretas diseñadas para impactar en las cuatro dimensiones de la escuela presentadas en la sección anterior. Algunas buscan brindar atención integral a las y los niños más pequeños o mejorar la formación y el acompañamiento docente, otras impulsar el desarrollo del liderazgo y la autonomía escolar o la inclusión; algunas esperan mejorar las condiciones de infraestructura o conectar a las escuelas al mundo por medio de las TIC, y otras más pretenden reorientar el gasto educativo, transparentar el sistema o fomentar la participación social.

Lo que tienen en común estas políticas es que todas buscan – con más o menos “éxito” – cambiar *prácticas*, sobre todo en las escuelas y las aulas, pero también en el sistema mismo, con el propósito de que aprendamos cada vez más y cada vez mejor. Sin embargo, el “buscar” sólo habla de los objetivos de la política pública, objetivos que deben venir de un proceso social de establecer la *agenda pública* y una idea de hacia dónde queremos ir. Estos objetivos deben traducirse, en un segundo momento, en un *diseño* adecuado para que, en un tercero y cuarto, esta aspiración se *implemente* y se *evalúe* en contextos específicos para darle el *ajuste* necesario para acercarnos progresivamente a los objetivos. Así funciona el ciclo de la política pública (ver Cuadro 2.1).

Cuadro 2.1 El ciclo de la política pública



Fuente: Elaboración propia.

Ya contamos con décadas de evidencia sobre la importancia de la fase de la implementación – y de los riesgos que se presentan en ella – (ver, por ejemplo, Ball, 2015; Elmore, 1996; Honig, 2006; McLaughlin, 1987; Spillane, Reiser y Reimer, 2002; y Thomas y Grindle, 1990). Si es complejo asegurar que una política educativa se concrete en el campo, el reto es exponencialmente mayor cuando hablamos del paquete de cambios propuestos en las reformas constitucional y legales de 2013. Las “reformas de gran escala” pasan por etapas de desarrollo, evolución y transformación con el tiempo. Suelen empezar con el marco regulatorio y con esto se busca mandar cambios desde el centro; sin embargo, si no se empieza relativamente pronto a apoyar a las personas que tienen que “poner los cambios en marcha”, la reforma no progresará o no será sostenible en el tiempo (Cohen y Mehta, 2017; Earl, Watson y Katz, 2003; ver Capítulo 3 para ejemplos de esta tendencia en México).

En resumen, la política pública nos traza una ruta de cambio, pero este cambio sólo se alcanzará si los actores en estos contextos específicos cuentan con el compromiso (“el querer”) y la capacidad (“el poder”) para hacerlo, es decir, cuando se conviertan en *agentes de cambio*. **Los agentes de cambio son**

las personas que impulsan, facilitan o coordinan cambios en ellos mismos así como en otras personas, prácticas o culturas institucionales.

En el ámbito educativo incluyen los titulares del poder ejecutivo, federal y estatal, así como las Secretarías de Educación federal y estatales, los legisladores, los consejeros del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), los comisionados de los institutos de acceso a la información nacionales y en las entidades, y los jueces del Poder Judicial. Son los que toman decisiones y definen políticas públicas. Ellos marcan la pauta (ver Cuadro 2.2).

Sin embargo, **los actores más relevantes y determinantes para la fase de implementación son los que, en el contexto local, aterrizan, ejecutan, adaptan, monitorean, evalúan y re-orientan** estas políticas públicas. De un lado, son los “líderes intermedios”, funcionarios intermedios, supervisores, inspectores y jefes de sector, así como los directores o coordinadores de otros institutos relevantes, como, por ejemplo, los directores de las escuelas normales.

También son agentes de cambio imprescindibles, desde las escuelas, las y los directores escolares,

Cuadro 2.2 Agentes de cambio para la transformación educativa

| Tipo de actor | Ejemplos | Papel en la política pública |
|------------------------|--|--|
| Autoridades | Presidente/a y Gobernador@s Secretari@s y Subsecretari@s de Educación Legisladores/as Jueces Consejer@s del INEE Comisionad@s INAI y sus contrapartes estatales | Marcar la pauta: tomar decisiones, establecer prioridades, comunicar expectativas y rendir cuentas a la sociedad. |
| Liderazgos intermedios | Funcionarios intermedios Inspectores y jefes de sector Supervisores Asesores Técnico-Pedagógicos Directores de normales y otras instancias formadoras de maestrí@s | Implementar: aterrizar; adaptar; monitorear; evaluar y retroalimentar las políticas públicas; exigir; así como rendir cuentas en el contexto local. |
| Actores escolares | Directores/as escolares Docentes Estudiantes Familias | |
| Actores sociales | Académicos Medios de comunicación Organizaciones de Sociedad Civil | Fijar la agenda: identificar prioridades sociales, proponer; participar en la toma de decisiones. Acompañar la implementación: monitorear; evaluar y retroalimentar las políticas públicas; exigir que se rindan cuentas. |

Fuente: Elaboración propia.

maestros, estudiantes y familias. Asimismo, los actores sociales, como las organizaciones de sociedad civil (OSC), los medios de comunicación y los académicos, juegan un papel fundamental de acompañamiento, monitoreo y exigencia.

El compromiso y la capacidad de estos agentes se relacionan entre sí. Se refuerzan mutuamente y no necesariamente viene uno antes del otro. No son sucesivos, sino simultáneos. “Quiero hacerlo porque puedo, y puedo hacerlo porque quiero”. **Cuando se conjuntan el compromiso y la capacidad en los actores educativos, ya podemos hablar de agentes de cambio, la base para la implementación efectiva de las políticas públicas, y para la**

transformación de nuestra educación. Si no quieren o no pueden, no llegaremos a nuestro objetivo. No se puede mandar un cambio en el aula desde arriba.

Para fortalecer el compromiso y la capacidad de los agentes de cambio, es necesario que cuenten con:

- Espacios y mecanismos de participación y comunicación: para que puedan sentirse y ser parte del proceso y puedan desarrollar capacidades necesarias para su implementación;
- Un marco regulatorio adecuado: que brinde claridad sobre las expectativas así como su libertad de actuar;
- Información adecuada (así como el entendimiento y el conocimiento para poder utilizar-

la): que sirva como base para la planeación y la toma de decisiones adecuadas;

- **Habilidades técnicas** (y oportunidades para seguir desarrollándolas): para responder con eficacia a las exigencias del contexto y del cambio deseado; y
- **Recursos** (económicos, materiales y de personal): para contar con lo necesario para lograr los objetivos.

No concentrarnos en fortalecer el compromiso y la capacidad de los agentes de cambio, los que realmente pueden cambiar lo que pasa en las escuelas, entorpece, limita y debilita la implementación eficaz de las políticas públicas y la medida en que aprovechamos – o no – el potencial de los cambios que buscan. En pocas

palabras, no llegaremos a la escuela que queremos si no nos enfocamos en brindar a los liderazgos intermedios, las personas en las escuelas, así como los actores sociales, lo que necesitan para tomar su papel como transformadores activos de la educación.

2.3 UNA EVALUACIÓN SOCIAL DE NUESTRO PROYECTO SOCIAL

Este estudio nace, de un lado, de nuestra convicción de que sólo con evidencia firme sobre lo ya realizado podemos aprender lo necesario para ajustar y avanzar. Buscamos ir más allá de conclusiones sencillas sobre “la reforma educativa”, de calificarla como un “éxito” o un “fracaso”. Si no entendemos dónde estamos – ni el camino que hemos recorrido – no podremos trazar una ruta adecuada hacia el futuro que queremos. Como solemos decir, creemos en el poder transformador de la información.

Del otro lado, este estudio representa un intento de cumplir con nuestra responsabilidad como actores sociales de acompañar la implementación de las políticas educativas. En este momento de coyuntura (ver Capítulo 1), no podemos abandonar la transformación educativa a la que aspiramos; tampoco la podemos dejar a que se concrete sola o sólo en manos de pocos.

Como hemos dicho, la transformación educativa a la que nos referimos se comprende de muchas po-

líticas públicas, para las cuales las reformas constitucional y legales de 2013 forman un marco; sería un error agruparlas y descartarlas (o aprobarlas) como un paquete completo. Por ende, en este estudio – aunque no abarcamos todos – tratamos una amplia gama de temas y sus políticas asociadas.

El estudio se organiza de acuerdo a las cuatro dimensiones de la escuela que queremos: personas, relaciones y procesos, condiciones materiales y red de apoyo. Dentro de cada dimensión, analizamos componentes específicos del sistema educativo (ver Cuadro 2.3) con el objetivo de consolidar – de manera precisa y sucinta – nuestro entendimiento del tema en este momento para así poder trazar una ruta crítica hacia adelante.

Aunque cada apartado tiene un enfoque y un estilo distinto (desde la diversidad de perspectivas de los que aquí escribimos), todos partimos de las siguientes preguntas:

1. **Antecedentes:** ¿Cómo estaba el componente antes de la reforma al Artículo 3º constitucional? ¿Por qué estaba así? ¿Y por qué fue necesario reformarlo?
2. **El marco legal vigente:** ¿Qué dice la normativa actual con relación al tema?
3. **La práctica:** Desde las reformas constitucional y legales en 2013, ¿qué ha pasado? ¿Con cuáles resultados? Y después de todo esto, ¿cómo o dónde estamos ahora?
4. **Cómo sí:** ¿Qué proponemos para progresar? ¿Cuándo? ¿Y quiénes son los responsables y los agentes de cambio involucrados?

En todo nuestro análisis, tratamos de entender cómo, desde la política y la acción pública, se ha fortalecido – o debilitado – el compromiso y las capacidades de los agentes de cambio relevantes, con especial atención a lo sucedido después de las reformas en 2013, proveyéndoles de espacios de participación, un marco regulatorio claro, información necesaria y recursos suficientes, así como desarrollando sus habilidades técnicas para la implementación efectiva.

Cuadro 2.3 Componentes del sistema educativo relacionados con la construcción de “La escuela que queremos”

| Dimensión de la escuela | Componentes analizados |
|---|---|
| Personas | El desarrollo integral de la primera infancia (DIPI). |
| | Formación docente inicial. |
| | Selección y asignación docente. |
| | Trayectoria/carrera profesional docente. |
| Relaciones y procesos de aprendizaje | Desarrollo de liderazgo escolar. |
| | Aprendizaje profesional docente. |
| | Autonomía escolar. |
| | Currículo incluyente. |
| | Participación de las familias. |
| Condiciones materiales | Infraestructura escolar. |
| | Tecnologías para la educación. |
| Red de apoyo | Gasto educativo. |
| | Acompañamiento docente. |
| | Evaluación del desempeño docente. |
| | Evaluación de aprendizaje. |
| | Sistemas de información. |



Fuente: Elaboración propia.

Los últimos cuatro años han traído momentos de optimismo, de confusión, de enojo, de esperanza, de desesperación, de desolación, de desánimo, de escepticismo, de cuestionamiento y de aprendizaje al campo educativo. Hemos escuchado, de un lado,

mucho discurso y anuncio, con poca transparencia y rendición de cuentas, y, del otro, mucha crítica y poca propuesta. En Mexicanos Primero, proponemos que, en vez de irnos de un lado u otro, tomemos 2018 como un momento oportuno para

la reflexión: ¿A qué tipo de comunidad educativa queremos que lleguen nuestros pequeños? ¿Cómo es la escuela que queremos? ¿Y cómo podemos llegar ahí?

Esperamos que con este estudio contribuyamos a una conversación social sobre “cómo sí”.

NOTA METODOLÓGICA

Como parte de este estudio, así como en nuestro trabajo cotidiano como centro de investigación aplicada sobre la política educativa, buscamos entender y aprender de la gran variedad de actores involucrados en la transformación de la educación en México. Por un lado, esto significa reunirnos con las autoridades responsables de marcar la pauta, desarrollar los lineamientos, elaborar las políticas públicas, tomar decisiones sobre presupuestos y establecer prioridades. Por otro, hablamos con frecuencia con los funcionarios intermedios encargados de operar y monitorear los programas derivados de estas políticas.

Para entender la experiencia de las comunidades escolares, hacemos un esfuerzo constante para ir a las escuelas y estar con los actores en sus comunidades; algo de este trabajo lo documentamos en 13 estudios de caso de exclusión educativa como parte del estudio *Tod@s* (Mexicanos Primero, 2017). Así también hemos dado seguimiento, por ejemplo, a la implementación de las redes de tutoría y al proyecto de Fortalecimiento e Inversión Directa en las Escuelas (PEC-FIDE; ver Capítulo 5.4), a la red de preescolares de Reggio Emilia y el modelo de las escuelas multigrado y Telesecundarias, a los Centros de Educación Inicial y Comunitaria de CONAFE, a los proyectos sociales de niñas, niños y jóvenes participando en Educación para Compartir, al desarrollo de maestras y maestros del inglés en el Inter-American Partnership for Education, a la formación de familias como parte del proyecto Cambiemos el Rumbo, así como a proyectos de innovación escolar a lo largo del país.

También hemos creado mecanismos para poder interactuar con – y aprender de – docentes, niñas, niños y jóvenes y sus familias en otros momentos, como son foros, premios, reuniones de trabajo y

espacios de formación. El Diplomado Internacional para Líderes Educativos Transformadores (DILET), por ejemplo, nos ha conectado con más de 2,000 directores en todos los estados de la República; como parte del Premio ABC, hemos podido interactuar con cientos de maestros, directores, supervisores y asesores técnico-pedagógicos (ATP), y más profunda y consistentemente con los diez maestros que forman el Consejo ABC. Desde 2014, hemos organizado seis foros *En Voz Alta* con la participación de más de 1,200 docentes y normalistas en la Ciudad de México, Tabasco, Sinaloa, Jalisco, Yucatán, San Luis Potosí y próximamente Chiapas; éstos son espacios dedicados a escuchar la experiencia de los docentes, compartir preocupaciones y propuestas y aprender entre pares. De igual manera, nuestro trabajo de litigio estratégico nos ofrece la oportunidad de acompañar y aprender de estudiantes, maestras y maestros y familias exigiendo el cumplimiento de sus derechos (ver Capítulo 1 y Cuadros 4.1, 5.3, 6.1, 7.1 y 7.2).

Asimismo, participamos con nuestros colegas de la sociedad civil organizada y de la academia de manera estructurada –por ejemplo, como parte de la Cumbre Ciudadana, el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación, 10 preguntas por la Educación, la Red para la Rendición de Cuentas, la Red de Derechos de la Infancia en México y la Red Latinoamericana por la Educación – y también de manera más puntual o informal. En agosto de 2016, por ejemplo, juntamos a 123 organizaciones sociales en apoyo a una visión compartida de la escuela que queremos. En enero de 2017 organizamos reuniones de trabajo entre académicos y Andreas Schleicher, Director de Educación y Habilidades de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Buscamos trabajar con los medios de comunicación para que desarrollen las capacidades (y el compromiso) que necesitan para desempeñar su papel social como monitores de la transformación educativa. Desde 2013, hemos realizado siete talleres de medios y ruedas de prensa para tratar temas como el gasto educativo, los resultados de aprendizaje de las y los estudiantes, la formación y las experiencias de los maestros y la (falta de) transparencia en el sistema educativo.

Así – y con muchas acciones no reflejadas aquí – hemos dado seguimiento a los acontecimientos del sistema educativo a lo largo de los años y más específicamente desde la reforma al Artículo 3º constitucional en febrero de 2013. Este estudio se alimenta de y toma como base estas interacciones con la multitud de agentes de cambio relevantes.

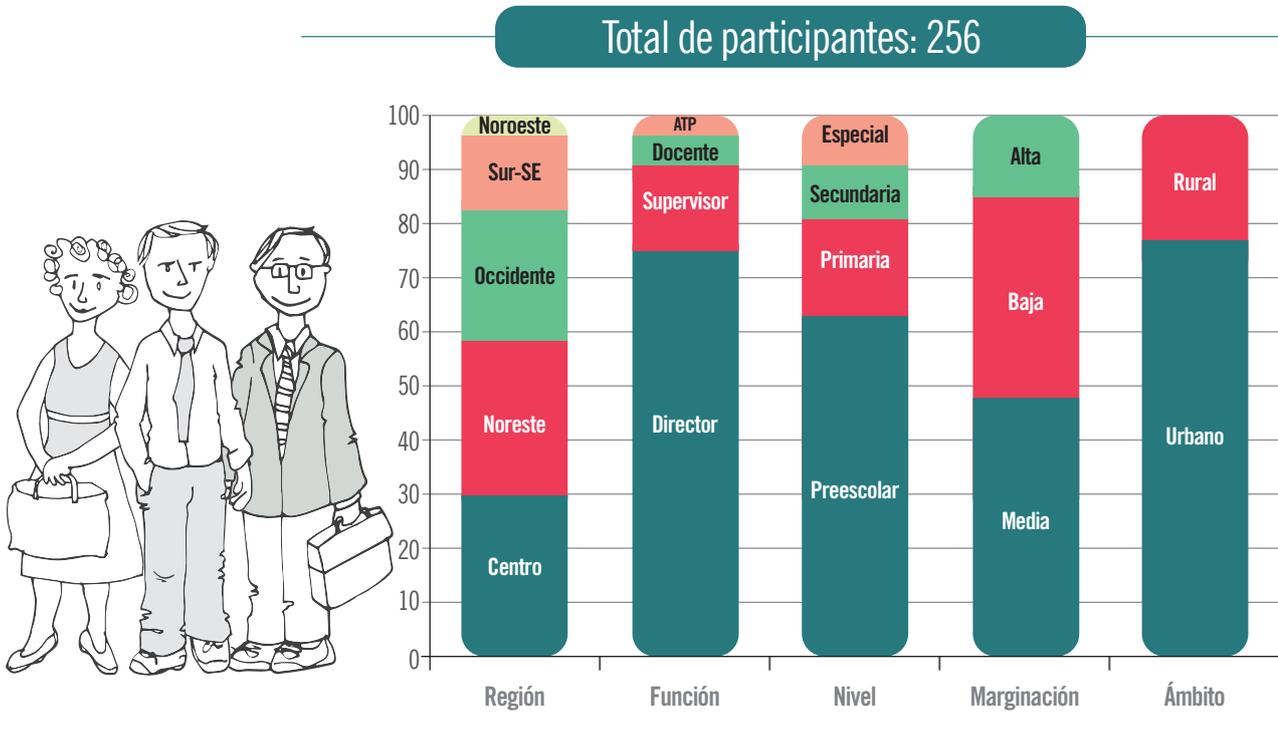
No obstante, también buscamos información específica y con una metodología más formal para fines del estudio actual. En primer lugar, levantamos una encuesta a 256 maestros, directores, supervisores y ATP de educación pública básica y especial de 22 estados de la República (ver Cuadro 2.4). Los participantes contestaron preguntas sobre sus experiencias con los componentes listados en el Cuadro 2.3 y ofrecieron su perspectiva sobre qué ha cambiado a raíz de las reformas de 2013 – pa-

ra bien o para mal – así como qué falta por hacer para avanzar en cada tema.

Para fortalecer nuestro entendimiento de cómo la transformación educativa se ha vivido desde el nivel local, enviamos cuestionarios a siete autoridades educativas estatales. Recibimos respuestas de hasta 80 páginas de cinco de ellas, en las que los responsables de cada tema compartieron las principales acciones del estado, los avances, los retos por superar y sus experiencias como agentes de cambio. En total, más de 50 funcionarios intermedios participaron.

Para incluir la voz de las y los estudiantes, analizamos información recopilada como parte de un proyecto de investigación que llevamos a cabo en el otoño de 2016 que buscaba conocer la visión

Cuadro 2.4 Participación de maestras y maestros en el cuestionario “La escuela que queremos”, noviembre 2017



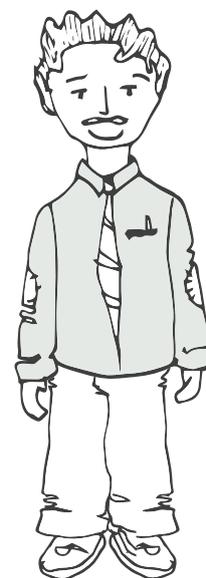
de los jóvenes sobre su proceso educativo para entender cuáles experiencias y motivaciones los llevan a permanecer o no en la escuela. En grupos

focales hablamos con 60 jóvenes de secundaria en seis entidades - Estado de México, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Puebla y Yucatán

Número de maestros que respondieron cada tema



| | |
|--|-----------|
| Formación de liderazgo escolar: | 92 |
| Formación docente. | 80 |
| Trayectoria / carrera profesional docente. | 73 |
| Autonomía escolar: | 59 |
| Infraestructura escolar: | 59 |
| Selección y asignación docente. | 57 |
| Tecnologías para la educación. | 49 |
| Participación de familias. | 37 |
| Evaluación del desempeño docente. | 29 |
| Servicio de Asesoría Técnica Escolar (SATE). | 24 |
| Tutoría docente. | 23 |
| Currículum. | 19 |
| Sistema de información. | 17 |
| Evaluación de aprendizaje. | 17 |



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del cuestionario "La escuela que queremos" aplicada a maestras y maestros de educación básica y especial en noviembre de 2017.

REFERENCIAS

- Ball, Stephen J. (2015). "What is Policy? 21 years later: reflections on the possibilities of policy research", *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 36(3), pp. 306-313.
- City, Elizabeth A., Elmore, Richard F. y Lynch, Doug (2011). "Redefining Education: The Future of Learning is Not the Future of Schooling", en Jal Mehta, Robert B. Schwartz y Frederick M. Hess (eds.), *The Futures of School Reform*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 151-176.
- Cohen, David K. y Mehta, Jal (2017). "Why Reform Sometimes Succeeds: Understanding the Conditions that Produce Reforms that Last", *American Educational Research Journal*, 54(4), pp. 644-690.
- Elmore, Richard F. (1996). "Getting to Scale with Good Educational Practice", *Harvard Educational Review* 66(1).
- Honig, Meredith I. (2006). "Complexity and Policy Implementation: Challenges and Opportunities for the Field", en Meredith I. Honig (ed.) *New Directions in Education Policy Implementation: Confronting Complexity*, Albany, State University of New York Press.
- Mclaughlin, Milbrey W. (1987). "Learning From Experience: Lessons From Policy Implementation", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2), pp. 171-178.
- Mexicanos Primero (2017). *Tod@s: Estado de la Educación en México 2017*, México, Mexicanos Primero, 192 p.
- Mexicanos Primero (2016). *ICRE. Índice de Cumplimiento de la Responsabilidad Educativa Estatal 2016*, México, Mexicanos Primero, 116 p.
- Mexicanos Primero (2013). *(Mal)Gasto. Estado de la Educación en México 2013*, México, Mexicanos Primero, 224 p.
- Spillane, James P., Brian J. Reiser, y Todd Reimer. (2002). "Policy Implementation and Cognition: Reframing and Refocusing Implementation Research", *Review of Educational Research*, 72(3), pp. 387-431.
- Thomas, John W. y Grindle, Merilee S. (1990). "After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries", *World Development*, 18(8), pp. 1163-1181.
- Wenger, Etienne (1998). *Communities of practice: Learning, Meaning and Identity*, Cambridge, Cambridge University Press, 336 p.

LA ESCUELA QUE QUEREMOS



3

UNA BREVE HISTORIA
DE LA TRANSFORMACIÓN
EDUCATIVA EN MÉXICO

UNA BREVE HISTORIA DE LA TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO

David Calderón

El derecho a aprender, por su propia naturaleza, exige que la transformación educativa sea un proceso necesario y permanente. Como ocurre con todos los derechos, especialmente los sociales, su comprensión y promoción son históricamente situadas: apenas se avanza un poco en su ejercicio, diversos actores descubren que las garantías vigentes al momento son inadecuadas por insuficientes. No sólo las derrotas en la progresividad y las violaciones al derecho traen consigo exigencias más atinadas y puntuales, sino también los éxitos y los avances. La inconformidad inteligente no viene sólo de las falencias, sino también de los triunfos.

En este apartado, referimos brevemente algunas de las reformas en educación que, partiendo del primer planteamiento hecho en el Artículo 3° en 1917, llegan hasta el momento anterior a los cambios constitucionales y legales de 2013. Para distinguir, en este vistazo histórico destacaremos las etapas de la transformación educativa que implicaron: a) un replanteamiento en la **presencia y preparación de las personas**; b) una redefinición de las **relaciones y procesos de aprendizaje**; c) la implementación de cambios sustantivos en las

condiciones materiales para aprender; y d) un reajuste en la disponibilidad y adecuación de la **red de apoyo institucional** a las escuelas. Así, dejaremos fuera etapas en las cuales se trataron algunos de estos factores de forma aislada o simplemente se realizaron mejoras marginales.

3.1 DOS REFORMAS EN LOS ORÍGENES: SEP (1921-1924) Y EDUCACIÓN SOCIALISTA (1934-1943)

Sin duda, la primera etapa de la transformación del sistema educativo fue **la creación en 1921 de la Secretaría de Educación Pública (SEP), y su subsecuente consolidación**. Aunque todavía en 1922 una buena parte de los estados de la República y casi todo el Legislativo se resistían activamente a ceder el control a la oficina del secretario José Vasconcelos, esta estrategia de centralización extrema dio origen al Sistema Educativo Nacional (SEN) y permitió establecer los primeros referentes de registro y autorización de centros escolares, perfiles muy elementales para docentes y directivos, y los primeros planes de estudio de uso general para todo el país. Esta etapa, de alto componente ideológico y entusiasmo fundacional, tuvo sobresalientes

triumfos con la multiplicación de las Misiones Culturales y las escuelas rurales, pero se fue empantanando en la caótica administración de los recursos y un desajuste en la demanda de maestros para seguir el ritmo de escuelas de nueva creación.

Poco más de una década después, en el contexto de las convulsiones políticas para reorganizar el partido de Estado (Partido Nacional Revolucionario, hoy Partido Revolucionario Institucional – PRI), se realizó una reforma constitucional de la que siguieron cambios estructurales en la organización escolar, el perfil docente y el enfoque pedagógico, partiendo de la afirmación expresa:

La educación que imparta el Estado será socialista, y, además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del Universo y de la vida social. (Reforma al Artículo 3º, 1934)

La transformación más notable de esta **“reforma socialista”** fue en la actividad de los maestros, empoderados como actores de cambio social y agentes del gobierno nacional.

Sin embargo, para 1945 se promulgó una nueva reforma al Artículo 3º que dismanteló el componente pedagógico anterior. Se introdujo en la realidad cotidiana del SEN el control subrayado del Partido/Estado en la forma de un dominio subrogado al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), surgido por decreto en 1943 y en ese entonces obediente a la SEP y sobre todo al Presidente de la República en turno. De 1943 a 1954, se cuadruplicó el gasto educativo, destinado fundamentalmente a salarios, a pesar de que sólo se duplicó el número de maestros y el número de alumnos inscritos sólo creció en un tercio (Latapí, 1975: 1325).

3.2 EL PLAN DE ONCE AÑOS (1959-1968) Y LA COMISIÓN (1971-1975)

En 1959, el secretario Jaime Torres Bodet animó el primer diagnóstico de fondo para la transformación educativa en México desde la SEP. Se llamó **“Plan**

de Once Años” porque se asumió que, sin posibilidad real de alternancia en el gobierno federal, al menos se podía avanzar en la continuidad de las políticas públicas educativas. Su principal impulso fue ordenar la oferta escolar con criterios de equidad y darle consistencia a la preparación de los docentes, a partir de usar estadística confiable, contar con presupuesto multianual e incorporar la investigación educativa para el diseño de los programas compensatorios y la profesionalización docente.

A pesar del vigor inicial, hacia 1964 estas reformas se toparon con la oposición cada vez más hostil del SNTE y del resto del gabinete en el Ejecutivo Federal, especialmente de la Secretaría de Hacienda. El Plan continuó en el siguiente sexenio, pero ya sin la consistencia y la energía iniciales. En septiembre de 1968, sin avisar ni a su secretario de Educación, el presidente Gustavo Díaz Ordaz exigió una **“reforma educativa profunda”** (Latapí, 1975: 1328) como contramedida a la protesta estudiantil, lo que en la práctica significó el abandono del Plan; su canto de cisne había sido el arranque de la Telesecundaria en febrero de 1968. Siguió dos años, 1969 y 1970, de masivos congresos con recomendaciones insustanciales. Es un gran relato de precaución: una **“reforma educativa”**, que en realidad buscaba atajar el cambio democrático, detuvo la verdadera transformación.

A partir de 1971, con una **Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa**, el gobierno de Luis Echeverría inició un proceso que estableció un marco normativo (una nueva Ley Federal de Educación), un amplio ajuste administrativo y de profesionalización dentro de la SEP; nuevos planes y programas de primaria y secundaria, y una renovada formación continua de maestros. Para 1975, el impulso inicial cedió a consideraciones políticas una vez más, y buena parte de la dedicación de los funcionarios se la llevó la modificación a la educación profesional y post-básica, con la creación de los Colegios de Ciencias y Humanidades, los Colegios de Bachilleres, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto Nacional para la Educación de Adultos y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Los sexenios 1976-1982 y 1982-1988 se parecen entre sí en que tuvieron anuncios espectaculares de una **“reforma”** en el primer año de gobierno, y una

práctica real que resultó decepcionante y rutinaria por el resto de cada administración. En el segundo periodo mencionado, el presidente Miguel de la Madrid incluso anunció una “revolución educativa”, que acabó en un poco más de mil plazas otorgadas al SNTE “para que se distribuyeran estratégicamente entre líderes de su propio gremio, para bloquear... el proceso de descentralización de la educación básica” (Olivera, 2001: 6). Crecieron los presupuestos, se descentralizaron procesos sin mejorarlos y se consolidó la entrega al SNTE de la vida cotidiana de las escuelas.

3.3 LA MODERNIZACIÓN (1992-2000)

La siguiente etapa de transformación ocupa los siguientes dos sexenios. Comenzó con un **Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica** (ANMEB), firmado por el gobierno federal, los estados y el SNTE en 1992. Se tradujo en una reforma constitucional que llevó a la primera Ley General de Educación (LGE), de cumplimiento obligatorio para el Gobierno Federal y para cada uno de los estados. La LGE incluyó, a diferencia de la Ley Federal abrogada que sustituyó, nuevos apartados sobre federalismo educativo, equidad y participación social, tres temas inéditos en el marco normativo. El ANMEB tuvo como primeros resultados una recuperación muy importante del financiamiento destinado a educación básica, que pasó de representar 3.5% del Producto Interno Bruto nacional en 1989 a 5.7% en 1994 (Martínez Rizo, 2001), así como el establecimiento de un programa generalizado de incentivos ligados a la formación continua de docentes y directivos, el Programa de Carrera Magisterial (PCM).

En el siguiente sexenio (1994-2000) se realizó una gran reforma curricular para primaria y se fortalecieron los programas compensatorios, con el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) a la cabeza. Sin embargo, la transferencia de la responsabilidad desde la Federación a los estados para que estos operaran las escuelas y condujeran la formación inicial y continua de los docentes no sólo se topó con un diferencial grave en compromiso y capacidades de los equipos estatales, sino que propició en la mayor parte de las entidades una captura aún más severa de parte del SNTE de los procesos

referidos a la vida de los maestros como profesionales. El SNTE no se desagregó en 32 sindicatos, sino dobló su poder de negociación — el de las secciones locales y el del comité ejecutivo nacional — y capturó los puestos clave a nivel estatal, incluyendo las comisiones “mixtas” de Carrera Magisterial, la dirección de las Normales y hasta la designación o veto sobre las Asociaciones de Padres de Familia y el titular estatal del ramo.

Los procesos de transformación quedaron como una sorda lucha intramuros: los funcionarios decididos fueron hostigados y bloqueados por sus contrapartes de la cúpula sindical. La ausencia de los ciudadanos proponiendo o siquiera recibiendo la rendición de cuentas puede captarse en el hecho de que no había entonces un referente mínimo de finalidad o logro; el derecho a aprender de los alumnos no era siquiera mencionado, y hubo, en cambio, un lamentable esfuerzo por ocultar los resultados de pruebas de logro de aprendizaje, tanto en el caso del Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés) en 1995, como en la evaluación de estudiantes desarrollada por la propia SEP, llamada “Estándares Nacionales” de 1994 a 2000.

3.4 REFORMAS TRUNCADAS: LA NUEVA ESCUELA MEXICANA (2003-2006) Y LA RIEB (2007 A 2012)

En 2000, hubo un cambio de partido en el Ejecutivo Federal, y se hicieron los primeros esfuerzos para integrar exigencias sociales de cambio educativo, poniendo en el programa de gobierno las etapas de un “Modelo Educativo del Siglo XXI” con un marco temporal que llegaba hasta el año 2025. La realidad trajo, en cambio, una adaptación veloz y sorprendente de la dirigencia del SNTE para mantener el control en los estados y alcanzar una situación fáctica de co-gobierno educativo en el ámbito federal, ahora con el gobierno federal en manos de un partido distinto al que el gremio había militado explícitamente por décadas. El Sindicato dio origen a un partido político propio, Nueva Alianza; la influencia electoral y la cesión por conveniencia que el gobierno federal y los estatales consumaron sobre los procesos propiamente educativos resultó en detrimento de un proceso de reforma sólido.

Los esfuerzos desde la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) y desde el aún no autónomo Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) fueron dispersos y contradictorios, sin alcanzar a detener la marea de control sindical sobre toda innovación planteada. La principal promesa de cambio, la introducción de *Enciclomedia* –una estrategia de tecnología en el aula (ver Capítulo 6.2)– se frustró por una expansión descuidada, la falta de atención a los maestros mismos como agentes de cambio, así como malos manejos financieros. Un primer apunte hacia la centralidad del aprendizaje como criterio de avance educativo se dio con la parsimoniosa elaboración y la difusión sin impacto para la opinión pública o el ajuste de la intervención pedagógica en aula de la prueba EXCALE, y la divulgación de los resultados de México en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) por vez primera en 2004, ambos procesos a cargo del INEE.

Por su cuenta, la SEB libró un combate desigual en 2004 y 2005 para dar paso a una Reforma de la Educación Secundaria, que resultó mutilada por los diversos actores que se opusieron al cambio: los académicos no convocados, la cúpula del SNTE y finalmente los diversos equipos de la propia SEP.

La pieza que quedó como aspiración más acabada de este periodo fue una visión integral sobre un sistema escolar centrado en las personas y las relaciones educativas, llamado internamente “Nueva Escuela Mexicana”, con rasgos que ahora son referencia compartida: liderazgo de los directores en la gestión pedagógica, aseguramiento de la normalidad mínima, supervisores y asesores técnico pedagógicos (ATP) acompañando metas y una ruta de mejora propia de cada comunidad, uso de las evaluaciones de aprendizaje y participación de las familias en la gestión (ver una recapitulación en Reimers y Gómez Morín, 2006). Sin embargo, con una sociedad civil poco organizada y poco informada en sus demandas, y con el enemigo en casa, la visión no prevaleció.

Aún más contradictorio, si cabe, fue el sexenio 2006-2012. A la par que se probaron componentes que ahora consideramos fundamentales para la escuela que queremos – el monitoreo de sociedad

civil, la difusión de los resultados de una prueba nacional de logro de aprendizaje (ENLACE), una promoción intensa de los consejos escolares de participación social (CEPS), un cambio al plan de estudios de las Normales – la SEP quedó fuertemente condicionada por la cúpula del SNTE, con la mayor parte del periodo de gobierno dominado en la práctica por el Subsecretario de Educación Básica, Fernando González, familiar e incondicional de la dirigente del sindicato, Elba Esther Gordillo. A pesar de que los programas se plantearon como “respuestas a las demandas sociales”, sus consecuencias se escatimaron para no alterar demasiado la dominancia de los arreglos electorales y económicos entre el círculo gobernante y la dirigencia magisterial.

El proyecto central fue una **“Reforma Integral de la Educación Básica” (RIEB)** que implicó la articulación de todos los planes de estudio desde preescolar hasta secundaria, reajustados por aprendizajes clave, a su vez reconstruidos desde el perfil de egreso que se fijó para los mexicanos a los quince años de edad. Con sus más y sus menos, el cambio curricular ha resistido la prueba de la práctica en aula, pero no se complementó con los estándares de gestión escolar y de didáctica que se prometieron, y que la negligencia y la simulación volvieron huecos. Se avanzó en el compromiso y capacidades de los docentes a través de los primeros concursos públicos para las plazas de primer ingreso, aún no universales, pero en contraste se cayó en un bache profundo cuando la Presidenta del SNTE torpedeó el primer intento de evaluación de desempeño de los maestros en servicio – sin ninguna consecuencia sustantiva, sino con enfoque diagnóstico – en 2012.

A contraluz, además de meritorios avances en la sombra de algunos gobiernos estatales y una primera obra de congruencia sobre la educación media superior –buscando tener prácticas compartidas, ajuste de créditos, perfiles comunes y movilidad entre los subsistemas–, tal vez el avance más destacado en este periodo se dio fuera del sistema: un creciente consenso, propiciado por una presencia más visible de la demanda informada de los ciudadanos, sobre la necesidad de dejar atrás las barreras, fundamentalmente de índole político, para que la transformación educativa siguiera su curso.

3.5 UN EPÍLOGO SOBRE LAS REFORMAS

Como queda de manifiesto, no hay lugar para una reforma “definitiva” en educación. En contextos nacionales de gran empuje para el cambio y de vivaz debate social sobre educación, los expertos se siguen preguntando cómo debe ser la reforma siguiente y en qué prioridades, pocas, debe centrarse. Unos advierten críticamente que si no hay consistencia se puede pasar por fases sucesivas de “reforma” que son otros tantos episodios de “re-desorganización” (como juzga Glatter, 2017 sobre Reino Unido); otros sostienen que se deje de lado los cambios instrumentales y en esta etapa el esfuerzo se concentre en los fines últimos de la educación – participación ciudadana de los jóvenes, convivencia, equidad, no discriminación, superación del prejuicio – y, por lo tanto, en la calidad de las interacciones entre los alumnos y los maestros (como hacen Dubet y Duru-Bellat, 2015 a propósito de Francia); otros más se dedican a propiciar un acuerdo intuitivo que convenza a la sociedad entera de que aprender se trata de competencias y no de diplomas, que el error sea bienvenido, que la escuela sea cada vez más permeable a la comunidad que la circunda y que la única forma de ser maestro

es en comunidad (como plantea el colectivo New Education Forum, 2015 para Finlandia).

Sólo cuando la comprendemos y la emprendemos como proyecto social, que convoca a todos los actores, incluyendo a las comunidades escolares mismas, las familias y las y los estudiantes, la transformación educativa está en condición de rendir sus frutos postulados. No hay que olvidar una advertencia de Pablo Latapí – formulada hace más de cuatro décadas, pero actual como nunca – acerca de la importancia de **ligar la escuela que queremos con la sociedad a la que aspiramos:**

A la carencia de continuidad en aspectos muy importantes de la política educativa (cada sexenio parece ignorar los anteriores), se ha sumado la falta de un proyecto nacional de sociedad, filosóficamente coherente y políticamente viable. Su ausencia ha hecho que muchas medidas de reforma educativa, en sí positivas y acertadas, carezcan de la intencionalidad social necesaria y, por tanto, de verdadera eficacia para transformar las relaciones entre los diversos grupos que integran nuestra sociedad. (Latapí, 1975: 1333)

REFERENCIAS

Dubet, François y Duru-Bellat, Marie (2015). *10 Propositions pour changer d'école*, Paris, Seuil, 160 p.

Glatter, Ron (2017). “‘Because we can’: Pluralism and structural reform in education”, *London Review of Education*, 15(1), pp. 115-125, disponible en: <https://doi.org/10.18546/LRE.15.1.10> [consulta: noviembre 2017].

Latapí, Pablo (1975). “Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975)”, *Revista Comercio Exterior*, 25(12), pp. 1323-1333, disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/738/3/RCE3.pdf> [consulta: noviembre 2017].

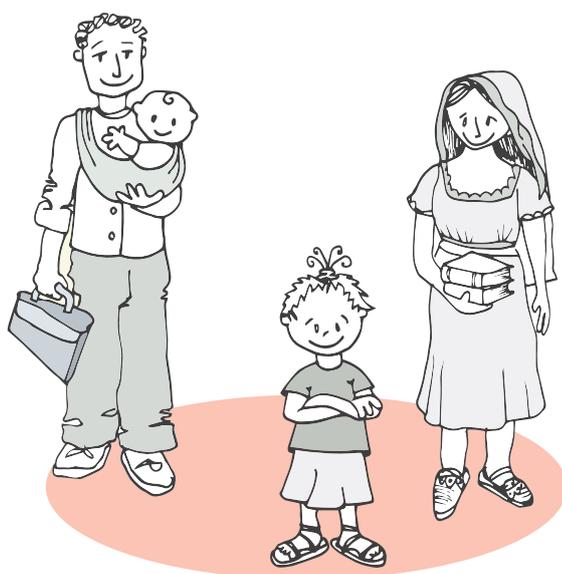
Martínez Rizo, Felipe (2001). “Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001”, *Revista Iberoamericana de Educación*, septiembre-diciembre 2001 (27), pp. 35-56, disponible en: <http://rieoei.org/historico/documentos/rie27a02.htm> [consulta: noviembre 2017].

New Education Forum (2015). *A land of people who love to learn*, Helsinki, Finnish Innovation Fund (Sitra), disponible en: https://media.sitra.fi/julkaisut/Muut/A_land_of_people_who_love_to_learn.pdf [consulta: noviembre 2017].

Olivera, Maricela (2001). “Evolución histórica de la educación básica a través de los proyectos nacionales”, *Diccionario de Historia de la Educación en México*, disponible en: http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/html/articulos/sec_6.htm [consulta: noviembre 2017].

Reimers, Fernando y Gómez-Morín, Lorenzo, coords. (2006). *Aprender más y mejor: políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 509 p.

LA ESCUELA QUE QUEREMOS



4

PRESENCIA Y
PREPARACIÓN DE
LAS PERSONAS

Introducción al Capítulo 4: Presencia y preparación de las personas

En este capítulo, analizamos cuatro componentes del sistema educativo que determinan en gran medida la presencia y preparación de las personas para aprender juntas en la escuela:

- **4.1 Desarrollo integral de la primera infancia:** que todas y todos los niños cuenten con oportunidades adecuadas para desarrollarse plenamente en los primeros años de vida y así llegar a la escuela con lo que necesitan para seguir aprendiendo.
- **4.2 Formación inicial de maestr@s:** que las y los futuros maestros se formen en y para el aprendizaje incluyente.
- **4.3 Selección y colocación de docentes:** que las y los maestros ingresen al servicio docente a través de un proceso justo y transparente, y que cuenten con el perfil adecuado para cada comunidad escolar.
- **4.4 Maestr@s: Trayectoria profesional:** que las y los maestros sean remunerados equitativamente de acuerdo al contexto, género y tipo de servicio y que existan programas de promoción, desarrollo y crecimiento profesional para hacer atractiva la carrera docente.



El análisis de cada componente busca entender: 1) cómo era la situación antes de los cambios legales de 2013; 2) qué dice el marco normativo vigente; 3) cómo se ha llevado a la práctica en los últimos cuatro años; y 4) qué se debe hacer para progresar en el tema a favor de la transformación del sistema educativo mexicano y el derecho de todas las personas a aprender junt@s.

(Ver Capítulo 2 para más sobre la dimensión de “personas” en la escuela, así como una descripción más completa de la metodología de análisis).

4.1 DESARROLLO INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA

David Calderón y Katia Carranza

En Mexicanos Primero consideramos que el desarrollo integral de la primera infancia (DIPI) es el derecho de cada persona a alcanzar en el arranque de su vida – de los cero a los seis años de edad – la plenitud del potencial que le es propio, dado que su despliegue personal ocurre con una velocidad y profundidad que no tiene paralelo en otras etapas posteriores. Usamos “desarrollo” en su acepción más amplia, que involucra lo físico, la salud, lo cognitivo, lo socioemocional, la habilitación comunitaria y la identidad cultural específica (Mexicanos Primero, 2014).

El DIPI es un campo propicio para consolidar las implicaciones mutuas de los derechos humanos, es decir, su indivisibilidad. Ocurre que en todas las personas el derecho a la vida, la salud, la participación, la expresión y la educación no están segmentados entre sí, pero ello lo podemos entender más claramente con las niñas y los niños pequeños. Con sus limitaciones, la mayoría de las estrategias y servicios en la actualidad que están dirigidos al DIPI admiten al menos nominalmente la interacción de los diversos factores.

Reconociendo, pues, la indivisibilidad, es claro que toparse con barreras para este desarrollo reducirá drásticamente las oportunidades en todos los campos que son relevantes para cada persona y, por lo tanto, para su comunidad. Por el contrario,

la protección y la activación óptimas del potencial de cada niña y niño son la base necesaria de todo su bienestar personal – presente y futuro –, la clave para su proyecto de vida en libertad y el cimiento para la justicia y prosperidad de toda la sociedad.

Hemos dicho antes que el primero de primaria puede ser muy tarde y que, niñas y niños de cero a seis años históricamente han sido invisibles para gran parte de la sociedad y las autoridades federales y estatales (Mexicanos Primero, 2014). Las personas aprenden desde que nacen, y los primeros años son “exponencialmente formativos”. Esta es la etapa más prolífica de la vida, pero, en contraste, ha sido la más desatendida en México y otros países de la región en términos del derecho a aprender.

Para la escuela que queremos, no basta suponer que las personas llegarán sin obstáculos a inscribirse en la educación obligatoria (desde primero de preescolar); debemos, en cambio, asegurarnos activamente – con los medios legales, con los diseños institucionales y con las prácticas reales – que llegarán tod@s, que podrán constantemente acudir a la escuela y, la tarea más ardua, que llegarán listos para aprender juntos.

4.1.1 EL DIPI EN MÉXICO HASTA 2011

Surgimiento de los servicios de DIPI. Como en diversas partes del mundo, en México se comprendió muy lentamente que el cuidado y la activación en la primera infancia son una responsabilidad compartida entre la familia, la sociedad en general y las instancias oficiales. En la cultura inercial se asumieron dos principios: primero, que tocaba casi exclusivamente a las mujeres dedicarse a las tareas de crianza, y segundo, que lo fundamental era el resguardo – más que la activación – de niñas y niños pequeños en el espacio doméstico. El mero resguardo no es “cuidado”, en toda la amplitud que hoy entendemos, pues favorece la invisibilidad social (REDUCA, 2016), que los más pequeños estén guardados en sus casas o en “guarderías” y así excluidos o poco expuestos a la exploración con riesgo controlado, a la convivencia en la diversidad y a las mejores alternativas para aprender.

Las aspiraciones de las mujeres para seguir su educación e incorporarse a la vida laboral, por un lado, y las consideraciones de salud pública por el otro, coincidieron para que en la cuarta década del siglo XX se plantearan las primeras estrategias explícitas de DIPI en el país. Fue apenas hasta 1942 que se estableció un incipiente “Departamento de Educación Preescolar” en la Secretaría de Educación Pública (SEP) y hasta 1947 cuando se formó una Escuela Nacional para Maestras de ese nivel. Una muy válida exigencia de diversos beneficios para los adultos marcó el arranque de estancias y guarderías, pero el fundamento no fue la convicción compartida de contar con servicios integrales y universales para niñas y niños menores de seis años; el aporte social hacia ellos se entendió como un “subsidio”: un apoyo externo, ocasional o especial realizado desde un enfoque asistencialista y no de derechos (ver, por ejemplo, el análisis de Medina Ortiz, 2015).

A partir de 1978, se buscó que las distintas dependencias oficiales que ofrecían servicios de “estancias” y “guarderías” a sus colaboradores contaran con un planteamiento más sólido y propositivo, y muchos cambiaron su denominación a “Centros de Desarrollo Infantil” (CENDI); en el tiempo se amplió la nomenclatura para llamar Centros de Asistencia para el Desarrollo Infantil (CAIDI, luego CAI) a los servicios a cargo del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y denominar Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC) a una constelación de iniciativas de sindicatos, municipios, asociaciones comunitarias y demás (SEP, 2002).

Lo que se ganó en consistencia y coordinación para Educación Inicial – que es aquella que atiende a niños de 0 a 3 años – a inicios de los años ochenta, se perdió con la posterior multiplicación de cientos de CENDI y similares, autorizados sin más razón que responder al proceder clientelista de autoridades en los tres niveles de gobierno. Con un panorama ya abrumadoramente caótico – muchas instancias federales y estatales creando servicios sin presupuestos asegurados, multitud de municipios desordenados administrativamente, y ocurrencias de esposas de políticos, entre otros elementos de disrupción –, se produjo una nueva marea de aperturas de CENDI ya no como servicios propiamente del Estado. Se trataba de guarderías subrogadas y

otras opciones ligadas a la participación de servicios concertados con particulares, con autorizaciones en muchos casos corruptas y sin el elemental monitoreo, y también de una proliferación incontrolada de opciones que establecieron movimientos políticos, especialmente aquellos ligados al Partido del Trabajo (ver, por ejemplo, la crítica de Gerhard, 2010).

Según nuestro análisis, el grueso del esfuerzo social para el DIPI, desde mediados del siglo XX hasta 2011, y que aún ahora arrastramos en la política pública como resabios y secuelas, se concretó en servicios a cargo del Estado que siguen cuatro paradigmas con enfoques separados:

- a) **La supervivencia física de los infantes:** con acento en la prevención y control de enfermedades, tuvo grandes éxitos en reducir la mortalidad infantil, especialmente a través de la vacunación universal.
- b) **La asistencia especial a “poblaciones vulnerables”:** diseñados como servicios para comunidades empobrecidas, se condujo como entregas de apoyo a la nutrición y una formación mínima en algunas pautas de crianza.
- c) **Los sistemas de aseguramiento social:** hasta hace muy poco ligados férreamente al empleo formal de la madre, en la forma de estancias y guarderías, la oferta pronto quedó rebasada y llevó a un empobrecimiento de la calidad en las interacciones con los cuidadores designados, quienes a su vez arrastraban una insuficiente formación; además, el permanente riesgo de instalaciones no seguras se tomó en serio sólo después de la tragedia de la Guardería ABC en 2009.
- d) **La educación preescolar:** concentrada en las localidades urbanas, tuvo un lento despliegue en el país en oleadas sucesivas, con programas cada vez más sólidos para identificar las metas de desarrollo a alcanzar.

En resumen, las estrategias de DIPI en México no tuvieron convergencia, como tal, cuando surgieron como tareas de Estado. Además de un persistente

problema de equidad en el alcance de la cobertura, y de la deficiencia recurrente en la pertinencia y calidad general de los servicios (Mexicanos Primero, 2014), el despliegue del potencial de niñas y niños pequeños se manejó como si se tratase de compartimentos estancos: de un lado su crecimiento, nutrición y estado físico, del otro la interacción con las familias y las recomendaciones para la vida diaria, por aquí “cuidar” a los niños mientras sus madres trabajaban, y por allá propiciar el aprendizaje significativo.

El DIPI y el derecho a aprender. Mediante una reforma constitucional a los artículos 3° y 31, promulgada en el año 2002, se marcó la obligatoriedad del nivel preescolar en nuestro país, quedando sujeto a los mismos criterios generales de normatividad para la Federación y los estados. En 2004, se formuló un ambicioso programa de educación preescolar (conocido por sus siglas, PEP) que se generalizó en 2006. El PEP marcó un enfoque de “competencias” en seis campos formativos: Desarrollo personal y social; Lenguaje y comunicación; Pensamiento matemático; Exploración y conocimiento del mundo; Expresión y apreciación artísticas; Desarrollo físico y salud (SEP, 2004). Los mismos seis campos, pero esta vez con “competencias y aprendizajes esperados”, además de estándares curriculares para Español, Matemáticas y Ciencias para afianzar la articulación con la primaria, caracterizaron el programa 2011 (incluido en el Acuerdo Número 592; SEP, 2011), el cual se mantuvo vigente hasta la introducción del Modelo Educativo de 2017 (ver Capítulo 5.5).

Llama la atención que, de todas las modalidades y niveles educativos, fueron precisamente inicial y preescolar – que a lo largo de su historia han sido los servicios menos numerosos y menos favorecidos en presupuesto – los espacios que más claramente se alejan de una visión vertical, abstracta y sólo cognitiva del aprendizaje en sus documentos de base y materiales, a favor de un abordaje más holístico, intuitivo y de convivencia. La contradicción, a nuestro juicio, es doble: primero, el momento de vida más propicio para aprender tuvo crónicamente la menor atención y la oferta de servicios más dispareja; en segundo lugar, aún cuando estos niveles tuvieron el planteamiento teórico más avanzado en términos de didáctica y objetivos a alcanzar, contaron con la formación de agentes – directivos

y docentes de preescolar; promotores comunitarios, cuidadores en estancias, guarderías y centros de desarrollo infantil – más dispersa e improvisada, comparativamente a la primaria, secundaria o niveles posteriores (INEE, 2013).

Los retos para la siguiente etapa eran claros: favorecer el continuo entre educación inicial y educación preescolar, correspondiente a la etapa de 0 a 3 años de edad, la primera, y la segunda obligatoria de 3 a 5 años, para iniciar la primaria a los 6 años cumplidos; la integración de enfoques para que la crianza en las familias y los diversos servicios a cargo del Estado se complementen entre sí; el aseguramiento de la cobertura universal con servicios diversificados; sacar de la sombra el perfil de los agentes, darles relevancia social y comunitaria, y ofrecerles una formación dedicada y sólida.

Estos retos podían tener una mayor esperanza de abordarse y enfrentarse con provecho en la medida en que se pudiese superar la “invisibilidad” de niñas y niños pequeños. Hacer visibles a los más jóvenes pasaba por introducir algunas de las claves de la participación y la incidencia ciudadana para el DIPI: la disponibilidad de datos para una interacción entre las decisiones de la autoridad y la demanda informada de familias y ciudadanos, el monitoreo científico del desarrollo de cada niña y niño y la rendición de cuentas a la sociedad (Mexicanos Primero, 2014).

4.1.2 ¿CUÁL ES EL MARCO NORMATIVO ACTUAL PARA HACER EFECTIVO EL DIPI?

El desarrollo integral de la primera infancia es un derecho reconocido en declaraciones, pactos y convenciones internacionales –de las cuales México es signatario– desde al menos 1959, fecha de la Declaración Universal de los Derechos del Niño. Sin embargo, sus implicaciones como un derecho activo, cuyas condiciones de ejercicio pleno deben ser exigidas al Estado a partir de la reforma al Artículo 1° de la Constitución en 2011, apenas muy recientemente comienzan a ser asumidas y activadas (REDUCA, 2016).

Si bien la Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (LPDNN), promulgada en el año 2000, menciona por primera vez el

interés superior de la infancia como principio rector de la protección, en concreto no fue sino hasta la reforma constitucional de octubre de 2011 que dicho principio se incluyó explícitamente en el Artículo 4° de la Constitución, un hecho sintomático del lento ajuste del Orden Jurídico Nacional en cuanto al DIPI. En esa misma reforma constitucional se modificó el Artículo 73, lo que facultó al Congreso para expedir leyes que armonicen la legislación y normativa federal, de los estados y municipios, con el propósito de que se cumplan los compromisos establecidos en los tratados internacionales.

Con la reforma a los Artículos 3° y 73 de la Constitución, promulgada en 2013, se hacen explícitas las garantías del “máximo logro de aprendizaje” también para preescolar. Así, los métodos y materiales, la organización de las escuelas, la infraestructura escolar y la idoneidad de docentes y directivos de preescolar son ahora exigibles y justiciables como responsabilidad del Estado mexicano para con los titulares del derecho, las niñas y niños en las edades normativas de 3 a 6 años. Las normas de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) para docentes y directivos, así como los cambios que introdujo la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE), ambas vigentes desde 2013, también aplican a preescolar.

La Ley General de Educación (LGE) define en sus Artículos 9° y 39 que la Educación Inicial queda comprendida en el sistema educativo nacional; hay, pues, un mandato para el Estado mexicano de sostener instituciones y establecer programas al respecto, incluso si todavía no hay plena obligatoriedad. El Artículo 40 de la LGE establece que la Educación Inicial en el país tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de 4 años, y reconoce que las estrategias no se limitan a servicios y programas en ambientes institucionalizados fuera del hogar, pues deben también incluir la orientación a las familias para la educación de sus hijas e hijos en el rango de edad mencionado.

Con la publicación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) en 2014, se establecieron mecanismos institucionales y lineamientos que deben aplicar en todo el

país al momento de diseñar, implementar y evaluar las políticas, programas y acciones que afecten los derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA), lo que incluye a los de 0 a 6 años de edad. Además, especifica obligaciones de los distintos actores gubernamentales y sociales, y la manera en que deben trabajar coordinadamente.

Un aspecto relevante de la LGDNNA es que reconoce explícitamente, en sus Artículos 1° y 83, a las NNA como sujetos de derechos, con la capacidad de defenderlos y exigirlos. Ordena también, en su Artículo 125, la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de NNA (SIPINNA), como la instancia encargada de establecer los instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de sus derechos en el país.

4.1.3 ¿QUÉ TANTO SE PROPICIA EL DIPI ACTUALMENTE?

En la práctica, el desarrollo óptimo que debe servir de arranque a la escuela que queremos – es decir, que las personas lleguen auténticamente listas para aprender, de manera que las relaciones y procesos sean los adecuados – está todavía lejos de alcanzarse. El DIPI aún no es prioritario en el país; no lo es por el bajo presupuesto asignado, por la débil consistencia en las decisiones de la autoridad, y por la tímida y aún desorganizada demanda de los ciudadanos. Si bien el entramado del discurso de los programas es alentador, la realidad cotidiana desmiente muchos de los propósitos.

Estrategias y prácticas insuficientes. La estrategia para alcanzar cobertura universal en educación inicial no es consistente: durante 2013 el alcance de los servicios escolarizados y no escolarizados fue de apenas 11.4% de toda la población en edad correspondiente (Mexicanos Primero, 2017); 40% de las niñas y los niños de 36 a 59 meses no asistió previamente a ningún tipo de programa educativo organizado para la infancia temprana (ENIM, 2015).

La estrategia de inversión en DIPI es insuficiente. Los niños de 0 a 5 son el grupo de edad con mayor incidencia de pobreza y menor desarrollo humano del país (UNICEF, 2015). A pesar de ello, en 2015, el gasto en las políticas sociales vinculadas con la pri-

mera infancia representaron en México sólo 0.77% del Producto Interno Bruto (PIB), y apenas 4% del gasto público total (GPT) del país; el comparativo internacional muestra que Perú invierte por arriba del doble que México con ambos referentes (UNICEF/IIPE-UNESCO/OEI, 2015). El mínimo horizonte de inversión efectiva, para un país de nivel de desarrollo que tiene el nuestro, se sitúa por encima de 1% del PIB (Sayre et al., 2015); el GPT directo para primera infancia – la política más progresiva en sus efectos – es hoy en México inferior al altamente regresivo GPT destinado al subsidio de tarifas eléctricas (Pérez-Escamilla et al., 2017).

Prevalece aún una tajante distinción en el marco legal, el financiamiento público y la organización administrativa entre la fase de 0 a 3 años y la de 3 a 5 años cumplidos, en detrimento de la primera fase. Más grave todavía es que, representando 33% del grupo “niños” del país (las personas de 0 a 17 años de edad), a los de 0 a 5 les corresponde sólo 20% del gasto en desarrollo humano (UNICEF, 2015).

Insuficiente es también el esfuerzo de formación inicial y continua de los agentes designados. Con todas sus dificultades, el preescolar está sujeto a los apoyos y ofertas de aprendizaje profesional que marca la LGSPD; ello, en la práctica, es todavía un proceso de logro por debajo de lo óptimo (ver Capítulo 5.2), pero no se compara con la desoladora pobreza de actividades formativas y oportunidades de superación profesional que, salvo raras excepciones, plagan a los promotores, puericultistas, cuidadores y personal de los servicios de educación inicial. Las recomendaciones para su formación en las prácticas pedagógicas adecuadas todavía están en documentos conceptuales (por ejemplo INEE, 2013 o SEP, 2014), pero sin una estrategia nacional vigorosa, financiada y atenta a la diversidad.

Estrategias y prácticas dispersas. Las estrategias para el DIPI se atomizan en multitud de servicios diferentes que no tienen prevista una efectiva complementariedad, y menos aún una homologación de las metas de desarrollo a alcanzar. Su diferencia no es una celebración de la diversidad de niñas y niños, deliberada e institucionalmente asumida, sino una deriva fortuita de decisiones poco meditadas, y casi nunca evaluadas en el tiempo.

Un mapeo de intervenciones de política pública que atendieron y promovieron el DIPI durante 2013 en México, realizado en una muestra de campo, arrojó un total de 105 intervenciones diferentes: 45 fueron esfuerzos federales y 60 esfuerzos estatales. La mayoría de los esfuerzos se canalizaron hacia los derechos al desarrollo y a la supervivencia, y en mucho menor medida a los derechos a la participación y a la protección (UNICEF/Fundación IDEA, 2014).

En el país carecemos de un marco explícito para garantizar un mínimo exigible y justiciable de parámetros acerca de las capacidades, formación y retribución de los agentes designados (Mexicanos Primero, 2014). La dispersión no se vuelve coherencia por decreto; una preocupante decisión es que, desde 2016, se ha propiciado la “equivalencia” entre diversos servicios de estancias y guarderías, por un lado, y el logro de aprendizaje del primer año de preescolar, por el otro, a través de la firma de convenios (Presidencia, 2016). Es contradictorio suponer, sin ninguna verificación basada en evidencia, que el personal de los servicios mencionados – de formación dispereja y frecuentemente sin ninguna dinámica de aprendizaje profesional (Mateo, Rodríguez y Grafe, 2014) – puedan propiciar los hitos de desarrollo deseable y oportuno en niñas y niños, tal como por su parte se exige a los docentes idóneos de preescolar, agentes que son regulados con las demandas precisas de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Estrategias y prácticas inequitativas. Los servicios mejor dotados, con los agentes mejor formados y remunerados, se concentran en las ciudades (INEE, 2010). Con ello favorecen a los hijos de las familias que tienen, comparativamente, mayor ingreso y capital cultural, de manera que el DIPI – siendo la estrategia social nacional que más potencial tiene para poner un “arranque parejo en la vida” – frecuentemente resulta un acelerador de la ampliación en las brechas. La varianza en términos de las llamadas “condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje” son más severas en preescolar que en otros tipos y niveles educativos: de manera sistemática, la población de estratos socioeconómicos más bajos es atendida por docentes menos preparados y con menor experiencia, los cuales enfrentan condiciones laborales deficientes y registran

altas tasas de rotación; las escuelas a donde asisten estas niñas y niños carecen de elementos básicos y la dotación de materiales didácticos es muy escasa (INEE, 2010).

Algunos de los servicios con enfoque comunitario, a pesar de contar con modelos avanzados en la dimensión pedagógica, como es el caso de las prácticas de CONAFE para Educación Inicial, han tenido un apoyo precario y un sub-financiamiento crónico, muy inferior al del preescolar regular; a lo largo de toda su existencia.

En resumen, las estrategias y prácticas para el DIPI en México son todavía insuficientes, dispersas e inequitativas, pero existen valiosas excepciones, que se guían por una visión de integralidad de factores, cuentan con más información sólida y muestran una confluencia de la participación de las familias y la sociedad civil, algunas de las cuales mencionaremos a continuación.

¿Y los avances? Para avanzar en las estrategias y las prácticas para la primera infancia, ha sido fundamental la mejora en la disponibilidad y uso de información para guiar la acción. En ese rubro se deben mencionar dos encuestas cruciales: la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT, 2012) y la Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres (ENIM, 2015). Ambas muestran un panorama general sobre salud y nutrición en las edades de 0 a 6 años, pero además la ENIM aporta información específica que permite conocer la dinámica del desarrollo infantil temprano en la vida cotidiana. La siguiente edición de ENSANUT, a realizarse en 2018, integra un módulo reforzado con los hallazgos de la ENIM 2015, diseño promovido por especialistas del sector salud, de organismos internacionales y de la sociedad civil, pero hasta el cierre de esta edición su levantamiento completo estaba en peligro, por insuficiencia presupuestal.

Aunado a esto, se ha ampliado la aplicación de la prueba de Evaluación del Desarrollo Infantil (EDI), un protocolo de diagnóstico que sirve como prueba de tamizaje y que permite identificar a niñas y niños que presentan algunos retrasos de desarrollo. El EDI representa un primer paso para canalizarlos a los servicios correspondientes, además de pro-

picar actividades para superar en la vida cotidiana limitaciones en la ruta típica de cada niña y niño a quien se destine, con manuales distribuidos para las 32 entidades de la República y una tarjeta para más de 11 millones de niñas y niños (Rizzoli, 2016).

Hay un avance esperanzador; de 2016 en adelante, en las prácticas de la articulación del apoyo comunitario para la crianza y desarrollo infantil en las familias con mayores niveles de pobreza: se comparten elementos que ayudan a monitorear el desarrollo de cada niña y niño y a identificar factores de riesgo, propuestas para la estimulación del desarrollo motor y del lenguaje, así como prácticas para la vida cotidiana que promueven el desarrollo cognitivo tanto en el Programa de Educación Inicial no escolarizado (PEI), del CONAFE, como ahora también en el Modelo de Promoción y Atención del Desarrollo Infantil (PRADI), del Seguro Popular.

Los documentos que estructuran tanto aquellos servicios de educación para menores de 3 años que dependen de la SEP federal – el Modelo de Atención con Enfoque Integral para la Educación Inicial (MAEI, 2013) – como los que dependen de la Secretaría de Educación de la Ciudad de México – el Modelo de Atención Educativa a la Primera Infancia (MAEPI, 2017) –, dejan el enfoque de sólo “preparación a la escolarización formal” y consideran una visión más holística y fundada en las neurociencias. Especialmente en el MAEPI, desarrollado por la Secretaría de Educación de la Ciudad de México junto con expertos en educación y organizaciones de la sociedad civil, incluyendo Mexicanos Primero, se plantean orientaciones generales para la atención educativa de niños y niñas de la Ciudad de México dentro de los centros que ofrecen educación inicial en sus diferentes modalidades. La propuesta que hace este modelo se centra en el cumplimiento de los derechos de los niños, propiciando y fortaleciendo su desarrollo integral tomando en cuenta la importancia de la participación responsable de los padres, la familia, la comunidad y los agentes educativos (MAEPI, 2017).

En junio de 2017 se publicó el nuevo plan para la Educación Básica, en el cual se definen los programas para preescolar según los lineamientos del modelo educativo, que comenzarán su vigencia en 2018 (SEP 2017a). En ese mismo documento se

establece también que la Educación Inicial y el primer grado de preescolar constituyen la primera etapa de las cuatro en las que se debe organizar el tránsito de la Educación Básica hasta llegar al tercer grado de secundaria. Finalmente, en diciembre de 2017, se presentó el “Programa de Educación Inicial: Un Buen Comienzo” (SEP, 2017b), articulando las actividades de educación inicial con el modelo educativo para la educación básica.

En los últimos años despunta un activismo social a favor de la primera infancia de mayor impacto, desde estudios con mayor divulgación y peso para analizar y hacer propuestas de política pública de DIPI (por ejemplo, Myers et al., 2013; Mexicanos Primero, 2014), hasta iniciativas ciudadanas como los Pactos por la Primera Infancia, firmados por los candidatos y luego refrendados por los gobernadores de Oaxaca y Estado de México, en 2016 y 2017 respectivamente (UKA, 2016).

Todavía hay un largo trecho pendiente para consolidar las prácticas de crianza positiva con la coordinación necesaria y la fuerza comunitaria adecuada para que las familias se vuelvan protagonistas, pero en ello el mayor impulso desde 2011 hacia el presente ha venido fundamentalmente de organizaciones civiles, fundaciones y organismos internacionales, como UNICEF, las Fundaciones Carlos Slim, Televisa, FEMSA, LEGO, JUCONI, Un Kilo de Ayuda, Save the Children y Mexicanos Primero. Se han multiplicado las iniciativas desde la sociedad civil para dar relevancia a la discusión pública en congresos, talleres, plataformas digitales, entrevistas, mensajes en radio

y televisión, lo que da un nuevo aliento a la divulgación masiva de recomendaciones para lactancia, apego seguro, disminución de estrés tóxico y activación neurolingüística con el juego y la convivencia, como en los programas “Necesito de Ti”, “Empieza Temprano”, “Te receto un Juego” y otros.

Uno de los avances más significativos ha sido el establecimiento, en noviembre de 2016, al interior del SIPINNA, de un cuerpo mixto de funcionarios federales y estatales – de gobernación, salud, educación y desarrollo social – junto con organizaciones de sociedad civil, actualmente denominado “Comisión Nacional para la Primera Infancia”, con el fin de proponer y monitorear elementos de política pública para niñas y niños de 0 a 6 años de edad, comisión en la que participan la mayoría de las organizaciones de sociedad civil ya mencionadas.

4.1.4 ¿QUÉ REQUERIMOS PARA CONTINUAR EL CAMINO DEL DIPI?

¿Cómo sí se propicia el DIPI en nuestro presente? En el cuadro 4.1.1 presentamos nuestras propuestas puntuales para la realización efectiva de las políticas públicas que hemos reseñado y que el Orden Jurídico Nacional establece ahora con más consistencia para los titulares de las obligaciones. Todas parten de superar esa mirada distorsionada y superficial que no reconoce al desarrollo integral de la primera infancia como fundamento del proyecto social; la exigencia es pasar de asegurar la mera supervivencia, para aspirar a la vida plena para tod@s.

Cuadro 4.1.1 Agenda para asegurar el DIPI, 2018 - 2020

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|----------------|----------------------------|--|
| Socializar una concepción del niño como sujeto de derechos y agente capaz de participar en sus procesos de aprendizaje. | Inmediatamente | SIPINNA, SEP, CONAFE y AEL | Secretario Ejecutivo del SIPINNA y Miembros de la Comisión Nacional para la Primera Infancia; Dirección de Educación Inicial de CONAFE; Dirección General de Educación Inicial y Preescolar de la SEP y sus homólogos locales. |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|--|--|--|
| Garantizar el monitoreo científico del desarrollo de cada niña y niño, a través de una base de datos que se actualice de manera permanente y sea abierta a todo el público. | Inmediatamente | Secretaría de Salud (SSA) y SIPINNA | Director del Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia; Secretario Ejecutivo del SIPINNA y Miembros de la Comisión Nacional para la Primera Infancia. |
| Mapear los servicios públicos y privados de DIPI, con datos sólidos sobre cobertura y calidad de cada institución. | Inmediatamente | SIPINNA | Secretario Ejecutivo del SIPINNA y Miembros de la Comisión Nacional para la Primera Infancia. |
| Dotar al SIPINNA de autonomía para articular los servicios de DIPI con autoridad vinculante. | Inmediatamente | Presidencia de la República y el Congreso de la Unión | Presidente y Consejería Jurídica de la Presidencia; Senadores y diputados federales. |
| Asegurar una formación inicial adecuada para los agentes educativos mediante la implementación de licenciaturas en desarrollo infantil y/o primera infancia. | A partir del ciclo escolar 2018-2019 | SEP y ANUIES | Subsecretaría de Educación Superior y Subsecretaría de Educación Básica de la SEP; Rectores de Instituciones de Educación Superior. |
| Garantizar la formación continua de los agentes educativos, las puericultistas, auxiliares educativos y educadoras. | Inmediatamente | SEP y Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) | Subsecretaría de Educación Básica y Subsecretaría de Educación Superior de la SEP; Dirección General del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales de la STPS. |
| Actualizar los planes y programas de estudio de escuelas que brindan carreras técnicas y licenciaturas de educación inicial y preescolar. | Inmediatamente | SEP y ANUIES | Subsecretaría de Educación Superior de la SEP; Rectores de Instituciones de Educación Superior. |
| Preparar y apoyar a los padres de familia para que tomen conciencia sobre la importancia de los primeros años de vida. | Inmediatamente | SIPINNA | Secretario Ejecutivo del SIPINNA y Miembros de la Comisión Nacional para la Primera Infancia; Secretarios de los SIPINNA estatales. |
| Elaborar una Ruta Integral de Atención para la primera infancia. | Inmediatamente | SIPINNA | Secretario Ejecutivo del SIPINNA y Miembros de la Comisión Nacional para la Primera Infancia; Secretarios de los SIPINNA estatales. |
| Socializar y acompañar prácticas de crianza efectivas. | Inmediatamente | SIPINNA, SEP, CONAFE y AEL | Secretario Ejecutivo del SIPINNA y Miembros de la Comisión Nacional para la Primera Infancia; Dirección de Educación Inicial de CONAFE; Dirección General de Educación Inicial y Preescolar de la SEP y sus homólogos locales. |
| Asegurar que todos los niños de 0 a 3 años reciban servicios de educación inicial y los de 3 a 6 a la educación preescolar. | Inmediatamente, con acento en el ciclo escolar 2019-2020 | SIPINNA, SEP y CNDH | Secretario Ejecutivo del SIPINNA y Miembros de la Comisión Nacional para la Primera Infancia; Dirección de Educación Inicial de CONAFE; Dirección General de Educación Inicial y Preescolar de la SEP y sus homólogos locales. |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|--|--|---|---|
| Aumentar el gasto público total y el porcentaje del PIB destinado al DIPI. | A partir del Presupuesto de Egresos 2019 | SIPPINA, SEP, SHCP y el Congreso de la Unión | Secretario Ejecutivo del SIPINNA y Miembros de la Comisión Nacional para la Primera Infancia; Dirección de Educación Inicial de CONAFE; Dirección General de Educación Inicial y Preescolar de la SEP y sus homólogos locales; Subsecretaría de Egresos de SHCP; Diputados federales. |
| Implementar la ENSANUT 2018 con módulos y muestra completa para contar con datos precisos de DIPI. | Inmediatamente | SSA y SIPINNA | Director del Instituto Nacional de Salud Pública; Secretario Ejecutivo del SIPINNA y Miembros de la Comisión Nacional para la Primera Infancia. |
| Modificar los requisitos de acceso a los servicios de DIPI para que sean universales y no esté condicionado a prestaciones laborales ni elegibilidad diferenciada en programas sociales. | A partir de la primera legislatura de 2019 | Presidencia de la República y el Congreso de la Unión | Presidente y Consejería Jurídica de la Presidencia; Senadores y diputados federales. |

REFERENCIAS

ENIM (2015). *Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres 2015*, México, Instituto Nacional de Salud Pública, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), disponible en: https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF_ENIM2015.pdf [consulta: enero 2018].

ENSANUT (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012*, México, Instituto Nacional de Salud Pública, disponible en: <http://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf> [consulta: enero 2018].

Gerhard, Roberto (2010). "Un diálogo sobre los servicios de cuidado infantil en México", *Una mirada hacia la infancia y la adolescencia en México. Segundo Premio Unicef 2009*, México, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 377p., disponible en: [https://www.unicef.org/mexico/spanish/2PremioUNICEF2009\(1\).pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/2PremioUNICEF2009(1).pdf) [consulta: enero 2018].

INEE (2013). *Prácticas pedagógicas y desarrollo profesional docente en preescolar*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 150p., disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/8004/4/images/practicas_pedagogicas.pdf [consulta: enero 2018].

INEE (2010). *La educación preescolar en México. Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 353p., disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/8004/4/images/educacion_preescolar.pdf [consulta: enero 2018].

Ley General de Educación (2017), disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf [consulta: enero 2018].

Ley General del Servicio Profesional Docente (2013), disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013 [consulta: enero 2018].

MAEI (2013). *Modelo de Atención con Enfoque Integral para la Educación Inicial*, México, Secretaría de Educación Pública, 148p., disponible en: http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/mex_-educacion_inicial.pdf [consulta: enero 2018].

MAEPI (2017). *Modelo de Atención Educativa a la Primera Infancia*, México, Secretaría de Educación de la Ciudad de México, 258p., disponible en: <http://www.educacion.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/592/4d9/059/5924d90592ee4611942308.pdf> [consulta: enero 2018].

Mateo, Mercedes, Rodríguez, Lourdes y Grafe, Fernando (2014). *Ley de Guarderías en México y los desafíos institucionales de conectar familia y trabajo*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 13 p., disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6650/NotaMexicoMMY%20LRC06122014.pdf> [consulta: enero 2018].

Medina Ortiz, Makieze (2015). *El cuidado infantil: limitaciones públicas, problematizaciones actuales y aportes desde un enfoque de derechos*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20150925045157/Medina_Final_Paz.pdf [consulta: enero 2018].

Mexicanos Primero (2017). *Tod@s. Estado de la Educación en México 2017*, México, Mexicanos Primero, disponible en: <http://mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/como-esta-la-educacion/estado-de-la-educacion-en-mexico/todos> [consulta: enero 2018].

Mexicanos Primero (2014). *Los Invisibles. Estado de la Educación en México 2014*, México, Mexicanos Primero, disponible en: <http://mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/como-esta-la-educacion/estado-de-la-educacion-en-mexico/los-invisibles-2014> [consulta: enero 2018].

Myers, Robert, et al. (2013). *Desarrollo infantil temprano en México: Diagnóstico y recomendaciones*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/3199> [consulta: enero 2018].

Pérez-Escamilla, Rafael, et al. (2017) "Advances in early childhood development: from neurons to large scale programs", *Boletín Médico del Hospital Infantil de México* 2017, 74(2), pp. 86-97, disponible en: https://ac.els-cdn.com/S2444340917000577/1-s2.0-S2444340917000577-main.pdf?_tid=d99a4204-04ac-11e8-9113-00000aacb360&acdnat=1517200295_701e15492abc1807ba1b200eca294f2d [consulta: enero 2018].

Presidencia (2016). *Es prioridad del Gobierno de la República que los niños de 3 a 5 años de edad reciban Educación Preescolar como mandata la Constitución: EPN*, Comunicado de prensa, 29 de abril 2016, disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/es-prioridad-del-gobierno-de-la-republica-que-los-ninos-de-3-a-5-anos-de-edad-reciban-educacion-preescolar-como-mandata-la-constitucion-epn> [consulta: enero 2018].

REDUCA (2016). *Posicionamiento: Directivos y Docentes, Primera Infancia e Inclusión Educativa*, México, São Paulo, Bogotá, Santiago, Red Latinoamericana por la Educación, disponible en: http://www.reduca-al.net/files/observatorio/reportes/Informe_REDUCA.pdf [consulta: enero 2018].

Rizzoli, Antonio (2016). *Prueba Evaluación del Desarrollo Infantil: La experiencia de México*, disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/513271475523386726/9-Antonio-Rizzoli-Prueba-de-ev-del-desarrollo-infantil-Mexico.pdf> [consulta: enero 2018].

Sayre, Rebecca K., et al. (2015). *Early Childhood Development. Review of the Recent Experience*,

Washington DC, The World Bank, disponible en: https://olc.worldbank.org/sites/default/files/Investing%20in%20Early%20Childhood%20Development_Review%20of%20the%20WB%20Recent%20Experience_eBook_0.pdf [consulta: enero 2018].

SEP (2017a). *Aprendizajes Clave para la Educación Integral. Plan y Programas de Estudio para la Educación Básica*, México, Secretaría de Educación Pública, 676p., disponible en: http://www.aprendizajesclave.sep.gob.mx/descargables/APRENDIZAJES_CLAVE_PARA_LA_EDUCACION_INTEGRAL.pdf [consulta: enero 2018].

SEP (2017b). *Programa de Educación Inicial: Un Buen Comienzo*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en: <http://www.aprendizajesclave.sep.gob.mx/descargables/biblioteca/inicial/1Educacion-Inicial-Digital.pdf> [consulta: enero 2018].

SEP (2014). *Ser agente educativo*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en: http://www.educacionespecial.sep.gob.mx/2016/pdf/2017/AGENTE_EDUCATIVO.pdf [consulta: enero 2018].

SEP (2011). *ACUERDO número 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica*, México, Diario Oficial de la Federación, disponible en: <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/9721849d-666e-48b7-8433-0eec1247fab/a592.pdf> [consulta: enero 2018].

SEP (2004). *Programa de Educación Preescolar 2004*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en: www.oei.es/historico/inicial/curriculum/programa2004_mexico.pdf [consulta: enero 2018].

SEP (2002). *¿Qué es un Centro de Desarrollo Infantil? CENDI*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en: <http://www.segob.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1093/5/images/Que-es-un-CENDI.pdf> [consulta: enero 2018].

UKA (2016). *Empieza por lo Primero. Pacto por la Primera Infancia*, México, Un Kilo de Ayuda, disponible en: <https://unkilodeayuda.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/empiezoalprimero.pdf> [consulta: enero 2018].

UNICEF (2015). *Informe sobre la equidad del gasto público en la infancia y la adolescencia en México*, México, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), disponible en: https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF_PNUD_Equidad_Gasto_low.pdf [consulta: enero 2018].

UNICEF, Fundación IDEA (2014). *Mapeo y Análisis de los Servicios Públicos de Desarrollo Infantil Temprano (DIT)*, México, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fundación IDEA, disponible en: https://www.unicef.org/mexico/spanish/Anexo_1_V_ciudadana_3.pdf [consulta: enero 2018].

UNICEF, IPEE-UNESCO, OEI (2015). *La inversión en la primera infancia en América Latina. Propuesta metodológica y análisis en países seleccionados de la región*, Panamá, Buenos Aires, Madrid, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (IPEE-UNESCO), Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI), disponible en: https://www.unicef.org/lac/UNICEF_ISPI_full_doc_201512.pdf [consulta: enero 2018].

Todas las niñas, niños y jóvenes presentes y participativ@s en la escuela

I. Cumplir el derecho a aprender de cada niña, niño y joven (NNJ) exige que tod@s:

- **Estén** en la escuela desde los primeros años de vida,
- **Aprendan** lo que quieren y necesitan para ser la mejor versión de sí mismos y
- **Participen** en su proceso educativo.

II. Hoy en día, algunos programas buscan explícitamente que las NNJ de educación básica permanezcan en la escuela:

- Prospera
- Becas SEP
- Becas PROMAJOVEN (madres jóvenes y jóvenes embarazadas)
- Escuelas de Tiempo Completo
- Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa
- Programa Apoyo Mochilas con los Útiles

III. Pero, la realidad es que:

- En México hay **4 millones de NNJ** de 3 a 17 años **fuera de la escuela** (UNICEF, 2016).
- **25.4%** de las niñas y niños de 3 a 5 años **no tienen acceso a la educación preescolar** (INEE, 2017).
- **De los 2,291,537** que en 2005 tenían edad para cursar la primaria **84,052 no ingresaron** a este nivel educativo, la mayoría **por su condición** de pobreza extrema, discriminación étnica y/o discapacidad (INEE, 2016).
- Seis años después, **512,225** niñ@s **no llegaron a la secundaria** y **970,840 no llegaron a cursar la Educación Media Superior** (cálculos propios con datos del CONAPO y del INEE 2005 a 2017).

IV. ¿Qué dicen los jóvenes sobre las causas del abandono escolar?

1. La cuestión económica.

"Un compañero dejó de venir, a él le interesó más el dinero y se puso a trabajar. Él me contaba que la escuela no le daba dinero, que no le importa más la escuela, que porque así trabajando se

gana su dinero y puede comprarse lo que él quiera".

(Estudiante, Secundaria, Estado de México)

2. Relaciones cotidianas de aprendizaje en el aula.

"A veces los profesores hacen que dejes de venir a la escuela, por ejemplo la maestra de español y la maestra de inglés son las que hacen todo eso: si tú pides la participación no te la dan... bueno se va con los que saben más, pero con los que no saben, no se van y por eso se me dificulta hacer las cosas".



(Estudiante, Secundaria, Hidalgo)

3. "Rebeldía".

"Hay algunos que no vienen ni a estudiar, vienen a hacer otras cosas como desastre".

(Estudiante, Secundaria, Estado de México)

4. Reprobación.

"[Algunos compañeros] han reprobado y les da pena otra vez venir. Son los más grandes y los otros están chiquitos y sí les da un poquito de vergüenza".

(Estudiante, Secundaria, Puebla)

5. Contenidos irrelevantes.

"Que pusieran más talleres para que tú pudieras elegir tu taller, porque a mí no me gusta el taller de costura, entonces poner varios talleres y que te dieran a escoger el



taller que tú quisieras y te pudieras adaptar más al que tú elegiste”.

(Estudiante, Secundaria, Estado de México)

6. Pedagogía limitante.

“A mí me parece aburrida la clase porque [el maestro] se la pasa poniéndonos cosas en el pizarrón y pues eso se vuelve nada más estar copiando y ya”.

(Estudiante, Secundaria, Morelos)

7. Embarazo adolescente.

“Una compañera se fue porque estaba embarazada y pues no se siente igual, no se siente cómoda de venir a la escuela así porque piensa que le van a decir algo por su problema”.



(Estudiante, Secundaria, Hidalgo)

8. Acoso Escolar.

“Si están molestando a ese niño mucho pues ya no va a querer asistir por el mismo hecho de que teme que le vuelvan a hacer eso”.

(Estudiante, Secundaria, Morelos)

9. Falta de espacios de expresión.

“El año pasado yo tuve unos problemas y la orientadora no me hizo caso, fui con la directora y tampoco me hizo caso. Me sentí muy triste, como muy sola”.



(Estudiante, Secundaria, Estado de México)

V. ¿Qué podemos hacer los agentes de cambio – autoridades educativas federales, estatales y locales, supervisores, directores, maestr@s, personal de apoyo escolar, familias, académicos y organizaciones de sociedad civil – para que los jóvenes puedan estar, aprender y participar en la escuela?

1. Involucrarlos:

Generar espacios de participación relevantes donde puedan hacer parte del diseño, la implementación y la evaluación de la escuela que ellos quieren y necesitan.

2. Responsabilizarlos:

Aseguramos que ningún niñ@ o joven se quede fuera de la escuela, que tod@s tengan trayectorias completas.

3. Visibilizarlos:

Construir un sistema de información con datos confiables sobre la situación de los jóvenes y la trayectoria de cada estudiante que permita entender las causas del abandono, evaluar los esfuerzos actuales para combatirlo y formular políticas públicas encaminadas a que cada joven esté, aprenda y participe en la escuela.



4.2 FORMACIÓN INICIAL DE MAESTROS

Jennifer L. O'Donoghue

En nuestro proyecto educativo actual, la escuela es el principal mecanismo para proveer la educación formal, y las y los maestros son los agentes de cambio designados específicamente para cuidar y promover el derecho de todas las niñas, niños y jóvenes (NNJ) a aprender en ella. Como tal, cualquier transformación educativa debe poner en el centro a los docentes, no para culparlos de los males de un sistema ineficiente y corrompido, sino para entender sus necesidades, apoyarlos y facilitar su trabajo con la población joven.

A nivel internacional, así como en el país, contamos con décadas de evidencia sobre la centralidad de los docentes para las experiencias y el logro de aprendizaje de las NNJ (ver, por ejemplo, Hattie, 2009, 2011, 2015; Mourshed, Chijioke y Barber, 2010; INEE, 2007; OCDE, 2005; y UNESCO, 2015). Fuera de factores individuales, familiares o del entorno, las prácticas y conocimientos docentes son lo que más impacta en el desarrollo cognitivo y socioemocional de sus estudiantes.

Asimismo, tenemos evidencia creciente de que actitudes docentes, como tener altas expectativas o un fuerte sentido de auto eficacia, pueden incidir en los niveles de aprendizaje de sus alumnos (Achurra y Villardón, 2013; OCDE, 2014). De hecho, un estudio reciente concluyó que el tamaño del efecto de la eficacia docente, en este caso colectiva, es cuatro veces

más grande que el efecto promedio de los otros 194 factores estudiantiles, familiares, curriculares, de los docentes o de la docencia revisados (Hattie, 2015). La auto eficacia cobra especial importancia para la educación incluyente; las y los maestros demuestran mayor aceptación de los principios de la inclusión, por ejemplo, cuando confían en que poseen las herramientas adecuadas para poder responder a la diversidad de las NNJ en el aula (Mexicanos Primero, 2017).

Construir la escuela que queremos significa, entonces, asegurar que los futuros docentes lleguen a las escuelas y las aulas con las prácticas, las actitudes y los conocimientos necesarios para promover efectivamente el derecho de todas y todos a aprender. Esta es la tarea principal de la formación inicial.

Aunque se reconoce que una maestra o maestro se forma a lo largo de su trayectoria profesional (ver Capítulo 5.2), la efectividad docente está fuertemente relacionada con la formación recibida antes de entrar al servicio docente (Darling-Hammond et al., 2005). La formación inicial, en este sentido, constituye “un componente fundamental desde donde es posible construir las bases formativas – cognitivas, éticas y estratégicas – de una práctica profesional pertinente, equitativa y de calidad para atender las necesidades educativas de las niñas, niños y adolescentes” (INEE, 2015: 14).

La formación docente inicial más efectiva se desarrolla sobre una base de (Darling-Hammond, Chung y Andree, 2010; INEE, 2015; UNESCO, 2015):

1. Educación a nivel superior: universal para todas y todos los futuros maestros y completamente a cargo del Estado, de mínimo cuatro años y con criterios rigurosos de ingreso.
2. Programas educativos de alta calidad: basados en criterios claros de calidad, de acuerdo a cada modalidad y al contexto actual, con procesos establecidos de planeación y mejora continua, y evaluados y acreditados frecuentemente por instancias externas.
3. Plantas académicas fortalecidas: que cuenten con el perfil y la formación (inicial y continua) adecuados para involucrarse en la investigación

y la producción de conocimiento sobre las prácticas pedagógicas relacionadas con el desarrollo integral de los estudiantes.

4. Un currículum centrado en el aprendizaje incluyente: con trabajo extenso en pedagogía de contenidos específicos, así como un enfoque “clínico” en el cual los futuros maestros pasan al menos un año completo de práctica en una escuela y que desarrollan habilidades de indagación docente por medio de una tesis de investigación sobre una situación o problemática real en las escuelas.

4.2.1 UN SISTEMA FALLIDO: LA FORMACIÓN DOCENTE INICIAL ANTES DE 2013

Históricamente, la educación normal se había ofertado como opción educativa del nivel medio superior. Esto cambió en 1984, con el Acuerdo del 23 de marzo, el cual elevó los estudios en las Escuelas Normales (EN) al grado de licenciatura y estableció como “antecedente académico de la educación normal los estudios completos del bachillerato” (DOF, 1984). Así, se encargó a las EN las tareas no sólo de la docencia, sino adicionalmente de la investigación educativa y la difusión cultural. Esto fue un cambio dramático, el cual hizo necesario, entre otras cosas, un “programa de superación del personal académico” de las Normales para poder cumplir con estas nuevas responsabilidades (DOF, 1984). El reto de convertir a las EN en instituciones de educación superior (IES) no fue menor; y tres décadas después sería identificado todavía como uno de los grandes pendientes en cuanto a la formación inicial de maestros (INEE, 2015).

Otro gran cambio para la educación normal transcurrió en 1992, cuando el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB; ver Capítulo 3) pasó la responsabilidad de la operación de las EN a las Autoridades Educativas Locales (AEL). La federación se quedó con la facultad de determinar los planes y programas de estudio para la formación de maestros de educación básica, así como de regular el “sistema nacional de formación” y construir las capacidades institucionales en las entidades para “reducir y superar disparidades

y [dar] atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos” (DOF, 1992: 8).

Las decisiones de elevar la educación normal al nivel superior y de descentralizar su operación a los estados, además de responder a exigencias políticas, reflejaron una preocupación recurrente por la calidad de la formación inicial de las y los futuros maestros. Las Escuelas Normales públicas tenían el encargo de preparar a los aspirantes a ser maestros para tomar su lugar dentro de un Sistema Educativo Nacional (SEN) cada vez más orientado – por lo menos a nivel discursivo – a “la elevación de la calidad de la educación nacional” (DOF, 1984).

Sin embargo, fue hasta principios del siglo XXI que empezamos a contar con evidencia concreta que visibilizó la magnitud del problema de la preparación deficiente en el sistema normal. A partir de 2003, se evaluó el logro de aprendizaje de los normalistas por medio de los Exámenes Generales de Conocimiento (EGC) desarrollados por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval) y aplicados en el penúltimo o último semestre de la carrera en las EN. Los resultados fueron decepcionantes; en algunos años, la mayoría de los participantes no alcanzó ni el nivel satisfactorio y, aunque el panorama parecía menos sombrío hacia 2012, todavía uno de cada tres normalistas terminó su carrera sin haber aprendido lo elemental esperado (ver Gráfica 4.2.1).

Con la puesta en marcha del Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes (CNOPE), establecidos en 2008 a raíz de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE; ver Capítulo 3 para más sobre la ACE y Capítulo 4.3 para más sobre los concursos de ingreso), los resultados de los EGC tendrían consecuencias importantes para los aspirantes a ser maestros. En el primer año de la implementación de los CNOPE, solamente 30% de los egresados de las EN acreditó el examen para poder ganar una plaza docente (INEE, 2015).

Cabe destacar que tanto los EGC como los primeros concursos evidenciaron variaciones notorias entre los estados así como entre las carreras. En 2008, el promedio de aciertos en el EGC para la Licenciatura de Educación Primaria en Colima era 62%

Gráfica 4.2.1 Resultados del Examen General de Conocimientos de la Licenciatura de Educación Primaria, Alumnos de Escuelas Normales Públicas, 2004 a 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de INEE, 2015; SEP-Ceneval, 2004, 2006 y 2008.

mientras que en Tlaxcala fue apenas 28% y en Guerrero 48% (SEP-Ceneval, 2008). En 2013, casi siete de cada diez estudiantes de la Licenciatura en Educación Primaria Intercultural Bilingüe obtuvieron un resultado insatisfactorio en el EGC (INEE, 2015).

Para fortalecer la calidad de la formación promovida en las EN, desde la descentralización de la educación normal en 1992, se ha implementado una serie de programas federales –“de distinta temporalidad, con diferentes enfoques, no necesariamente articulados entre sí” (Rodríguez, 2013: s.n.). Estos buscaban construir capacidades institucionales dentro de las AEL para la operación del sistema, así como mejorar la gestión en las EN, fortalecer al profesorado, asegurar trayectorias completas y exitosas de los estudiantes y renovar el currículum.

Sin embargo, para 2013, el sistema de educación normal se enfrentaba con serios retos en cuanto a:

1. **Capacidad institucional en los estados.** En 2005, se transfirió la educación normal a la Subsecretaría de Educación Superior y se creó la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) para articular los esfuerzos federales dirigidos a las entidades y estandarizar procesos. Sin embargo, las pocas acciones promovidas por la nueva Dirección con el fin de regular el sistema no encontraron una respuesta contundente en los estados. En 2010, y de nuevo en 2012, la DGESPE publicó “Normas de Control Escolar”, las cuales especificaron, entre otros puntos, los criterios para el proceso de inscripción a las

EN; las normas, que contemplaban una sola convocatoria por estado, un promedio mínimo en el bachillerato de 8.0 y un puntaje mínimo de 950 puntos en la prueba EXANI II, fueron ignorados por casi todos los estados (Mexicanos Primero, 2016).

La autoridad federal tampoco impulsó sistemas de información útiles para la planeación de la educación normal en las entidades; como resultado, la formación estaba, en general, desvinculada de las necesidades sociales, dejando notorios déficits de maestros para ciertos niveles y tipos de servicio (Medrano, Ángeles y Morales, 2017). Aunado a esto, se identificó una falta de coordinación entre la SEP y las AEL, que impidió el diseño de políticas públicas efectivas para la formación inicial (INEE, 2015).

2. Gestión escolar. El principal mecanismo para el desarrollo de la gestión en las Escuelas Normales entre 2002 y 2013 fue el Programa para el Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN). Con el fin de “contribuir a elevar la equidad y mejorar la calidad y pertinencia... de la educación normal en cada entidad federativa, y el mejoramiento de las instituciones formadoras de maestros” (DOF, 2008), el PROMIN proveía fondos concursables, con un modelo de planeación y financiamiento bianual, a las EN para la implementación de planes de mejora escolar:

Después de 11 años de implementación del PROMIN, se identificó un avance en el desarrollo de una cultura de planeación, ejercicios asignación de recursos – con diferencias marcadas en las entidades – pero poca evidencia del impacto de esto en los procesos de aprendizaje en las EN (CONEVAL, 2013).

Adicionalmente, una gestión escolar eficaz se fundamenta en una práctica de liderazgo efectivo (ver Capítulo 5.1), siendo el o la directora escolar una figura central. Pero no existían mecanismos regulares para la selección de directores de las EN; en la mayoría de los casos fueron designados a discreción de la AEL (INEE, 2015) o del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE; Muñoz, 2008).

3. Desarrollo profesional del cuerpo académico. Ser institución de educación superior exigía que los profesores de las EN se involucraran en la investigación y la producción y difusión de conocimiento sobre la práctica docente y los procesos de aprendizaje, actividades que demandan cierto perfil, así como condiciones laborales básicas. Sin embargo, en el ciclo escolar 2012-2013, muy pocos docentes en las EN contaban con: 1) formación adecuada (sólo uno de cada cinco había estudiado una maestría y 1 de cada 100 un doctorado); 2) tiempo adecuado (70% eran de tiempo parcial); ni 3) estabilidad laboral (46% tenían contrato temporal; DGESEPE, 2018).

Estos datos reflejan, en gran parte, la falta de implementación del reglamento – en existencia desde 1982 – para la contratación y promoción de personal académico en las EN; dicho reglamento, que hablaba hasta de concursos de oposición, no se implementó en la práctica, dejando “amplio espacio para la discrecionalidad” (INEE, 2015; 34.).

En 2009, se amplió el Programa de Mejoramiento del Profesorado de Educación Superior (PROMEP) para incluir al personal académico de las Escuelas Normales. El PROMEP busca desarrollar competencias para la investigación y la docencia entre profesores en las IES, principalmente por medio de estudios de posgrado y la integración de cuerpos académicos disciplinarios (DOF, 2009). A 2013, su alcance dentro del sistema de educación normal todavía fue “limitado”, y el “déficit en la calidad de los perfiles académicos” de los profesores y directores persistía (INEE, 2015: 20).

4. Currículo pertinente y vinculado con la práctica. Una característica histórica en la formación inicial de maestros ha sido la desvinculación de los objetivos de aprendizaje de las niñas, niños y jóvenes, plasmadas en los planes y programas de estudio (PPE) para educación básica (ver Capítulo 5.5), con el currículo para la formación de sus maestros (ver Gráfica 4.2.2). Esta desarticulación llevaba a formar a docentes que desconocían los nuevos enfoques pedagógicos y contenidos curriculares que tendrían

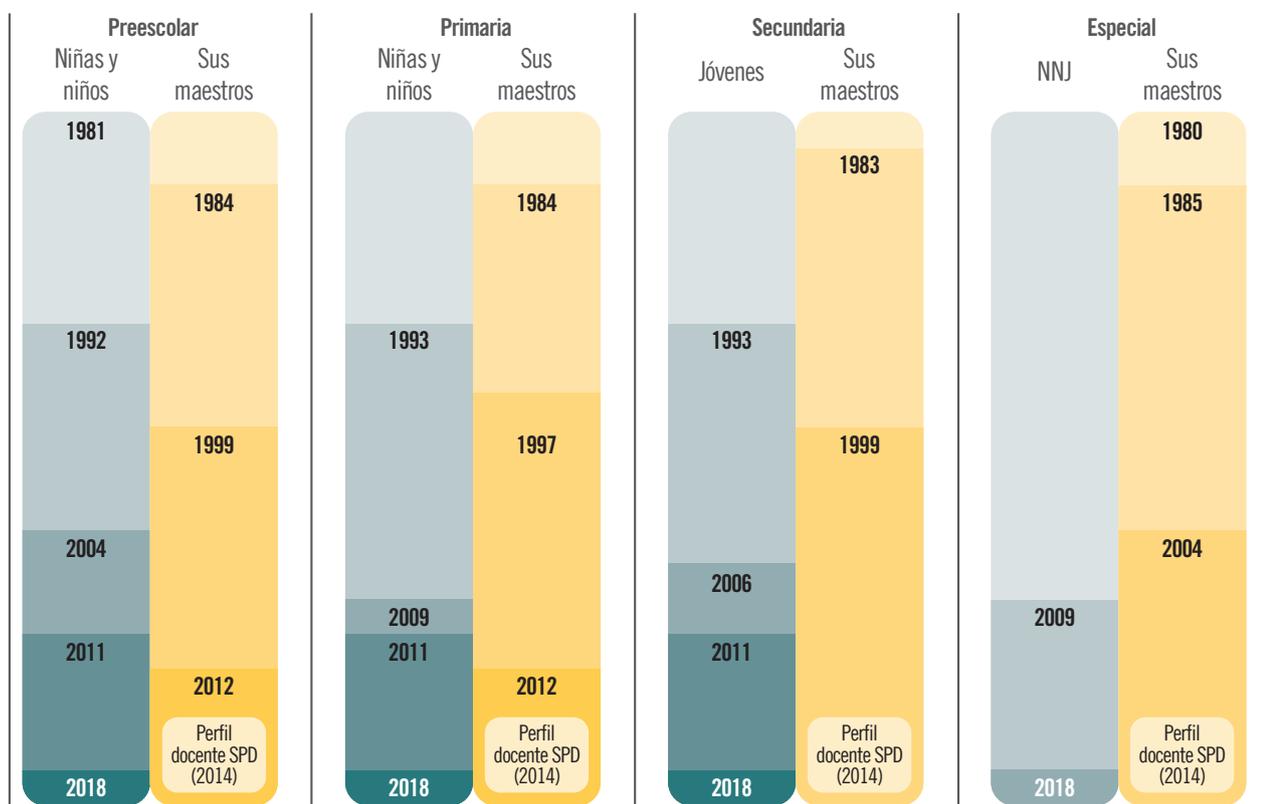
que implementar una vez que entraran al servicio docente (Mexicanos Primero, 2016). Cabe mencionar que el perfil de egreso para las EN tampoco se ha actualizado de acuerdo al nuevo perfil docente (ver Capítulo 5.2).

A pesar de que ya era común que los normalistas hacían prácticas en las escuelas, éstas no funcionaron como espacios efectivos de aprendizaje dada la poca formación de sus maestros para acompañarles en esta experiencia, la falta de mecanismos de seguimiento y espacios de reflexión para los futuros

maestros y una deficiente articulación entre las EN y las escuelas de educación básica (INEE, 2015).

A manera de resumen, para 2013, el sistema de formación inicial se caracterizaba por una falta de articulación y capacidad institucional entre las autoridades, procesos inadecuados de gestión escolar, vacíos significativos en la formación del profesorado y un currículum poco relacionado con las realidades en las aulas de educación básica. Como lo expresó una supervisora de una zona rural de preescolar en Hidalgo que participó en este estudio (ver

Gráfica 4.2.2 Reformas curriculares en educación básica y educación normal



Fuente: Elaboración propia con datos de DGESPE, 2018; INEE, 2015; Medrano, Ángeles y Morales, 2017; y SEP, 2017a.

Nota: A partir de 2012, se establecen también planes y programas de estudio para la Licenciatura en Educación Preescolar Intercultural Bilingüe y Licenciatura en Educación Primaria Intercultural Bilingüe.

“nota metodológica”, Capítulo 2), “desde la formación inicial, no siempre he contado con los elementos que permitan llevar a cabo de una manera asertiva mi desempeño primero como docente, después como directivo y actualmente como supervisora”. Así, la educación normal en México demostraba ser un sistema fallido que privaba a la mayoría de sus egresados de la oportunidad de ejercer efectivamente la profesión para la cual se supone que fueron formados.

4.2.2 ARTICULACIÓN CON LA EDUCACIÓN BÁSICA: EL MARCO NORMATIVO PARA LA FORMACIÓN INICIAL DE DOCENTES

La reforma al Artículo 3º de la Constitución mexicana, promulgada en 2013, establece la obligación del Estado de garantizar la “calidad de la educación obligatoria” (básica y media superior) por medio de cuatro elementos, siendo uno de ellos la “idoneidad de los docentes” (CPEUM, 2017). Este nuevo planteamiento destaca no sólo el papel central de los maestros, sino también la obligación del Estado de garantizar que las personas que lleguen a las aulas cuenten con el perfil adecuado para promover el “máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

Los cambios en la Ley General de Educación (LGE) de 2013 no modificaron la distribución de responsabilidades para la formación inicial vigentes desde el 1993; la SEP sigue con la atribución de determinar los planes y programas de estudio para la educación normal en todo el país (Art. 1, Frac. I) y las AEL con la de prestar dichos servicios educativos (Art. 13, Frac. I). En 2013 se adiciona que la formulación o actualización de los planes y programas de estudio para la formación inicial debe “mantenerlos acordes al marco de educación de calidad contemplado en el Servicio Profesional Docente” y a las necesidades detectadas en las evaluaciones levantadas del SEN (Art. 12, Frac. I); así, se establece que la formación inicial se articule con el sistema de educación básica.

La LGE también obliga a la revisión y la evaluación de los programas de formación inicial al menos cada cuatro años (Art. 48), especificando, con las modificaciones de 2013, que deben “mantenerse actualizados conforme a los parámetros y perfiles a los

que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente” (LGSPD). Esta revisión y evaluación debe tomar en cuenta las opiniones de las AEL, los “diversos sectores sociales involucrados en la educación”, los maestros y las familias, así como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el cual está encargado de evaluar los procesos de formación docente (LINEE, Art. 27, Frac. III). El Artículo Vigésimo Segundo Transitorio de la LGSPD establece que la SEP formulará “a la brevedad” un plan integral para el diagnóstico, rediseño y fortalecimiento del sistema de Normales públicas para asegurar su calidad, así como su congruencia con el SEN (LGE, 2013).

4.2.3 LA REFORMA QUE NO LLEGA: FORMACIÓN INICIAL EN MÉXICO A PARTIR DEL 2013

Aunque la formación inicial no formó gran parte de las reformas constitucional y legales de 2013, estas mismas implicaron cambios significativos para el sistema de educación normal. Como explica una directora de educación especial de Sonora que participó en este estudio, la “reforma educativa cambia la formación inicial porque da énfasis en la importancia de que estén los maestros debidamente preparados para brindar la educación de calidad que se espera en las escuelas”. Sin embargo, este cambio de enfoque, plasmado en la nueva normativa, no se ha concretado en mejoras significativas en las Escuelas Normales. En septiembre de 2015, a dos años de que la ley obligó a la SEP a formular un plan para fortalecer a las EN públicas “a la brevedad”, el INEE señalaría que “las acciones específicas de la actual administración relacionadas con las Escuelas Normales se encuentran en proceso de definición” (INEE, 2015: 66); lamentablemente, en febrero de 2018, casi al final de la administración actual, aún estamos lejos de tener esta definición.

Desde 2013 y hasta la fecha, se ha proclamado en repetidas ocasiones, desde la SEP, que un nuevo plan para las Escuelas Normales es inminente (ver Cuadro 4.2.1). Incluso, por momentos se ha aludido a que dicho plan ya existe. En respuesta a las *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica* presentadas por el INEE en septiembre de 2015, la Subsecretaría de Educación

Cuadro 4.2.1 Afirmaciones de la SEP sobre la reforma de la educación normal, 2013 a 2017

| Fecha | Fuente | Afirmación |
|-----------------|---|---|
| Abril 2013 | Comunicado 055 | “Se transformarán” las Normales. |
| Diciembre 2013 | Programa Sectorial de Educación | Se formulará plan integral para rediseñar y fortalecer a la educación normal. |
| Abril 2014 | Apertura a los Foros sobre Educación Normal | Se promete la reforma integral de la educación normal. |
| Noviembre 2015 | Respuesta a las directrices del INEE sobre la formación inicial | “Fortalecer la formación inicial de los docentes de educación básica es un tema prioritario para garantizar el derecho [a] una educación de calidad”. |
| Enero 2016 | Conferencia de prensa con el Secretario de Educación Pública | “Estaremos presentando la estrategia para el fortalecimiento de las normales... un programa integral... tanto de los contenidos [como] también de la enseñanza”. |
| Febrero 2016 | Comunicado 060 | Se anuncia el Taller Nacional de Planeación e Implementación del Plan de Apoyo a la Calidad Educativa y la Transformación de las Escuelas Normales (Pacten) 2016-2017, con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios de la educación normal en las entidades. |
| Junio 2016 | Comunicado 269 | “Próximamente se presentarán el plan de reestructuración y fortalecimiento de las normales”. |
| Septiembre 2016 | Comunicado 413 | Se fortalecerá a las escuelas normales, a las cuales se destinó un presupuesto que pasó de 200 a 800 millones de pesos. |
| Marzo 2017 | Ruta de implementación del Nuevo Modelo Educativo | El Programa de fortalecimiento y transformación de las escuelas normales se presentará entre julio y agosto de 2017, para su implementación a partir del ciclo escolar 2018-2019. |
| Julio 2017 | Presentación de la “Estrategia para el Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales” | “Es urgente transformar y fortalecer las EN para garantizar que sigan siendo el pilar de la formación de los maestros de México”. |
| Noviembre 2017 | Presentación en el Seminario del INEE sobre la Reforma Educativa | Se está rediseñando el currículum, transformando a las normales como IES y profesionalizando al cuerpo docente. |

Fuente: Elaboración propia con datos de DOF, 2013; SEP, 2017a, 2017b, 2017c, 2017e, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2015, 2014a y 2013.

Superior mantuvo que “en cumplimiento a lo previsto en el artículo Vigésimo Segundo transitorio de la LGSPD... la SEP elaboró el Plan Integral del Diagnóstico, Rediseño y Fortalecimiento de las Escuelas Normales (PIDiRFEN)”, y que ya se estaban llevando a cabo “proyectos que atienden a cada uno de los aspectos señalados en las directrices”, entre ellos, la revisión y rediseño de los planes y programas de estudio (SEP, 2015: 4). Hasta la fecha, no existe información pública sobre tal Plan ni sobre la implementación de dichos proyectos.

En septiembre de 2016, se anunció que el presupuesto para la educación normal se había cuadruplicado al pasar de 200 a 800 millones de pesos (SEP, 2016a). Adicional a este dinero, la SEP, por medio del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), invertirá más de 840 millones de pesos – por medio del Programa Escuelas al CIEN (ver Capítulo 6.1) – para mejorar las condiciones físicas de 81% de las Escuelas Normales (SEP, 2017f). Sin embargo, es difícil evaluar la suficiencia y eficacia de estos gastos dado que la SEP todavía no ha presentado el diagnóstico ni el nuevo plan para las normales, ni especificado en qué se gastaría ese dinero.

En julio de 2017, en un evento público en la SEP, y convocando a autoridades y funcionarios educativos federales así como de los estados, directores, profesores y estudiantes de las EN, representantes de la academia, del sindicato, de la sociedad civil y de los medios de comunicación, se anunció la “Estrategia para el Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales”. La estrategia anunciada incluía aciertos importantes: 1) enfoque en la inclusión, interculturalidad, plurilingüismo (inglés y lenguas indígenas) e investigación; 2) reglamentar procesos de ingreso y promoción para los profesores de las EN; 3) vincular a las normales con otras IES; y 4) alinear los nuevos planes y programas de estudio de las Normales con los de educación básica (presentados unas semanas antes). Sin embargo, más de seis meses después, la estrategia todavía no se ha concretado en una publicación oficial, lo cual imposibilita una evaluación de su implementación y alcance.

Sin contar con mucha evidencia pública sobre lo realizado en los últimos cuatro años, es difícil tener claridad sobre los avances en cuanto a la transfor-

mación de la formación inicial de maestros. Sí podemos asegurar que se han realizado una diversidad de anuncios, pero pocas veces con evidencia de que se hayan llevado a la implementación. A continuación presentamos lo (poco) que sabemos de acuerdo a los cuatro retos esbozados en la sección 4.2.1.

Capacidad institucional en los estados. Tres de las cuatro directrices para mejorar la formación docente inicial del INEE (2015) se refieren a la necesidad urgente de construir capacidad institucional en los estados – así como a nivel federal – para poder diseñar políticas, estrategias, programas y acciones adecuadas:

- Directriz 2: Desarrollar un Marco Común de educación superior para la formación inicial de docentes.
- Directriz 3: Crear un Sistema Nacional de Información y Prospectiva Docente.
- Directriz 4: Organizar un Sistema de Evaluación de la oferta de formación inicial para docentes.

Las directrices del INEE, en general, “buscan incidir en la política educativa a partir de propuestas que orienten las acciones del gobierno” (INEE, 2018). Estas recomendaciones en particular están orientadas a subsanar debilidades notorias en el sistema de formación inicial que limitan seriamente su habilidad de proveer al sistema de educación básica los maestros que necesita. No obstante, no encontramos evidencia de que estas recomendaciones hayan sido consideradas dentro de la nueva estrategia para las EN. En una reunión entre organizaciones de sociedad civil y autoridades de la SEP sostenida el 13 de julio de 2017, se preguntó específicamente sobre la creación de un sistema de información para el diseño de acciones orientadas a atraer a jóvenes con vocación a las Normales (el ingreso ha bajado 19% entre el ciclo escolar 2014-2015 y 2016-2017; Cordero, 2017), de un lado, y canalizar a los futuros maestros a licenciaturas en educación intercultural bilingüe (prioridad mencionada por la SEP en la presentación de la nueva estrategia), del otro. Dada la respuesta de las autoridades, concluimos que no existe, ni se está trabajando, tal sistema. Cabe mencionar que el actual Sistema de Información Básica de la Educación Normal (SIBEN), activo desde 2006, presenta información insuficiente para una planeación efectiva como la recomendada por el INEE.

Las autoridades tampoco han dado respuesta satisfactoria a interrogantes sobre cómo se planea evaluar a las Normales y a la nueva estrategia para fortalecerlas, en vista de que la aplicación de los Exámenes Generales de Conocimiento se suspendió desde 2013. Uno de los enfoques del Plan de Apoyo a la Calidad Educativa y la Transformación de las Escuelas Normales (PACTEN), implementado desde 2016 como parte del Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa, es precisamente la evaluación – de programas educativos y de procesos de gestión escolar –, pero contamos con nula información sobre el avance de ésta.

Gestión escolar en las EN. Como parte de su participación en el Seminario “La Reforma Educativa: Avances y desafíos”, organizado por el INEE en otoño de 2017, el Subsecretario de Educación Superior destacó las acciones realizadas para fortalecer la gestión de las EN. Elemento central de éstas es el apoyo con “recursos extraordinarios” a normales con planes de trabajo que “promuevan la excelencia” (SEP; 2017a). Entre 2016 y 2018, se reporta una inversión de 2.3 mil millones de pesos en las EN (supuestamente por medio del PACTEN), los cuales se informa han sido utilizados tanto para mejoras en infraestructura o equipamiento, como para apoyar la gestión escolar (SEP, 2017a). Hasta la fecha, no se ha publicado un desglose de este gasto para saber qué porcentaje realmente ha apoyado la planeación, implementación o evaluación de los proyectos escolares de las Normales beneficiadas, ni se ha realizado una evaluación del impacto de esta inversión en la gestión en las EN.

Según nuestra revisión de las leyes estatales de educación en los 31 estados, algunas entidades – como Aguascalientes o Jalisco – han instaurado procesos más transparentes y regulados para asegurar que los directores de las EN tengan el perfil adecuado para ser líderes efectivos. Otros, como nos lo reportaron las AEL que participaron en este estudio (ver “nota metodológica”, Capítulo 2), involucran a los directores en formación específica en liderazgo y gestión escolar. Sin embargo, dichas prácticas siguen siendo excepciones en el país.

Desarrollo profesional del cuerpo académico. Entre los objetivos de los principales programas di-

rigidos a las EN en los últimos años – el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (PROFOCIE; 2014-2015) y el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE; 2016 a la fecha) – se encuentra el de fortalecer los conocimientos y las capacidades docentes y de investigación de los formadores de los futuros maestros. Esto se ha traducido en impulsar la integración de Cuerpos Académicos (CA), grupos de profesores que colaboran en la realización de investigación aplicada, en este caso en temas educativos con énfasis especial en la formación de docentes. De acuerdo a datos del Programa de Mejoramiento del Profesorado de Educación Superior, el número de CA en las Normales ha aumentado de manera importante – y más rápido que en otras IES – en los últimos dos años y medio (ver Cuadro 4.2.2). No obstante, muy pocos CA de las Normales se encuentran consolidados o en consolidación. Más que sólo registrar mayores números de CA, el gran reto para realmente desarrollar capacidades de investigación en los docentes de estas escuelas estará en fortalecer a los que se van formando.

Paso crítico para asegurar que los docentes de las EN cuenten con el perfil adecuado será establecer mecanismos y procesos transparentes y justos para el ingreso y promoción. En julio de 2017, en el marco de la presentación de la nueva estrategia para las Normales, se introdujo la comisión – formada por representantes del INEE, de las AEL, del SNTE, de la SEP, de la academia y de las EN – que estudiaría el tema para diseñar y acordar un “reglamento de ingreso y promoción basado en el mérito” (SEP, 2017c). Aunque en un principio se planteó un periodo de tres meses para la elaboración del nuevo reglamento, a seis meses de la conformación de la comisión no se ha presentado el nuevo proceso de ingreso para los profesores en las EN.

Por no contar con un sistema de información que incluya datos sobre el desarrollo profesional de los docentes de las EN, es casi imposible saber cómo ha avanzado en los últimos años. En julio de 2017, la DGESPE habló de la creación del Centro Virtual de Innovación Educativa, un espacio para cursos en línea, materiales multimedia y colaboración académica; al 10 de febrero de 2018, la página del Centro (cevie-dgespe.weebly.com) no presenta

Cuadro 4.2.2 Desarrollo de los Cuerpos Académicos en las Escuelas Normales, 2015 a 2018

| | 2015 (mayo) | | | | 2018 (febrero) | | | |
|------------------------|----------------|--------------|------------------|--------------|-------------------|--------------|------------------|--------------|
| | Total de CA | Consolidados | En consolidación | En formación | Total de CA | Consolidados | En consolidación | En formación |
| Escuelas Normales | 113 | 0 | 4 | 109 | 196 | 1 | 28 | 167 |
| | --- | 0% | 4% | 96% | --- | 1% | 14% | 85% |
| Universidades públicas | 592 | 140 | 198 | 254 | 688 | 185 | 223 | 280 |
| | --- | 24% | 33% | 43% | --- | 27% | 32% | 41% |

Fuente: Elaboración propia con datos de INEE, 2015 y promep.sep.gob.mx/ca1 (al 6 de febrero 2018).

Nota: Cuerpos Académicos registrados en el área de conocimiento "Educación, humanidades y artes".

ningún contenido. Desde la misma Dirección General, se planea para junio y julio de 2018 la formación de 11,000 maestros de Normales en los nuevos planes y programas de estudio para las 16 carreras distintas que se implementarán a partir del ciclo escolar 2018-2019. Las autoridades no han publicado más detalles sobre la modalidad de esta formación.

Currículum pertinente y vinculado con la práctica. El 15 de enero de 2014, la SEP convocó a la sociedad a una serie de foros de consulta para la revisión del modelo educativo, incluyendo a la educación normal (SEP, 2014b). De febrero a mayo, más de 28,000 personas participaron en seis foros regionales (SEP, 2017d; ver Capítulo 5.5) y el 6 de junio 2014, se llevó a cabo el foro nacional sobre la educación normal.

De acuerdo con la "Versión preliminar de la Síntesis y recomendaciones" elaborada por el Consejo Asesor para la revisión del modelo educativo en educación normal (Arnault et. al, 2014), "los planes y programas de estudio" fue el tema abordado

con más frecuencia en los foros: "los planteamientos consideraron indispensable el análisis, revisión y reflexión profunda del modelo de formación vigente a la luz de las reformas en la educación básica, del servicio profesional docente, del conocimiento acumulado y los cambios acelerados que están sucediendo en México y el mundo" (8).

Tres de las seis líneas de la nueva estrategia para las EN abarcan temas curriculares: 1) la transformación pedagógica de acuerdo al nuevo modelo educativo; 2) el fortalecimiento de la educación intercultural para todos los normalistas; y 3) la promoción del aprendizaje del inglés (SEP, 2017c). Entre septiembre y noviembre de 2017, se sostuvieron cinco "reuniones nacionales de trabajo" entre funcionarios de la DGESPE y docentes y directivos de las EN para el rediseño curricular. Aunque no aparece en los reportes de las autoridades federales, todas las AEL que participaron en este estudio (ver "nota metodológica" en Capítulo 2) mencionaron que profesores de las Normales en sus estados habían participado en reuniones de revisión curricular desde 2016.

El primero de noviembre de 2017, la SEP anunció la construcción de las mallas curriculares de las Licenciaturas en Educación Preescolar y Primaria (General e Intercultural Bilingüe), así como de Educación Secundaria (en 10 especialidades; SEP, 2017a). Estaban todavía por construirse las de Educación física y especial. La SEP reporta que los nuevos programas de estudio contemplan prácticas profesionales desde el primer semestre y la inclusión de horas de estudio de inglés en todas las licenciaturas; asimismo, están dando apoyos económicos extraordinarios a 23 Escuelas Normales para contratar a profesores y abrir laboratorios de lenguas indígenas (SEP, 2017a).

La ruta crítica para la implementación de la estrategia para fortalecer a las EN no especifica cuándo se presentarán estos nuevos planes de estudio, pero habla de “habilitar” a los docentes de las Normales entre junio y julio de 2018 e implementar las nuevas mallas curriculares en agosto de 2018. Estaremos pendientes.

La reforma integral de la educación normal, mandatada en el nuevo marco legal de 2013 y prometida por las autoridades desde hace cinco años, todavía no es una realidad. En muchos sentidos, los problemas identificados en 2013 – falta de capaci-

dad institucional en las AEL, procesos inadecuados de gestión escolar; deficiencias en la formación del profesorado y un currículum desvinculado de las realidades en las aulas de educación básica – siguen vigentes. Llama mucho la atención que los funcionarios estatales que participaron en este estudio difícilmente pudieron identificar los “cambios más importantes” en la formación inicial desde 2013; la mayoría mencionaron los nuevos planes de estudio por publicar este año, una promesa que aún está por venir.

4.2.4 CÓMO SÍ REORIENTAR LA FORMACIÓN INICIAL DE DOCENTES PARA LA ESCUELA QUE QUEREMOS

Como sociedad tenemos una gran deuda con las y los jóvenes que buscan sumarse a la profesión docente: ofrecerles una formación inicial en las Escuelas Normales que asegure que puedan desarrollar las capacidades y el compromiso necesarios para llegar a las escuelas y a las aulas con la confianza y las estrategias adecuadas para tomar su papel como defensores y promotores del derecho a la educación incluyente. Para hacer esto, proponemos empezar con las acciones presentadas en el Cuadro 4.2.3.

Cuadro 4.2.3 Agenda para una formación inicial centrada en el aprendizaje incluyente, 2018-2020

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|--|--------------------------------------|--------------|--|
| Publicar la Estrategia para el Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales anunciada en julio de 2017. | Inmediatamente | SEP | DGESPE. |
| Publicar las nuevas mallas curriculares para todas las licenciaturas ofertadas en las Escuelas Normales. | Inmediatamente | SEP | DGESPE. |
| Fortalecer las capacidades institucionales en todas las entidades | | | |
| Establecer un marco común para la educación normal con criterios claros y medibles de calidad. | A partir del ciclo escolar 2018-2019 | SEP y AEL | DGESPE; responsables estatales de formación inicial. |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|--------------------------------------|------------------------------|---|
| Respetar las normas de control para el ingreso a la educación normal. | Inmediatamente | AEL | Responsables estatales de formación inicial; directores de Escuelas Normales. |
| Integrar y publicar un sistema nacional de información con datos suficientes para la planeación efectiva de la matrícula en cada estado y a nivel regional y nacional. | Inmediatamente | SEP y AEL | DGESPE y Dirección General del Sistema de Información y Gestión Educativa (DGSIGED); responsables estatales de formación inicial e informática educativa. |
| Desarrollar e implementar estrategias focalizadas para atraer a los mejores candidatos en relación a las necesidades de las escuelas de educación básica estatales. | Para el ciclo escolar 2018-2019 | AEL | Responsables estatales de formación inicial; directores de Escuelas Normales. |
| Desarrollar e implementar una estrategia de evaluación y acreditación del sistema de educación normal en cada entidad vinculada a los resultados de aprendizaje de los estudiantes de las Normales. | A partir del ciclo escolar 2018-2019 | SEP, INEE y AEL | DGESPE; Dirección General de Lineamientos para las Evaluaciones del INEE; responsables estatales de formación inicial y de evaluación; directores, docentes y estudiantes de Escuelas Normales. |
| Establecer espacios y mecanismos suficientes y adecuados para mejorar la articulación entre las autoridades federales y estatales. | Inmediatamente | SEP y AEL | DGESPE; responsables estatales de formación inicial. |
| Promover la gestión escolar efectiva en las Escuelas Normales | | | |
| Definir y publicar el perfil deseado para los directores de las Escuelas Normales. | Inmediatamente | SEP y AEL | DGESPE; responsables estatales de formación inicial; directores, docentes y estudiantes de Escuelas Normales. |
| Definir e implementar un proceso de selección público y transparente basado en el mérito para asignar a los directores de las Escuelas Normales. | Para el ciclo escolar 2018-2019 | SEP, AEL y Congresos locales | DGESPE; responsables estatales de formación inicial; senadores y diputados locales; directores de Escuelas Normales. |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|--|---------------------------------|------------------------------|--|
| Involucrar a los directores en oportunidades de formación de liderazgo antes y después de tomar el cargo. | Inmediatamente | AEL | Responsables estatales de formación inicial; directores de Escuelas Normales; Instancias formadoras. |
| Asegurar que las Escuelas Normales cuentan con un financiamiento adecuado, permanente y transparente. | Inmediatamente | SEP, SHCP | DGESPE y Oficialía Mayor de la SEP; Dirección General de Programación y Presupuesto A de la SHCP. |
| Propiciar el desarrollo profesional del cuerpo académico | | | |
| Definir y publicar el perfil deseado para los docentes de las Escuelas Normales. | Inmediatamente | SEP y AEL | DGESPE; responsables estatales de formación inicial; directores, docentes y estudiantes de Escuelas Normales. |
| Definir e implementar procesos de selección públicos y transparentes para el ingreso y la promoción en las Escuelas Normales, basados en el perfil. | Para el ciclo escolar 2018-2019 | SEP, AEL y Congresos locales | DGESPE; responsables estatales de formación inicial; senadores y diputados locales; directores y docentes de Escuelas Normales. |
| Involucrar a los maestros de las Escuelas Normales en oportunidades de aprendizaje profesional docente colaborativo. | Inmediatamente | AEL | Responsables estatales de formación inicial; directores y docentes de Escuelas Normales; instancias formadoras. |
| Implementar un currículum pertinente y vinculado a la práctica | | | |
| Garantizar que los planes y programas de estudio en las Escuelas Normales son congruentes con el modelo educativo vigente para la educación obligatoria. | Inmediatamente | SEP | DGESPE y Dirección General de Desarrollo Curricular de la SEP; responsables estatales de formación inicial; directores, docentes y estudiantes de Escuelas Normales. |
| Alinear el perfil de egreso de las Normales con el de ingreso de Servicio Profesional Docente y con las expectativas del nuevo modelo educativo. | Inmediatamente | SEP | DGESPE, CNSPD, Dirección General de Desarrollo Curricular de la SEP. |
| Dar seguimiento adecuado a las prácticas profesionales para que sirvan como verdaderos espacios y mecanismos de formación. | Inmediatamente | AEL | Responsables estatales de formación inicial; directores, docentes y estudiantes de Escuelas Normales. |

REFERENCIAS

- Arnault Salgado, Alberto et al. (2004). "Foro nacional para la revisión del modelo de educación normal", Versión preliminar de la "Síntesis y recomendaciones" elaborada por el Consejo Asesor, disponible en: <http://www.educacionfutura.org/wp-content/uploads/2014/06/MODELO-EDUCATIVO-NORMAL-LEIDA-EN-FORO-NACIONAL-1.pdf> [consulta: diciembre 2017].
- Achurra, Cristina y Villardón, Lourdes (2013). "Teacher' Self-Efficacy And Student Learning", *The European Journal of Social & Behavioural Sciences*, España, Chile, C-crccs, disponible en: https://www.researchgate.net/publication/269557188_Teacher'_Self-Efficacy_And_Student_Learning [consulta: enero 2018].
- CONEVAL (2013). "Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 – 2013", *Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas. Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación*, México, CONEVAL, 21 p., disponible en: http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/ddi/promin/evaluacion/2012-2013/11_S035_Completo.pdf [consulta: enero 2018].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf [consulta: enero 2018].
- Cordero, Graciela (2017). "Desafíos de la formación de docentes", presentación en el Seminario INEE, *La Reforma Educativa: Avances y desafíos, Sesión 7: Desafíos de la formación de docentes*, 1 de noviembre de 2017, disponible en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/reforma-educativa-2017/sesion-2-desafios-de-la-formacion-de-docentes> [consulta: noviembre 2017].
- Darling-Hammond, Linda, Chung Wei, Ruth y Andree, Alethea (2010). *How High-Achieving Countries Develop Great Teachers*, Research Brief, Stanford, CA, Stanford Center for Opportunity Policy in Education, 8 p., disponible en: <https://edpolicy.stanford.edu/sites/default/files/publications/how-high-achieving-countries-develop-great-teachers.pdf> [consulta: enero 2018].
- Darling-Hammond, Linda et al. (2005). "Does teacher preparation matter? Evidence about teacher certification, Teach for America, and teacher effectiveness", *Education Policy Analysis Archives*, 13(42), disponible en: <http://www.redalyc.org/html/2750/275020513042/> [consulta: enero 2018].
- DGESPE (2018). *Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación*, disponible en: <http://www.dgespe.sep.gob.mx/> [consulta: enero 2018].
- DOF (2013). *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, México, Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326568&fecha=13/12/2013 [consulta: enero 2018].
- DOF (2009). *ACUERDO número 526 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)*, México, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre 2009, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126822&fecha=30/12/2009 [consulta: enero 2018].
- DOF (2008). *ACUERDO número 459 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas*, México, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre 2008, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076679&fecha=31/12/2008 [consulta: enero 2018].

DOF (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo 1992, disponible en: <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf> [consulta: noviembre 2017].

DOF (1984). *Acuerdo que establece que la Educación Normal en su Nivel inicial y en cualquiera de sus tipos y especialidades tendrá el Grado Académico de Licenciatura*, México, Diario Oficial de la Federación, 23 de marzo 1984, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4660109&fecha=23/03/1984 [consulta: enero 2018].

Hattie, John (2015). "The applicability of Visible Learning to higher education", *Scholarship of Teaching and Learning in Psychology*, 1(1), pp. 79-91, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1037/stl0000021> [consulta: enero 2018].

Hattie, John (2011). *Visible learning for teachers. Maximizing impact on learning*, New York, Routledge, 269 p.

Hattie, John (2009). *Visible Learning: A synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement*, New York, Routledge, 378 p.

INEE (2018). *Micrositio de directrices*, disponible en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/proyectos/directrices> [consulta: enero 2018].

INEE (2015). *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*, México, INEE, 81 p., disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/PI/F/101/PIF101.pdf> [consulta: enero 2018].

INEE (2007). *Factores escolares y aprendizaje en México. El caso de la educación básica*, México, INEE, 174 p., disponible en: http://www.inee.edu.mx/images/stories/documentos_pdf/Publicaciones/Libros_Informes_Capitulos/factores_escolares/factores_escolares_completob.pdf [consulta: diciembre 2017].

Ley General de Educación (2013), disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf [consulta: enero 2018].

Ley General del Servicio Profesional Docente (2013), disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013 [consulta: enero 2018].

Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013), disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_instituto_nacional_evaluacion_educativa.pdf [consulta: enero 2018].

Medrano Camacho, Verónica, Ángeles Méndez, Eduardo y Morales Hernández, Miguel Ángel (2017). *La educación normal en México. Elementos para su análisis*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 82 p., disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P3/B/108/P3B108.pdf> [consulta: noviembre 2017].

Mexicanos Primero (2017). *Tod@s. Estado de la Educación en México*, México, Mexicanos Primero, 192 p., disponible en: http://mexicanosprimero.org/images/Tod@s_Baja.pdf [consulta: enero 2018].

Mexicanos Primero (2016). *Prof. Recomendaciones sobre formación inicial y continua de los maestros en México*, México, Mexicanos Primero, 68 p., disponible en: <http://www.mexicanosprimero.org/images/prof/prof-comp.pdf> [consulta: enero 2018].

Mourshed, Mona, Chijioke, Chinezi y Barber, Michael (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*, McKinsey&Company, 126 p., disponible en: https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/social%20sector/our%20insights/how%20the%20worlds%20most%20improved%20school%20systems%20keep%20getting%20better/how_the_worlds_most_improved_school_systems_keep_getting_better:ashx [consulta: enero 2018].

Muñoz, Aldo (2008). "Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C., 13(37), pp. 377-417.

OCDE (2014). *TALIS 2013 Results. An international perspective on teaching and learning*, Paris, OCDE, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en> [consulta: enero 2018].

OCDE (2005). *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, DEVELOPING, Paris, OECD Publishing, 240 p.

Rodríguez Gómez, Roberto (2013). "Reforma de la Normal ¿continuidad o cambio? Primera parte", *Campus Milenio*, 503, disponible en: <https://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php?autor=12&periodico=%25&anio=2013&proceso=buscar> [consulta: enero 2018].

SEP (2017a). "Desafíos de la formación docente: Escuelas Normales", presentación en el *Seminario INEE, La Reforma Educativa: Avances y desafíos, Sesión 7: Desafíos de la formación de docentes*, 1 de noviembre de 2017, disponible en <http://www.inee.edu.mx/index.php/reforma-educativa-2017/sesion-2-desafios-de-la-formacion-de-docentes> [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017b). *Estrategia para el Fortalecimiento y la Transformación de las Escuelas Normales*, video publicado el 18 de julio 2017, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/videos/estrategia-para-el-fortalecimiento-y-la-transformacion-de-las-escuelas-normales?idiom=es> [consulta: febrero 2018]

SEP (2017c). *Mensaje del secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño Mayer, durante la presentación de la Estrategia de Fortalecimiento y Transformación de Escuelas Normales, en la Ciudad de México*, México, Secretaría de Educación Pública,

disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/246940/Mensaje_130717_-_SEP_-_Mensaje_del_secretario_de_Educacion_Publica__Aurelio_Nun_o_Mayer_durante_la_presentacion_de_la_Estrategia_de_Fortalecimiento_y_Transformacion_de_Escuelas_Normales__en_la_Ciudad_de_Mexico.pdf [consulta: enero 2018].

SEP (2017d). *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en: https://docs.google.com/gview?url=http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207252/Modelo_Educativo_OK.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017e). *Ruta para la implementación del modelo educativo*, México, Secretaría de Educación Pública, 160 p., disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/232636/10_Ruta_de_implementacion_del_modelo_educativo_DIGITAL_re_FINAL_2017.pdf [consulta: mayo 2017].

SEP (2017f). *Comunicado 51. Se beneficiará a más del 80 por ciento de las normales con Escuelas al CIEN de SEP*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-51-se-beneficiara-a-mas-del-80-por-ciento-de-las-normales-con-escuelas-al-cien-de-sep?idiom=es> [consulta: enero 2018].

SEP (2016a). *Comunicado 413. Modelo Educativo no propone cambios en los libros de texto en educación sexual, en los que se mantienen contenidos: ANM*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-413-modelo-educativo-no-propone-cambios-en-los-libros-de-texto-en-educacion-sexual-en-los-que-se-mantienen-contenidos-anm?idiom=hbylsczcwao> [consulta: enero 2018].

SEP (2016b). *Comunicado 269. Señala Nuño Mayer importancia de abrir abanico de competencia entre escuelas normales y universidades*, México, Secretaría de Educación Pública disponible en: <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-269-senala-nuno-mayer-importancia-de-abrir-abanico-de-competencia-entre-escuelas-normales-y-universidades?idiom=es> [consulta: enero 2018].

SEP (2016c). *Comunicado 60.- Se fortalece planeación en escuelas normales*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-60-se-fortalece-planeacion-en-escuelas-normales?idiom=hbylsczwcwao> [consulta: agosto 2016].

SEP (2016d). *Conferencia de prensa del secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño Mayer, con los reporteros de la fuente educativa*, 6 de enero 2016, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/prensa/conferencia-de-prensa-del-secretario-de-educacion-publica-aurelio-nuno-mayer-con-los-reporteros-de-la-fuente-educativa?idiom=es> [consulta: enero 2018].

SEP (2015). *Oficio N° 500.1/2015.-0955 en el que se da respuesta al oficio número A1001-897-2015 por el cual la Consejera Presidenta de la Junta de Gobierno del INEE envía al Subsecretario de Educación Superior las Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica*, México, Secretaría de Educación Pública.

SEP (2014a). *Comunicado 088. Proponen reforma integral de las normales del país*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-088-proponen-reforma-integral-de-las-normales-del-pais?state=published> [consulta: enero 2018].

SEP (2014b). *La Secretaría de Educación Pública Convoca a los diversos actores... a participar en Foros de Consulta Nacional para la Revisión del Modelo Educativo*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en: http://www.forosdeconsulta2014.sep.gob.mx/files/convocatoria_foros_modelo_educativo.pdf [consulta: enero 2018].

SEP (2013). *Comunicado 055. El futuro educativo del país descansa en los normalistas*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-055-el-futuro-educativo-del-pais-descansa-en-los-normalistas?state=published> [consulta: agosto 2016].

SEP-Ceneval (2008). *Exámenes Generales de Conocimientos de las Licenciaturas de Educación Preescolar y Primaria 2008*, disponible en: <http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/dsi/egc/2008/InformeNacional2008.pdf> [consulta: febrero 2018].

SEP-Ceneval (2006). *Exámenes Generales de Conocimientos de las Licenciaturas de Educación Preescolar y Primaria 2006*, disponible en: <http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/dsi/egc/2006/InformeNacional2006.pdf> [consulta: febrero 2018].

SEP-Ceneval (2004). *Exámenes Generales de Conocimientos de las Licenciaturas de Educación Primaria 2004, Resultados, Síntesis Ejecutiva*, disponible en: <http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/dsi/egc/2004/InformeNacional2004.pdf> [consulta: febrero 2018].

UNESCO (2015). *Informe de resultados TERCE. Factores asociados*, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO), disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243533s.pdf> [consulta: diciembre 2017].

4.3 SELECCIÓN Y COLOCACIÓN DE DOCENTES PARA EL INGRESO Y LA PROMOCIÓN

Fernando Ruiz Ruiz

La gran deuda histórica del Sistema Educativo Nacional (SEN) es lograr que de forma sistemática todas las aulas escolares cuenten permanentemente con los mejores docentes a fin de garantizar el derecho a aprender de todas y todos. El propósito de los procesos de selección y colocación docente debe ser lograr que cada niña, niño y joven cuente, a lo largo del ciclo escolar y año tras año, con el maestro idóneo para que aprenda lo que quiere y necesita (Adamson, 2012; Flasco, 2009; Grissom, 2011; INEE, 2010).

La selección y colocación docente contemplan la articulación de las políticas de disponibilidad de plazas presupuestales, selección, contratación, adscripción y asignación escolar. Pero también se debe considerar un sistema de planeación y diagnóstico escolar, ya que no es suficiente contar con una selección rigurosa si no contamos con las plazas suficientes o desconocemos cuáles son las necesidades específicas de las escuelas.

4.3.1 LA CONTRATACIÓN TRADICIONAL DE DOCENTES

El modelo de contratación docente. El modelo de contratación docente basado en el control sindical de los nombramientos, ausencia de evaluación de los candidatos a docentes, sistema escalafonario,

exclusividad normalista, falta de control de los lugares disponibles en las escuelas y la alta rotación docente se mantuvo sin cambios normativos desde los años cuarenta del siglo pasado hasta 2013. Empezó a ser cuestionado sólo a partir de la última década.

La ausencia de mecanismos transparentes y públicos cobró relevancia con la divulgación de prácticas como la venta, renta o herencias de plazas (Ornelas, 2012). También se identificaron como parte de la problemática las prácticas involucradas en la adscripción de docentes, el ingreso de personas sin el perfil docente requerido y el otorgamiento de plazas automáticas o iniciales para egresados normalistas (INEE, 2015; Guevara, 2004). Cabe mencionar que la normativa educativa, laboral y administrativa facilitaba esta opacidad, así como el control sindical de las plazas (Art. 21, LGE 1993; Art. 62, LFTSE; Art. 12, RCGTPSEP).

La práctica tradicional de asignación de docentes a escuelas alejadas de sus lugares de origen, motor de su incesante movilidad, generó permanentemente lugares vacantes en las escuelas, en especial en las zonas rurales. Un estudio del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) identificó que 15% de las maestras de preescolar empleaban tiempos excesivos (más de una hora) en sus traslados a las escuelas (INEE, 2010). Asimismo, un reporte de la Secretaría de Educación Pública (SEP) del primer semestre de 2011 mostró que en ese periodo se presentaron cambios de adscripción de docentes en casi una de cada dos escuelas de educación básica de todo el país (SEP, 2012).

Este fenómeno facilitó la salida de docentes de las aulas mediante las comisiones con goce de sueldo y el surgimiento de los “aviadores” (Guevara, 2016; Ornelas, 2008). A pesar de su magnitud, por la carencia de registros administrativos fidedignos, nunca hubo un reporte oficial del problema. Fue hasta 2010, que identificamos 13,633 comisionados que habían abandonado las aulas pero seguían cobrando como docentes frente a grupo (Mexicanos Primero, 2010). La contratación de suplentes para estos comisionados supuso una doble erogación que aunado a otros factores produjeron reiteradamente déficit presupuestales estructurales (Trujillo, 2013), reflejados en la insuficiencia crónica de plazas para las escuelas y egresados normalistas y en la

contratación de maestros interinos (Guevara, 2004; Observatorio Ciudadano de la Educación, 2009).

Este modelo de contratación dificultó la actualización de registros administrativos nacionales; todo lo relacionado con la creación y manejo de plazas presupuestales, docentes y vacantes se envolvió en la opacidad. La SEP dejó de contar con cifras confiables sobre: a) el número de plazas docentes existentes; b) la cantidad de maestros que efectivamente se encontraban en los centros educativos; y c) la cantidad de plazas que quedaban vacantes anualmente o la cantidad de plazas de nueva creación (Barrera, 2009).

La propuesta sindical de cambio: la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE). En 2008, la SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) decidieron establecer a nivel nacional el Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes (CNOPE) con la firma de un acuerdo político denominado la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE; Ornelas, 2012).

Dicha política estableció: 1) un concurso de oposición para la contratación de docentes de nuevo ingreso y para promoción de docentes en servicio; 2) la aplicación de un examen nacional único como evaluación principal de conocimientos, habilidades y competencias docentes; 3) la asignación de plazas mediante listas de prelación del concurso de oposición; 4) la emisión de convocatorias anuales en cada entidad a fin de evitar las contrataciones a lo largo del año; 5) la organización de eventos públicos para la asignación de lugares escolares y plazas; y 6) la publicación en la página web de la SEP de los nombres, plazas y escuelas involucradas en los concursos.

La evaluación para el ingreso a las escuelas representó un gran avance pero fue insuficiente para las necesidades escolares (Estrada, 2015), en gran medida porque la naturaleza política del acuerdo limitó los alcances del CNOPE a la voluntad de los firmantes y el contexto político (Flores, 2012; Ornelas, 2012). En los hechos se limitó a ser un mecanismo para distribución de plazas vacantes entre los normalistas recién egresados y maestros ya en servicio. Entre las omisiones más importantes fueron que:

1) no contempló medidas para asegurar que todas las plazas vacantes fueran sometidas a concurso (Ornelas, 2012); 2) no estableció mecanismos para transparentar los lugares escolares vacantes disponibles ni la asignación de las plazas no registradas en las convocatorias; 3) no se respetó el compromiso de incorporar las promociones para puestos de dirección escolar a los concursos; 4) limitó el acceso a las plazas a egresados de normales públicas y maestros en servicio; 5) no detuvo la movilidad docente, la cual continuó generando lugares vacantes de forma descontrolada; y 6) no eliminó la contratación de personas sin el perfil adecuado mediante la venta y herencia de plazas o asignación discrecional burocrática y sindical, pues no derogó las disposiciones normativas que permitían la selección libre y el control sindical sobre las plazas. Una encuesta a docentes realizada en 2010, reveló que entre los docentes con hasta 10 años de antigüedad en el puesto, 1% compró su plaza, a 5% le fue heredada, 20% la consiguió a través del sindicato y sólo 16% mediante concurso (UPN, 2011).

4.3.2 LA REFORMA DE 2013: EL INGRESO AL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE (SPD)

En 2013 cambiaron las reglas vigentes que a partir de los años cuarenta regían la selección y colocación de maestros. El nuevo Artículo 3º constitucional establece que el Estado debe garantizar la idoneidad de docentes y directores escolares. Por eso, uno de los aspectos medulares de las reformas legales fue crear el Servicio Profesional Docente (SPD), transparentando y ampliando el ingreso al mismo mediante los concursos de oposición, fortaleciendo la selección de los mejores candidatos, imponiendo criterios educativos a su movilidad y estableciendo medidas para transparentar las plazas presupuestales.

La Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) establecen ahora obligatoriamente que la asignación de plazas vacantes se debe realizar mediante convocatorias anuales, concursos docentes, criterios técnicos de calificación transparentes, listas de prelación y eventos públicos para su asignación. Asimismo, ampliaron dichas medidas hacia los concursos de promoción

para el acceso a los puestos y plazas de director de escuelas, asesores técnico pedagógicos (ATP) y supervisores. Paralelamente, el nuevo marco legal elimina las comisiones administrativas con goce de sueldo. Adicionalmente, establece medidas para abrir el acceso a plazas docentes a todos aquellos interesados que se ajusten al perfil de los puestos y que resulten idóneos en las evaluaciones, sin privilegiar a ninguna normal en particular.

Con la creación en diciembre de 2013 del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), quedó centralizado el pago de la nómina educativa en la SEP y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esto implicó que las entidades federativas quedaron obligadas a: 1) conciliar sus plazas presupuestales, incluidas aquellas creadas de forma irregular desde 1992; 2) transparentar todas sus plazas presupuestales federales y plantillas de personal, estableciendo un Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED; ver Capítulo 7.5); 3) transparentar las jubilaciones y movimientos de personal; y 4) contar con suficiencia presupuestal para movimientos, conversiones y creación de plazas presupuestales (Art. 66, LGSPD).

Una gran omisión en este ámbito es que no se establece regulaciones sobre las plazas vacantes. La ley señala que las Autoridades Educativas Locales (AEL) pueden “administrar la asignación de plazas” y cuando se generen vacantes será la autoridad educativa quien “determine que deban ser ocupadas” (LGSPD, 2013). Con esta omisión los concursos de oposición quedan en la misma situación que los concursos de 2008-2013 cuando aplicaban sólo a las plazas vacantes elegidas por las autoridades y los representantes sindicales.

Otro aspecto que la reforma no contempló dentro del mandato para fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas fue otorgar atribuciones precisas sobre plazas, cambios de personal docente o incentivos para su arraigo. Se establecieron en cambio dos mandatos importantes, pero aislados: 1) que la escuela cuente con una estructura ocupacional y plantilla de personal debidamente autorizada con reglas establecidas por la SEP (Art. 64, LGSPD); y 2) que el director escolar verifique el perfil de los docentes enviados a las escuelas (Art. 62, LGSPD).

4.3.3 LA IMPLEMENTACIÓN: UNIVERSALIZACIÓN DE LOS CONCURSOS DE OPOSICIÓN

La reordenación de personal e identificación de plazas. La implementación de los cambios legales de 2013 dio inicio con un gran proceso de reordenación administrativa, laboral y presupuestal en todas las entidades federativas durante 2014 y 2015 (SHCP, 2014).

Los aspectos básicos para realizar cualquier contratación de personal son conocer las necesidades de personal y contar con los recursos para el pago de sus remuneraciones. En el SEN, las contrataciones de maestros para la ocupación de los lugares vacantes requiere saber con precisión: a) identificación y número de personas contratadas como maestros, así como su ubicación física y funciones; b) las escuelas con grupos sin maestros; y c) plazas presupuestales existentes con objeto de identificar plazas vacantes y desvíos de recursos para su canalización a nuevas contrataciones.

Ante la opacidad reinante sobre el número de maestros y la necesidad constante de plazas presupuestales vacantes, el paso inicial para instaurar el SPD y regular el ingreso y la promoción de los docentes fue clarificar el número y ubicación de todo el personal educativo. Este fue uno de los objetivos de emprender; en 2013, el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE; SEP, 2013a y 2013b). Dicho censo encontró a 207,682 escuelas públicas y privadas e identificó las personas y las funciones de los ocupantes de 1,949,105 plazas educativas, así como 298,174 cuyos ocupantes no trabajaban en el centro de trabajo (INEGI, 2014). El CEMABE no proporcionó información sobre Chiapas, Michoacán y Oaxaca, en donde la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) bloqueó el proceso (INEGI, 2014).

Asimismo, en 2014, se llevó a cabo la determinación del presupuesto regularizable de servicios personales financiado por el FONE mediante un proceso de conciliación de las plazas presupuestales que los estados venían utilizando desde 1992. Sin un reporte público sobre las plazas no reconocidas, en enero de 2015 quedaron registradas en la SEP y la SHCP

1,846,208 plazas para el pago de 918,222 trabajadores educativos (no incluye trabajadores educativos de la Ciudad de México; SEP, 2015a y 2015b). No hubo un proceso similar para las plazas y personal financiado con recursos estatales.

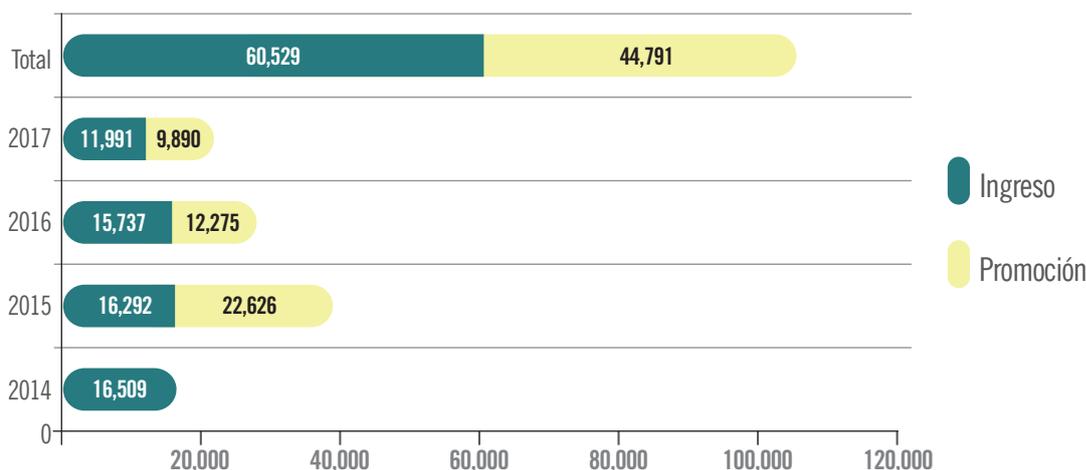
Paralelamente, sin reportes oficiales ni transparencia, de 2014 a la fecha, medios de comunicación locales y nacionales han dado cuenta de denuncias sobre el número de comisionados y su regreso a las aulas, paros de labores de maestros interinos, recategorizaciones y basificación de plazas, entre otras irregularidades, que reflejan las medidas oficiales adoptadas en la SEP y las AEL para la identificación, readscripción y reubicación del personal comisionado, su regularización laboral así como de personal y directivos con nombramientos provisionales o irregulares (Del Valle, 2014; SEP, 2016a; SEP, 2013c).

Los concursos de ingreso y promoción. Los Concursos de Oposición para el Ingreso a la Edu-

cación Básica (COIEB), así como los Concursos de Oposición para la Promoción a categorías directivas, de supervisión y de ATP, se han consolidado desde su primera aplicación en 2014 (2015 para promoción en educación básica).

A partir de 2014 se estableció un mecanismo nacional único de ingreso en todas las contrataciones de maestros federales y estatales que implicó quitarles el control que tenían los sindicatos magisteriales sobre los nombramientos docentes. De esta forma, se ofrecieron a concurso por lo menos 60,529 plazas de docentes y técnicos docentes en el periodo 2014-2017. Asimismo, a partir de 2015, también por vez primera, se concursaron 44,791 plazas de director, supervisor y ATP que antes se otorgaban a través del escalafón, pero en los hechos eran asignados sindicalmente. En total, en el periodo de 2014-2017, 632,405 participantes fueron evaluados para acceder a 105,320 plazas docentes, de dirección, supervisión y ATP (ver Gráfica 4.3.1 y Cuadro 4.3.1).

Gráfica 4.3.1 Plazas ofertadas en los concursos de ingreso y promoción en educación básica, 2014-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de SEP, 2014a, 2015c, 2016b y 2017d.

Nota: Con fines estadísticos, las plazas HSM fueron homologadas a plazas de jornada por un factor de 12. Los datos incluyen plazas temporales y de técnico docente. En 2014 no hubo concurso de promoción en educación básica.

Cuadro 4.3.1 Plazas ofertadas en las convocatorias de los concursos de ingreso y promoción, 2014-2017

| Figuras docentes | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | |
|------------------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|
| | Jornada | HSM | Jornada | HSM | Jornada | HSM | Jornada | HSM |
| Docentes | 11,773 | 56,828 | 11,752 | 54,485 | 11,077 | 55,918 | 7,312 | 56,143 |
| Directores | | | 5,756 | | 2,508 | | 2,658 | |
| Supervisores | | | 1,003 | | 413 | | 220 | |
| ATP | | | 15,867 | | 9,354 | | 7,012 | |
| Total | 11,773 | 56,828 | 34,378 | 54,485 | 23,352 | 55,918 | 17,202 | 56,143 |

Fuente: Elaboración propia con datos de SEP, 2014b, 2015c, 2016b y 2017d.

Nota: Los datos no reflejan el número de docentes contratados ya que no incluyen las plazas liberadas después de la emisión de las convocatorias. Los datos incluyen plazas temporales y de técnico docente. En 2014 no hubo concurso de promoción en educación básica.

Un caso destacado es el de Oaxaca. En dicha entidad la Sección 22 del SNTE, a diferencia de otros estados, tenía el control total de los nombramientos del personal docente, personal administrativo, de apoyo a la educación e incluso de los funcionarios responsables de los once niveles de educación básica (Gobierno de Oaxaca, 1992). Nunca se habían llevado a cabo procesos públicos en las contrataciones de sus docentes. No obstante, en los últimos cuatro años se ha logrado concursar 1,600 plazas de jornada y 2,737 plazas HSM para docentes de nuevo ingreso y promoción a puestos de dirección y supervisión.

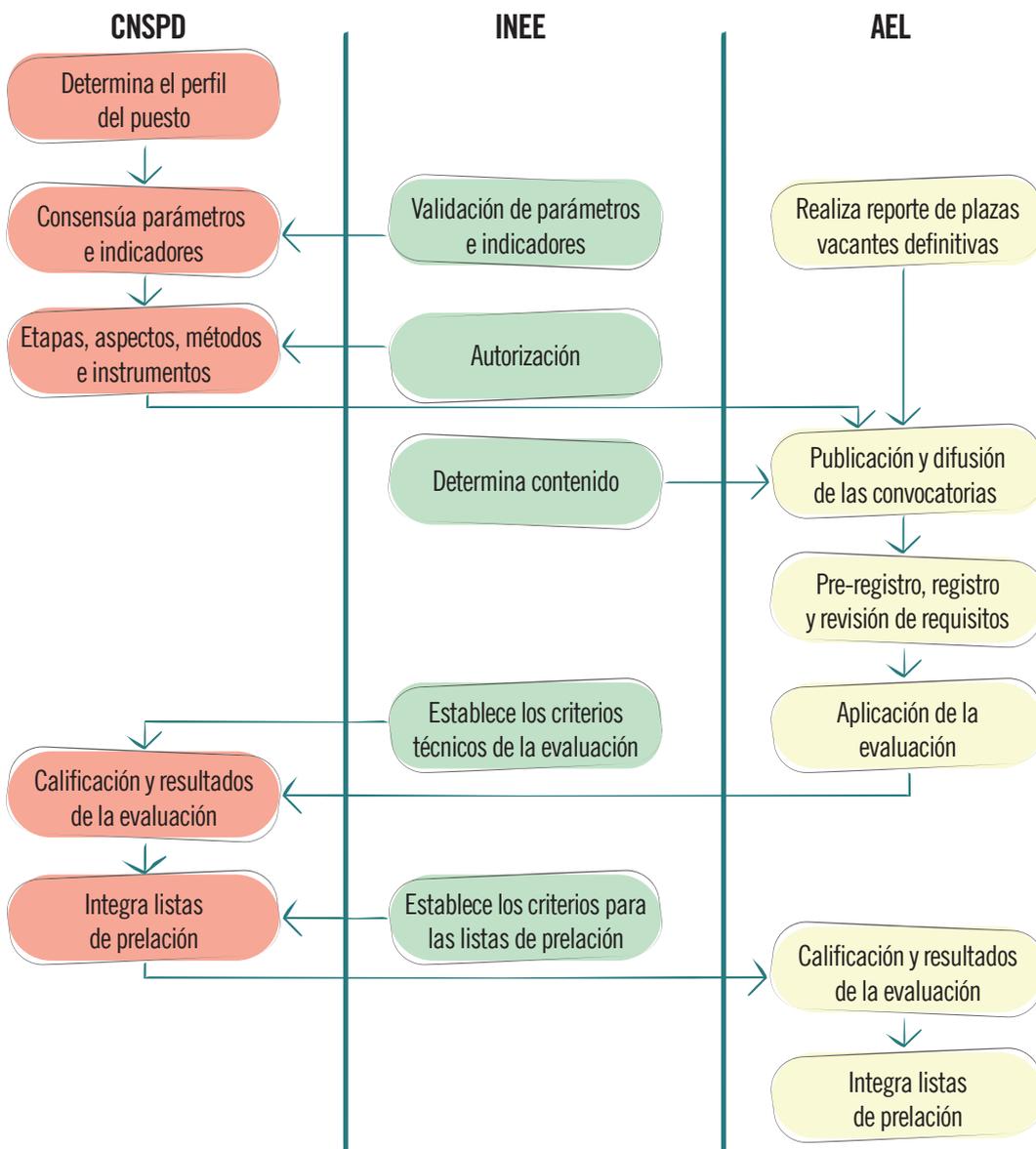
Los concursos públicos son conducidos ahora por el INEE, la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) y las AEL. De acuerdo con los lineamientos emitidos por el INEE, la CNSPD y las AEL son las encargadas de realizar las actividades necesarias para hacer realidad los concursos de oposición, contratar a los docentes y

asignarlos a las escuelas, y al INEE tiene las funciones de validación, autorización y regulación técnica (ver Gráfica 4.3.2).

Con objeto de garantizar la idoneidad de los candidatos, se determinó por vez primera perfiles de puesto nacionales del personal docente. En 2014, la SEP determinó los perfiles correspondientes (INEE, 2014a). A partir de 2015 dicha función le correspondió a la CNSPD (ver Capítulo 5.2 para más sobre los perfiles docentes). Con base en los perfiles de puesto, se elaboran los parámetros e indicadores, con las opiniones de las AEL. Dichos instrumentos – validados por el INEE a través de comités académicos – son el referente técnico sobre el que se diseñan las evaluaciones de ingreso y promoción.

El contenido de las convocatorias es prescrito por el INEE y en ellas se incluye el número y tipo de plazas vacantes definitiva o temporal hasta el mes de abril. Las plazas vacantes consignadas en las con-

Gráfica 4.3.2 Coordinación institucional para la realización de los concursos de ingreso y promoción de educación básica



Fuente: Elaboración propia con información de INEE, 2014a, 2014b, 2014c, 2015b, 2015c, 2015d, 2016a, 2016b, 2017a y 2017b; CNSPD, 2014a y 2017.

vocatorias así como después de su emisión y hasta el 30 de mayo del año siguiente son asignadas de acuerdo a la lista de prelación. Las AEL son las responsables de determinar las plazas a concursar.

Debido a la desvinculación de las plazas con las escuelas y la incesante rotación docente, las AEL no incluyen dentro de las convocatorias las escuelas con lugares vacantes.

La evaluación, por vez primera en la historia de la asignación de plazas en México, emplea instrumentos de tipo criterial (Delgado, 2015). Dicha evaluación consta de un examen nacional común, el Examen de Habilidades Intelectuales y Responsabilidades Ético Profesionales (EHIEP), y 24 exámenes nacionales aplicables en función de la plaza que se concursa, denominados Examen de Conocimientos y Habilidades para la Práctica Docente (ECHPD), así como exámenes complementarios determinados por las entidades federativas de acuerdo al puesto concursado (INEE, 2015a).

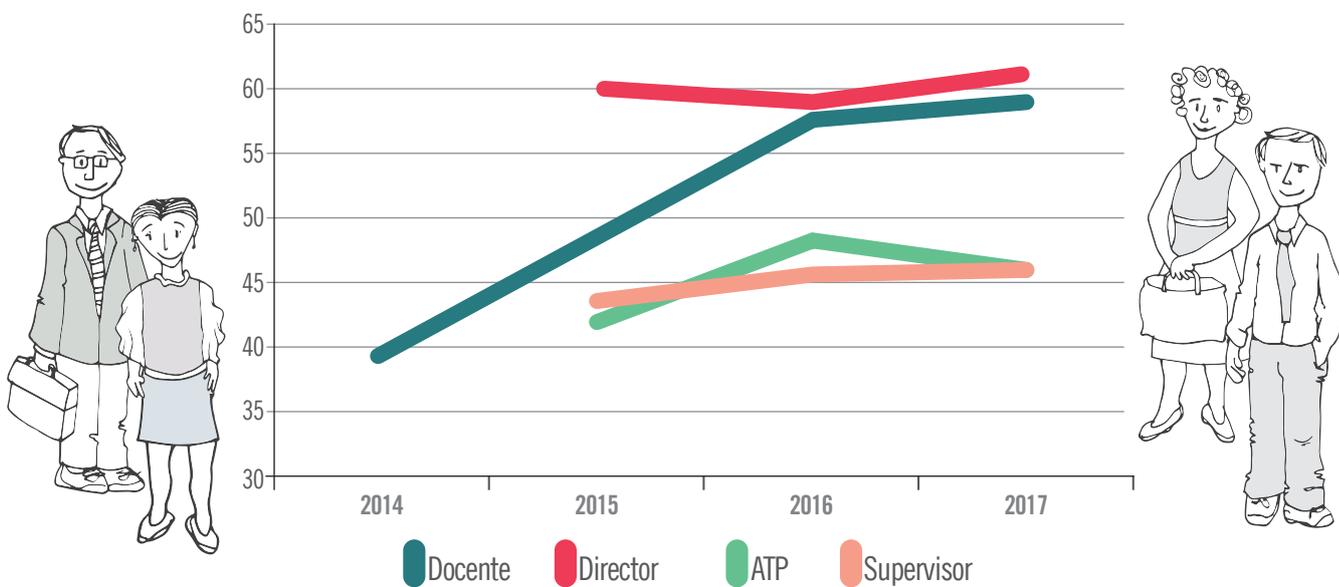
El INEE establece los criterios técnicos y de procedimientos necesarios para que los resultados en las evaluaciones de ingreso y promoción tengan validez (INEE, 2015c y 2015d; 2017a y 2017b). También determina el proceso de calificación y la elaboración de las listas de prelación, las cuales son realizadas por tipo de plaza concursada (INEE, 2014a). Con

estas directrices, la CNSPD se encarga de realizar el proceso de calificación de los exámenes nacionales y las AEL de los complementarios. En el caso de los puestos concursados con exámenes complementarios, las AEL son las encargadas de integrar y publicar los resultados finales (INEE, 2014a).

Los resultados de los exámenes nacionales son dados a conocer por la CNSPD en el Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente (SNRSPD), una página de internet que concentra información relativa al ingreso y la promoción en el SPD y que permite efectuar el pre-registro y registro de aspirantes, la consulta de las convocatorias y la publicación de los resultados de los concursos a nivel nacional y por entidad federativa (INEE, 2014a).

La Gráfica 4.3.3 muestra los resultados globales obtenidos de 2014 a 2017. Los resultados de la primera evaluación mostraron un alto nivel de sustentantes

Gráfica 4.3.3 Porcentaje de participantes con resultado idóneo en los concursos de ingreso y promoción, Educación Básica, 2014-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de CNSPD, 2014b; SEP, 2015c, 2016b y 2017d.

Nota: No hubo concurso de promoción en 2014 en educación básica.

no idóneos entre los candidatos docentes y para la promoción a los puestos de ATP y supervisión. Los resultados de los años siguientes muestran, por su parte, un aumento paulatino de resultados idóneos.

En 2015, con base en un análisis de los resultados del concurso de ingreso de 2014, el INEE encontró que los jóvenes de escuelas normales públicas, con estudios recién concluidos y con un promedio alto, obtuvieron los mejores resultados; esto dado en parte a que los exámenes aplicados son instrumentos sensibles al currículo de las instituciones formadoras de docentes (INEE, 2015a).

La asignación de las plazas es llevada a cabo por las AEL. Las convocatorias no contemplan un procedimiento específico para el proceso de contratación, lo cual ocasiona que las entidades lleven a cabo eventos públicos de formas variadas, unos más transparentes que otros. Aunque paulatinamente, las AEL han ido mejorando los trámites administrativos para la asignación de plazas y lugares vacantes mediante Sistemas de Asignación de Plazas (SAP) la ausencia de información oportuna sobre los lugares escolares vacantes sigue estando presente. Es en esos eventos cuando el sustentante conoce las escuelas disponibles y con poca información, por ejemplo del contexto escolar, las aulas, el grado y grupo disponible, y poco tiempo, elige a la escuela donde iniciará su vida profesional.

En la actuación de las AEL se han detectado problemas importantes en la implementación de los concursos:

1. Irregularidades en la asignación de plazas:

Desde los concursos de 2014 los docentes han realizado múltiples y reiteradas denuncias relativas, entre otras, a: a) no respetar el orden de las listas de prelación; b) no avisar a los concursantes sobre el evento de asignación de plazas; c) esconder los mejores lugares vacantes, o dejar los peores lugares disponibles para los mejores en la lista de prelación para promover el desistimiento; y d) intervención sindical en las

notificaciones sobre la asignación de plazas¹. Al no existir mecanismos confiables y públicos sobre quejas y denuncias, se desconoce si dichas denuncias son casos puntuales, coyunturales o es el reflejo de irregularidades sistemáticas y masivas. Sin embargo, el nuevo marco constitucional y legal brinda la oportunidad de revertir dichas prácticas como se puede observar en un litigio entablado con las autoridades educativas de Tlaxcala (ver Cuadro 4.1).

Entre los docentes consultados para este estudio (ver “nota metodológica” Capítulo 2), las opiniones positivas y negativas sobre los concursos están divididas prácticamente a la mitad. En su mayor parte, los maestros con experiencia en los concursos de promoción a puestos de dirección de 2015 y 2016 destacan sus opiniones negativas sobre la organización de los concursos, la falta de transparencia, la falta de plazas, el excesivo tiempo empleado en la evaluación, las preguntas confusas y la falta de respeto a la lista de prelación. También resaltan las opiniones positivas sobre lo satisfactorio de la experiencia de prepararse para el examen y al hecho de que por su edad era poco probable que hubieran alcanzado un puesto directivo (ver Cuadro 4.3.2).

2. Persistencia de vacantes sin concursar:

Por otro lado, son las AEL quienes deciden qué hacer con las vacantes por jubilación y hay una total opacidad de las vacantes por renuncia o fallecimiento. Ante esto, no es posible saber con certeza si todas esas plazas se concursan de acuerdo a la ley o si se distribuyen discrecionalmente. Tampoco conocemos el criterio tras la decisión de concursar o no una plaza, aumentando el riesgo de que por la vía discrecional se oculten contrataciones definitivas. Un primer paso para conocer de dónde vienen las plazas ofertadas sería conocer su origen. En caso de que la plaza de un trabajador retirado no se oferte más, es indispensable conocer si dicho recurso presupuestal se reasignó a otro nivel

¹ Desde 2014 Mexicanos Primero ha recibido denuncias de docentes, directivos y supervisores sobre irregularidades relacionadas con los concursos. Dichas denuncias han sido objeto de una revisión y análisis para verificar su veracidad.

Cuadro 4.3.2 Opiniones de docentes sobre los concursos de oposición para el ingreso y promoción en educación básica

¿CÓMO HA SIDO TU EXPERIENCIA RELATIVA A LOS PROCESOS/CONCURSOS DE INGRESO Y PROMOCIÓN?

- “En general ha sido buena ya que por la edad y puntaje no hubiera alcanzado una dirección”.
- “La administración de la reforma educativa deja mucho que desear por parte de las autoridades.... Los resultados en el año 2015 los obtuve alrededor del mes de julio y me asignaron el centro de trabajo hasta el mes de febrero de 2016,... y la regularización del pago fue 8 meses después en octubre de 2016, más de un año después de obtener la promoción.... La experiencia en términos de ‘evaluación’ es buena, pero en la administración de los recursos es nefasta”.
- “Mala... dan oportunidad a quienes no cumplen el tiempo establecido según la convocatoria. La administración del Servicio Profesional Docente debe estar ajena a personas del sindicato y sus prácticas de corrupción tradicionales”.
- “Buena, tuve la oportunidad de ser idónea, sin embargo no hay claves”.
- “Enriquecedora, pues permitió analizar documentos que nunca antes había tenido siquiera oportunidad de explorar; permitió además una mayor organización, tanto de tiempos como espacios de estudio, los PPI, facilitaron también, como punto de contraste sobre el deber ser y la realidad de lo que se trabaja en la función”.
- “Me pareció muy exhaustiva la prueba, pues el mismo día 8 horas directas frente a la computadora es demasiado, además del tiempo en esperar las indicaciones y la mala organización para la asignación de equipos prolongaron la evaluación a más de 12 horas”.

Fuente: Consulta a docentes de educación básica realizada en noviembre de 2017. Se recibieron 46 respuestas sobre este tema. Ver “nota metodológica”, Capítulo 2.

educativo y/o modalidad y si no, la razón por la cual no se vuelve a concursar:

Aunque esta situación fue señalada por la sociedad civil desde el primer concurso en 2014 (Aldecoa, 2014; E-Consulta, 2015; Méndez, 2017; Wong, 2016; ver también Cuadro 4.3.3), fue reconocida oficialmente hasta septiembre de 2017 cuando el Presidente del INEE denunció opacidad en el tema de las plazas vacantes (El Financiero, 2017) y el entonces Subsecretario de Planeación de la SEP señaló que hay entidades donde sólo se ofertan 20 o 30% de las plazas vacantes (INEE, 2017). Cabe destacar que todavía no se han transparentado estos datos.

3. **Opacidad en los registros de información sobre personal contratado:** De acuerdo al INEE, la CNSPD a través de su sistema informático debe concentrar toda la información sobre el ingreso al servicio público educativo (INEE, 2014a). Sin embargo, paradójicamente omite informar sobre el personal ingresado y promovido en el SPD. Al no estar obligados normativamente, las AEL no proporcionan al SNRSPD la información de los docentes contratados por ellos. En 2015, la SEP reportó la asignación de 300% (35,521) más plazas docentes que las plazas ofertadas en las convocatorias (11,752) y 100% (2,001) más plazas de supervisor que las convocadas (1,003; SEP, 2016b). Asimismo, dejó de proporcionar información valiosa,

Cuadro 4.3.3 No todas las plazas docentes vacantes se ponen a concursar

Desde Mexicanos Primero, realizamos un análisis para el concurso de 2016-2017 en cinco estados – Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, México y Veracruz – para ejemplificar el problema de las vacancias no publicadas en las convocatorias para los concursos de ingreso y promoción.

El primer paso fue identificar las plazas federalizadas que se jubilaron previo a la convocatoria, entre julio de 2015 y marzo de 2016,

reportadas en el FONE. Después comparamos esta información con las plazas federalizadas definitivas publicadas en las convocatorias estatales para el concurso de ingreso 2016-2017. Encontramos que en estos cinco estados no se sometieron a concurso todas las plazas vacantes por jubilación -no contamos con información de vacancias definitivas por renunciaciones o decesos- lo cual mostró la existencia de estas prácticas entre las AEL.

| | Plazas Federalizadas Definitivas | | | | | |
|------------------|--|-------|--|-------|-----------------------------------|-----|
| | Plazas jubiladas (jul. 2015-mar. 2016) | | Plazas puestas a concurso (abril 2016) | | % de plazas jubiladas concursadas | |
| Estado | Jornada | HSM | Jornada | HSM | Jornada | HSM |
| Chihuahua | 119 | 79 | 34 | 60 | 29% | 76% |
| Guanajuato | 1,470 | 2,567 | 66 | 1,395 | 4% | 54% |
| Guerrero | 996 | 969 | 0 | 0 | 0% | 0% |
| Estado de México | 3,150 | 4,782 | 479 | 3,749 | 15% | 78% |
| Veracruz | 252 | 589 | 654 | 0 | 260% | 0% |

Fuente: Cálculos propios con datos de del trimestre 2° al 3° de 2015 y 1° de 2016 del FONE y las Secretarías de Educación Estatal de los estados mencionados.

contrario a los concursos de ingreso de 2008-2013, como los datos de identificación del nuevo maestro, clave de la plaza, centro de adscripción, tipo de contratación, remuneración bruta inicial, institución de formación académica, fecha de ingreso y de presentación en el centro escolar.

El reto es consolidar el concurso de oposición acabando con los resquicios de opacidad que todavía

entraña el proceso. En especial, es necesario acercarlo a las necesidades de las escuelas y precisar la información de plazas, escuelas y sustentantes contratados para alimentar las decisiones de los interesados y la ciudadanía en general. Un aspecto clave es transparentar toda la información de las plazas vacantes; sin esto, es difícil tomar medidas para asegurar que todas las escuelas cuenten con todos sus docentes idóneos a lo largo del ciclo escolar.

Hasta la fecha no existe una evaluación oficial del impacto que los concursos han tenido en las escuelas y la ASF tampoco ha incorporado esta política dentro de su programa de auditorías.

La transparencia de movimientos de plazas y personas. La centralización del pago de la nómina educativa ocurrida a partir de enero de 2015 permitió conocer el número total de plazas y personas remuneradas con recursos federales. Ahora el reto es conocer de forma precisa en qué lugar se encuentra cada una de las plazas y las personas, y a qué lugares se cambian cada año, para poder hacer una planeación de acuerdo a las necesidades de cada escuela.

Hoy, los registros públicos no actualizan adecuadamente los movimientos de plazas y personas, y tampoco están diseñados para detectar ausencias temporales y definitivas de maestros en las escuelas a pesar de estar empezando a instaurar sistemas de captura en línea. Los registros de adscripción de todo el personal de las escuelas reportados por las AEL a la SEP se desactualizan constantemente y el SIGED no ha podido establecer un sistema de actualización en línea como lo marca la Ley General de Educación (Arts. 13 y 14). En 2016, mediante un cruce de información entre el Formato 911 (utilizado para recabar información agregada de las escuelas) y la base de datos de la nómina del FONE, la SEP (2017a y 2017b) detectó 41,756 escuelas con excedente de personal docente. En una segunda revisión en el mismo año, el número de escuelas se redujo a 16,480. La diferencia se debía principalmente a la desactualización de los registros administrativos (SEP, 2017a y 2017b). Asimismo, cuando una plaza docente queda en vacancia se desconoce el destino final de la misma y el lugar escolar desocupado no queda etiquetado en ningún registro público.

Estos problemas se ven dificultados por dos grandes omisiones. Por un lado, las entidades federativas siguen resistiéndose a transparentar la información de plazas, docentes y escuelas financiadas con recursos estatales. Por otro lado, es especialmente preocupante que en los estados de Chiapas, Michoacán y Oaxaca sigamos desconociendo con exactitud las plantillas de la mayoría de los centros

escolares debido a que la CNTE obstaculizó la realización del CEMABE en 2013, el “pase de lista” de la ASF en 2015 y la auditoría a la nómina del FONE de la SEP en 2016 y 2017 (ASF, 2017; INEGI, 2014; SEP, 2017a y 2017b).

Es necesario avanzar más en la transparencia y control de los registros públicos de plazas y personas con objeto de mejorar la detección de desvíos en plazas vacantes y docentes en servicio. Entre otras medidas, es importante establecer el principio de que a cada grupo escolar le corresponde una plaza docente en los registros presupuestales y administrativos. Ello facilitaría el control, ayudaría a visualizar los desvíos y colocaría a las escuelas dentro de las prioridades del gasto educativo.

Las necesidades escolares. Ha sido un gran avance para la consolidación del SPD que los concursos de oposición pasen a formar parte de la normalidad institucional, aunque incipiente y frágil en estados como Chiapas, Michoacán y Oaxaca. Sin embargo, como se mantiene la desarticulación entre las escuelas, plazas y personas, el concurso todavía no garantiza la presencia de docentes en todas las escuelas. La carencia temporal y permanente de maestros es un problema poco visible pero persistente a pesar de las reformas constitucional y legales de 2013. La carencia de información en los registros públicos impide identificar su magnitud, pero datos de los últimos años muestran su persistencia a nivel nacional. De acuerdo a la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) del INEE, por ejemplo, en 2014, una de cada cuatro escuelas primarias tuvo rotación de personal docente, pero en 3.7% del total de primarias no hubo restitución del docente (INEE, 2016: 28). En 2016, se estimó que 5% de las escuelas no contaban con el 100% de sus maestros (SEP, 2017c). Asimismo, un monitoreo de notas periódicas realizado por Mexicanos Primero en las 32 entidades federativas al inicio del ciclo escolar 2017-2018, mostró que casi en todas ellas hubo reporte de escuelas que iniciaron las clases sin maestros, siendo especialmente extendido el problema en Chihuahua y Guerrero.

Las escuelas no cuentan con un marco legal ni una estructura institucional que permita y facilite tomar decisiones sobre la colocación docente. No existen

prescripciones que tomen en cuenta lo que necesitan las niñas, niños y jóvenes en las escuelas cuando se coloca a docentes. Incluso no hay evidencia de que se estén implementando los mandatos relativos a la integración de las estructuras ocupacionales y la verificación del perfil docente por parte del director escolar. Los SAP en proceso de implementación en las entidades federativas ofrecen a los docentes las escuelas disponibles, pero no existe un mecanismo similar para que las escuelas pueden elegir a sus docentes.

En resumen, en estos cuatro años se ha constituido un mecanismo único interinstitucional de ingreso y promoción a nivel nacional a los puestos docentes, ATP y de dirección/supervisión, federales y estatales, que mejora la igualdad de oportunidades para todos los egresados de instituciones formadoras de docentes, de formación superior y de maestros en servicio. Al contar con fundamento constitucional, las prácticas ilegales pueden ser revisadas por los órganos jurisdiccionales, lo que otorga mayor certidumbre que las negociaciones políticas de los concursos anteriores. Asimismo, las evidencias muestran también un importante avance respecto a los registros administrativos de plazas y personas, inexistentes y desactualizados hace apenas cuatro años.

Pero es difícil conocer el impacto de los concursos en las aulas escolares debido a la falta de información sistematizada sobre las características del nue-

vo personal y de las escuelas de destino. Es urgente seguir mejorando la coordinación e información en materia de plazas vacantes, desvíos en las plazas presupuestales e irregularidades laborales.

Es preciso atender el problema de los docentes asignados a lugares alejados de sus lugares de origen, motor de la movilidad docente. La solución de esa problemática difícilmente podrá lograrse sin el involucramiento de las comunidades escolares, por lo cual es recomendable impulsar la construcción de capacidades para que dentro de sus proyectos escolares determinen el perfil docente que requieren y participen en su selección y colocación.

4.3.4 SELECCIÓN Y COLOCACIÓN DOCENTE CENTRADA EN LAS NECESIDADES DE LAS ESCUELAS

Lograr una selección y colocación docente centrada en la garantía del derecho de cada niña y niño requiere un conjunto de políticas articuladas que tengan como propósito que: 1) los docentes tengan el perfil idóneo; 2) no hayan interrupciones por ausencias definitivas o temporales de docentes; y 3) los docentes contratados sean los adecuados al contexto de la comunidad y escuela. Para esto, planteamos las recomendaciones presentadas en el Cuadro 4.3.4.

Cuadro 4.3.4 Agenda para una colocación y selección docente orientada al derecho a aprender, 2018-2020

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|------------------------------|--------------|--|
| Sobre las escuelas | | | |
| Incluir en la agenda de los Consejos Técnicos Escolares (CTE), Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) y Asociaciones de Padres de Familia (APF) – con el apoyo del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) – la construcción colectiva del perfil docente para cada escuela, basado en las necesidades de aprendizaje de los estudiantes. | A partir del ciclo 2018-2019 | SEP, AEL | Supervisores y ATP Directores y maestros Familias Estudiantes |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|------------------------------|------------------|--|
| Sobre las escuelas | | | |
| Hacer públicas las estructuras ocupacionales y plantillas de las escuelas en el SIGED. | Inmediatamente | SEP, AEL | Dirección General del SIGED Áreas de Planeación de la AEL Supervisores y ATP Directores escolares |
| Establecer en el SIGED la situación de vacantes docentes temporales y definitivas de todas las escuelas a nivel escolar, zona, municipal y regional. Dicha información deberá consignar los antecedentes y tiempos en que perdura la situación por grupo escolar. | A partir del ciclo 2018-2019 | SEP, AEL | Dirección General del SIGED Áreas de Educación Básica y de recursos humanos de la AEL Supervisores Directores escolares |
| Sobre los concursos | | | |
| Incluir en las convocatorias de ingreso y promoción: las características de las plazas tales como su clave presupuestal y rango salarial así como las claves de las escuelas con lugares vacantes, especificando características del grupo que se va a atender. | A partir del ciclo 2019-2020 | INEE, CNSPD, AEL | Unidad de Normatividad y Política Educativa (UNPE) del INEE CESPD Áreas de Educación Básica de la AEL |
| Implementar un procedimiento uniforme y transparente para la asignación de lugares escolares vacantes en los concursos de ingreso y promoción. | A partir del ciclo 2018-2019 | CNSPD, AEL | UNPE del INEE CESPD Áreas de Educación Básica de la AEL |
| Incluir en los Lineamientos de los concursos de ingreso y promoción la obligación de actualizar en el portal del Registro Nacional del SPD las plazas sometidas a concurso registradas en las convocatorias un día antes del día del evento de asignación de plazas con las plazas y lugares escolares vacantes disponibles a la fecha. | A partir del ciclo 2018-2019 | INEE, CNSPD, AEL | UNPE del INEE CESPD Áreas de Educación Básica de la AEL |
| Proporcionar en el portal del Registro Nacional del SPD identificación completa del personal docente, directivo, ATP y supervisores contratados por las entidades federativas especificando sueldo bruto, la clave de la plaza y centro de adscripción. | A partir del ciclo 2018-2019 | CNSPD, AEL | UNPE del INEE CESPD Áreas de Educación Básica de la AEL |
| Realizar una evaluación del impacto de los concursos de ingreso y promoción sobre las escuelas de educación básica. | Durante el ciclo 2018-2019 | INEE, CNSPD, AEL | Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional (UESEN) del INEE Áreas de Planeación y Educación Básica de la AEL |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|------------------------------|-------------------------------------|---|
| Sobre los concursos | | | |
| Crear un sistema de quejas y denuncias público, con folios sobre los concursos, asignación y promoción de las plazas y con vinculación de las AEL, la CNSPD y el INEE. | Inmediatamente | SEP, INEE, CNSPD, AEL | UNPE del INEE CESPD Áreas de Educación Básica de la AEL |
| Sobre los docentes en servicio | | | |
| Establecer Comisiones Estatales de Necesidades de Personal Docente Escolar con involucramiento de los CEPS y las APF con objeto de atender a las escuelas que no cuentan con docentes. | A partir del ciclo 2018-2019 | SEP, AEL | Áreas de Planeación y Educación Básica de la AEL Familias Estudiantes |
| Actualización en línea de los cambios de adscripción de los docentes en el SIGED y FONE. | A partir del ciclo 2018-2019 | SEP, AEL | Dirección General del SIGED y Dirección General del Sistema de Administración de la Nómina Educativa Federalizada Áreas de Planeación y Educación Básica de las AEL Supervisores Directores escolares |
| Realizar un diagnóstico público sobre los patrones de movilidad docente y su impacto escolar. | A partir del ciclo 2018-2019 | SEP, AEL | DGSIGED Áreas de Planeación y Educación Básica de la AEL |
| Sobre las plazas presupuestales | | | |
| Instauración de un procedimiento transparente para registrar las jubilaciones, renuncias y bajas y rastrear las plazas liberadas para su concurso. | A partir del ciclo 2018-2019 | SEP, SHCP, AEL, Cámara de Diputados | Áreas de Administración y Finanzas y Educación Básica de la AEL |
| Publicar el número y distribución del personal y las plazas docentes estatales. Esto incluye también la situación de las "plazas de subsidios" y de telesecundaria. | A partir del ciclo 2018-2019 | SEP, AEL | Dirección General del SIGED Áreas de Administración y Finanzas y Educación Básica de la AEL |
| Realizar un censo de escuelas y maestros y auditorías a las nóminas en Chiapas, Michoacán y Oaxaca a fin de actualizar las plantillas de personal y detectar anomalías e irregularidades. | A partir del ciclo 2018-2019 | SEP, INEGI, AEL | Áreas de Educación Básica de Chiapas, Michoacán y Oaxaca actores escolares y sociales |

REFERENCIAS

- Adamson, Frank y Darling-Hammond, Linda (2012). "Funding Disparities and the Inequitable Distribution of Teachers: Evaluating Sources and Solutions", *Education Policy Analysis Archives*, 20(37), pp. 1-42, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/2750/275022797037.pdf> [consulta: diciembre 2017].
- Aldecoa, Janneth (2014). "Nuevo concurso de plazas, ¿para qué?", *Periódico Noroeste*, publicado el 22 de septiembre de 2014, disponible en: <http://www.noroeste.com.mx/pub/907916> [consulta: diciembre 2017].
- ASF (2017). "Informe de 'Pase de Lista' del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y gasto Educativo", *Informe General de la Cuenta Pública 2015*, presentado en febrero de 2017, ASF, México, 59 p., disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/index.html#0> [consulta: diciembre 2017].
- Barrera, Iván (2009). "El Primer Concurso Nacional Público de Oposición para el Otorgamiento de Plazas Docentes (Ciclo 2008-2009)", *Contra la Pared. Estado de la Educación en México 2009*, México, Mexicanos Primero, pp. 118-133, disponible en: <http://www.mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/como-esta-la-educacion/estado-de-la-educacion-en-mexico/contra-la-pared-2009> [consulta: diciembre 2017].
- CNSPD (2017). *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación para el ingreso a la educación Básica*, México, 93 p., disponible en: http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2017/ingreso/EAMI_INGRESO_EB_2017_2018.pdf [consulta: diciembre 2017].
- CNSPD (2014a). *IV. Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación para el ingreso a la educación Básica*, México, 24 p., disponible en: http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/parametros_indicadores/IV_Propuesta_General.pdf [consulta: diciembre 2017].
- CNSPD (2014b). "Estadísticas del concurso. Concurso de Oposición para el Ingreso a la Educación Básica Ciclo Escolar 2014-2015", *Portal del Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente*, México, disponible en: http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/ba/ingreso_historico_2014/estadisticas_concurso_a/ [consulta: diciembre 2017].
- Delgado, Laura, González Andrade, Ignacio I. y Sánchez Mayorga, Rafael E. (2015). "Primer concurso de ingreso al Servicio Profesional Docente: resultados, retos y perspectiva", *Segundo Congreso Latinoamericano de Medición y Evaluación Educativa*, México, COLMEE, 16 p., disponible en: <http://www.colmee.mx/public/conferences/1/presentaciones/ponenciasdia2/08Primer.pdf> [consulta: diciembre 2017].
- Del Valle, Sonia (2014). "Agandalla el SNTE plazas docentes", *Periódico Reforma*, publicado el 11 de mayo de 2014, disponible en: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=228859&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=228859> [consulta: diciembre 2017].
- E-Consulta (2015). "Sigue la opacidad en la asignación de plazas", *Periódico digital E-Consulta*, publicado el 9 de abril de 2015, disponible en: <http://www.e-consulta.com/nota/2015-04-09/educacion/sigue-la-opacidad-en-la-asignacion-de-plazas-de-maestros> [consulta: diciembre 2017].
- El Financiero (2017). "La entrega de plazas aún no es transparente y enfrenta resistencias: INEE", *Entrevista a Eduardo Backhoff con Mariana León para el periódico El Financiero*, publicado el 13 de septiembre de 2017, disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/la-entrega-de-plazas-aun-no-es-transparente-y-enfrenta-resistencia-inee.html> [consulta: diciembre 2017].

Estrada, Ricardo (2015). "Rules rather than discretion: teacher hiring and rent extraction", *Working Papers 2015/14*, Italia, European University Institute/Max Weber Programme for PostDoctoral Studies (MWP), disponible en: http://conference.iza.org/conference_files/SUMS_2014/estrada_r7566.pdf [consulta: diciembre 2017].

FLACSO (2009). *Factores asociados al logro educativo: Un enfoque centrado en el estudiante*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 132 p., disponible en: http://enlace.sep.gob.mx/ba/pdf/Estudio_FLACSO.pdf [consulta: diciembre 2017].

Flores-Crespo, Pedro y Mendoza, Dulce Carolina (2012). *Implementación de políticas educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación*, México, Gernika, Universidad Iberoamericana, 230 p.

Guevara Niebla, Gilberto (2016). *Poder para el maestro, poder para las escuelas*, México, Ediciones Cal y Arena, 263 p.

Guevara, María del Refugio y González, Laura Helena (2004). *Atraer, formar y retener profesorado de calidad. Reporte sobre la situación de México*, París, OCDE, pp. 57-65, disponible en: <https://www.oecd.org/mexico/32023694.pdf> [consulta: diciembre 2017].

Gobierno de Oaxaca (1992). *Minuta firmada por el Gobernador Heladio Ramírez López con la Sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 28 de octubre de 1992*, Oaxaca, México, disponible en: <http://indicadorpolitico.mx/images/pdfs/cuadernos/minuta-xxii.pdf> [consulta: diciembre 2017].

Grissom, Jason A. (2011). "Can Good Principals Keep Teachers in Disadvantaged Schools? Linking Principal Effectiveness to Teacher Satisfaction and Turnover in Hard-to-Staff Environments", *Teachers College Record*, 113(11), pp. 2552-2585, disponible en: <https://my.vanderbilt.edu/jasongrissom/files/2012/05/principal-effectiveness-TCR-version.pdf> [consulta: diciembre 2017].

INEE (2017). Palabras del Subsecretario Otto Granados Roldán durante la sesión sobre la "Evaluación docente" del Seminario *La Reforma Educativa: avances y desafíos*, organizado el 13 de septiembre de 2017, disponible en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/sala-de-prensa/conferencias-y-seminarios/seminario-la-reforma-educativa-avances-y-desafios> [consulta: diciembre 2017].

INEE (2016). *Reporte general de resultados de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) 2014/Primaria*, México, INEE, 44 p, disponible en: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/ecea/resultadosECEA-2014actualizacion.pdf> [consulta: diciembre 2017].

INEE (2017a). *Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la definición de las lista de prelación de los Concursos de Oposición para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica (EB) y Educación Media Superior (EMS) para el ciclo escolar 2017-2018*, México, Diario Oficial de la Federación, 12 de abril de 2017.

INEE (2017b). *Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la definición de las lista de prelación de los Concursos de Oposición para promoción a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnico pedagógica en Educación Básica (EB) y Educación Media Superior (EMS) para el ciclo escolar 2017-2018*, México, Diario Oficial de la Federación, 12 de abril de 2017.

INEE (2016a). *Lineamientos para llevar a cabo la evaluación para el ingreso al Servicio Profesional Docentes en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2017-2018. LINEE-12-2016*, México, Diario Oficial de la Federación, 23 de diciembre de 2016.

INEE (2016b). *Lineamientos para llevar a cabo la evaluación para la promoción de docentes a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnico pedagógica en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2017-2018. LINEE-13-2016*, México, Diario Oficial de la Federación, 23 de diciembre de 2016.

INEE (2015a). *Los docentes en México. Informe 2015*, México, INEE, pp. 127-152, disponible en: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/informe/Los_docentes_en_Mexico_Informe_2015_1.pdf [consulta: diciembre 2017].

INEE (2015b). *Lineamientos para llevar a cabo la evaluación para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2015-2016. LINEE-01-2015*, México, Diario Oficial de la Federación, 09 de marzo de 2015.

INEE (2015c). *Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la definición de las listas de prelación de los Concursos de Oposición para el ingreso al Servicio Profesional Docente en educación básica y educación media superior para el ciclo escolar 2015-2016*, México, Diario Oficial de la Federación, 24 de abril de 2015.

INEE (2015d). *Criterios técnicos y de procedimiento para el análisis de los instrumentos de evaluación, el proceso de calificación y la definición de las listas de prelación de los concursos para la promoción a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnico pedagógica en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2015-2016*, México, Diario Oficial de la Federación, 2 de julio de 2015.

INEE (2014a). *Lineamientos iniciales generales para llevar a cabo la evaluación del ingreso al Servicio Profesional Docente en educación básica y educación media superior y lineamientos iniciales generales para llevar a cabo la evaluación para la promoción a cargos con funciones de Dirección (Directores) en Educación Media Superior, para el ciclo escolar 2014-2015. LINEE-01-2014*, México, Diario Oficial de la Federación, 15 de enero de 2014.

INEE (2014b). *Lineamientos iniciales específicos para llevar a cabo la evaluación del ingreso al Servicio Profesional Docente en educación básica y educación media superior y lineamientos iniciales específicos para llevar a cabo la evaluación para la promoción a cargos con funciones de Dirección (Directores) en Educación Media Superior, para el ciclo escolar 2014-2015. LINEE-02-2014*, México, Diario Oficial de la Federación, 15 de enero de 2014.

INEE (2014c). *Lineamientos para llevar a cabo la evaluación para la promoción de docentes a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnico pedagógica en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2015-2016. LINEE-06-2014*, México, Diario Oficial de la Federación, 19 de diciembre de 2014.

INEE (2010). *La educación preescolar en México. Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje*, México, INEE, 353 p., disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/8004/4/images/educacion_preescolar.pdf [consulta: diciembre 2017].

INEGI (2014). *Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE). Resultados definitivos*, México, 53 p., disponible en: <https://www.uv.mx/personal/kvalencia/files/2013/09/INEGI-2014-Censo-Escolar.pdf> [consulta: diciembre 2017].

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado b) del artículo 123 Constitucional (1963), disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/ley-federal-de-los-trabajadores-al-servicio-del-estado-reglamentaria-del-apartado-b-del-articulo-123-constitucional> [consulta: diciembre 2017].

Ley General de Educación (2017), disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf [consulta: diciembre 2017].

Ley General del Servicio Profesional Docente (2013), disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013 [consulta: diciembre 2017].

Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013), disponible en: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/home/LeyINEE_web.pdf [consulta: diciembre 2017].

Méndez, Rocío (2017). "Mexicanos Primero alerta retrasos de la aplicación de la reforma educativa", *MVS Noticias*, publicado el 18 de enero de 2017, disponible en: <http://www.mvsnoticias.com/#!/noticias/mexicanos-primero-alerta-retrasos-de-la-aplicacion-de-la-reforma-educativa-395> [consulta: diciembre 2017].

Mexicanos Primero (2010). *Conferencia de Prensa "El Registro de Maestros. Una primera revisión"* realizada el 21 de julio de 2010, México.

Ornelas, Carlos (2012). *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón-Gordillo*. México. Siglo XXI Editores.

Ornelas, Carlos (2008). *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*, México, Siglo XXI Editores, 281 p.

Observatorio Ciudadano de la Educación (2009). "Profesores interinos y operadores electorales del magisterio: las tareas disimuladas", *Este país*, publicado el 29 de octubre de 2009, México, disponible en: <http://archivo.estepais.com/site/2009/profesores-interinos-y-operadores-electorales-del-magisterio-las-tareas-disimuladas/> [consulta: diciembre 2017].

Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública (1946), disponible en: http://www.dgeti.sep.gob.mx/images/multimediaDgeti/normateca/documentosCoordinacionAdmva/Reglamento_de_las_Condiciones_Generales_de_Trabajo_del_Personal_de_la_SEP_13Feb1946.pdf [consulta: diciembre 2017].

SEP (2017a). "Descripción metodológica ejercicio FONE contra 911", *Reporte de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación de la SEP para la Conferencia Nacional de Gobernadores*, México, 5 p., obtenido vía INFOMEX.

SEP (2017b). "Comparativo FONE contra 911", *Reporte de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación de la SEP para la Conferencia Nacional de Gobernadores*, 14 p., obtenido vía INFOMEX.

SEP (2017c). *La escuela al centro del sistema educativo. 1er Informe anual de resultados*, México, Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa, 52 p., disponible en: http://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/infoLEC2016.pdf [consulta: diciembre 2017].

SEP (2017d). *5to Informe de Labores 2016-2017*, México, 232 pp, disponible en: http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/5to_informe_de_labores.pdf [consulta: diciembre 2017].

SEP (2016a). *Comunicado 13. Se cancelan pagos a 2 mil 200 comisionados sindicales*, informa Nuño, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/es/prensa/comunicado-13-se-cancelan-pagos-a-2-mil-200-comisionados-sindicales-informa-nuno-mayer?idiom=es> [consulta: diciembre 2017].

SEP (2016b). *4to Informe de Labores 2015-2016*, México, 224 pp, disponible en: http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/4to_informe_de_labores.pdf [consulta: diciembre 2017].

SEP (2015a). *Comunicado 005. La SEP informa detalles del pago de la quincena 1/2015 del FONE*, México, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/es/prensa/comunicado-005-la-sep-informa-detalles-del-pago-de-la-quincena-1-2015-del-fone?idiom=es> [consulta: diciembre 2017].

SEP (2015b). *Analíticos de plazas del Primer Trimestre de 2015 por entidad federativa*, Portal de cumplimiento del Artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, México, disponible en: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Articulo_73_de_la_Ley_General_de_Contabilidad_Gubernamental [consulta: diciembre 2017].

SEP (2015c). *3er Informe de Labores 2014-2015*, México, 202 pp, disponible en: http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/3er_informe_de_labores.pdf [consulta: diciembre 2017].

SEP (2014a). *2do Informe de Labores 2013-2014*, México, 167 pp, disponible en: http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/2do_informe_de_labores.pdf [consulta: diciembre 2017].

SEP/INEGI (2013a). *Comunicado no. 140*, México, 2p, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/152366/Comunicado_No._140_-_SEP_-_SEP-INEGI_Censo_de_Escuelas.pdf [consulta: diciembre 2017].

SEP (2013b). *Comunicado 143. Inicia Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial*, México, disponible: <https://www.gob.mx/sep/es/prensa/comunicado-143-inicia-kenso-de-escuelas-maestros-y-alumnos-de-educacion-basica-y-especial?idiom=es> [consulta: diciembre 2017].

SEP (2013c). *Programa para la definición de la situación del personal que ostenta plazas con categorías docentes y desempeña funciones no comprendidas en la LGSPD*, disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/apps/site/programa_ley_general_docente_2013.pdf [consulta: diciembre 2017].

SEP (2012). *Documento de trabajo: Análisis de movimientos de personal en el sector educativo nacional. Primer y segundo trimestre de 2011*, México, Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, Secretaría de Educación Pública, 19 p., disponible en: http://cumplimientopef.sep.gob.mx/2011/content/pdf/otros_documentos/20120105%20Ejercicio%20movimientos%20de%20personal%20VF.pdf [consulta: diciembre 2017].

SHCP/SEP (2014). *Acuerdo por el que se da a conocer el procedimiento y los plazos para llevar a cabo el proceso de conciliación de los registros de las plazas transferidas, así como la determinación de los conceptos y montos de las remuneraciones correspondientes*, México, Diario Oficial de la Federación, 25 de febrero de 2014.

Trujillo, José Raúl (2013). *El FAEB ¿asignación equitativa?*, Secretaría de Educación de Veracruz, Xalapa, México.

UPN (2011). "Formación continua y desarrollo profesional docente". Con datos de la Encuesta "Disposición de los docentes al desarrollo profesional y actitudes hacia la reforma educativa", UPN, 42 p., obtenido vía INFOMEX.

Wong, Alma (2016). "Profesores idóneos, en la incertidumbre y sin plaza", *Periódico Milenio*, publicado el 05 de enero de 2016, disponible en: http://m.milenio.com/politica/Profesores_sin_plaza-maestros_de_Michoacan-evaluacion_docente-Mexicanos_Primer0_659334086.html [consulta: diciembre 2017].

Cuadro 4.1 Litigio estratégico: Para tener procesos justos y transparentes que aseguren que los mejores docentes lleguen a las escuelas

En abril de 2015, la Secretaría de Educación Pública del Estado de Tlaxcala y la Unidad de Servicios Educativos de Tlaxcala publicaron la convocatoria para participar en el Concurso de Oposición para la Promoción a Categorías con Funciones de Dirección en Educación Básica para el ciclo escolar 2015-2016.

En junio de ese año los aspirantes presentaron el examen de oposición y en julio se hicieron públicos los resultados. Sin embargo, **las plazas concursadas no fueron ofrecidas ni asignadas de acuerdo con la lista de prelación, como marca el Artículo 8, Fracción XIV, de la LGSPD**; las tres plazas disponibles no fueron asignadas a las personas con mejores resultados, sino a los que quedaron en los lugares cinco, diez y once de la lista de prelación.

Dos docentes que obtuvieron el primer y el tercer lugar, junto con Aprender Primero, interpusieron una demanda de amparo en contra de las autoridades educativas federales y locales que incurrieron en irregularidades relativas al concurso de oposición y la asignación de plazas.

En la sentencia emitida en primera instancia, en marzo de 2017 el juez determinó que las autoridades locales habían violado la ley y les ordenó:

- Dejar sin efectos los nombramientos que correspondieron a las plazas asignadas indebidamente, sin respetar el orden de prelación.

- Designar a nuevos directores para ocupar dichas plazas, mismos que deberán haber obtenido los primeros lugares de las listas de prelación idóneos de 2015. Esto debe acreditarse con las constancias relativas a las listas de resultados, su correspondiente lista de prelación y nombre de los concursantes.
- En caso de no existir concursantes idóneos, realizar una convocatoria extraordinaria o una ordinaria en caso de que esta última sea la más próxima, en la que se oferten tales plazas. Una vez que se obtengan los resultados idóneos, asignar las plazas a los que obtengan los primeros lugares, circunstancia que debe acreditar la autoridad con las constancias correspondientes.

Desgraciadamente, Tlaxcala **no es el único estado en el que han existido irregularidades en la asignación de plazas después de un concurso**. Hemos recibido reportes de aspirantes de otras entidades federativas como la Ciudad de México, Michoacán, Jalisco y Chihuahua con casos prácticamente idénticos.

Con este litigio, **estamos más cerca de garantizar, por un lado, el derecho de las niñas, niños y jóvenes a contar con los mejores maestros para aprender y, por el otro, el derecho de los maestros y aspirantes a participar en procesos transparentes y justos, de acuerdo con la ley.**

* Para más información sobre este caso, consultar: www.aprenderprimero.org.

4.4 MAESTROS: TRAYECTORIA PROFESIONAL

Angie Rivera Olvera

Es indispensable ofrecer a todos los maestros – actuales y futuros – una trayectoria profesional docente atractiva por las oportunidades de desarrollo profesional y personal que implica, que los forme en los conocimientos y las habilidades que necesitan para ejercer su vocación, y les apoye para desarrollar aún más sus talentos y resolver sus áreas de oportunidad, pues sólo así se podrá mejorar la calidad y la equidad de la educación para tod@s.

Para construir una trayectoria profesional docente con estas características, se requiere una estrategia integral y coordinada que guíe a los jóvenes con vocación desde que son atraídos por la carrera docente hasta su formación continua una vez que se han incorporado a la vida de maestros. La capacidad de un sistema educativo para atraer al mayor talento hacia la profesión docente es un factor clave para que pueda pasar de ser “bueno a excelente” (Barber y Mourshed, 2007).

De acuerdo con diversos estudios (Bruns y Luque, 2014; INEE, 2015a; OCDE, 2011; UNESCO, 2013), una estrategia orientada a permitir un trayecto exitoso de los maestros con vocación a través de carrera y vida docente debe enfocarse en:

- Atraer a los mejores candidatos a la profesión docente haciendo de ésta una carrera atractiva.

- Seleccionar y reclutar a los maestros con vocación y el perfil idóneo.
- Formar continuamente a los maestros en servicio para dotarles de las herramientas que necesitan para compartir sus conocimientos y estimular el máximo aprendizaje de sus alumnos.
- Retener a los docentes con vocación y talento en las escuelas.

4.4.1 EL ANTIGUO LABERINTO DE LA TRAYECTORIA PROFESIONAL DOCENTE

México carecía de una estrategia que regulara o planeara la trayectoria profesional docente previo a las reformas constitucional y legales de 2013. De hecho, la principal autoridad educativa del país – la Secretaría de Educación Pública (SEP) – sólo participaba de forma limitada en la atracción, selección, formación y retención de los docentes, y no había autoridad educativa designada para coordinar todos estos procesos y llevarlos a un mismo fin: garantizar que cada escuela y cada aula tuviera maestros con la vocación, la formación y los apoyos necesarios para llevar a las niñas, niños y jóvenes (NNJ) en México a alcanzar su máximo aprendizaje.

La ausencia de una estrategia para atraer a la profesión docente a los jóvenes con vocación.

Históricamente, las instituciones encargadas de la formación inicial de los docentes de educación básica han sido las Escuelas Normales (EN) públicas (INEE, 2015b), aunque también existen EN privadas. A inicio del siglo XX, los docentes se formaban en las EN tras haber concluido sus estudios de primaria mediante un plan de estudios que duraba tres años. Pero con el paso del tiempo los requerimientos educativos para ingresar a la formación inicial docente fueron incrementándose hasta que la educación normal fue equivalente al bachillerato y, posteriormente, a la educación superior en 1984 (Hurtado, 2003).

Desde que la educación normal fue elevada de nivel medio superior a superior, no se propiciaron cambios importantes en las EN para hacer de la profesión docente una carrera atractiva y que respondiera a las necesidades de aprendizaje tanto de los futuros maestros, como de las NNJ. De hecho,

las escuelas normales no contaron con el apoyo suficiente para desarrollar sus plantillas docentes de tal manera que pudieran desempeñar sus nuevas funciones de investigación y administración escolar – propias de cualquier institución de educación superior –, y el presupuesto que recibían era insuficiente, por lo que su infraestructura educativa comenzó a deteriorarse (Medrano et al., 2017: 16).

Aunado a esto, desde los años 80 hasta la primera década del siglo XXI no se logró asegurar que la profesión docente correspondiera a lo que el Sistema Educativo Nacional (SEN) necesitaba, ya que las decisiones tomadas desde las EN no siguieron una lógica de planeación de acuerdo a las necesidades sociales de formación de maestros y de la demanda de maestros para niveles y servicios educativos específicos (Medrano et al, 2017; Reyes y Zúñiga, 1994). Asimismo, se descuidó la atracción de los candidatos con el perfil idóneo a la profesión docente, pues no se normó la selección y la admisión de los alumnos de nuevo ingreso a las escuelas normales hasta 2003, y aún así en la mayoría de los estados no se respetaron estas reglas (INEE, 2015a), lo que provocó que “en las instituciones formadoras se inscri[bieran] aspirantes que no conta[ban] con el perfil apropiado para formarse como profesores de educación básica” (Guevara y González, 2004: 23; ver Capítulo 4.2 para más sobre formación inicial de maestros).

La prevaleciente opacidad en la selección y reclutamiento de los docentes. Desde la década de los años cuarenta hasta el 2013, el principal responsable de seleccionar y contratar a los docentes era el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), quien cumplía con esta tarea de manera discrecional y opaca y sin tomar en cuenta que todos los maestros contratados contaran con la formación y apoyos adecuados para cumplir con su tarea educativa (ver Capítulo 4.3).

La asignación de plazas docentes por parte del SNTE se distinguía por prácticas como la venta, renta o herencia de plazas (Ornelas, 2012), además de que únicamente contrataba a egresados de las escuelas normales. En 2008, la SEP y el SNTE hicieron un primer esfuerzo por regularizar esta situación con el establecimiento del Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes (CNOPD), lo

que debía abrir una nueva oportunidad para que los docentes con vocación y formación adecuados pudieran ingresar a las aulas como maestros sin necesidad de hacer pactos con el sindicato. Sin embargo, el alcance de éste fue insuficiente (Estrada, 2015). En la teoría, el CNOPD debía servir para asignar todas las plazas vacantes mediante un concurso de oposición basado en un examen nacional único que buscaba garantizar que los maestros noveles contaran con las habilidades y saberes necesarios para estimular el aprendizaje de las NNJ. Pero, en la práctica, sólo funcionó para redistribuir algunas de las plazas vacantes entre los maestros que ya estaban en servicio y algunos egresados de las normales; mientras que en la opacidad seguían operando la discrecionalidad del SNTE y las prácticas de venta, renta o herencia de plazas (Flores-Crespo y Mendoza, 2010).

La incipiente formación continua. Una vez que los docentes ingresaban al SEN, tampoco contaban con un sistema de formación docente que los apoyara para atender sus áreas de oportunidad y potenciar sus talentos y habilidades (ver Capítulo 5.2 para más sobre formación continua).

Tras la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992 (ver Capítulo 3), la responsabilidad de proveer formación continua a los maestros pasó de la federación a los estados. No obstante, las entidades federativas no lograron ofrecer oportunidades equitativas de aprendizaje para todos los maestros del país debido a sus diferentes capacidades institucionales y condiciones. Esto a pesar de ser apoyadas desde la federación por el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros en Servicio (PRONAP), que buscaba fortalecer sus capacidades locales de actualización y que les transfería recursos para financiar sus programas formación docente.

Con el fin de asegurar que todos los maestros en servicio contaran con oportunidades adecuadas y suficientes de aprendizaje docente, se planteó en 2008 establecer un Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio (SNFCySPMS) derivado de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE). Sin embargo, este programa entró en operación hasta 2014 (ver Capítulo 5.2).

Los viejos esquemas de incentivos para retener a los docentes. La principal estrategia que ha usado la SEP desde la firma del ANMEB para mantener el atractivo de la profesión docente para los maestros en servicio y retenerlos – no necesariamente sólo a aquellos con la vocación y la formación necesarias – fue la implementación de programas de incentivos económicos basados en los resultados de distintas evaluaciones del desempeño docente. Los dos programas de este tipo que estuvieron en operación desde la firma del ANMEB y hasta antes de 2015 fueron: 1) Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM); y 2) Programa de Estímulos a la Calidad Docente (PECD).

El PNCM surgió en 1992 con el objetivo de mejorar la calidad educativa mediante la revalorización social de la profesión docente que se daría con la entrega de estímulos económicos (SEP-SNTE, 2011). Este programa funcionó como un esquema de promoción horizontal que se basaba en la evaluación y que consistía en cinco niveles (del A al E). Tanto docentes, como directivos y asesores técnico pedagógicos (ATP) podían participar voluntariamente en este programa para recibir un estímulo económico que equivalía a un aumento de 25 hasta 200% de su salario base, dependiendo del nivel que alcanzaran dentro del programa.

Los resultados de los estudios hechos al PNCM demostraron que éste no impactó en el aprendizaje de las NNJ debido, principalmente, al carácter permanente del nivel obtenido en el programa y porque excluía implícitamente a los maestros de escuelas rurales y marginadas – que eran quienes más necesitaban del apoyo – al prohibir la incorporación de docentes con contrato temporal o menos de dos años en servicio (Santibáñez et al., 2007; UNESCO, 2014). Este programa estuvo en operación hasta 2015 (ver Capítulo 7.3 para más información sobre la evaluación de desempeño asociada al PNCM).

El PECD fue creado en el 2008 con el propósito de recompensar y reconocer las buenas prácticas docentes que incidían positivamente en el aprendizaje de sus alumnos. Este programa entregaba automáticamente estímulos colectivos al personal docente de las escuelas que obtuvieran los puntajes más altos o el mayor avance de logro en la Evaluación

Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), y estímulos individuales a los docentes que se hubieran registrado en el portal del programa y cuyos grupos hubieran obtenido los puntajes más altos en ENLACE – para el caso de docentes de los grados evaluados por ENLACE – o que hubieran obtenido los mejores resultados en la evaluación del factor de preparación profesional del PNCM – si se trataba de maestros y personal directivo de preescolares o escuelas de educación especial –. Los incentivos económicos iban de \$2,000 a \$20,000 pesos por docente, ya fuera en la modalidad colectiva o individual (SEP, 2013). El PECD fue cancelado por la SEP en 2013 (Hernández, 2014) y no contó con alguna evaluación que certificaran si tuvo algún impacto sobre la calidad educativa (ver Capítulo 7.3 para más información sobre el PECD).

4.4.2 LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA TRAYECTORIA PROFESIONAL DOCENTE

Desde 2013, el Artículo 3º constitucional específica que todas las NNJ tienen el derecho a recibir una educación de calidad que los lleve a alcanzar su máximo aprendizaje, para lo cual reconoce que la idoneidad docente es un elemento esencial (CPEUM, 2017). Para garantizar la idoneidad de todos los docentes, ese mismo año se publicó la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) que “rige el Servicio Profesional Docente y establece los criterios, los términos y condiciones para el Ingreso, la Promoción... y la Permanencia en el Servicio” (LGSPD, 2013, Art. 1).

En la LGSPD se reconoce la evaluación (Art. 13, Frac. III), la formación continua (Art. 13, Frac. VII) y el desarrollo profesional docente (Art. 13, Frac. VI) como elementos clave para fortalecer el desempeño docente y, en consecuencia, la calidad de la educación.

El Artículo 3º de la Constitución, en su Fracción III, establece que para garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades docentes, la evaluación es obligatoria tanto para el ingreso, como para la promoción y la permanencia en el Servicio Profesional Docente (SPD; CPEUM, 2017). Hay tres autoridades educativas que participan – con

diferentes facultades – en el desarrollo e implementación de las evaluaciones relacionadas al SPD (LGSPD, 2013):

- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE): Expedir los lineamientos para llevar a cabo las evaluaciones del SPD (Art. 7, Frac. III); autorizar los parámetros e instrumentos asociados para estos procesos (Art. 7, Frac. IV); y supervisar las evaluaciones y la difusión de sus resultados (Art. 7, Frac. VI).
- SEP, a través de la Coordinación Nacional de Servicio Profesional Docente (CNSPD): Determinar los perfiles y requisitos mínimos para el ingreso, promoción y permanencia en el SPD (Art. 10, Frac. II); y proponer al INEE los parámetros e instrumentos para las evaluaciones del SPD (Art. 10, Frac. IV).
- Autoridades Educativas Locales (AEL): Convocar al concurso de oposición para el ingreso al SPD y la promoción e implementar las evaluaciones correspondientes (Art. 8, Frac. IV); asignar las plazas docentes conforme al orden de prelación (Art. 8, Frac. XIV); e implementar la evaluación de desempeño (Art. 8, Frac. V; ver Capítulo 7.3).

La promoción en el SPD no sólo contempla el ascenso en cargo educativo (por ejemplo, que un docente ascienda al cargo de director o supervisor) o el incremento en horas laborales, sino que también considera la promoción “en la función” mediante un sistema de incentivos que reconoce y estimula a los docentes que se distinguen por su labor con base en la evaluación sin necesidad de que éstos cambien de función (LGE, 2018; LGSPD, 2013). Las responsabilidades que cada autoridad educativa tiene con el programa de promoción en la función son (LGSPD, 2013):

- INEE: Aprobar los componentes de la evaluación del programa (Art. 7, Frac. IX).
- SEP, a través de la CNSPD: Establecer el programa y expedir las reglas del mismo (Art. 10, Frac. VI).
- AEL: Operar el programa de acuerdo con la reglas que expida la CNSPD (Art. 37).

De acuerdo con el Artículo 59 de la LGSPD (2013), el Estado debe proveer lo necesario para que los docentes cuenten con opciones de formación con-

tinua, actualización y desarrollo profesional que sean gratuitas, pertinentes y atiendan los resultados de las evaluaciones (Art. 60, Frac. II, III y VI). Las responsabilidades que competen a cada autoridad educativa en la provisión de formación continua son (LGSPD, 2013):

- INEE: Emitir lineamientos que debe seguir la evaluación del diseño, operación y resultados de la oferta de formación continua (Art. 60).
- SEP: Emitir los lineamientos generales de los programas de formación continua (Art. 10, Frac. IX).
- AEL: Ofrecer programas gratuitos de formación continua que sean pertinentes con los niveles de desempeño que se buscan alcanzar (Art. 8, Frac. VIII; ver Capítulo 5.2).

4.4.3 CONSTRUYENDO LA TRAYECTORIA DOCENTE EN MÉXICO: LOS PASOS DADOS Y LOS QUE FALTAN POR AVANZAR

El SPD busca establecer una estrategia integral y coordinada para ofrecer oportunidades de ingreso, promoción y permanencia, así como de formación continua (LGSPD, 2013) a los maestros con la vocación y las competencias necesarias para encaminar a las NNJ a su máximo aprendizaje. Aunque la puesta en marcha del SPD representa un paso muy importante para dirigir y planear una trayectoria profesional docente atractiva, todavía existen vacíos que son necesarios de atender para garantizar que todos los docentes cuenten con la formación apropiada y los apoyos necesarios.

El paso en el olvido: Los retos para atraer a los mejores candidatos a la profesión docente.

Si bien el SPD ha hecho esfuerzos importantes por dirigir de forma coordinada el ingreso, la formación continua y la permanencia de los docentes para crear una trayectoria profesional atractiva, se saltó el primer paso: atraer a los jóvenes con vocación de maestros haciendo de la profesión docente una carrera atractiva.

“La formación para la docencia está perdiendo atractivo” (INEE, 2015b: 156). Prueba de ello es que la matrícula en las escuelas normales ha disminuido

en los últimos ciclos escolares al punto de que sólo siete de cada diez lugares disponibles para estudiar en ellas están ocupados (INEE, 2015b).

El desinterés de los jóvenes por la profesión docente se atribuye al “sistema de ingreso al servicio docente —mediante pruebas estandarizadas—, los salarios y las expectativas de mejora a largo plazo, que han hecho de la docencia una profesión ‘poco atractiva’” (Poy, 2015).

Es posible que los jóvenes estén perdiendo el interés de formarse como maestros debido a la poca preparación con la que están egresando de las EN, la cual a varios no les es suficiente ni pertinente para aprobar el examen de ingreso al SPD. La formación que se da en la EN “deja mucho que desear, pues más de la mitad de sus estudiantes alcanzan resultados insuficientes en los exámenes que se aplican a la mitad y término de la carrera” (Poy, 2015).

Asimismo, a pesar de que el salario docente en México puede considerarse como competitivo con respecto al de otras profesiones (OCDE, 2016), las condiciones a las que está sujeto pueden no ser tan atractivas para los jóvenes. Un maestro gana en promedio \$21,144 pesos al mes (Mexicanos Primero, 2016), mientras que el salario promedio mensual de los profesionistas en México es de \$11,234 pesos (OLA, 2017). No obstante, el salario que reciben los maestros difiere mucho entre ellos, dependiendo de la modalidad educativa que atiendan y su participación en programas de incentivos salariales (INEE, 2015b). Por ejemplo, en promedio, los maestros de las escuelas indígenas ganan 25% menos que los de escuelas públicas generales (INEE, 2015b); aunado a su bajo salario, la gran mayoría de ellos tienen que atender grupos multigrado, no cuentan con el apoyo de un director y ni siquiera tienen mesas y sillas para trabajar (INEE, 2015b).

El ingreso mensual de los maestros también depende fuertemente de los incentivos salariales que reciben, ya que con éstos pueden hasta triplicar su salario base (SEP-CNSPD, 2015a), aunque obtener un ingreso mensual significativamente mayor a su salario base escalando a través de los diferentes niveles del programa de incentivos vigente puede tomarle varios años. Si un docente no logra incor-

porarse al programa de incentivos salariales vigente, es altamente probable que sus ingresos mensuales sean visiblemente bajos.

El paso decisivo, pero a medias: La selección e ingreso de los maestros al Servicio Profesional Docente. A finales del ciclo escolar 2014-2015 se realizó por primera vez el Concurso de Oposición para el Ingreso a la Educación Básica (COEIB), con el cual la SEP recobró la rectoría sobre la selección y el reclutamiento de docentes que había permanecido en manos del SNTE por más de cinco décadas. El ingreso de nuevos docentes al SEN por medio del COEIB se basa en los Perfiles, Parámetros e Indicadores (PPI) que establece la SEP como “referentes para una práctica profesional que propicie mejores logros de aprendizaje en todos los alumnos” (SEP, 2017a: 11; ver Capítulo 5.2) y en un concurso de oposición mediante el cual se selecciona a los candidatos idóneos con base en la evaluación (ver Capítulo 4.3).

Sin duda, éste ha sido un paso decisivo en la construcción de una trayectoria profesional docente que permita a los jóvenes con los conocimientos y aptitudes necesarios para estimular el máximo aprendizaje a las NNJ incorporarse a las aulas como maestros por mérito propio, pero aún no es suficiente.

De 2014 a 2017, se han concursado más de 60,500 plazas de docentes y técnico docentes por medio del COEIB. No obstante, dada la opacidad de los procesos de asignación, todavía hay muchas plazas vacantes que no son asignadas mediante este concurso, lo que violenta el derecho de los futuros maestros a integrarse al SPD por mérito propio y puede desincentivar que quienes tienen una vocación docente pierdan el interés de convertirse en maestros.

Lamentablemente, las AEL no se han comprometido del todo con la asignación de plazas docentes por medio de los COEIB. Desde 2014, en Mexicanos Primero hemos recibido denuncias por parte de los maestros que reportan distintas irregularidades en la asignación de plazas que incluyen la desconsideración del orden de prelación al momento de la asignación, el ocultamiento de las mejores plazas con el fin de desincentivar a aquellos que

obtuvieron su ingreso al SPD con las mejores puntuaciones, la falta de notificación sobre el evento de asignación de plazas, y la intervención sindical en las notificaciones de asignación (ver Cuadro 4.1, “Litigio estratégico” de Tlaxcala y Capítulo 4.3 para más información sobre irregularidades en la selección y colocación docente).

El paso titubeante: La formación continua provista a los maestros en servicio. Con las reformas educativas de 2013, se vuelve obligatorio para el Estado garantizar que los docentes cuenten con una formación continua, pertinente y alineada a sus necesidades de aprendizaje y a aquellas de sus alumnos (CPEUM, 2013).

Desde el establecimiento del SPD hasta la fecha se distinguen tres estrategias implementadas desde la SEP para promover la formación continua de docentes en servicio. La primera implicó la creación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) en 2014, para fortalecer la formación continua que proveen las AEL. Con este programa, la SEP transfería recursos económicos a los estados para que éstos implementaran oportunidades de aprendizaje suficientes, relevantes, pertinentes, diversificadas y de calidad para apoyar al desarrollo profesional de los docentes en servicio (SEP-CNSPD, 2015b). Las AEL atendieron esta tarea abriendo diferentes cursos y diplomados, la mayoría dirigidos a supervisores. Desafortunadamente, desconocemos la pertinencia del PRODEP y si este programa contribuyó a mejorar las prácticas docentes ya que no existe un registro público de la oferta de formación continua ni de los participantes en sus diferentes opciones de formación.

La segunda propuesta de la SEP fue el Programa de Formación Continua para Maestros de Educación Básica. La SEP creó este programa en 2016 con el objetivo de atender las áreas de oportunidad identificadas en las evaluaciones del SPD por medio de cursos – sobretodo en línea – que trataban los conocimientos disciplinares y competencias pedagógicas señalados en los PPI. El plan original de este programa planteaba atender a medio millón de docentes a través de 500 cursos, pero a unos meses del arranque de este programa ya era evidente que alcanzar este objetivo tomaría mucho tiempo.

De acuerdo con una presentación que la SEP (SEP, 2016) compartió con Mexicanos Primero, apenas se había atendido a 14,279 docentes por medio de diez cursos piloto a agosto de 2016.

En 2017 se puso en marcha una nueva estrategia nacional de formación continua con el objetivo de “impulsar el desarrollo profesional educativo, mediante acciones de formación continua y actualización” (SEP, 2017b) en tres áreas: 1) formación para la evaluación de desempeño y para fortalecer los conocimientos pedagógicos, disciplinarios y de desarrollo personal y social; 2) atención a las necesidades de formación identificadas en las evaluaciones del SPD; y 3) fortalecimiento y actualización en temas educativos prioritarios y socialmente relevantes (SEP, 2017b y 2017c). Esta nueva estrategia pone a disposición de los docentes 120 cursos y 46 diplomados a través de 26 instituciones formadoras identificadas en el “Padrón de Instancias Formadoras con Oferta de Cursos y Diplomados para el Personal Educativo de Educación Básica”. No obstante, la falta de mecanismos adicionales a encuestas de satisfacción no nos permite conocer en qué medida estos programas están contribuyendo a que los docentes atiendan sus áreas de oportunidad y fortalezcan sus habilidades para que se sientan más seguros y eficaces en su práctica docente, lo que debe incidir positivamente en el aprendizaje de las NNJ (ver Capítulo 5.2 para un análisis detallado sobre formación continua).

Otro paso decisivo, pero con espacio para la mejora: La Evaluación del Desempeño Docente (EDD) y el nuevo programa de incentivos como mecanismos para retener a los docentes idóneos. A partir del establecimiento del SPD, se pueden identificar dos estrategias coordinadas que buscan conservar a los maestros idóneos en las escuelas: la EDD y el Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica (PPFIEB).

La Evaluación del Desempeño Docente. La EDD surge en el ciclo escolar 2015-2016 con el fin de identificar las fortalezas de los docentes y, sobre todo, “los aspectos que éstos deben robustecer por medio de los distintos mecanismos de formación continua para la mejora de su práctica” (INEE, 2016:

116). La EDD, al igual que la evaluación para el ingreso al SPD, se basa en los estándares de desempeño delineados en los PPI desarrollados por la SEP y autorizados por el INEE (ver capítulo 7.3 para un análisis detallado sobre la evaluación del desempeño; LGSPD, 2013).

La EDD busca “identificar las necesidades de formación de los docentes y directivos que permita generar acciones sistemáticas de formación continua... dirigidas a mejorar sus prácticas de enseñanza y su desarrollo profesional” (SNTE, 2015: 8). Por ello, la LGSPD (2013) concede a los docentes el derecho a aprender y a progresar en las áreas de oportunidad detectadas en su EDD a través de programas de “regularización” gratuitos.

Sin duda, la EDD ha representado un paso importante encaminado a identificar las fortalezas y áreas de oportunidad de los docentes con el fin de que éstos puedan desarrollarse profesionalmente y mejorar su práctica de enseñanza de una manera informada, así como para impulsar el máximo logro de aprendizaje de las NNJ proveyéndoles de maestros con los conocimientos, habilidades y apoyos necesarios.

Sin embargo, la EDD todavía está muy lejos de su meta de proveer a todos los docentes de educación básica de una realimentación certera, pertinente y oportuna sobre sus fortalezas y áreas de oportunidad antes de que termine el ciclo escolar 2017-2018 (SEP-CNSPD, 2015a), pues de acuerdo con datos reportados por Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2016 y 2017) y la SEP (2017d) únicamente se habían evaluado 12% de los docentes de educación básica a finales del ciclo escolar 2016-2017.

Incluso no hay certeza de que todos los docentes que ya participaron en su primera EDD hayan recibido retroalimentación adecuada para mejorar su práctica, pues la CNSPD no ha hecho públicos los resultados para todos los evaluados y los diagnósticos que ha entregado a los docentes han sido muy generales. Además, todavía hace falta acercarse más a la EDD a la realidad que acontece día con día en el aula para que los docentes puedan confiar en ella como un diagnóstico real de su trabajo diario y una guía pertinente para mejorar; y se necesita asegurar

que los resultados de la EDD se conviertan en los cimientos para el desarrollo de los programas de formación continua, pues sólo así esta evaluación podrá lograr su cometido de guiar a los maestros para que puedan mejorar sus prácticas docentes de manera oportuna y pertinente (ver Capítulo 7.3).

El Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica. El PPFIEB surge como un programa de promoción en la función – en sustitución del PNCM – que otorga estímulos salariales a los docentes con mejor desempeño bajo la premisa de que “los incentivos motivan en los participantes el mejoramiento del desempeño en el servicio público educativo, así como su desarrollo profesional, a efecto de contribuir al máximo logro del aprendizaje de los alumnos” (SEP-CNSPD, 2015a: 29).

Pueden participar en este programa de forma individual y voluntaria los docentes frente a grupo y con funciones técnico docentes, de dirección, supervisión y asesoría técnico pedagógica que (SEP-CNSPD, 2015a):

- Destaquen en la EDD (desde el ciclo escolar 2015-2016) y obtengan resultados sobresalientes en la evaluación adicional (en operación a partir del ciclo escolar 2018-2019).
- Cuenten con un nombramiento definitivo.
- Lleven al menos dos años de servicio en la función en la que desean participar.
- Estén adscritos en la escuela que corresponde a las funciones que desempeña.
- Tengan al menos un título de licenciatura.

Este programa de promoción en la función consta de siete niveles de incentivos, cada uno con una vigencia de cuatro años. Cuando un docente accede a uno de estos niveles por primera vez, dicho nivel es temporal. Para confirmar el nivel de incentivo y acceder al siguiente, es necesario que el docente presente su EDD y la evaluación adicional a los cuatro años y que se destaque en ambas pruebas. Cuando se accede a un nuevo nivel de estímulos, el nivel anterior se vuelve permanente.

Los niveles de desempeño necesarios en la EDD y la evaluación adicional para acceder a un nivel de incentivo, confirmarlo y ascender a los niveles subsecuentes son diferentes para los docentes que

trabajan en escuela ubicadas en zonas urbanas y los que laboran en escuelas localizadas en zonas de alta pobreza o rurales (ver Cuadro 4.4.1).

Los incentivos económicos que reciben los participantes en este programa pueden ir desde 35% hasta 222% de su salario base, dependiendo del

nivel al que pertenezcan dentro del programa y si laboran en una escuela que se encuentra en una zona urbana, rural o de alta pobreza (ver Cuadro 4.4.2). Estos incentivos son independientes al sueldo, pero sí son tomados en cuenta para calcular el aguinaldo, la prima vacacional y la aportación de seguridad social (SEP-CNSPD, 2015a).

Cuadro 4.4.1 Requerimientos para ingresar y permanecer en el PPFIEB

| Tipo de localidad | Resultado requerido | |
|---------------------------------|---------------------------------|----------------------|
| | Evaluación de desempeño docente | Evaluación adicional |
| Urbanas | Destacado | Sobresaliente |
| Zonas de alta pobreza o rurales | Bueno | Satisfactorio |

Fuente: Elaboración propia con información de SEP-CNSPD, 2015a.

Nota: Durante los tres primeros años de implementación de PPFIEB sólo se tomó en cuenta la EDD. La primera aplicación de la evaluación adicional está planeada para el ciclo escolar 2018-2019.

Cuadro 4.4.2 Niveles y porcentajes de los incentivos por tipo de localidad

| Tipo de localidad | Resultado requerido | | | | | | |
|---------------------------------|---------------------|-----|------|------|------|------|------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Urbanas | 35% | 65% | 95% | 120% | 140% | 160% | 180% |
| Zonas de alta pobreza o rurales | 41% | 77% | 113% | 144% | 170% | 196% | 222% |

Fuente: Elaboración propia con información de SEP-CNSPD, 2015a.

Nota: Los porcentajes de incentivos se aplican sobre el salario base del docente.

Los docentes inscritos en el PPFIEB tienen la obligación de participar en los programas de desarrollo profesional y de evaluación que determinen las AEL. Los programas de desarrollo pueden incluir desde cursos, diplomados, desarrollo de proyectos y prácticas educativas, hasta estudios de especialidad, maestría y doctorado. Aunque uno de los elementos fundamentales del PPFIEB es ofrecer “opciones claras de desarrollo profesional, que impulsen las fortalezas del personal, indispensables para la mejora de la práctica educativa” (SEP-CNSPD, 2015a:2), no se especifica si son los propios docentes quienes escogen la opción que más les convenga o si les es asignada por alguna autoridad educativa en función de un plan de formación que responda a sus resultados en las evaluaciones.

Hasta la fecha, la implementación y el alcance del PPFIEB es incierta porque la determinación de su presupuesto no considera la población potencial de docentes beneficiados, aún no todos sus mecanismos de evaluación son claros y no existe transparencia sobre los docentes que ya se incorporaron al programa.

A pesar de que el PPFIEB está diseñado para estimular a los docentes con el mejor desempeño a que sigan con sus buenas prácticas de enseñanza, “el acceso al primer nivel y el avance de niveles est(án) sujetos a la disponibilidad presupuestal” (SEP-CNSPD, 2015a:10). Es decir, se puede dar el caso de docentes con un desempeño destacado que reúnan todos los requisitos del programa y no reciban este estímulo que por ley les corresponde (LGSPD, 2013) a causa de una programación presupuestal inadecuada.

A unos cuantos meses de la puesta en marcha de la primera evaluación adicional para el ciclo escolar 2018-2019 (SEP-CNSPD, 2015a), se desconocen sus contenidos y los métodos que se emplearán para llevarla a cabo. Además es incierto si realmente iniciará en la fecha programada ya que originalmente se tenía planeado comenzar con su aplicación hasta que todos los docentes hubieran participado al menos una vez en la EDD entre los ciclos escolares 2015-2016 y 2017-2018, meta que no se cumplió.

Finalmente, aunque la PPFIEB debería estar en su tercer año de implementación, hasta la fecha (febrero 2018) se desconoce cuántos son los maestros que se han incorporado al programa, por lo que resulta imposible conocer su alcance y, más importante aún, su impacto en las buenas prácticas docentes y el aprendizaje de las NNJ.

4.4.4 CÓMO SÍ: HACIA DÓNDE DAR LOS SIGUIENTES PASOS PARA UNA TRAYECTORIA DOCENTE ATRACTIVA Y EXITOSA

Para que todos los maestros en México puedan tener una trayectoria profesional docente que les proporcione todos los conocimientos, habilidades, herramientas y apoyos necesarios para lograr su máximo potencial docente – desde que son atraídos a las EN hasta el día de su jubilación – y con ello el máximo logro de aprendizaje de todas las NNJ, proponemos las estrategias que se muestran en el Cuadro 4.4.3.

Cuadro 4.4.3 Agenda para una trayectoria profesional docente atractiva y exitosa, 2018-2020

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|--|-------|--------------|-------------------|
| Mejorar la calidad de la formación docente inicial que se ofrece en las EN, fortaleciendo sus cuerpos docentes y dotándoles del presupuesto necesario. | | | Ver Capítulo 4.2 |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|--------------------------|--|--|
| Establecer un salario base digno para todos los docentes. | Último trimestre de 2018 | SEP y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) | Oficialía Mayor de la SEP y Subsecretaría de Egresos de la SHCP. |
| Asignar de manera pública todas las plazas vacantes por medio del COIEB. | Inmediatamente | SEP y AEL | CNSPD y responsables estatales del SPD. |
| Ofrecer oportunidades de formación continua oportunas y pertinentes con base en los resultados de las evaluaciones de la SPD. | Ver Capítulo 5.2 | | |
| Acelerar el proceso de implementación de la EDD para que todos los docentes cuenten con un diagnóstico que los ayude a dirigir sus procesos de formación continua y desarrollo. | Ver Capítulo 7.3 | | |
| Dar oportunidades equitativas de ingreso al programa de incentivos para todos los docentes tomando en cuenta para la determinación de su presupuesto el número potencial de docentes que se puedan incorporar y ascender en la escala del programa. | Último trimestre de 2018 | SEP y SHCP | Oficialía Mayor de la SEP y Subsecretaría de Egresos de la SHCP. |
| Publicar el padrón de beneficiarios y el monto de estímulos asignado del programa de incentivos. | Inmediatamente | SEP | CNSPD. |
| Evaluar el impacto que el programa de incentivos tiene en las prácticas de los docentes y el aprendizaje de los alumnos. | 2° semestre de 2018 | SEP y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) | CNSPD y Dirección de Evaluación de Impacto del CONEVAL. |

REFERENCIAS

ASF (2017). *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Evaluaciones de la Calidad de la Educación Básica: Auditoría de Desempeño: 16-0-42100-07-0124 124-GB*, disponible en: http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2016_0124_a.pdf [consulta: enero 2018].

ASF (2016). *Evaluaciones de la Calidad de la Educación Básica y Media Superior. Cuenta Pública 2015*, disponible en: http://www.asf.gob.mx/Publication/247_Cuenta_Publica_2015 [consulta: enero 2018].

Barber, Michael y Mourshed, Mona (2007). *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*, disponible en: https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/social%20sector/our%20insights/how%20the%20worlds%20best%20performing%20school%20systems%20come%20out%20on%20top/how_the_world_s_best-performing_school_systems_come_out_on_top.aspx [consulta: enero 2018].

Bruns, Barbara y Luque, Javier (2014). *Great Teachers: How to raise student learning in Latin America and the Caribbean (Advance edition)*, Washington D.C., Banco Mundial, 330 p.

CPEUM (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf [consulta: noviembre 2017].

Estrada, Ricardo (2015). "Rules rather than discretion: teacher hiring and rent extraction", *Working Papers 2015/14*, European University Institute/Max Weber Programme for PostDoctoral Studies (MWP), Italia, disponible en: http://conference.iza.org/conference_files/SUMS_2014/estrada_r7566.pdf [consulta: febrero 2018].

Flores-Crespo, Pedro y Mendoza, Dulce (2010). *La Política de Profesionalización Docente dentro del Marco de la Alianza por la Calidad Educativa: Un análisis basado en coaliciones*, INIDE, Universidad Iberoamericana, junio 2010, 82 p.

Guevara, María y González, Laura (2004). *Atraer, Formar y Retener Profesorado de Calidad. Actividad de la OECD: Reporte sobre la situación en México (Versión en español)*, México, OECD, 89 p.

Hernández, Lilian (2014). "Premios fulminan a la prueba ENLACE: Expertos sostienen que los estímulos a profesores desvirtuaron el objetivo de la prueba en el país", *Excelsior*, publicado el 26 de enero de 2014, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/01/26/940381> [consulta: enero 2018].

Hurtado, Patricia (2003). *Una Mirada, una Escuela, una Profesión: Historia de las escuelas normales 1921-1984*, disponible en: http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_27.htm [consulta: febrero 2018].

INEE (2016). *La Educación Obligatoria en México. Informe 2016*, México, INEE, 278 p.

INEE (2015a). *Directrices para Mejorar la Formación Inicial de los Docentes de Educación Básica*, México, INEE, 79 p.

INEE (2015b). *Los Docentes en México: Informe 2015*, México, INEE, 206 p.

Ley General de Educación (2018), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_190118.pdf [consulta: febrero 2018].

Ley General del Servicio Profesional Docente (2013), disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013 [consulta: enero 2018].

Medrano, Verónica, Ángeles, Eduardo y Morales, Miguel (2017). *La Educación Normal en México: Elementos para su análisis*, México, INEE, 78 p.

Mexicanos Primero (2016). *Cálculos propios con datos reportados en el portal del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) en el ciclo escolar 2015-2016*, disponible en: <http://juntosaprendemos.mx/web/datos-para-conocer-y-comprender/salario-promedio/> [consulta: febrero 2018].

OCDE (2016). *Panorama de la Educación 2016. Nota País: México*, disponible en: <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EAG2016-Mexico.pdf> [consulta: enero 2018].

OCDE (2011). *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers. Pointers for policy development*, disponible en: <http://www.oecd.org/education/school/48627229.pdf> [consulta: enero 2018].

OLA (2017). *Tendencias del empleo profesional: Tercer trimestre de 2017*, disponible en: http://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudios-publicaciones/Tendencias_empleo.html [consulta: enero 2018].

Ornelas, Carlos (2012). *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón-Gordillo*, México, Siglo XXI Editores, 280 p.

Poy, Laura (2015). "En 10 años, México tendrá déficit sobre la formación de profesores", *La Jornada*, publicada el 9 de abril de 2015, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/04/09/sociedad/030n1soc> [consulta: diciembre 2017].

Reyes, Ramiro y Zúñiga, Rosa (1994). *Diagnóstico del Subsistema de Formación Inicial*, México, Fundación SNTE, 150p.

Santibáñez, Lucrecia, et al. (2007). *Haciendo camino: Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*, Santa Mónica, RAND Corporation, 181 p.

SEP (2018). *Formación Continua de Docentes de Educación Básica*, disponible en: <http://formacioncontinua.sep.gob.mx/portal/home.html> [consulta: febrero 2018].

SEP (2017a). *Perfil, Parámetros e Indicadores para Docentes y Técnicos Docentes. Concurso de Oposición para el Ingreso a la Educación Básica: Ciclo escolar 2017-2018*, México, SEP, 303 p.

SEP (2017b). *Sistema Nacional de Formación Continua, Actualización de conocimientos, Capacitación y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica. Estrategia Nacional 2017*, disponible en: http://basica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201703/201703-3-RSC-6nLcrNHjml-sistema_nacional_formacion_continua_2017.pdf [consulta: febrero 2018].

SEP (2017c). "La formación continua del personal docente en el marco del Modelo Educativo", *presentación en el Seminario INEE, La Reforma Educativa: Avances y desafíos, Sesión 7: Desafíos de la formación de docentes*, 1 de noviembre de 2017, disponible en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/reforma-educativa-2017/sesion-2-desafios-de-la-formacion-de-docentes> [consulta: febrero 2018].

SEP (2017d). *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional: 2016-2017*, México, SEP, 108 p.

SEP (2016). "Avances en el Programa de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica", *presentación a Mexicanos Primero por la Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de la Subsecretaría de Educación Básica*, 10 de agosto de 2016.

SEP (2013). *Programa de Estímulos a la Calidad Docente: Lineamientos que regulan el Programa de Estímulos a la Calidad Docente*, México, SEP, disponible en: <http://www.programaestimulos.sep.gob.mx/docs/Lineamientos2013.pdf> [consulta: enero 2018].

SEP-CNSPD (2015a). *Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica*, México, SEP, 77 p.

SEP-CNSPD (2015b). *PRODEP Tipo Básico: Orientaciones para la operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, tipo básico 2015. Guía Técnica*, México, SEP, 47 p.

SEP-SNTE (2011). *Programa Nacional de Carrera Magisterial: Lineamientos generales*, disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTOS_GENERALES_2011.pdf [consulta: diciembre 2017].

SNTE (2015). *La Evaluación de Desempeño Docente*, México, SNTE, 12 p.

UNESCO (2014). *Enseñanza y Aprendizaje: Lograr la calidad para todos*, París, UNESCO, 484 p.

UNESCO (2013). *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*, Santiago, UNESCO, 170 p.

LA ESCUELA QUE QUEREMOS



5

RELACIONES Y PROCESOS
DE APRENDIZAJE

Introducción al Capítulo 5: Relaciones y procesos de aprendizaje

En este Capítulo analizamos seis componentes del sistema educativo que contribuyen a generar relaciones y procesos de aprendizaje efectivos en la escuela:

- **5.1 Liderazgo escolar efectivo:** que las y los directores escolares cuenten con el perfil adecuado para la comunidad, estén formados para ser líderes escolares e implementen una práctica de liderazgo efectivo.
- **5.2 Aprendizaje profesional docente:** que cada docente cuente con oportunidades de formación continua de acuerdo a sus necesidades e intereses, centrada en el aprendizaje incluyente de todas sus alumnas y alumnos.
- **5.3 Acompañamiento docente:** que las y los maestros noveles reciban el acompañamiento personalizado que les permita mejorar su práctica.
- **5.4 Autonomía escolar:** que todos los miembros de la comunidad escolar participen en la toma de decisiones para la construcción del proyecto escolar; lo que les permite generar una visión compartida, planear a corto, mediano y largo plazo y usar de forma eficiente y transparente los recursos.
- **5.5 Currículum incluyente:** que cada niña, niño y joven pueda aprender lo que quiere y lo que necesita por medio de un currículum integral, participativo y flexible para seguir aprendiendo a lo largo de su vida.
- **5.6 Formación y participación de las familias:** que existan espacios y mecanismos de participación social efectivos y que las familias cuenten con la formación y la información necesaria para participar activamente en los procesos de toma de decisiones en las escuelas.

El análisis de cada componente que se presenta en esta sección busca entender: 1) cómo era la situación antes de los cambios legales de 2013; 2) qué dice el marco normativo vigente; 3) cómo se ha llevado a la práctica en los últimos cuatro años; y 4) qué se debe hacer para progresar en el tema a favor de la transformación del sistema educativo mexicano y el derecho de todas las personas a aprender junt@s.

(Ver Capítulo 2 para más sobre la dimensión de “relaciones y procesos de aprendizaje” en la escuela, así como una descripción más completa de la metodología de análisis).



5.1 LIDERAZGO ESCOLAR EFECTIVO

Paola González-Rubio Novoa

“**E**s ampliamente aceptado que un buen director es la clave para una escuela exitosa” (Branch, Hanushek y Rivkin, 2013: 63, traducción nuestra). Un fuerte liderazgo genera ambientes de colaboración y organización entre maestros, lo que a su vez propicia el aprendizaje profesional entre pares (ver Capítulo 5.2), disminuye la rotación de docentes y promueve el aprendizaje de las y los alumnos (Goddard et al., 2015). De hecho, el liderazgo de la o el director escolar es el segundo factor escolar que más impacta en el aprendizaje de los alumnos, sólo después del desempeño de los docentes frente a grupo (Anderson, et al., 2004).

Ejercer un liderazgo efectivo significa llevar a cabo prácticas específicas que buscan un resultado que impacta directamente en la construcción de una comunidad de aprendizaje. Dichas prácticas se deben enfocar principalmente a (adaptado de Hitt y Tucker, 2016):

- 1. Construir, transmitir y llevar a la práctica una visión compartida de su escuela:** el liderazgo transformador implica el desarrollo de procesos colaborativos e incluyentes para identificar colectivamente las metas para el corto y mediano plazo, y la definición de cómo contribuye cada persona a lograrlas. Gracias a estas prácticas, se comparte entre la comunidad escolar una visión clara de hacia dónde quieren ir y cómo van a llegar allí, y generan un sentido de pertenencia del proyecto escolar.

- 2. Propiciar el aprendizaje profesional docente:** un liderazgo pedagógico efectivo fomenta el aprendizaje profesional propio, así como de las y los docentes, y promueve entre ellos el desarrollo profesional constante. Una práctica esencial es la construcción de condiciones de confianza, diálogo y cooperación para favorecer el trabajo colaborativo y la indagación dentro de la escuela.
- 3. Fomentar ambientes y experiencias de aprendizaje incluyente:** se refiere a prácticas que promueven la inclusión y la equidad en el derecho a aprender, reconociendo el ritmo, estilo y aspiraciones de aprendizaje de cada estudiante, para lo que se acompaña constantemente a los maestros en el diseño de estrategias didácticas diferenciadas y de una evaluación de aprendizaje incluyente.
- 4. Impulsar la participación de y en la comunidad:** son prácticas de construcción de relaciones con las familias y otros miembros de la comunidad para involucrarlos en procesos colaborativos relacionados con el aprendizaje de los estudiantes. Se facilita que los maestros desarrollen relaciones de confianza con las familias e involucrarlas regularmente en la toma de decisiones. Estas prácticas logran el aprovechamiento de los recursos culturales, sociales y económicos de la comunidad para fortalecer el aprendizaje de todos.

El desarrollo de estas prácticas de liderazgo requiere que los directores cuenten con programas de formación continua y permanente específicas para ello. Además, al ser ellos los agentes de cambio más relevantes en términos de llevar la política educativa a la implementación en las escuelas (ver Capítulo 2 para más sobre agentes de cambio), el desarrollo de sus habilidades para aterrizar, interpretar, implementar, evaluar y ajustar estas políticas es clave para su efectividad (Vaillant, 2015).

5.1.1 LA NEGLIGENCIA EN EL DESARROLLO DEL LIDERAZGO ESCOLAR

En 2013, la mayoría de los directores escolares en México fueron hombres que estaban ya en el final

de su trayectoria profesional; de hecho, el director promedio era de entre 45 y 52 años de edad, con más de 20 años de experiencia como docente frente a grupo y más de 10 años como director (OCDE, 2014). Aunque casi todos los directores tenían contrato de tiempo completo, 20% era director “con grupo”, es decir, que desempeñaba funciones directivas además de ser docente en el aula. Asimismo, el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), realizado en el otoño de 2013, encontró que alrededor de 24% de las escuelas de educación básica ni siquiera contaba con una persona que se identificara como director, independientemente de si tenía o no el nombramiento oficial (INEGI-SEP, 2013).

Previo a las reformas de 2013, el papel de los directores en la práctica estaba principalmente enfocado en temas administrativos escolares y, en general, su trabajo no se desarrollaba de forma colaborativa con sus docentes. Por ejemplo, 50% de los maestros reportaba no recibir retroalimentación pedagógica de su director; y 20% de los directores señalaron tomar decisiones sin considerar al colectivo docente (OCDE, 2014). Las prácticas poco efectivas de los directores pueden estar muy relacionadas con los sistemas de selección y formación de los líderes

escolares, así como con las expectativas que el mismo sistema educativo tenía sobre ellos.

La selección de los directores. Desde los años 70, y hasta las reformas constitucional y legales de 2013, el ascenso – cambio de plaza a una categoría superior, en este caso de maestro a director – estuvo reglamentado a través de un sistema escalafonario acordado entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Dicho sistema consistía en calificar y ponderar los conocimientos, aptitud, disciplina, puntualidad y antigüedad del docente que buscaba la plaza (ver Cuadro 5.1.1; SEP-SNTE, 1973). En teoría, se entregaba el nombramiento como director a aquellos postulantes con mayor puntuación, de acuerdo al número de plazas vacantes.

Este proceso era llevado a cabo por la Comisión Nacional Mixta de Escalafón (CNME), misma que coordinaba los concursos para cubrir las plazas vacantes. La CNME era conformada por dos representantes de la SEP, y dos trabajadores del SNTE, quienes denominaban a un presidente y podían aumentar el número de representantes de acuerdo a las necesidades (SEP-SNTE, 1973). Asimismo, en cada estado se conformó una Comisión Estatal

Cuadro 5.1.1 Ponderación de factores escalafonarios para obtención de plaza de director

| Factor | Porcentaje total | Porcentaje desglosado |
|--------------------------|------------------|--|
| Conocimientos | 45% | Preparación 20% Mejoramiento profesional y cultural 25% |
| Aptitud | 25% | Eficiencia 20% Otras actividades 5% |
| Antigüedad | 20% | |
| Disciplina y puntualidad | 10% | |

Fuente: Elaboración propia con información de SEP-SNTE, 1973.

Mixta de Escalafón para replicar las funciones de la CNME a nivel entidad, pero ningún nombramiento se entregaba sin la validación de la Comisión Nacional (Santizo, 2009; SEP-SNTE, 1973). A pesar de ser “mixtas”, en la práctica, estas comisiones eran dominadas por el sindicato, por lo que los nombramientos realmente eran “prerrogativa sindical” más que consecuencia de una evaluación objetiva de mérito (Latapí, 2004; Santizo, 2009); es decir, no eran procesos transparentes ni justos.

La “evaluación” para la selección de directores, entonces, no estaba basada en un perfil del director efectivo, sino en la ponderación de factores no necesariamente vinculados a promover un liderazgo escolar efectivo. De hecho, no existía un perfil directivo, sino listas de responsabilidades de los directores definidas en acuerdos secretariales en 1982 (Acuerdo 96 para primaria y Acuerdo 98 para secundaria). Estas responsabilidades no estaban claramente ligadas con el éxito escolar de los alumnos ni

tenían un enfoque de trabajo colaborativo con los docentes ni de participación de la comunidad. Las expectativas hacia los directores estaban relacionadas principalmente con aspectos de gestión escolar (ver Cuadro 5.1.2).

Formación de los líderes escolares. Existe poca información sobre los procesos de formación específicamente para personal directivo previo a 2013 (ver Capítulo 5.2 para un análisis más profundo sobre formación docente antes de 2013). Un estudio sobre la trayectoria formativa de los directores en diferentes países de América Latina llevado a cabo en 2013, del que México fue parte, afirmó una “inexistencia en los casos estudiados de una política de formación propiamente tal, que considere e integre las diversas etapas de la carrera directiva... y que oriente la formación en base a [sic] las funciones y responsabilidades... desarrollados por algunos de los sistemas escolares” (UNESCO, 2014: 22).

Cuadro 5.1.2 Algunas responsabilidades asignadas a directores, 1982-2013

| Primaria |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Definir las metas, estrategias y política de operación de la escuela. • Organizar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar las actividades. • Estudiar y resolver los problemas pedagógicos y administrativos que se presenten. • Dictar las medidas necesarias para que la labor del personal docente se desarrolle ininterrumpidamente. • Radicar en la comunidad donde preste sus servicios. |
| Secundaria |
| <ul style="list-style-type: none"> • Participar positivamente, con el ejemplo de su conducta, pulcritud personal e intervención oportuna, en la conducción formativa de los educandos. • Concurrir y participar en las reuniones de trabajo que sea convocado por las autoridades educativas superiores. • Evaluar los resultados de sus actividades en forma organizada, continua y objetiva. • Contribuir a la renovación y mejoramiento permanentes de la organización y funcionamiento de su escuela. • Abstenerse de solicitar de la comunidad escolar cuotas o aportaciones aleatorias. |



Fuente: Elaboración propia con información de DOF, 1982a y DOF, 1982b.

Las prácticas poco participativas identificadas en los directores al 2013 (OCDE, 2014) pueden ser resultado de la falta de formación específica para liderazgo; por ejemplo, 80% de los directores en México no fue formado en liderazgo antes de tomar su puesto y 53% reportó que la falta de oportunidades de desarrollo como líder escolar representaba un obstáculo para su desempeño como tal (OCDE, 2014).

Como estos antecedentes muestran, tanto el sistema de selección como de formación y las expectativas hacia los directores anteriores a las reformas de 2013 no estaban enfocados en el desarrollo de un liderazgo escolar efectivo con una perspectiva de trabajo colaborativo con docentes y con la comunidad escolar; de desarrollo profesional de sus maestros y del aprendizaje de todas y todos los alumnos.

5.1.2 LAS REFORMAS Y LOS PRINCIPALES CAMBIOS EN TÉRMINOS DE LIDERAZGO

Las reformas constitucional y legales de 2013 trajeron cambios sustantivos en materia de liderazgo escolar. La reforma al Artículo 3º de la Constitución mexicana colocó a la idoneidad docente, incluyendo la del director, como uno de los cuatro elementos para garantizar el derecho a la educación de calidad (CPEUM, 2017), lo que obliga al Estado a garantizarla.

La Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) establece que la SEP deberá determinar los perfiles y requisitos mínimos para la promoción y aprobar las convocatorias para los concursos de promoción (Art. 10). Para la selección de directores idóneos, la ley estableció un nuevo proceso: “la Promoción a cargos con funciones de dirección... en la Educación Básica... que imparta el Estado... se llevará a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias, además de haber ejercido como docente un mínimo de dos años” (Art. 26). Los concursos de promoción se coordinarán entre la SEP y las Autoridades Educativas Locales (AEL) y deberán ser públicos (ver Capítulo 4.3).

Una vez que el aspirante obtenga la plaza de dirección, se le otorgará un nombramiento para un periodo de inducción de dos años, durante los cuales deberá

formarse para el desarrollo de liderazgo y gestión escolar determinados por las AEL, quienes están obligadas a “ofrecer programas y cursos gratuitos... para el desarrollo profesional... del Personal con Funciones de Dirección... que se encuentren en servicio” (Art. 26, LGSPD, 2017). Además, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) debe “contribuir a la evaluación” (Art. 27, Frac. III) de la oferta de formación y publicar los lineamientos que expliciten los criterios de calidad para el diseño, operación y resultados de su oferta (LINEE, Art. 27, Frac. VII).

La LGSPD también establece que los directores, como todos los docentes, tienen derecho a recibir formación continua que derive de sus necesidades identificadas en las evaluaciones (Art. 68; ver Capítulo 7.3), y obligación de participar en estas oportunidades de formación (Art. 69). Asimismo, la ley reconoce que la formación continua se debe promover también en la escuela desde el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE; Art. 59; ver Capítulo 7.2).

5.1.3 ¿CÓMO SE BUSCA ASEGURAR EL DESARROLLO DE LIDERAZGO EFECTIVO ACTUALMENTE?

Los cambios constitucionales y legales de 2013 trajeron consecuencias importantes en los procesos de selección y permanencia y formativos de los directores. A continuación se presentan las principales acciones a partir de estos cambios.

Perfil, Parámetros e Indicadores (PPI). El PPI para directores se publicó por primera vez el 23 de febrero de 2015, explicitando las “características, cualidades y aptitudes para el desempeño eficiente” de las y los directores para garantizar el aprendizaje de todas las niñas, niños y jóvenes en su escuela (SEP, 2015b). El perfil incluye, como el nombre lo dice, parámetros e indicadores para la evaluación del desempeño, para el concurso de promoción, para el diseño de oferta de formación y para ser un referente de buenas prácticas (SEP, 2015b).

El perfil consiste en cinco dimensiones – las mismas tanto para preescolar, primaria y secundaria (ver Cuadro 5.1.3) –, y permite tener una guía base a nivel nacional sobre el tipo de liderazgo que se debe asegurar en todas las escuelas del país.

Cuadro 5.1.3 Dimensiones del perfil del director, educación básica, 2015

| | |
|--------------------|---|
| Dimensión 1 | Un director que conoce la escuela y el trabajo en el aula, así como las formas de organización y funcionamiento escolar para lograr que todos los alumnos aprendan. |
| Dimensión 2 | Un director que ejerce una gestión escolar eficaz para la mejora del trabajo en el aula y los resultados educativos de la escuela. |
| Dimensión 3 | Un director que se reconoce como profesional que mejora continuamente para asegurar un servicio educativo de calidad. |
| Dimensión 4 | Un director que asume y promueve los principios éticos y los fundamentos legales inherentes a su función y al trabajo educativo, con el fin de asegurar el derecho de los alumnos a una educación de calidad. |
| Dimensión 5 | Un director que reconoce el contexto social y cultural de la escuela y establece relaciones de colaboración con la comunidad, la zona escolar y otras instancias, para enriquecer la tarea educativa. |

Fuente: SEP, 2015b.

En la descripción de estas dimensiones, el PPI pone el foco en la implementación de prácticas que están relacionadas con un liderazgo efectivo, principalmente con el fomento de ambientes y experiencias de aprendizaje incluyente, ya que requiere que los directores se comprometan con “la promoción de buenas prácticas de enseñanza, el aprendizaje de los niños, la inclusión, la igualdad de género, y el respeto a los derechos de niñas, niños y adolescentes” (SEP, 2017e: 13). Asimismo, se plantean exigencias sobre la construcción de una visión compartida, en la que los líderes aseguran la autonomía de gestión (ver Capítulo 5.4) y la gestión de infraestructura y materiales adecuados. Igualmente, aunque no está explícito en una de las dimensiones del perfil, el PPI sí enfatiza que las prácticas del líder deben propiciar el aprendizaje profesional de docentes al generar espacios de reflexión entre ellos (SEP, 2017e: 13). Además hace explícito el trabajo colaborativo que debe realizar con la comunidad escolar.

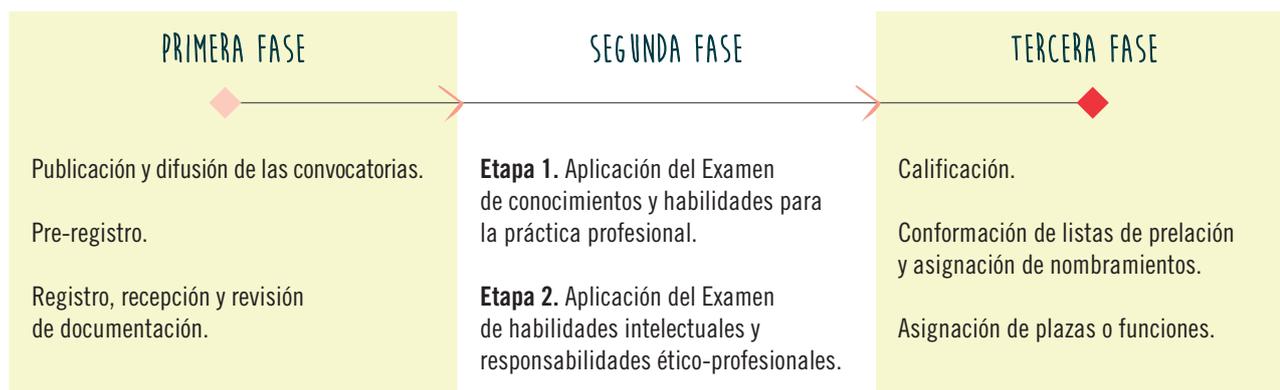
Por otro lado, algunas de las AEL que participaron en este estudio afirmaron que las reformas dieron a los directores un papel preponderante para asegurar la autonomía de gestión, además

de que el nuevo modelo educativo (ver Capítulo 5.5) les asigna un papel indispensable como líderes escolares.

Nuevos procesos de selección. Como se mencionó anteriormente, las reformas legales de 2013 trajeron cambios radicales en términos de selección del personal directivo. En 2015 se llevó a cabo la implementación del primer concurso de oposición para la promoción a distintas funciones, una de ellas la de dirección. En este tipo de concursos, los docentes que aspiran a una plaza de dirección participan en un proceso de evaluación, basada en el PPI, en el que se aplican dos exámenes estandarizados (ver Gráfica 5.1.1).

La introducción de los concursos de promoción basados en el PPI en educación básica a partir de 2015 permitió comenzar procesos orientados principalmente hacia la garantía del aprendizaje en las escuelas. Además, se dio oportunidad a que docentes jóvenes, con muchos años por adelante en su trayectoria profesional, se desempeñen como directores al no considerar la antigüedad al hacer la selección (LGSPD, 2017).

Gráfica 5.1.1 Proceso del concurso de oposición para la promoción a cargos con funciones de dirección



Fuente: Elaboración propia con información de SEP-CNSPD, 2015.

El cuadro 5.1.4 muestra los resultados de los tres concursos de promoción que se han llevado a cabo para educación básica hasta febrero de 2018. La participación ha sido aproximadamente la misma en los tres, con un número mucho mayor al total de plazas concursadas, lo que permite au-

mentar la efectividad en el uso del concurso para asegurar la selección de sólo aquellos que tengan el perfil para ejercer liderazgo efectivo. Además, la alta participación puede reflejar un alto interés de los maestros por promoverse a través de este mecanismo.

Cuadro 5.1.4 Resultados de concursos de promoción para la función directiva, 2015-2017

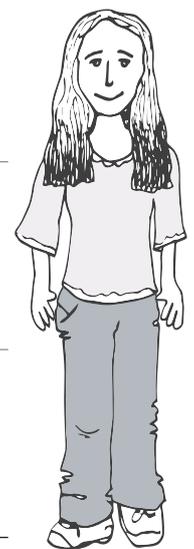
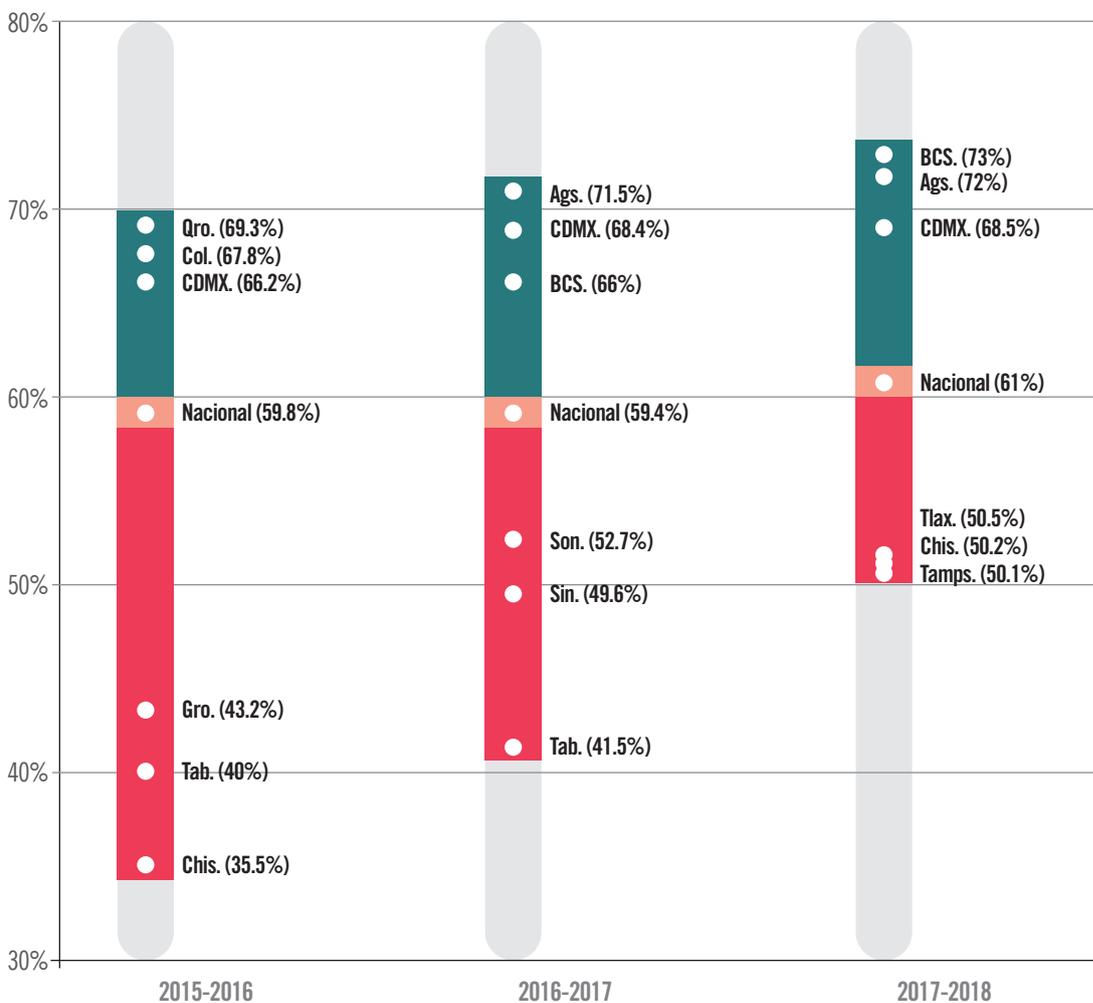
| Ciclo escolar | Total de participantes | Plazas concursadas | Porcentaje de idóneos |
|---------------|------------------------|--------------------|-----------------------|
| 2015-2016 | 23,586 | 5,756 | 59.8% |
| 2016-2017 | 21,144 | 2,508 | 59.4% |
| 2017-2018 | 21,951 | 2,640 | 61.1% |
| Total | 66,681 | 10,904 | 60.1% |

Fuente: Elaboración propia con datos de SEP 2015a, 2016 y 2017a y CNSPD, 2015, 2016a y 2017.

Cabe notar que existen diferencias importantes en los resultados entre entidades (ver Gráfica 5.1.2). En algunos estados, un porcentaje mucho mayor de los participantes demuestran tener el perfil deseado que en otros. Esto podría ser resultado de procesos de formación más efectivos, o de que las entidades están logrando atraer a candidatos con mejor perfil a participar en estos concursos. Sin embargo, también se observa una tendencia positiva a cerrar la brecha entre los estados con más participantes idóneos y aquellos con menos.

De acuerdo a los maestros que participaron en este estudio (ver “nota metodológica” en Capítulo 2), el concurso de promoción representa una gran oportunidad para la trayectoria de los docentes ya que permite la promoción por medios que estimulan el desempeño (ya no es una “promoción sindical”) y ejercer liderazgo aún siendo jóvenes. Así, los nuevos mecanismos y procesos de promoción de los directores escolares pueden cambiar significativamente el rostro del liderazgo en las escuelas. No existe un registro público del número de directores que

Gráfica 5.1.2 Estados con mayor y menor porcentaje de maestros idóneos en concursos de promoción a funciones de dirección, 2015-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de CNSPD, 2015, 2016a y 2017.

llegaron a su puesto por concurso, pero hay estados que han asignado un porcentaje importante de sus plazas directivas a personas que han obtenido su plaza directiva por concurso de promoción. Como ejemplo, en Jalisco, desde 2015, 1,825 maestros han sido promocionados por medio de este mecanismo, lo cual significa que 36% de los directores escolares actuales fueron seleccionados de acuerdo al perfil deseado para ejercer un liderazgo efectivo (SEJ, 2018).

A pesar de que los concursos de promoción representan un gran avance en cuanto a la selección de personal idóneo, ha existido un problema de opacidad y falta de transparencia en las asignaciones de las plazas. Por ejemplo, en 2016 Chiapas publicó en su convocatoria 191 plazas directivas a concurso, pero en las estadísticas de resultados no se reporta que se haya asignado alguna de éstas (CNSPD, 2016b). Asimismo, en Tlaxcala se han asignado las plazas sin respetar el orden en las listas de prelación (ver Cuadro 4.1 sobre el litigio estratégico de asignación de plazas en este estado). Además, los estados no necesariamente ponen a concursar todas sus plazas vacantes, y no se informa sobre cómo asignan aquellas plazas no publicadas en las convocatorias (para más sobre este problema, ver Capítulo 4.3).

Formación para el liderazgo escolar. Los procesos adecuados de selección deben ser el primer paso para asegurar que los directores cuentan con las capacidades para ser los líderes escolares que se han perfilado para las escuelas del país. Una vez que el resultado es “idóneo”, lo cual implica que el candidato demuestra potencial para ejercer un liderazgo efectivo, los docentes deben contar con un plan de formación y acompañamiento continuo que potencie el desarrollo óptimo de dicho perfil (LGSPD, 2013).

La formación para el liderazgo escolar en las reformas se pensó, al igual que el de los docentes, en dos dimensiones (ver Capítulo 5.2): la individual, que consiste en oportunidades de formación académica a través de cursos, diplomados o talleres; y la colectiva, en la que los directores aprenden de la práctica y con el apoyo de otros y de otras escuelas (SEP, 2017i).

Aprendizaje individual. Existe muy poca información a nivel federal sobre la oferta académica es-

pecífica para directores y el número de participantes que se inscribe, por lo que es casi imposible realizar un análisis riguroso sobre el alcance ni la efectividad de la formación de líderes escolares. A través de los informes de labores de la SEP, se ha reportado sobre algunas acciones de formación docente que se han llevado a cabo en los últimos años, sin embargo, no existe información sobre el contenido de dicha oferta y en muy pocas ocasiones se diferencia entre docentes y directores. El Cuadro 5.1.5 resume las actividades de formación que se han anunciado específicas para directores, o que se asume que podrían haber participado directores (ya que no se especifica a qué función van dirigidos).

La estrategia nacional de formación continua de 2017 presenta tres líneas de formación prioritarias definidas desde la SEP. La formación de directores está contemplada específicamente en dos de ellas. La primera consiste en 25 opciones para “el fortalecimiento de conocimientos pedagógicos, disciplinares, y de desarrollo personal y social” (SEP, 2017g), sin embargo, sólo se puede identificar un diplomado dirigido a directores (“Fortalecimiento de la Función de Dirección Escolar”). La segunda línea consiste en un proceso formativo para la promoción y tiene como objetivo formar en temas relacionados con la nueva función. Para directores se ofrecen los siguientes programas:

- Programa de Desarrollo de Liderazgo y Gestión Escolar.
- Programa de Desarrollo de Capacidades para la evaluación interna y uso de los resultados de las evaluaciones externas.
- Programa para presentar la Evaluación del Desempeño al término de su periodo de inducción de 2 años.

Además, a partir de la definición del liderazgo efectivo (en la sección introductoria de este capítulo), se puede considerar otras cinco opciones de la primera línea para la formación de directores:

- Reflexión para mejorar la práctica docente.
- Principios pedagógicos de la Propuesta Curricular para la Educación Básica.
- Coaching para docentes.
- Participación social.
- Evaluación interna y uso de los resultados.

Cuadro 5.1.5 Participación de directores en formación continua, 2013-2018

| Ciclo escolar | Principales cifras reportadas de formación específica de directores | Principales cifras reportadas de formación de docentes en general |
|---------------|--|--|
| 2013-2014 | 5,190 directores se certificaron en procesos de gestión escolar. | |
| 2014-2015 | | 44,000 "acciones" de formación por parte de las AEL. |
| 2015-2016 | | 167,782 "capacitaciones" ofertadas a docentes participantes en procesos de SPD y temas prioritarios. |
| 2016-2017 | 17,871 directores participaron en diplomado "Proyecto de Gestión" como preparación para la evaluación del desempeño. | 116,636 maestros participaron en cursos: 45,927 en procesos de evaluación como parte del SPD y 70,709 en formación disciplinaria, el nuevo modelo educativo, y temas de relevancia social. |
| 2017-2018 | 6,000 directores cursarán el diplomado "Una gestión directiva centrada en el aprendizaje" | |

Fuente: Elaboración propia con base en SEP 2014, 2015a, 2016, 2017a, y SEP 2017i.

Durante el ciclo escolar 2017-2018, la SEP ofrece un diplomado de 120 horas llamado "Una gestión directiva centrada en el aprendizaje" para desarrollar habilidades tanto de gestión como de liderazgo de directores de educación básica. Este diplomado se encuentra actualmente en curso y concluirá en julio de 2018. De acuerdo a la SEP, el objetivo es que 6,000 directores lo tomen en todo el país y se prevé llegar a 50% de los directores de educación básica en el ciclo escolar 2018-2019 (SEP, 2017h).

A nivel estatal, algunas entidades se han enfocado en el desarrollo del liderazgo escolar y están llevando a cabo oportunidades para el desarrollo de las y los directores. Desde 2016, por ejemplo, Aguascalientes, Campeche, Hidalgo, Jalisco, Puebla y Sonora han implementado el Diplomado Inter-

nacional para Líderes Educativos Transformadores (DILET), una colaboración de Mexicanos Primero con el Instituto Tecnológico de Monterrey y la Universidad de Cambridge. El DILET fue diseñado específicamente para fortalecer las prácticas de liderazgo de los directores con un enfoque en el derecho a aprender que tienen todos los alumnos. A la fecha, ha sido cursado por más de 1,600 líderes, de los cuales 1,023 han completado el proceso de certificación de la Universidad de Cambridge. De acuerdo a encuestas con participantes, el DILET ha ayudado a los directores principalmente en términos de colaboración con docentes y otros directores, acercamiento con sus estudiantes e involucramiento de las familias en el proyecto educativo.¹

¹ Se refiere a 68 testimonios que Mexicanos Primero ha recogido mediante entrevistas y encuestas escritas con participantes que finalizaron el DILET.

La mayoría de los directores encuestados para este estudio mencionaron que, para desarrollar un mejor liderazgo a favor del aprendizaje de los docentes y los niños, es necesario establecer un sistema real de formación continua con una vertiente exclusiva para los líderes escolares – sistema que no sienten que exista actualmente. Este sistema debe ofrecerles mayores oportunidades de formación, principalmente para lograr cambiar prácticas (promover un liderazgo compartido), darles herramientas para poder ser líderes pedagógicos, y apoyarles en el fortalecimiento de habilidades de gestión escolar, lo que incluye relacionarse con las familias (ver Capítulo 2 para más sobre la metodología del cuestionario).

La falta de información sobre la oferta y las “acciones” de formación llevadas a cabo en los últimos años dificulta evaluar si ha sido pertinente y suficiente. Se debe asegurar una estrategia para dar seguimiento y evaluar la nueva estrategia de formación de directores para analizar si realmente está potenciando el desarrollo de prácticas de liderazgo en las escuelas.

Aprendizaje colectivo. Esta dimensión considera las oportunidades de aprendizaje con otros. Para el caso de los directores, se refiere principalmente a mecanismos como el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) para el acompañamiento escolar, y a espacios como los Consejos Técnicos de Zona para el aprendizaje entre pares.

Acompañamiento escolar. Desde la publicación de la LGSPD se previó la creación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) como el “conjunto de apoyos, asesoría y acompañamiento especializados al Personal Docente y Personal con Funciones de Dirección para mejorar la práctica profesional docente y el funcionamiento de la Escuela” (Art. 4, Frac. XXXI). La misma ley establece que además de las oportunidades de formación individual, el SATE apoyará la formación colectiva de los docentes y directores de acuerdo a las necesidades identificadas para el desarrollo de la escuela. Asimismo, los lineamientos especifican que el SATE asesorará a las escuelas, en este caso los directores, de acuerdo a las necesidades que tengan en específico relacionadas con gestión escolar (SEP, 2017d).

A pesar de esto, este Servicio todavía no se ha consolidado como mecanismo de acompañamiento escolar efectivo, principalmente por la falta de personal docente formado e interesado en desempeñarse como asesores técnico pedagógicos (ATP), además de la poca información pública y confiable sobre la actuación de las supervisiones (ver Capítulo 7.2 para un análisis profundo sobre el SATE).

Como los principales acompañantes de los directores, los supervisores juegan un papel esencial en la formación colectiva de los líderes escolares. Además, son quienes deben ejercer prácticas de liderazgo en las escuelas multigrado, que representan 43.4% del total en el caso de primaria (65.9% de las primarias indígenas; INEE, 2017). Recientemente, la SEP ofreció un diplomado llamado “Una supervisión efectiva para la mejora de los aprendizajes de nuestros alumnos” con el objetivo de que los supervisores “fortalezcan sus competencias profesionales orientadas a la asesoría y acompañamiento de los colectivos docentes de su zona, para contribuir a la mejora del aprendizaje de los alumnos” (SEP, 2017f). De acuerdo a la Secretaría, 100% de los supervisores de educación básica han tomado este diplomado, lo que representa un esfuerzo importante para lograr un acompañamiento y aprendizaje colectivo con los directores y, a su vez, con los docentes.

Consejo Técnico de Zona. El Consejo Técnico Escolar (CTE) se ha priorizado como el espacio para que el director y los docentes planteen retos y tomen decisiones para la mejora escolar (SEP, 2013). Este mecanismo ha sido uno de los principales en términos de aprendizaje colectivo y colaboración entre docentes desde las reformas de 2013, y consiste en dedicar un espacio programado al mes para que los docentes dialoguen, diagnostiquen, planeen y den seguimiento a sus alumnos; asimismo, debe ser una herramienta para la rendición de cuentas a la comunidad escolar (SEP, 2017b y 2017c; ver Capítulo 5.2 para más sobre los CTE).

En este mismo sentido, los Consejos Técnicos de Zona (CTZ) se plantearon como un espacio para promover una comunidad de aprendizaje entre directores, a cargo de supervisores y ATP “para fortalecer la práctica directiva” (SEP, 2017c y SEP, 2017i). Sería en los CTZ en donde directores de diferentes

escuelas dialogarían, aprenderían y colaborarían para resolver problemáticas y necesidades escolares; principalmente, se daría seguimiento a los avances de la Ruta de Mejora Escolar (ver Capítulo 5.4), se revisaría lo que se está implementando en las escuelas, se analizarían los CTE, y se promovería el aprendizaje entre directores (SEP, 2017c).

Sin embargo, no existe información sobre el funcionamiento de los CTZ: con qué periodicidad se llevan a cabo, cómo es el desempeño de los supervisores y ATP, cuál es la utilidad de tenerlos de acuerdo a los directores, etc. Tampoco es un espacio que esté calendarizado ni sistematizado en las prácticas escolares, ni es obligatorio llevarlo a cabo (al contrario del CTE), lo que puede dificultar que se establezca como un espacio real de aprendizaje colaborativo entre directores. En nuestras conversaciones con supervisores para este estudio, algunos comentan que convocan a sus directores una vez al mes para llevar a cabo estos Consejos y trabajar sobre las guías de los CTE (de los últimos cuatro años, sólo se encuentra publicada una guía para las sesiones de CTZ); ellos mismos han compartido que este espacio es esencial para apoyar el desarrollo de liderazgo efectivo en las escuelas.

A manera de conclusión. Promover un liderazgo escolar efectivo en cada escuela es indispensable para garantizar no sólo que cada niña y niño tenga todas las oportunidades de aprendizaje dentro de la escuela, sino también que los docentes cuenten con un liderazgo que les guíe y promueva en su propio desarrollo profesional.

Los procesos derivados de las reformas de 2013 dieron inicio a un camino hacia el fortalecimiento de las prácticas de liderazgo escolar en México; el panorama actual es muy distinto al de hace cuatro años. Sin embargo, existen áreas de oportunidad principalmente para asegurar la formación y el acompañamiento adecuado a directores que, de no atenderse, limitarán el potencial impacto que pudiera tener lo ya logrado. Las políticas públicas para promover un liderazgo efectivo no deben limitarse al diseño de perfiles y procesos de selección, también se debe asegurar que estamos atrayendo a los maestros más motivados para desempeñar esta función.

Además, se debe asegurar que las escuelas más marginadas o multigrado no dejen de aprovechar un liderazgo efectivo. En este aspecto, asegurar la formación de supervisores y ATP así como garantizar que el SATE llegue a todas estas escuelas deben ser prioridad.

Hasta ahora, no contamos con una evaluación sobre la política de liderazgo escolar para saber si estamos logrando desarrollarlo y fortalecerlo. Esto es esencial para asegurar que desde la política educativa se está haciendo lo necesario, incluyendo la formación adecuada, para garantizar el aprendizaje de todos.

5.1.4 LOS LÍDERES ESCOLARES QUE MÉXICO NECESITA

Para acelerar el camino hacia el fortalecimiento del liderazgo escolar, proponemos las acciones presentadas en el Cuadro 5.1.6.

Cuadro 5.1.6 Agenda para un liderazgo escolar efectivo, 2018-2020

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|--------------------------------------|----------------|---|
| Evaluar de manera rigurosa los concursos de promoción como mecanismo para garantizar un liderazgo efectivo. | A partir del ciclo escolar 2017-2018 | INEE, SEP, AEL | Dirección General para la Evaluación de Docentes y Directivos del INEE; CNSPD y SPD en los estados. |
| Publicar los procesos de asignación de plazas para que se asignen todas las plazas vacantes de acuerdo a las listas de prelación. | Inmediatamente | SEP, AEL | CNSPD y SPD en los estados. |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|--|-------------------------|--------------|---|
| Definir e implementar una estrategia específica para el desarrollo de liderazgo efectivo que considere la vertiente individual y la colectiva. | Inmediatamente | SEP,AEL | Dirección General de Formación Continua de la SEP y encargados de la formación continua en las AEL; CNSPD y SPD en los estados; Dirección General de Desarrollo de Gestión Educativa y Secretaría técnica de La Escuela al Centro en la SEP; equipos estatales de La Escuela al Centro; Supervisores y ATP; Directores escolares. |
| Publicar la información sobre los directores que participen en opciones de formación. | Inmediatamente | SEP,AEL | Dirección General de Formación Continua de la SEP; encargados de la formación continua en las AEL; CNSPD; Dirección General de Desarrollo de Gestión Educativa y Secretaría técnica de La Escuela al Centro en la SEP; equipos estatales de La Escuela al Centro. |
| Diseñar una estrategia para atraer a los docentes con perfil adecuado para ejercer liderazgo escolar efectivo. | Inmediatamente | SEP,AEL | CNSPD y SPD en los estados. |
| Definir e implementar una estrategia para el fortalecimiento de los CTZ como espacios de aprendizaje colectivo, y para asegurar su implementación constante. | Inmediatamente | SEP,AEL | Secretaría técnica de La Escuela al Centro; equipos estatales de La Escuela al Centro; Supervisores,ATP,Directores. |
| Evaluar la oferta de formación continua que se desarrolla en los estados para recuperar y ampliar las más efectivas. | Ciclo escolar 2018-2019 | SEP,INEE,AEL | CNSPD, SPD en los estados, Dirección General de Formación Continua de la SEP y en los estados; Directores. |
| Definir una estrategia de formación específica para supervisores que tienen escuelas sin directores o multigrado. | Inmediatamente | SEP | Dirección General de Formación Continua de la SEP y en los estados; Supervisores. |
| Asegurar el funcionamiento efectivo y transparente del SATE. | Ver Capítulo 7.3 | | |

REFERENCIAS

Anderson et al. (2004). "Review of Research How Leadership Influences Student Learning", *Learning from Leadership Project*, CAREI, OISEUT, The Wallace Foundation, disponible en: <http://www.wallacefoundation.org/knowledge-center/Documents/How-Leadership-Influences-Student-Learning.pdf> [consulta: enero 2018].

Branch, Gregory F., Hanushek, Eric A., y Rivkin, Steven G. (2013). "School Leaders Matter", *Education Next*, 13(1), invierno 2013, pp. 62-69, disponible en: <http://hanushek.stanford.edu/publications/school-leaders-matter-measuring-impact-effective-principals> [consulta: enero 2018].

CNSDP (2017). "Número y porcentaje de sustentantes para Director por grupo de desempeño y entidad federativa", *Concurso de Oposición para la Promoción a Categorías con Funciones de Dirección en Educación Básica ciclo escolar 2017-2018*, disponible en: http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/ba/promocion_directores_2017/estadisticas_concurso/ [consulta: enero 2018].

CNSDP (2016a). "Número y porcentaje de sustentantes para Director por grupo de desempeño y entidad federativa", *Concurso de Oposición para la Promoción a Categorías con Funciones de Dirección en Educación Básica ciclo escolar 2016-2017*, disponible en: http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/ba/promocion_directores_2016/estadisticas_concurso/ [consulta: enero 2018].

CNSDP (2016b). "Convocatorias estatales. Chiapas", *Concurso de oposición para la promoción a categorías con funciones de dirección en Educación Básica ciclo escolar 2016-2017*, disponible en: http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2016/promocion/convocatorias/chiapas/Convocatoria_Chiapas_Dir.pdf [consulta: enero 2018].

CNSDP (2015). "Número y porcentaje de sustentantes para Director por grupo de desempeño y entidad federativa", *Concurso de Oposición para la Promoción a Categorías con Funciones de Dirección en Educación Básica ciclo escolar 2015-2016*, disponible en: http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/ba/promocion_directores/estadisticas_concurso_en/ [consulta: enero 2018].

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> [consulta: enero 2018].

DOF (1982a). *Acuerdo que establece la organización y funcionamiento de las escuelas primarias*, México, Diario Oficial de la Federación, disponible en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4784713&fecha=07/12/1982 [consulta: enero 2018].

DOF (1982b). *Acuerdo por el que se establece la organización y funcionamiento de las Escuelas de Educación Secundaria*, México, Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4784666&fecha=07/12/1982 [consulta: enero 2018].

Goddard, et al. (2015). "A Theoretical and Empirical Analysis of the Roles of Instructional Leadership, Teacher Collaboration, and Collective Efficacy Beliefs in Support of Student Learning", *American Journal of Education*, 121 (4), agosto 2015, pp. 501-530, disponible en: <https://doi.org/10.1086/681925> [consulta: enero 2018].

Hitt, Dallas Hambrick y Tucker, Pamela D. (2016). "Systematic Review of Key Leader Practices Found to Influence Student Achievement: A Unified Framework", *Review of Educational Research*, 86(2), pp. 531-569, disponible en: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.3102/0034654315614911> [consulta: enero 2018].

INEE (2017). *Panorama Educativo de México 2016. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*, México, disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/PI/B/115/PIB115.pdf> [consulta: febrero 2018].

INEGI (2014b). *Censo de Escuelas, maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE)*, México, INEGI, disponible en: <http://cemabe.inegi.org.mx/> [consulta: enero 2018].

Latapí, Pablo (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México, Fondo de Cultura Económica, 364 p.

Ley General del Servicio Profesional Docente (2013), disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013
 [consulta: enero 2018].

Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013), disponible en:
https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_instituto_nacional_evaluacion_educativa.pdf
 [consulta: enero 2018].

OCDE (2014). *TALIS 2013 Results. An international perspective on teaching and learning*, Paris, OCDE, disponible en:
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en>
 [consulta: enero 2018].

Santizo Rodall, Claudia A. (2009). *Mejorar el liderazgo escolar. Reporte del contexto mexicano*, OCDE, disponible en:
<https://www.oecd.org/mexico/44906121.pdf>
 [consulta: enero 2018].

SEJ (2018). *Información proporcionada a Mexicanos Primero por el Servicio Profesional Docente de la Secretaría de Educación de Jalisco*, [consulta: enero 2018].

SEP (2017a). *5to Informe de Labores 2016-2017*, México, SEP, 232 p., disponible en:
http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/5to_informe_de_labores.pdf
 [consulta: diciembre 2017].

SEP (2017b). *Lineamientos para la organización y el funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares de Educación Básica*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en:
http://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/cte/lineamientosCTE2017.pdf
 [consulta: enero 2018].

SEP (2017c). *La Escuela al Centro: Gestión y Acompañamiento*, presentación a la reunión con supervisores, Querétaro, 27 de junio de 2017, disponible en:
http://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/eventoQro2017/LEC_Qro.pdf
 [consulta: enero 2018].

SEP (2017d). *Lineamientos Generales para la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela en la Educación Básica*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en:
http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/general/docs/2017/LINEAMIENTOS_SATE.pdf
 [consulta: enero 2018].

SEP (2017e). *Perfil, Parámetros e Indicadores para Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en Educación Básica*, México, Subsecretaría de Educación Básica, Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, disponible en:
http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/2017/ba/PPI/PPI_DESEMPENODirectores.pdf
 [consulta: enero 2018].

SEP (2017f). *Diplomado: Una supervisión efectiva para la mejora del aprendizaje de nuestros alumnos*, disponible en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/264267/2016-2017_Ficha_Tecnica_Diplomado_Supervisores.pdf
 [consulta: enero 2018].

SEP (2017g). *“Estrategia Nacional 2017”, Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y desarrollo Profesional. Educación Básica 2017*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en:
http://basica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201703/201703-3-RSC-6nLcrNHjml-sistema_nacional_formacion_continua_2017.pdf
 [consulta: enero 2018].

SEP (2017h). “Presentación: Diplomado para Directores de Educación Básica”, *Estrategia*

Nacional de Formación para equipos de Dirección, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en:

http://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/descarga_adm/Diplomado_Directores.pdf

[consulta: enero 2018].

SEP (2017i). "La formación continua del personal docente en el marco del Modelo Educativo", Seminario *La Reforma Educativa: Avances y desafíos*, disponible en:

<http://www.inee.edu.mx/index.php/reforma-educativa-2017/sesion-2-desafios-de-la-formacion-de-docentes>

[consulta: enero 2018].

SEP (2016). *4to Informe de Labores 2015-2016*, México, Secretaría de Educación Pública, 224 p., disponible en:

http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/4to_informe_de_labores.pdf

[consulta: diciembre 2017].

SEP (2015a). *3er Informe de Labores 2014-2015*, México, SEP, 202 p., disponible en:

http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/3er_informe_de_labores.pdf

[consulta: diciembre 2017].

SEP (2015b). *Perfiles, Parámetros e Indicadores para Personal con Funciones de Dirección, de Supervisión y de Asesoría Técnica Pedagógica*, México, Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, Subsecretaría de Educación Básica, disponible en:

http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/parametros_indicadores/PERFILES_PROMOCION_%202015_23%20febrero.pdf

[consulta: enero 2018].

SEP (2014). *2do Informe de Labores 2013-2014*, México, SEP, 174p., disponible en:

<http://www.funcionpublica.gob.mx/web/docs/informes/administracion-2012-2018/2o-informe-de-labores-de-la-sfp-2013-2014.pdf>

[consulta: enero 2018].

SEP (2013). *El Consejo Técnico Escolar: una ocasión para la mejora de la escuela y el desarrollo profesional docente. Educación Básica*, México, Secretaría de Educación Pública, 24 p., disponible en:

<http://evaluaciondocente.sep.gob.mx/materiales/SEPELCONSEJOTECNICOESCOLARUNAOCASIONPARAELEDESARROLLOPROFESIONALENLAMEJORADELAESCUELA.pdf>

[consulta: enero 2018]

SEP-CNSPD (2015). *Etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Proceso de evaluación para las promociones a cargos con funciones de Dirección y Supervisión, y a las funciones de Asesoría Técnica Pedagógica*, México, Subsecretaría de Educación Básica, Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, disponible en:

http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/promocion/Etapas_aspectos%20y%20metodos_Promocion_15.pdf

[consulta: enero 2018].

SEP-SNTE (1973). *Reglamento de escalafón de los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública*, México, Diario Oficial de la Federación, disponible en:

<https://www.snte.org.mx/assets/Reglamento deEscalafondelosTrabajadoresdeLaSEP.pdf>

[consulta: enero 2018].

UNESCO (2014). *El liderazgo escolar en América Latina y el Caribe. Un estado del arte en base a ocho sistemas escolares de la región*, Santiago, Chile, OREALC/UNESCO, 22p., disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002327/232799s.pdf>

[consulta: enero 2018].

Vaillant, Denise (2015). "School leadership, trends in policies and practices, and improvement in the quality of education", *Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2015, Education for All 2000-2015: achievements and challenges*, UNESCO, disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232403e.pdf>

[consulta: enero 2018].

5.2 APRENDIZAJE PROFESIONAL DOCENTE

Jennifer L. O'Donoghue

Las y los maestros son actores centrales para cualquier transformación educativa. Las elecciones que toman y las acciones que llevan a cabo día tras día determinan, en gran medida, si los cambios buscados llegan o no a las aulas (Bridwell-Mitchell, 2015). Las y los docentes son agentes de cambio encargados de interpretar, negociar e implementar políticas educativas en contextos específicos para responder eficazmente a las necesidades e intereses de tod@s sus estudiantes (Heineke, Ryan y Tocci, 2015). Por esta razón, es esencial que cuenten con oportunidades para desarrollarse constantemente como profesionales de la educación comprometidos y capaces de propiciar el aprendizaje propio así como el de otros.

El aprendizaje profesional docente (APD) se refiere precisamente al proceso continuo en el que los maestros crean conocimientos y desarrollan habilidades y actitudes profesionales a través de la reflexión, indagación, interacción y experimentación de manera que puedan cuestionar sus supuestos y actuación existentes y llegar a crear nuevos significados y prácticas (Timperley, 2011; Mexicanos Primero, 2016).

El APD implica: 1) profundidad en el proceso, para lograr cambios transformacionales, no superficiales; 2) hacer del aprendizaje y bienestar de los alumnos el propósito central, no secundario; y 3) reflexión basada en la indagación y el análisis de la evidencia obtenida de la práctica en contextos reales. Es un proceso iterativo que exige que los maestros tengan múltiples oportunidades para aprender – con

otros e individualmente – por medio de la participación activa y consistente a lo largo de períodos prolongados de tiempo (ver, por ejemplo, Bridwell-Mitchell, 2015; Jensen et al., 2016; Timperley, 2011; UNESCO, 2017).

5.2.1 DESARTICULACIÓN E INEFICACIA: LA FORMACIÓN DOCENTE CONTINUA ANTES DEL 2013

La formación docente – tanto inicial (tratada en el Capítulo 4.2) como continua – debe ser el principal mecanismo para promover el aprendizaje profesional de los maestros. Sin embargo, en México, para el 2013 no se había logrado establecer un sistema de formación continua integral y eficaz.

Con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB; ver Capítulo 3), la responsabilidad para el servicio de formación de maestros se traspasó de la federación a los estados, y se previó – en el Programa Emergente de Actualización del Magisterio (PEAM; 1992-1993; ver Cuadro 5.2.1) y el Programa de Actualización de Maestros (PAM; 1993-1994) – que cada entidad integraría su propio sistema de formación de acuerdo a lineamientos emitidos por el Gobierno Federal. Sin embargo, debido a la diversidad de capacidad institucional en las entidades para la implementación de dichos programas, en 1995 se creó el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros en Servicio (PRONAP), el cual se enfocaría en su primera etapa no sólo en ofertar cursos nacionales, sino también en fortalecer capacidades locales con la “instalación de Instancias Estatales de Actualización” (SEP, 2008). Así, en un segundo momento (2001 a 2008), la federación se concentraría en transferir recursos a los estados para apoyar sus programas locales de formación docente.

No obstante, la diversidad de condiciones en las entidades persistía, poniendo en tela de juicio la capacidad de los estados para proveer oportunidades equitativas de aprendizaje a los maestros del país. Para los ciclos escolares 2004-2005 y 2005-2006, por ejemplo, sólo seis estados (Baja California, Jalisco, Morelos, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas) estaban “en condiciones... para responder cabalmente a las exigencias de un Programa Rector

Estatal de Formación Continua” (Tapia Uribe y Medrano C., 2016: 9-10). Dos años después, un diagnóstico de la SEP (2008) identificó que sólo la mitad de los estados contaban con la normatividad estatal adecuada, 10 con una estructura financiera suficiente, 12 con la estructura orgánica necesaria y 17 con el personal calificado para cumplir con sus actividades en cuanto a la formación docente continua. El mismo informe concluyó que la oferta de formación continua en los estados era “improvisada y [orientada] más hacia la mejora de la situación laboral de los maestros que al establecimiento de opciones... enfocadas claramente a la mejora del servicio educativo”; como resultado, el impacto de la formación continua en el aula “no [era] el deseable” (20).

Para subsanar estas situaciones, en mayo de 2008, la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) planteó la creación de un Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio, operado por la Dirección General de Formación Continua de la Secretaría de Educación Pública (SEP), formada en 2005. Este Sistema Nacional buscaba, “a través de una gestión ordenada, regulada, articulada y efectiva”, garantizar a todos los maestros en servicio del país el acceso oportuno y suficiente a servicios académicos de calidad (SEP, 2008: 41). En particular, involucraría a Instituciones de Educación Superior (IES) en la oferta de cursos y otras oportunidades de aprendizaje profesional docente, plasmada en un Catálogo Nacional – y catálogos estatales – de Formación Continua y

Cuadro 5.2.1 Programas para la formación docente continua, 1992 a 2013

| Año(s) | Programa | Enfoque |
|-----------|---|--|
| 1992-1993 | Programa Emergente de Actualización del Magisterio (PEAM). | Cursos para fortalecer los conocimientos docentes. |
| 1993-1994 | Programa de Actualización de Maestros (PAM). | |
| 1995-2008 | Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros en Servicio (PRONAP). | 1995-2000: Constitución de Instancias Estatales de Actualización; instalación de Centros de Maestros; Talleres Generales de Actualización; Cursos Nacionales de Actualización. 2001-2008: Asignación de recursos a los estados para fortalecer programas estatales de formación continua; Talleres Generales de Actualización; certificación de aprendizajes por medio de los Exámenes Nacionales a Maestros en Servicio (ENAMS). |
| 2008-2014 | Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio (PSNFCSP). | Incorporación a Instituciones de Educación Superior y formadores de docentes; Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de los Maestros en Servicio; Sistema de Registro, Acreditación y Certificación de los Procesos de Formación Continua (SIRAF); consolidación de los sistemas estatales de formación continua. |

Fuente: Elaboración propia con base en SEP, 2008 y Tapia Uribe y Medrano C., 2016.

Superación Profesional, establecería un sistema de registro y acreditación para los maestros participantes y seguiría trabajando con los estados para fortalecer los sistemas locales. Este nuevo programa, implementado hasta 2014, también planteaba establecer estándares y procesos de evaluación de las competencias profesionales de los maestros, lo cual no se logró en la práctica.

Para 2013, entonces, existían dos sistemas paralelos para la formación docente continua, uno nacional y otro en los estados. Según especialistas en el tema, ambos sistemas carecían de estructura clara, articulación y análisis de impacto (Cordero y Luna, 2014). La consecuencia, como documentamos en nuestro estudio *Prof.* (Mexicanos Primero, 2016), fue un sistema de formación docente continua en México que se caracterizaba por ser:

1. **Desenfocada del aprendizaje:** No se pensó lo suficiente en términos del aprendizaje de los alumnos ni de los maestros, ni en el diseño de la oferta de formación ni en su implementación. Después de horas, cursos, títulos y diplomas, los maestros no se sentían más confiados de su impacto en el aprendizaje de sus alumnos. En 2013, aunque 96% de los maestros mexicanos reportaron haber participado en actividades de desarrollo profesional continuo en el año previo, se sentían mucho menos preparados para el trabajo en aula que sus pares en otros países (OCDE, 2014). A nivel internacional, 93% de los maestros se sentían confiados para desempeñar su labor pedagógica; en México, en contraste, casi uno de cada cuatro (24.7%) se percibió como NO preparado para hacerlo.
2. **Impertinente y aisladora:** No recuperaba los saberes ya presentes en los maestros, ni favorecía el aprendizaje entre pares o el crecimiento de comunidades de práctica. En 2013, sólo uno de cada diez maestros reportaba actuar como mentor de otros maestros y menos de uno de cada cinco decía tener acceso a un mentor (OCDE, 2014).
3. **Genérica y sin proyecto:** No consideraba la trayectoria de cada maestro, ni las necesidades de sus alumnos o del contexto. La formación consistía, mayoritariamente, en cursos de poca duración o una “actualización” obligatoria para

todos. No existía un marco de referencia sobre un “buen maestro” o estándares claros para la práctica docente (Cordero y Luna, 2014); tampoco existían mecanismos claros de evaluación para identificar las necesidades de los docentes ni de retroalimentación para orientar la formación (ver Capítulo 7.3). En 2013, más de la mitad (56%) de los maestros de secundaria reportaban falta de actividades de desarrollo profesional relevantes a su labor (OCDE, 2014).

4. **Individualista:** Se concentraba en docentes y no en la docencia. Los maestros reportaban tener pocas experiencias de aprendizaje colaborativo. Mientras que 90% participaron en cursos en 2013, sólo 41% reportaba formar parte de una red de aprendizaje profesional, 21% dijo observar colegas y apenas 11% visitaba a otras escuelas (OCDE, 2014).

En resumen, en México, el sistema de formación docente en 2013 era inadecuado: no basado en un diagnóstico claro de las necesidades de los alumnos, ni de sus maestros; con calidad incierta; sin estrategia integral; sin la participación activa de los maestros; y sin impacto real en las prácticas en las escuelas y las aulas.

5.2.2 EL APRENDIZAJE PROFESIONAL DOCENTE EN EL CENTRO DE LAS REFORMAS DE 2013

El aprendizaje profesional docente formó parte central de los cambios legales de 2013. El Artículo 3º de la Constitución se reformó para hacer explícita la responsabilidad del Estado para garantizar que “la idoneidad de los docentes y directivos” tenga un impacto positivo en el “máximo logro de aprendizaje de los educandos” (CPEUM, 2017). Es responsabilidad del Estado asegurar que los docentes tengan una formación expresamente relacionada con el aprendizaje de sus alumnos.

La Ley General de Servicio Profesional Docente (LGSPD) detalla cómo se reparte esta responsabilidad entre las autoridades y niveles del gobierno. Mientras la SEP establece los lineamientos generales (Art. 10, Frac. IX) y, por medio de la Coordinación Nacional de Servicio Profesional Docente (CNSPD), las políticas, programas y acciones necesarios para

“garantizar la formación, capacitación y actualización continua” (Art. 12 y 13, Frac. VII), las Autoridades Educativas Locales (AEL) se deben encargar de ofrecer programas “gratuitos, idóneos, pertinentes y congruentes” para maestros, directores y supervisores (Art. 8, Frac. VIII), aunque la federación también puede ofertar cursos de aprendizaje docente continuo.

A su vez, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) debe contribuir a la evaluación de esta oferta (LINEE, Art. 27, Frac. III), publicando lineamientos con criterios de calidad para guiar a las autoridades educativas (tanto federal como estatales) en la ejecución de la evaluación del diseño, operación y resultados de dichas oportunidades de aprendizaje.

Asimismo, la LGSPD mandata que se desarrolle un “Marco General de una Educación de Calidad”, lo cual serviría como base tanto para la elaboración de “perfiles, parámetros e indicadores” para la “buena práctica [docente] profesional” (Art. 14), como para orientar el diseño de los programas de formación docente.

La LGSPD también establece los derechos de los maestros en cuanto a la formación docente – entre ellos, recibir un diagnóstico (derivado de la evaluación diagnóstica o del desempeño docente) que identifica las necesidades de formación (Art. 68, Frac. III), tener acceso y ser incorporados a oportunidades de aprendizaje profesional (Art. 68, Frac. IV y V) – así como su obligación de participar en las mismas (Art. 69, Frac. VII). Cabe destacar que la ley reconoce que la formación continua se promueve no sólo por medio de cursos y posgrados sino también en la escuela desde el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) así como con la participación de los docentes en proyectos de investigación (Art. 59).

5.2.3 ¿MEJOR TARDE QUE NUNCA?: EL APRENDIZAJE PROFESIONAL DOCENTE DESDE 2013

A partir de las reformas de 2013, se pueden identificar dos líneas o “vertientes” (Cordero, 2015) en el marco para la formación docente continua que se estableció en la nueva Ley General de Servicio

Profesional Docente: una línea colectiva – también nombrada “formación in situ” por la SEP (2017c) – y una línea individual. La primera contempla espacios y mecanismos para el aprendizaje entre pares contextualizado en las escuelas e impulsado por el SATE, como, por ejemplo, el Consejo Técnico Escolar y de Zona, la evaluación interna, la tutoría docente o el aprendizaje entre escuelas. La segunda vertiente tiene que ver con la trayectoria de cada docente y su paso por los procesos de ingreso, promoción, evaluación y reconocimiento.

Sin embargo, los cambios previstos en las nuevas leyes en torno a la formación docente – en sus dos líneas – han tardado en concretarse.

LÍNEA 1: APRENDIZAJE PROFESIONAL DOCENTE COLECTIVO

Acompañamiento docente y escolar. El nuevo marco legal de 2013 planteó la creación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) como el “conjunto de apoyos, asesoría y acompañamiento especializados al Personal Docente y Personal con Funciones de Dirección para mejorar la práctica profesional docente y el funcionamiento de la Escuela” (LGSPD). Según los lineamientos del SATE, publicados por la CNSPD en mayo de 2017, éste interviene principalmente en tres ámbitos: 1) las necesidades pedagógicas de los docentes; 2) el funcionamiento y organización de la escuela; y 3) el impulso y uso de las evaluaciones internas y externas. El SATE debe focalizarse particularmente en las escuelas y docentes en contextos más marginados: zonas aisladas o urbano marginales, escuelas multigrado, telesecundarias o de educación indígena o migrante, así como escuelas identificadas con alto porcentaje de estudiantes con discapacidad o bajos resultados educativos (CNSPD, 2017).

El SATE fue contemplado en la ley como uno de los principales mecanismos para guiar y propiciar el aprendizaje profesional docente y directivo desde las escuelas. Sin embargo, como documentamos en el Capítulo 7.2, el SATE todavía no se ha consolidado como mecanismo de acompañamiento escolar efectivo. Esto principalmente por la falta de personal docente formado e interesado en desempeñarse como asesores técnico pedagógicos (ATP; se estima

que se necesitan alrededor de 23,000 ATP adicionales para que el SATE funcione como fue diseñado), aunado a una falta de información pública y confiable sobre la actuación de las supervisiones (ver Capítulo 7.2 sobre el SATE).

Consejo Técnico Escolar (CTE). El CTE representa un espacio fundamental para la nueva política de formación continua; incluso fue identificado por funcionarios intermedios encuestados para este estudio (ver “nota metodológica”, Capítulo 2) como uno de los cambios más significativos de los últimos cuatro años. A partir del ciclo escolar 2013-2014, la SEP ha programado un día al mes (4 horas) – 8 veces al año, adicional a la fase intensiva una semana antes del comienzo del ciclo escolar – para que los maestros puedan colaborar y planear, dar seguimiento a sus alumnos y a las actividades y proyectos escolares, y desarrollar sus capacidades técnico pedagógicas (SEP, 2013).

La propuesta de la SEP es recuperar y fortalecer esta instancia como un espacio “formal” de aprendizaje profesional docente colectivo orientado a la “mejora escolar” y al aprendizaje de los estudiantes (SEP, 2013). Formalmente, se estipulan cuatro

propósitos para el CTE: 1) revisar el progreso de los alumnos; 2) tomar decisiones para mejorar el aprendizaje; 3) establecer acciones, compromisos y responsabilidades; y 4) fomentar el desarrollo profesional docente. Adicionalmente, la SEP ha especificado que los CTE deben ser una herramienta para la rendición de cuentas a la comunidad escolar (SEP, 2017e). Una revisión de las guías para las sesiones del CTE demuestran la gran variedad de temas y actividades que se deben trabajar en estos espacios (ver Cuadro 5.2.2).

En el CTE también se busca promover el diálogo entre escuelas. Para este fin, en el ciclo escolar 2016-2017, la cuarta y la sexta sesión del CTE se dedicaron a “la modalidad aprendizaje entre escuelas”, una oportunidad para “conocer, intercambiar y trabajar de manera colaborativa con el colectivo docente de uno o más planteles de su zona escolar” para “fortalecer la reflexión, el análisis y la toma de decisiones encaminadas a superar problemáticas educativas comunes” (SEP, 2017j; 5). La SEP reporta “muy alta satisfacción” (SEP, 2017f) con esta experiencia de intercambio escolar, la cual se repite actualmente en el ciclo escolar 2017-2018 (SEP, 2017b).

Cuadro 5.2.2 Trabajo esperado del Consejo Técnico Escolar, Ciclo Escolar 2016-2017

- Desarrollar la Estrategia Global de Mejora Escolar y Ruta de Mejora Escolar.
- Evaluar el nuevo modelo educativo y su propuesta curricular.
- Trabajar en la toma de decisiones colectiva.
- Analizar los resultados de las evaluaciones de aprendizaje bimestrales.
- Conocer y utilizar el Sistema de Alerta Temprana.
- Familiarizarse con la plataforma @prende 2.0.
- Participar en análisis y reflexión de sus estrategias pedagógicas y resultados de aprendizaje.
- Identificar buenas prácticas y elaborar una propuesta de aprendizaje entre escuelas.
- Dar seguimiento a acuerdos y evaluar avances.
- Intercambiar ideas, propuestas, prácticas pedagógicas y recursos.
- Desarrollar una propuesta de calendario escolar.

Fuente: Elaboración propia con base en una revisión de las guías para el Consejo Técnico Escolar, SEP, 2016-2017.

Asimismo, se plantea el CTE como el espacio para la evaluación interna, aunque de acuerdo a las guías para las sesiones, la evaluación se enfoca más en entender el aprendizaje de los estudiantes que en reflexionar sobre la misma práctica docente, crítica que se ha confirmado por observadores de las reuniones (SEP, 2016c).

Existe poca información pública sobre la implementación de los CTE en las escuelas para poder entender cómo han funcionado en la práctica y su alcance como espacio específicamente de formación colectiva. Un primer informe de seguimiento realizado por la SEP durante el ciclo escolar 2013-2014 encontró que menos de la mitad de los Consejos registraron una participación activa de los maestros – fundamental para el aprendizaje profesional – y que casi uno de cada cinco directores *inhibió* la participación de los docentes (SEP, 2014b). Dos años después, en 2016, la SEP reportó un avance, pero todavía 28% de los directores reportaron que la mayoría de los docentes NO participó en la toma de decisiones en el CTE y la implementación de las acciones acordadas (SEP, 2016c). En este sentido, un déficit de liderazgo pedagógico y claridad en la conducción de las sesiones por parte de algunos directores, sigue representando un área de oportunidad importante (ver Capítulo 5.1 para más sobre el liderazgo escolar).

El fin último de los CTE, en cuanto a espacio de formación, es que las y los maestros mejoren sus prácticas y así logren propiciar mayores aprendizajes en sus estudiantes. No obstante, según datos de 2015, a pesar de que 99% de los docentes encuestados identificó al CTE como un mecanismo que les ayuda a aprender y mejorar su labor docente, menos de tres de cada cuatro maestros (73%) reportaron que dialogaron en los Consejos acerca de las “formas de enseñanza” o el aprendizaje de los alumnos (70%); y más preocupante aún, a mitad del ciclo escolar, solamente 33% de los CTE había concretado acciones específicas para atender a niñas, niños y jóvenes identificados en riesgo educativo (SEP, 2015b). El mismo fenómeno se presentó el siguiente año: 95% de los docentes reconoció el CTE como un espacio para su desarrollo profesional, mientras que observadores caracterizaron al trabajo de aprendizaje colectivo como esfuerzos

“aislados”, “dispersos” o “sin propósito” en uno de cada tres Consejos observados (SEP, 2016c).

Estas contradicciones parecen reflejar una falta de (auto) crítica por parte de los maestros respecto a su participación y aprovechamiento de los CTE para el aprendizaje propio. En este sentido, en una presentación a supervisores en junio de 2017 (SEP, 2017f), la SEP reconoció que aun cuando los Consejos Técnicos se han consolidado como un espacio consistente de diálogo caracterizado por “la apertura, disposición y compañerismo”, todavía existe “escasa reflexión autocrítica” y una tendencia de priorizar “dificultades y causas externas” más que analizar la práctica propia. El mismo desafío se identificó en tres de los cinco estados encuestados para este estudio.

De manera similar, en un diagnóstico presentado en diciembre de 2017, el INEE identificó debilidades entre los colectivos docentes para poder elaborar estrategias evaluativas, recabar información pertinente, y analizarla y utilizarla para mejorar su práctica y los aprendizajes de sus estudiantes (INEE, 2017a). El reporte concluye que existe todavía en las escuelas una “cultura de registro” pero no de reflexión ni del uso de la información. En el año 2018, el INEE pretende promover la autoevaluación entre los docentes, con la realización de un proyecto piloto en 50 escuelas ubicadas en cinco estados (INEE, 2017a); no se identifica cómo o si este proyecto se vinculará específicamente con los Consejos Técnicos.

El CTE es un primer paso importante para establecer un espacio y una cultura de aprendizaje colaborativo en las escuelas, pero todavía es insuficiente para lograr su propósito. Hace falta trabajo con los directores y docentes para cambiar actitudes y fortalecer las capacidades necesarias para que este espacio se aproveche al máximo; el SATE será el mecanismo clave para lograr esto, lo cual, adicional a resolver los problemas con este servicio ya mencionados, implica formación adecuada de los supervisores y asesores técnico pedagógicos (ATP) en estos temas (ver Capítulo 7.2).

Asimismo, las sesiones del CTE representan menos de 5% del tiempo de un maestro en la escuela. La evidencia internacional deja claro que el aprendiza-

je profesional colaborativo requiere una inversión sustancial de tiempo (UNESCO, 2017); el proceso de aprender juntos tiene que formar parte del día a día de los maestros, claramente comunicado desde las expectativas, apoyado por la política pública y tejido dentro de la cultura docente (Jensen et al., 2016). En pocas palabras, no es algo que pasa un viernes al mes. Fomentar el aprendizaje profesional docente desde la escuela exige aprovechar espacios existentes adicionales a los CTE, como los ofrecidos como parte, por ejemplo, del Programa Escuela de Tiempo Completo (Tapia Uribe y Medrano C., 2016; ver Capítulo 5.4 para más sobre el PETC), así como abrir nuevas oportunidades a través de modelos de docencia compartida, tutoría y mentoría, observación de pares, círculos de estudio o indagación docente (UNESCO, 2017).

Acompañamiento docente. Según la ley, cada maestra y maestro de nuevo ingreso debe contar con el acompañamiento de un tutor – un maestro experimentado y destacado, que labore en su mismo nivel (y asignatura en el caso de la educación secundaria) – a lo largo de sus primeros dos años en servicio (Art. 22, LGSPD). Este mismo apoyo se debe ofrecer a las y los docentes con resultados insuficientes en la evaluación del desempeño docente (Artículo 53, LGSPD; ver Capítulo 7.3 para más sobre la evaluación docente). Sin embargo, según los últimos datos publicados, para el ciclo escolar 2015-2016, sólo 36% de los maestros noveles contaba con este acompañamiento (INEE, 2017b; ver Capítulo 5.3 para una discusión más profunda sobre la tutoría docente).

En conclusión, el desarrollo efectivo de los apoyos y espacios para el APD *in situ* han tardado y seguimos lejos de ver concretados los posibles beneficios de estas nuevas modalidades de formación docente colaborativa en las escuelas. Si bien es cierto que estamos viviendo un proceso de transformación, en la cual existe todavía un “desfase” entre capacidades y demandas aunado a la resistencia al cambio por parte de algunos docentes (INEE, 2017a), también es cierto que no se han acompañado las reformas legales con una “planeación oportuna... a fin de conformar un cuerpo profesional de apoyo”, ni a los docentes ni a las escuelas (Cordero, 2017). Es un gran deber a las y los maestros para garantizar su derecho a aprender juntos.

LÍNEA 2: APRENDIZAJE PROFESIONAL DOCENTE INDIVIDUAL

Perfiles, parámetros e indicadores (PPI). Una tarea crítica derivada de las reformas legales fue la construcción del “perfil docente”, un planteamiento de las “características, cualidades y aptitudes deseables en el personal docente” (CNSPD, 2014: 12) que la sociedad espera de sus maestros. Este perfil debe ser la base para todos los procesos vinculados con la trayectoria profesional de cada maestro – desde la formación inicial (ver Capítulo 4.2), la selección y promoción (ver Capítulo 4.3), la evaluación del desempeño (ver Capítulo 7.3) y la formación continua.

El 3 de marzo de 2014, la SEP, por medio de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), publicó el perfil deseado para los maestros, el cual consiste en cinco dimensiones (CNSPD, 2014):

1. Un docente que conoce a sus alumnos, sabe cómo aprenden y lo que deben aprender.
2. Un docente que organiza y evalúa el trabajo educativo y realiza una intervención didáctica pertinente.
3. Un docente que se reconoce como profesional que mejora continuamente para apoyar a los alumnos en su aprendizaje.
4. Un docente que asume las responsabilidades legales y éticas inherentes a la profesión para el bienestar de los alumnos.
5. Un docente que participa en el funcionamiento eficaz de la escuela y fomenta su vínculo con la comunidad para asegurar que todos los alumnos concluyan con éxito su escolaridad.

De estas cinco dimensiones generales, se derivan los “parámetros” que detallan “aspectos del saber y del quehacer docente” (ver Cuadro 5.2.3). Los indicadores, a su vez, señalan las formas en que estos aspectos se concretan en la práctica y forman la base para la medición, por ejemplo en las evaluaciones de ingreso o del desempeño.

Las expectativas delineadas en los perfiles y parámetros – las cuales no han cambiado de manera significativa a lo largo de los últimos cuatro años – aplican a todas las y los docentes en educación

Cuadro 5.2.3 ¿Qué se espera de las y los maestros en México?

| Conocimientos “Saber” | Habilidades “Poder” | Actitudes “Querer” |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • De sus alumnos y de cómo aprende cada un@. • De la pedagogía y el proceso de aprendizaje. • De los propósitos educativos, enfoques didácticos y contenidos del programa de estudios. • De la gestión escolar. • Del contexto sociocultural, lingüística y familiar de su escuela. | <ul style="list-style-type: none"> • Diseñar, organizar y desarrollar situaciones de aprendizaje diversificadas. • Crear ambientes que favorezcan el aprendizaje incluyente. • Reflexionar sobre su práctica profesional. • Evaluarse y evaluar a procesos educativos. • Participar en el funcionamiento eficaz de la escuela. • Comunicarse eficazmente con diversos actores de la comunidad escolar. • Vincularse con la comunidad. | <ul style="list-style-type: none"> • Dedicarse al aprendizaje profesional continuo. • Reconocer sus responsabilidades cívicas y éticas de acuerdo a los fundamentos legales, los principios filosóficos y las finalidades de la educación pública. • Comprometerse con la inclusión. • Respetar la individualidad de cada persona y valorar la equidad y la empatía. • Cuidar el bienestar de sus alumn@s. • Mantener altas expectativas para tod@s. |

Fuente: Elaboración propia con base en CNSPD, 2014.

pública en México; se hacen unos ajustes menores para referirse específicamente al nivel educativo (asignatura en el caso de secundaria) o al tipo de servicio (con enfoque en dar respuesta a las y los alumnos con discapacidad o capacidades sobresalientes en el caso de educación especial).

Según funcionarios estatales, haber acordado los perfiles y parámetros para todos los docentes del país representa uno de los cambios más importantes en cuanto a la formación docente; ahora, dicen, cuentan con una guía más clara para la toma de decisiones. Sin embargo, a nivel nacional, así como en las entidades, ha sido lento el desarrollo de programas efectivos para garantizar el derecho de los maestros a una formación de acuerdo al perfil y a los parámetros y como apoyo a lo largo de su trayectoria profesional.

Primer momento: el PRODEP y el impulso de la formación continua en los estados. En enero de 2014, nació el nuevo Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP), Tipo Básico, el cual buscaba “garantizar una oferta suficiente, relevante, pertinente, significativa, diversificada y con calidad que [atendiera] las necesidades derivadas de

la evaluación interna y externa... orientada al desarrollo profesional del personal que forma[ba] parte del Servicio Profesional Docente” (SEP, 2014a: 25). La vía principal para lograr este objetivo fue por medio de transferencias monetarias a los estados y las AEL tendrían la principal responsabilidad para la implementación de las oportunidades de aprendizaje.

En sus primeros años, el PRODEP planteaba fortalecer específicamente el liderazgo y las capacidades de gestión de los directores, ATP y supervisores, así como impulsar la creación del SATE y apoyar la formación de los tutores (DOF, 2014; SEP, 2014a). Este enfoque se tradujo en la práctica en una serie de diplomados y cursos principalmente dirigidos a supervisores. De acuerdo a la SEP, entre 2014 y 2017, 100% de los supervisores participaron en el diplomado “Una supervisión efectiva para la mejora del aprendizaje de nuestros alumnos”, dos de cada tres se formaron en el uso de la herramienta “Observación de clase” y casi la mitad en la de “Exploración de Habilidades de Lectura, Escritura y Cálculo Mental” (SEP 2017d; ver Cuadro 5.2.4). Adicionalmente, algunos estados impartieron cursos específicamente para los ATP, pero su alcance

no parece haber sido tan amplio como en el caso de los supervisores. En el caso de los tutores, a pesar de ser un objetivo explícito del PRODEP, existe muy poca información para conocer las oportunidades de formación que tuvieron en estos años (ver Capítulo 7.2).

Para 2017, los objetivos del PRODEP se generalizaron. El programa actualmente pretende “contribuir al logro de la idoneidad en la función” dentro del marco del SPD, desarrollar la evaluación interna en las escuelas y fortalecer las capacidades del personal docente en temas educativos “prioritarios y socialmente relevantes” (DOF, 2016; ver “Otra nueva estrategia nacional” más adelante).

Con la excepción de los datos de participación de supervisores, contamos con poca información pública sobre las acciones llevadas a cabo y el número de maestros participantes en ellas durante los pri-

meros tres años de implementación del PRODEP (ver Cuadro 5.2.4). No existe un registro público de participantes en las diferentes opciones de formación – ni a nivel federal, ni en las entidades – lo cual dificulta dar un seguimiento real a la participación de los docentes en la formación continua y, más importante aún, evaluar el impacto de ésta en su práctica docente. Desde algunos estados, se reporta que la formación continua entre 2014 y 2016 era “escasa y asistemática”, conclusión también expresada por los docentes que participaron en este estudio: “se ha anulado todo programa de formación continua; los docentes no tienen oportunidades de formación si no es lo que ellos pueden financiarse” (ver Cuadro 5.2.5 para más sobre la perspectiva docente).

Cabe destacar que la administración del programa ha sufrido cambios de adscripción en los últimos años. En diciembre de 2013, la responsabilidad para la formación continua a nivel federal se transfirió

Cuadro 5.2.4 Panorama de la participación de docentes en la formación continua, 2013 a 2017

| Ciclo escolar | Principales cifras reportadas |
|---------------|---|
| 2013-2014 | 3,449 supervisores participaron en el diplomado “Una Supervisión Efectiva”. 5,190 directores se certificaron en procesos de gestión escolar. |
| 2014-2015 | 44,000 “acciones” de formación por parte de las AEL. 5,111 supervisores participaron en el diplomado “Una Supervisión Efectiva”. |
| 2015-2016 | 167,782 “capacitaciones” ofertadas a docentes participantes en procesos de SPD y temas prioritarios. 3,735 supervisores participaron en el diplomado “Una Supervisión Efectiva”; 3,163 en la herramienta “Observación de clase”, y 1,029 en la de “Exploración de Habilidades de Lectura, Escritura y Cálculo Mental”. |
| 2016-2017 | 116,636 maestros participaron en cursos: 45,927 en procesos de evaluación como parte del SPD y 70,709 en formación disciplinaria, el nuevo modelo educativo y temas de relevancia social (enero a junio 2017). 3,586 supervisores participaron en el diplomado “Una Supervisión Efectiva”; 4,862 se formaron en la herramienta “Observación de clase”, y 2,608 en la de “Exploración de Habilidades de Lectura, Escritura y Cálculo Mental”. |

Fuente: Elaboración propia con base en SEP 2014a, 2015a, 2016a y 2017d.

a la CNSPD; un poco más de dos años después, en febrero de 2016, se regresó a la Dirección General de Formación Continua dentro de la Subsecretaría de Educación Básica. El movimiento y el traslape de funciones resultante produjeron una falta de claridad sobre la dirección del programa durante varios años (Cordero, 2017).

Segundo momento: el gran anuncio de un nuevo programa federal. El 7 de marzo de 2016, dos años y medio después de que entraron en vigor las nuevas leyes relacionadas con el derecho de los maestros a participar en actividades de formación continua de calidad, y con gran fanfarria, la SEP presentó su nueva propuesta de formación continua para los maestros, directivos y supervisores. El Programa de Formación Continua para Maestros de Educación Básica se trataba principalmente de cursos modulares en línea, construcción de círculos de estudio locales, así como el desarrollo y aplicación en el aula o la escuela de proyectos de mejora (SEP, 2016d).

Según lo anunciado, se desarrollarían 500 cursos (20 cursos en promedio para cada docente de acuerdo a su perfil) para atender a medio millón de docentes, con “un presupuesto que aumentó cerca de 800% respecto al año anterior” (SEP, 2016a). Con base en los perfiles y parámetros, así como los resultados de las evaluaciones del SPD, se ofrecería cursos en dos vertientes: a) conocimientos disciplinares; y b) competencias pedagógicas.

El 15 de abril de ese año, se abrió una plataforma única – formacioncontinua.sep.gob.mx – como espacio de registro y participación para todos los docentes del país. De esta manera, la formación en línea se convirtió en la modalidad casi exclusiva de promover el aprendizaje docente desde la federación, así como en muchos estados. Aunque el uso de la tecnología facilita llegar a más docentes y flexibilizar los programas de estudio, esta acción ha sido criticada tanto por los funcionarios estatales y docentes que participaron en este estudio como por los académicos (por ejemplo, Cordero, 2017). De un lado representa un reto importante para maestros y maestras que no están acostumbrados a aprender por medio de la tecnología, y por otro lado, se cuestionan los principios pedagógicos tras esta decisión. Asimismo, se señala el riesgo de

ampliar brechas, dado que no todos los docentes y comunidades escolares están en condiciones para acceder a esta herramienta tecnológica.

Unos meses después de la presentación pública, ya era claro que la implementación del programa no avanzaba de acuerdo a lo anunciado. Según una presentación a Mexicanos Primero de la misma SEP (2016b), para agosto de ese año, sólo habían “contratado los primeros cursos de regularización para los maestros en el grupo de insuficientes, como programa piloto que actualmente se encuentra en proceso de evaluación”; lejos de alcanzar los 500,000 maestros con 500 cursos, en total, apenas 14,279 docentes habían participado en 10 cursos.

No se ha publicado más información sobre la participación de los maestros en el Programa de Formación Continua 2016 en lo que restaba del año. De acuerdo a Graciela Cordero (2017), el 2016 fue el año “más caótico” en la historia de la formación docente; se centralizó la contratación de proveedores únicamente en línea, pero después no se transfirieron los recursos a los estados (el nuevo programa operaba bajo el mismo esquema PRODEP de transferencias a los estados). De hecho, aunque se autorizó un gasto total de 1.8 mil millones de pesos para el PRODEP en educación básica para 2016 (PEF, 2016), solamente se especificaron 500 millones de pesos en los Convenios de Coordinación con las entidades. Además, en los mismos convenios se estableció que el monto transferido a los estados sería destinado para el pago de “la Oferta Académica de Formación que se imparta al Personal Educativo por las Instancias Formadoras que para dichos efectos contrate la Secretaría de Educación Pública”; es decir, la SEP transferiría dinero a los estados para que pagaran a los proveedores seleccionados por la misma Secretaría.

Pero tal vez la irregularidad más preocupante durante el 2016 es el hecho de que se modificó el monto asignado a subsidios del PRODEP a sólo 7.4 millones de pesos, 0.4% del monto original aprobado (SHCP, 2016). Una parte de esta diferencia se puede explicar como un cambio de programa o una reasignación a otros rubros de formación docente, pero dada la falta de transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos aprobados

Cuadro 5.2.5 La voz de los maestros sobre sus experiencias de formación continua

¿Crees que la “Reforma Educativa” ha cambiado la experiencia de formación continua de l@s maestr@s?

| Sí, está mejor (32 respuestas) | Sí, está peor (17 respuestas) | No, no ha cambiado (25 respuestas) |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Se prioriza más. • Tiene un perfil más específico. • Ha cambiado el enfoque: <ul style="list-style-type: none"> - Pone en el centro a las niñas, niños y jóvenes. - Está más enfocada en lo que “en realidad se trabaja”. - “Nos cambió los esquemas tradicionales”. • Ha fomentado procesos distintos en los maestros: <ul style="list-style-type: none"> - Más reflexión de los docentes - sobre el papel que se desempeña, su compromiso con los fines de la educación, etc. - Se fomenta la iniciativa propia. • Hay más o mejor oferta: <ul style="list-style-type: none"> - Más variedad. - El diplomado para supervisores fue muy bueno. • Hay más o mejor seguimiento: <ul style="list-style-type: none"> - Hay mucho acompañamiento a los que accedieron a su puesto por concurso. - La formación de supervisores y ahora directores forma parte de la estrategia nacional. • Hay más participación: <ul style="list-style-type: none"> - Más maestros participan por los mecanismos de evaluación, concursos, “para lograr competir por espacios que antes daban por otros mecanismos”. - “Te obliga a actualizarte... en eso estoy de acuerdo”. | <ul style="list-style-type: none"> • Han desaparecido prácticas, programas, instituciones: <ul style="list-style-type: none"> - Los centros de maestros están olvidados o desaparecidos. - Desaparecer al programa de Carrera Magisterial “desmotivada” a los maestros. • Hay más simulación. • Hay menos oferta y/o se limita a ciertos actores: <ul style="list-style-type: none"> - Sólo se concentra en supervisores y directores. - Deja fuera a los que llegaron antes o no han participado en procesos de evaluación. • Las razones para formarse se han pervertido: <ul style="list-style-type: none"> - Maestros van por obligación, sin convicción. - Se ha convertido en preparación para aprobar exámenes en vez de mejorar habilidades docentes. • La nueva modalidad en línea no es la mejor: “nos cuesta trabajo realizar en solitario los cursos”. | <ul style="list-style-type: none"> • No: “falta mucho para llegar a eso...” • Porque... <ul style="list-style-type: none"> - No se ha concretado la tutoría. - Falta inversión. - No hay apoyo por parte de asesores. <div data-bbox="1050 1334 1353 1808" style="text-align: right; margin-top: 20px;"> </div> |

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de las respuestas de 80 docentes quienes respondieron el cuestionario “La Escuela que Queremos” en noviembre de 2017 (ver “nota metodológica”, Capítulo 2).

para el PRODEP en 2016, no hay evidencia de que el muy señalado aumento de 800% en la inversión en formación docente se haya materializado como un apoyo real para los maestros.

Tercer momento: otra nueva estrategia nacional. En marzo de 2017, se reconoció de nuevo la importancia de la “formación y desarrollo de los docentes” como uno de los cinco ejes del nuevo modelo educativo (ver Capítulo 5.5). Justo en ese momento, la plataforma nacional de formación continua se encontró cerrada, con el siguiente mensaje: “Estimado Profesor(a): Nos encontramos mejorando la oferta de cursos de formación. Por el momento se encuentra cerrado el proceso de registro, en breve se abrirá el siguiente periodo. Por favor esté pendiente. Atentamente, Dirección General de Formación Continua”.

Un mes después, con el fin de elaborar un “Padrón de Instancias Formadoras con Oferta de Cursos y Diplomados en Línea para Personal Educativo de Educación Básica”, el 12 de abril de 2017, la SEP publicó una convocatoria pública nacional (SEP, 2017i). Como resultado, en un ejercicio reconocido por funcionarios estatales y académicos, se validó con base en criterios públicos a 26 instituciones formadoras para impartir 120 cursos y 46 diplomados a las y los maestros a lo largo del país (SEP, 2017h).

Paralelamente, la SEP abrió una encuesta en línea dirigida a los maestros con el fin de detectar sus necesidades de formación. Entre abril y junio de 2017, 92,884 docentes (8.8% de la población de 1,047,536; SEP, 2017c) priorizaron una lista de siete opciones; el resultado arrojó que los principales ámbitos a fortalecer son el pedagógico (39.7%), el de gestión escolar (17.3%), y el de desarrollo personal y social (17.1%), mismos que – según la SEP – fueron incorporados como parte de la nueva Estrategia Nacional 2017 para la formación docente continua, dada a conocer en junio de 2017, aunque para esas fechas ya se habían seleccionado a la oferta para el año 2017 (SEP, 2017h).

Con el objetivo de “impulsar el desarrollo profesional educativo, mediante acciones de formación continua y actualización que favorezcan el desarrollo de sus capacidades con la finalidad de fortalecer el desempeño del docente en el aula y en la escuela para la

mejora del aprendizaje de los alumnos” (SEP, 2017g), la nueva estrategia plantea aprovechar la estructura financiera del PRODEP para impulsar el aprendizaje docente en tres líneas (ver Cuadro 5.2.6).

Hace falta publicar más información en los estados (por ejemplo, ¿en qué cursos o diplomados participaron cuáles maestros? ¿con qué resultados?) para entender el alcance real de la Estrategia 2017. De acuerdo a la SEP, así como a los responsables de formación continua en los estados, la nueva Estrategia Nacional representa un gran avance. De un lado, señalan que es el resultado de una colaboración real entre las autoridades educativas federal y estatales (SEP, 2017a). Como reportó un funcionario estatal, “en el 2017, la federación ha sido sensible a las necesidades y propuestas de las entidades, y eso ha derivado en que se logren objetivos locales”. Del otro lado, destacan la integración de un sistema nacional, con una oferta académica “de calidad y pertinente”. No obstante, a la fecha, no existe evidencia de que se haya desarrollado un plan para evaluar las experiencias de aprendizaje de los docentes con esta oferta – más allá de encuestas de satisfacción – para entender su impacto en las prácticas docentes y el aprendizaje de los alumnos. Esto a pesar de que desde abril de 2017 el INEE publicó los lineamientos para hacerlo (DOF, 2017).

Asimismo, desde la academia, se identifica una mejora notable en la gestión de la formación continua a partir de la nueva estrategia, resaltando en particular la convocatoria pública para la oferta (lo cual no se realizó en el programa de 2016) y que las entidades han recuperado su autoridad y recursos con reglas de operación que de nuevo descentralizan el uso de los mismos (Cordero, 2017). Los mismos estados reportan que con la nueva estrategia han podido responder a necesidades locales de manera más acertada.

LOS RETOS PENDIENTES DEL APRENDIZAJE PROFESIONAL DOCENTE.

La formación docente continua debió haber sido uno de los primeros pasos en la transformación educativa, pero a pesar de cambios importantes en el marco legal que la convirtió en un derecho

Cuadro 5.2.6 La formación docente en la Estrategia Nacional 2017

| Línea | Población objetivo | Oportunidades de formación | Responsables | Docentes inscritos 2017 |
|--|---|--|-----------------------------------|---|
| 1) Formación para la evaluación del desempeño y para fortalecer los conocimientos pedagógicos, disciplinarios y de desarrollo personal y social. | Docentes convocados a la evaluación del desempeño. | “Proyectar la enseñanza”, un curso en línea; 4 cursos y diplomados en el ámbito pedagógico, 6 de gestión escolar; 12 sobre conocimientos disciplinarios y pedagógicos y 3 sobre temas transversales. | SEP (Proyectar la enseñanza); AEL | 123,195 maestros de grupo en Proyectar la enseñanza; 17,871 directores en Proyecto de Gestión; y 3,368 supervisores en Proyecto de Asesoría y Acompañamiento, previo a su participación en la evaluación del desempeño 2017-2018. |
| 2) Atención a partir de las necesidades de formación derivadas de los procesos del SPD. | Docentes participantes en procesos de ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento del SPD. | 14 programas de acuerdo al proceso y función. | AEL | 85,694 |
| 3) Fortalecimiento y actualización en temas educativos prioritarios y socialmente relevantes. | Abierto a todos los docentes en servicio. | Cursos de actualización sobre el modelo educativo y en temas de relevancia social determinados por las AEL. | AEL | 266,712 |

Fuente: Elaboración propia con base en SEP, 2017g y 2017c.

(y obligación), por muchos años no recibió la atención que merecía. Ahora vemos un escenario más prometedor; de un lado, un reconocimiento de la importancia de impulsar el desarrollo profesional colectivo desde las escuelas, y del otro, una estrategia integral de formación continua, más vinculada a las necesidades reales de las y los maestros, con mayor articulación entre niveles del gobierno y sectores. Sin embargo, apenas se están consolidando estas dos vertientes del aprendizaje profesional, y su continuidad, así como su efectividad, están lejos de ser garantizadas.

Existen retos importantes por enfrentar: brindarle una inversión suficiente y consistente; formar a un

cuerpo adecuado de asesores y tutores para acompañar a los docentes y las escuelas; cambiar culturas y vencer resistencias; evaluar los esfuerzos ya implementados (en particular la eficacia del aprendizaje principalmente en línea); asegurar la equidad, desarrollando más oportunidades para maestros en escuelas y tipos de servicio marginados y ampliando la oferta para reflejar mejor la diversidad de contextos sociales, culturales y lingüísticos; fortalecer las capacidades institucionales en los estados; fortalecer las capacidades reflexivas, colaborativas y de investigación de los docentes; abrir más espacios para y promover otros modelos de aprendizaje entre pares; e involucrar a las y los maestros en la identificación de necesidades y oportunidades de formación.

5.2.4 CÓMO SÍ: ¿QUÉ PROPONEMOS PARA PROGRESAR?

Para fomentar el aprendizaje profesional docente en los próximos años, y corregir los factores identificados como obstáculos para el desarrollo efectivo

de una estrategia de formación, se deben llevar a cabo como mínimo las acciones presentadas en el Cuadro 5.2.7.

Cuadro 5.2.7 Agenda para un aprendizaje profesional docente continuo y efectivo, 2018-2020

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|--------------------------------------|--------------|---|
| Fomentar el aprendizaje profesional colectivo desde las escuelas | | | |
| Asegurar el funcionamiento efectivo y transparente del SATE. | ver Capítulo 7.2 | | |
| Desarrollar las capacidades del personal del SATE, del programa de tutoría y de formación docente continua dentro de las AEL para que puedan propiciar efectivamente los procesos de aprendizaje colectivo en las escuelas. | Inmediatamente | SEP y AEL | Directores y personal de formación docente continua en los estados; supervisores, ATP y tutores; instancias formadoras. |
| Fortalecer el CTE como espacio para el APD, comunicando explícitamente las expectativas en cuanto al aprendizaje docente y buscando ampliar los momentos para el trabajo colectivo para que no se limite a un día al mes. | A partir del ciclo escolar 2018-2019 | SEP y AEL | Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa de la SEP; Secretaría Técnica "La Escuela al Centro"; responsables estatales del CTE y de LEC; supervisores y ATP; directores y maestros. |
| Incluir el aprendizaje profesional del colectivo docente en la Ruta de Mejora Escolar (ver Capítulo 5.3) para que también forme parte de la planeación escolar. | A partir del ciclo escolar 2018-2019 | SEP y AEL | Dirección General de Formación Continua y Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa de la SEP; Secretaría Técnica "La Escuela al Centro"; responsables estatales de la formación continua, del CTE y de LEC; supervisores y ATP; directores y maestros. |
| Multiplicar las oportunidades de aprendizaje entre pares dentro de la escuela para incluir la docencia compartida, la tutoría y la observación mutua. | A partir del ciclo escolar 2018-2019 | SEP y AEL | Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa de la SEP; Secretaría Técnica "La Escuela al Centro"; responsables estatales del CTE y de LEC; supervisores y ATP; directores y maestros. |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|---|-----------------|--|
| Desarrollar e implementar una estrategia para fortalecer las capacidades de los directores escolares para facilitar los procesos de aprendizaje colectivo y fomentar entre el colectivo docente las capacidades necesarias para poder aprender juntos. | Inmediatamente y a partir del ciclo escolar 2018-2019 | SEP y AEL | Dirección General de Formación Continua y Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa de la SEP; Secretaría Técnica "La Escuela al Centro"; responsables estatales de la formación continua, del CTE y de LEC; supervisores y ATP; directores; instancias formadoras. |
| Desarrollar e implementar una estrategia para fortalecer en las y los maestros las capacidades necesarias para el aprendizaje profesional colectivo – la reflexión, la autoevaluación y autocrítica, la indagación y el uso de la información para mejorar la práctica. | Inmediatamente y a partir del ciclo escolar 2018-2019 | SEP y AEL | Dirección General de Formación Continua de la SEP; responsables estatales de formación continua; supervisores y ATP; directores y maestros; instancias formadoras. |
| Asegurar que todas las y los maestros de nuevo ingreso, así como con resultado insuficiente en la evaluación de desempeño docente cuenten con el apoyo adecuado de un tutor. | Ver Capítulo 7.2 | | |
| Desarrollar e implementar un plan para evaluar el APD colectivo desde las escuelas en cuanto a las experiencias de las y los maestros y el impacto tanto en sus prácticas como en el aprendizaje de sus alumnos. | Inmediatamente y a partir del ciclo escolar 2018-2019 | INEE, SEP y AEL | Dirección General de Lineamientos para las Evaluaciones del INEE; Dirección General de Formación Continua y Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa de la SEP; Secretaría Técnica "La Escuela al Centro"; responsables estatales de la formación continua, del CTE y de LEC; supervisores y ATP; directores, maestros y alumnos. |
| Promover el desarrollo y piloteo de proyectos basados en la indagación docente como modelo para el aprendizaje profesional docente en las escuelas. | Inmediatamente | SEP y AEL | Dirección General de Formación Continua de la SEP; responsables estatales de formación continua; supervisores y ATP; directores y maestros; instancias formadoras; académicos y OSC. |
| Formación docente continua individual | | | |
| Publicar el gasto en la formación docente para asegurar que se utilice para el aprendizaje de los docentes. | Inmediatamente | SEP y AEL | Dirección de Formación y Desarrollo Profesional de la CNSPD; Dirección General de Formación Continua de la SEP; responsables estatales de la formación continua. |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|--|---|---------------------------------|---|
| Realizar un costeo de la formación continua de maestros de educación básica para asegurar suficiencia presupuestaria. | Inmediatamente y para informar el PPEF 2019 | SEP y AEL | Dirección General de Formación y Desarrollo Profesional de la CNSPD; Dirección General de Formación Continua de la SEP; responsables estatales de la formación continua. |
| Presupuestar lo suficiente para apoyar la formación continua de todos los docentes. | A partir del PPEF 2019 | SEP, SHCP y Cámara de Diputados | Oficialía Mayor y Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros de la SEP; Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de la SHCP; Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. |
| Abrir (revivir) un sistema nacional de registro con datos públicos sobre la oferta y la participación de los docentes en la formación continua a nivel federal y estatal. | Inmediatamente | SEP y AEL | Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Dirección General del Sistema de Información y Gestión Educativa y Dirección General de Formación Continua de la SEP; responsables estatales de formación continua y de información; supervisores y ATP; directores y maestros; instancias formadoras. |
| Desarrollar e implementar una estrategia de evaluación de la oferta de formación docente continua de acuerdo a los criterios de calidad y lineamientos para la evaluación de la formación docente continua emitidos por el INEE. | Inmediatamente | SEP y AEL | Dirección General de Formación Continua de la SEP; responsables estatales de formación continua; supervisores y ATP; directores y maestros; instancias formadoras; académicos y OSC. |
| Ampliar los espacios y oportunidades para la articulación entre las autoridades federal y estatales responsables de la formación continua. | Inmediatamente | SEP y AEL | Dirección General de Formación Continua de la SEP; responsables estatales de formación continua; supervisores y ATP. |
| Desarrollar y fortalecer los mecanismos para la participación de los supervisores, ATP, directores y maestros en la definición y la evaluación de las oportunidades de formación continua. | Inmediatamente | SEP y AEL | Dirección General de Formación Continua de la SEP; responsables estatales de formación continua; supervisores y ATP; directores y maestros; instancias formadoras. |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|----------------|-----------------|---|
| Asegurar la participación de todos los docentes y figuras educativas en la formación continua, no solamente los que están en procesos de evaluación. | Inmediatamente | SEP y AEL | Dirección General de Formación Continua de la SEP; responsables estatales de formación continua; supervisores y ATP; directores y maestros; instancias formadoras. |
| Evaluar la modalidad de aprendizaje en línea de acuerdo a su impacto en el aprendizaje y prácticas docentes y en el aprendizaje de los alumnos, con un criterio explícito de equidad. | Inmediatamente | SEP, AEL e INEE | Dirección General de Lineamientos para las Evaluaciones y Dirección General de Evaluación de la Oferta Educativa del INEE; Dirección General de Formación Continua de la SEP; responsables estatales de la formación continua; supervisores y ATP; directores, maestros y alumnos; instancias formadoras; académicos y OSC. |
| Desarrollar e implementar una estrategia de formación continua focalizada para los docentes en contextos y escuelas marginados. | Inmediatamente | SEP y AEL | Dirección General de Formación Continua y de Educación Indígena de la SEP; responsables estatales de la formación continua y de la inclusión y equidad; supervisores y ATP; directores y maestros; instancias formadoras; académicos y OSC. |

REFERENCIAS

Bridwell-Mitchell, Ebony N. (2015). "Theorizing Teacher Agency and Reform: How Institutionalized Instructional Practices Change and Persist", *Sociology of Education*, 88(2), pp. 140-159.

CNSPD (2017). *Lineamientos generales para la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela en la Educación Básica*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en:

http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/general/docs/2017/LINEAMIENTOS_SATE.pdf

[consulta: julio 2017].

CNSPD (2014). *Perfil, Parámetros e Indicadores para Docentes y Técnicos Docentes*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en:

http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/parametros_indicadores/Completo.pdf

[consulta: agosto 2016].

Cordero, Graciela (2017). "Desafíos de la formación de docentes", presentación en el Seminario INEE, *La Reforma Educativa: Avances y desafíos*, Sesión 7: *Desafíos de la formación de docentes*, 1 de noviembre de 2017, disponible en:

<http://www.inee.edu.mx/index.php/reforma-educativa-2017/sesion-2-desafios-de-la-formacion-de-docentes>

[consulta: noviembre 2017].

Cordero, Graciela (2015). "La formación continua y la evaluación del desempeño docente en el marco de la Reforma Educativa mexicana", *Revista de Educación y Desarrollo*, 32(ene-mar), pp. 5-10.

Cordero, Graciela y Luna, Edna (2014). "El Servicio Profesional Docente en la perspectiva de los sistemas nacionales de formación de profesores y de evaluación. El caso de México", *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 7(2), pp. 75-84.

CPEUM (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> [consulta: diciembre 2017].

DOF (2017). *Lineamientos para la evaluación del diseño, operación y resultados de la oferta de formación continua, actualización y desarrollo profesional de quienes participan en el Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior. LINEE 12-2017*, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5480775&fecha=26/04/2017 [consulta: mayo 2017].

DOF (2016). *ACUERDO número 2112/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el Ejercicio Fiscal 2017*, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467924&fecha=28/12/2016 [consulta: diciembre 2017].

DOF (2014). *ACUERDO número 2312/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2015*, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377496&fecha=27/12/2014 [consulta: diciembre 2017].

Heineke, Amy J., Ryan, Ann Marie y Tocci, Charles (2015). "Teaching, Learning, and Leading: Preparing Teachers as Educational Policy Actors", *Journal of Teacher Education*, 66(4), pp. 382-394.

INEE (2017a). "Autoevaluación en escuelas: Fortalecimiento de capacidades para generar y utilizar información en procesos de mejora", presentación en la *Reunión Nacional de Formación Continua*, 8 de diciembre de 2017, disponible en: [http://dgfc.basica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/galerias/87/201712/87-3-201712-FILE-YM8670\]EgF-AutoevaluacnenesuelasFCvI.010s ep17.pdf](http://dgfc.basica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/galerias/87/201712/87-3-201712-FILE-YM8670]EgF-AutoevaluacnenesuelasFCvI.010s ep17.pdf) [consulta: enero 2018].

INEE (2017b). *La educación obligatoria en México. Informe 2017*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 255 p., disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/PII/242/PII242.pdf> [consulta: julio 2017].

Jensen, Ben. et al. (2016). *Beyond PD: Teacher Professional Learning in High-Performing Systems*, Washington, DC, National Center on Education and the Economy, 57 p.

LGSPD (2013). *Ley General del Servicio Profesional Docente*, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013 [consulta: noviembre 2017].

LINEE (2013). *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013 [consulta: noviembre 2017].

Mexicanos Primero (2016). *Prof. Recomendaciones sobre formación inicial y continua de los maestros en México*, México, Mexicanos Primero, 64 p.

OCDE (2014). *TALIS 2013 results: An International Perspective on Teaching and Learning*, Paris, OCDE Publishing, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en> [consulta: diciembre 2017].

PEF (2016). *Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2016*, disponible en: <http://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF> [consulta: julio 2017].

SEP (2017a). *Comunicado 411. Este año fue clave para la formación continua de maestros y directivos de educación básica*, 27 de diciembre de 2017, disponible en:

<https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-411-este-ano-fue-clave-para-la-formacion-continua-de-maestros-y-directivos-de-educacion-basica> [consulta: enero 2018].

SEP (2017b). *Consejo Técnico Escolar. Aprendizaje entre escuelas. Tercera Sesión Fase Ordinaria, Ciclo Escolar 2017-2018, Educación Primaria*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201711/201711-RSC-Fq8jOhsVLp-PRIMARIA3aSesionCTE2017-18GUIA.pdf> [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017c). "La formación continua del personal docente en el marco del Modelo Educativo", presentación en el *Seminario INEE, La Reforma Educativa: Avances y desafíos, Sesión 7: Desafíos de la formación de docentes*, 1 de noviembre de 2017, disponible en

<http://www.inee.edu.mx/index.php/reforma-educativa-2017/sesion-2-desafios-de-la-formacion-de-docentes>

[consulta: noviembre 2017].

SEP (2017d). *5to Informe de Labores: 2016-2017*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en:

http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/5to_informe_de_labores.pdf [consulta: enero 2018].

SEP (2017e). *Lineamientos para la organización y el funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares de Educación Básica*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en:

http://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/cte/lineamientosCTE2017.pdf

[consulta: noviembre 2017].

SEP (2017f). *La Escuela al Centro: Gestión y Acompañamiento*, presentación a la reunión con supervisores, Querétaro, 27 de junio de 2017, disponible en:

http://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/eventoQro2017/LEC_Qro.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017g). *Sistema Nacional de Formación Continua, Actualización de conocimientos, Capacitación y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica. Estrategia Nacional 2017*, México, Secretaría de Educación Pública, 77p., disponible en:

http://basica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201703/201703-3-RSC-6nLcrNHjml-sistema_nacional_formacion_continua_2017.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017h). *Padrón de Instancias Formadoras con Oferta de Cursos y Diplomados en Línea para Personal Educativo de Educación Básica*, disponible en:

<http://basica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201708/201708-RSC-VQjzoRGeWT-DIRECTORIOOFERTACOMPLEMENTARIA002.pdf> [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017i). *Convocatoria para Integrar Padrón de Instancias Formadoras con Oferta de Cursos y Diplomados en Línea para Personal Educativo de Educación Básica*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en:

http://basica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201704/201704-3-RSC-CVX1t0qTjs-convocatoria_12042017_n.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017j). *Consejos Técnicos Escolares. Cuarta Sesión Ordinaria, Ciclo escolar 2016-2017. Educación Primaria*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en:

<https://anexosprofelandia.files.wordpress.com/2017/01/4tacteprimaria2016-2017.pdf> [consulta: noviembre 2017].

SEP (2016a). *4to Informe de Labores: 2015-2016*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en:
http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/4to_informe_de_labores.pdf
 [consulta: enero 2018].

SEP (2016b). "Avances en el Programa de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica", *presentación a Mexicanos Primero por la Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de la Subsecretaría de Educación Básica*, 10 de agosto de 2016.

SEP (2016c). "Anexo 3. Consejos Técnicos Escolares", disponible en:
http://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/cte/Nota_CTE.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2016d). *Aurelio Nuño Mayer presenta Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Básica*, disponible en:
<http://formacioncontinua.sep.gob.mx/portal/content/aurelio-nuno-mayer-presenta-estrategia-nacional-de-formacion-continua-de-profesores-de-0.html>
 [consulta: agosto 2016].

SEP (2015a). *3er Informe de Labores: 2014-2015*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en:
http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/3er_informe_de_labores.pdf
 [consulta: enero 2018].

SEP (2015b). *Seguimiento a los Consejos Técnicos Escolares. Informe General de la 1ª a la 3ª Sesión Ordinaria, Ciclo escolar 2014-2015*, disponible en:
http://www.setse.org.mx/ReformaEducativa/recursos_evaluacion/curso_evinterna/materiales/anexos/Bloque%203/Anexo%208.pdf
 [consulta: enero 2018].

SEP (2014a). *2do Informe de Labores: 2013-2014*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en:
http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/2do_informe_de_labores.pdf
 [consulta: enero 2018].

SEP (2014b). *Informe general de seguimiento a la estrategia de fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares. Ciclo escolar 2013-2014*, disponible en:
<http://www.seslp.gob.mx/consejostecnicosescolares/PRIMARIA/6-DOCUMENTOSDEAPOYO/InformeSeguimientoaCTE2013-2014.pdf>
 [consulta: agosto 2016].

SEP (2013). *El Consejo Técnico Escolar: una ocasión para la mejora de la escuela y el desarrollo profesional docente. Educación Básica*, México, Secretaría de Educación Pública, 24 p., disponible en:
<http://evaluaciondocente.sep.gob.mx/materiales/SEPELCONSEJOTECNICOESCOLARUNAOCASIONPARAELEDESARROLLOPROFESIONALENLAMEJORADELAESCUELA.pdf>
 [consulta: agosto 2016].

SEP (2008). *Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio*, México, Secretaría de Educación Pública, 80 p., disponible en:
http://wbgfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/LCR/Teachers/Mexico/AS_S6_MEXICO_ContinuousProfessionalDevelopmentSystem_07.pdf
 [consulta: diciembre 2017].

SHCP (2016). *Presentación de la Cuenta Pública 2016*, disponible en:
<http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2016>
 [consulta: julio 2017].

Tapia Uribe, F. Medardo y Medrano Camacho, Verónica (2016). *Modelos de formación continua de maestros en servicio de educación primaria: criterios e indicadores para su evaluación*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 144 p., disponible en:

<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P3/B/104/P3B104.pdf>

[consulta: diciembre 2017].

Timperley, Helen (2011). *Realizing the Power of Professional Learning*, Berkshire, England, Open University Press, 224 p.

UNESCO (2017). *Global Education Monitoring Report, Accountability in education: meeting our commitments*, Paris, UNESCO, 484 p., disponible en

<http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002593/259338e.pdf>

[consulta: noviembre 2017].

5.3 ACOMPAÑAMIENTO DOCENTE

Jennifer L. O'Donoghue

El aprendizaje profesional docente, como cualquier experiencia de aprendizaje, es un proceso social (Mexicanos Primero, 2016; Timperley, 2011). La evidencia sugiere que el aprendizaje docente *colectivo* (ver Capítulo 5.2) es la forma más efectiva de cambiar prácticas en el aula y mejorar los logros de aprendizaje de los estudiantes (Akiba y Liang, 2016). Como tal, la colaboración entre maestros debe formar el núcleo de cualquier estrategia de formación continua. Este “aprender de y con otro” se destaca en las experiencias de Singapur, Ontario o Finlandia, unos de los sistemas educativos más exitosos del mundo (Jensen et al., 2016).

El acompañamiento de pares cobra especial importancia durante los primeros años de servicio como maestro. Esta etapa, conocida como periodo de inducción o de inserción, es reconocida como una de las más complejas en la carrera docente: “un periodo de tensiones y aprendizajes intensivos en contextos generalmente desconocidos durante el cual los profesores principiantes deben adquirir conocimientos profesionales y mantener también un equilibrio personal” (INEE, 2017: 144).

La tutoría docente¹, o tutoría entre maestros, representa el principal mecanismo formal de acompañamiento durante esta etapa de inducción a nivel internacional. Como estrategia de aprendizaje profesional docente, la tutoría permite que maestros

experimentados apoyen el desarrollo profesional de otros al mismo tiempo que facilita la adaptación al centro educativo, la incorporación a la dinámica escolar y la inserción a la profesión docente (CNS-PD, 2015; INEE, 2017; OCDE, 2014).

En países alrededor del mundo, la tutoría docente ha arrojado impactos positivos significativos. De un lado, mejora el compromiso, la satisfacción laboral y la retención de los nuevos maestros (Ronfeldt y McQueen, 2017); tener un tutor formal en los primeros años en servicio reduce la probabilidad de que un maestro quiera irse de su escuela o de la profesión. Del otro lado, puede mejorar la eficacia docente (la creencia de que uno puede lograr los objetivos deseados; Richter, 2013), las prácticas pedagógicas y el logro de aprendizajes en las aulas (Hochberg et al., 2015; Ingersoll y Strong, 2011); en pocas palabras, las niñas, niños y jóvenes aprenden más y mejor con un maestro principiante acompañado.

Existe variación en los enfoques y estrategias a la tutoría que pueden potenciar o limitar sus resultados. La evidencia ya es contundente, por ejemplo, que la tutoría formal funciona mejor cuando: 1) el perfil del tutor coincide con el del tutorado en cuanto a nivel, grado y materia, así como conocimiento del contexto escolar; 2) la relación tutora se fundamenta en los contenidos didácticos y los métodos pedagógicos y tenga como fin último la mejora de la práctica docente y del aprendizaje de los estudiantes; y 3) la tutoría se lleve a cabo usando formas activas y constructivistas de aprendizaje, como podrían ser la planeación de clase o la evaluación del trabajo de los estudiantes (Hochberg et al., 2015; Polikoff et al., 2015; Richter, 2013). En este sentido, la observación en clase – y la retroalimentación sobre lo observado – debe ser una actividad central en la tutoría (INEE, 2017; Ingersoll y Strong, 2011; Polikoff et al., 2015).

La tutoría, en resumen, funciona mejor cuando es un proceso continuo y contextualizado *dentro* de la escuela (Polikoff et al., 2015). Además, la tutoría formal es sólo un aspecto del acompañamiento a los docentes noveles; como tal, debe vincularse

¹ La literatura y las políticas internacionales utilizan indistintamente los términos “mentoría” y “tutoría” docente. En este capítulo, optaremos por “tutoría” por ser el término empleado en la normatividad y la política pública mexicana.

con otros espacios y mecanismos de aprendizaje docente colectivo, como son la tutoría no formal (Hochberg et al., 2015), la indagación docente colaborativa o, en el contexto mexicano, el trabajo en el Consejo Técnico Escolar (ver Capítulo 5.2).

5.3.1 EXIGENCIA ALTA, APOYO NULO: LA INDUCCIÓN DOCENTE ANTES DEL 2013

En México, aun cuando se había reconocido la importancia de la formación docente continua desde por lo menos principios de los años noventa (ver Capítulo 5.2), no existía una política educativa nacional que se enfocara en la inducción de los nuevos docentes a la profesión previo a 2013. Esta ausencia de apoyo y acompañamiento, se exacerbó aún más dada la tendencia histórica de asignar a los nuevos maestros a las situaciones más complejas; los docentes principiantes solían ser asignados a grupos de alumnos con más “problemas”, por ejemplo, o encargados de coordinar más actividades extracurriculares (INEE, 2017).

Asimismo, como hemos documentado en otros espacios (Mexicanos Primero, 2016, 2017; ver también Capítulo 4.3), las y los maestros noveles con frecuencia fueron asignados a las escuelas menos deseadas, por ser uni o bi docentes, retiradas y aisladas, y/o ubicadas en contextos de pobreza o violencia. Muchas veces, fueron asignados a trabajar con niñas, niños y jóvenes hablantes de lenguas distintas a la suya o en niveles o tipos de servicio para los cuales no fueron formados. De hecho, fue significativamente más probable, en 2013, que un maestro con menos de cinco años en servicio se encontrara en una escuela rural o con alto porcentaje de estudiantes con “necesidades especiales” o provenientes de familias de bajos recursos (OCDE, 2014).

Al mismo tiempo, las y los maestros reportaron una escasez de acompañamiento durante la inserción a la profesión. Según directores escolares, casi nueve de cada diez primarias (86%) y siete de diez secundarias (72%) carecían de programas formales de inducción en el 2013. En ese mismo año, menos de uno de cada cinco maestros (17%) reportó contar con un mentor asignado (y en sólo la mitad de los casos, el mentor fue profesor de la misma

materia), y solamente 11% señaló que se había desempeñado como tutor para otros maestros. Las y los docentes con menos de tres años en servicio tenían poca oportunidad de observar a sus pares; sólo 17.5% reportó haber visto la clase de otro maestro (OCDE, 2014).

¿Por qué fue necesario cambiar el acompañamiento docente en México? En resumen, porque exigíamos mucho de los maestros principiantes, pero recibían nulo apoyo por parte de la administración escolar (INEE, 2017).

5.3.2 EL DERECHO A LA TUTORÍA EN LA NORMATIVA MEXICANA ACTUAL

El Artículo 3º constitucional, reformado en 2013, establece la obligación del Estado mexicano de asegurar la “idoneidad de los docentes” como uno de los cuatro elementos vinculados a la garantía del derecho a la educación de las niñas, niños y jóvenes (CPEUM, 2017). A este fin, la Ley General de Servicio Profesional Docente (LGSPD), emitida en 2013, reconoce, por primera vez en la normatividad mexicana, no sólo la importancia de acompañar a las y los maestros noveles durante sus primeros años en servicio, sino también su derecho a recibir este apoyo. El Artículo 22 de la LGSPD establece que “con el objeto de fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del Personal Docente de nuevo Ingreso, durante un periodo de dos años tendrá el acompañamiento de un tutor designado por la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado, según corresponda” a partir de que la ley entra en vigor. Adicionalmente, la Ley General De Educación (LGE, 2013) estipula que la responsabilidad de la coordinación y operación de un “sistema de asesoría y acompañamiento” a las escuelas es compartida entre las autoridades educativas federal y locales (Art. 14, Frac. XII Ter).

Cabe mencionar que la LGSPD también establece que la tutoría servirá como mecanismo para la “regularización” de los maestros con resultado insuficiente en la evaluación del desempeño docente (Art. 53; ver Capítulo 7.4 para más sobre la evaluación); este esquema de tutoría no será el tema de análisis de este capítulo.

5.3.3 DEL DICHO AL HECHO...: LA (FALTA DE) IMPLEMENTACIÓN DE LA TUTORÍA DOCENTE DESDE 2013

Como tema nuevo dentro del sistema educativo nacional (SEN), a partir de 2013 fue necesario diseñar, en un primer momento, y desde cero, el modelo de tutoría que se promovería en el país. A este fin, tanto el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como la Secretaría de Educación Pública (SEP), por medio de la Coordinación Nacional de Servicio Profesional Docente (CNSPD), han presentado una serie de documentos que delinear los rasgos principales de la estrategia, los cuales han sido modificados constantemente durante los últimos cuatro años (asumimos que como respuesta a la insuficiencia de tutores). Como consecuencia, el nuevo mandato legal ha tardado en concretarse en acciones ordenadas y generalizadas que aseguren que cada docente de nuevo ingreso cuente efectivamente con un acompañamiento formal en sus primeros años en servicio.

En mayo de 2014, el INEE publicó, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), los primeros lineamientos para la selección de tutores que acompañarían al personal docente de nuevo ingreso en la educación básica (así como en media superior) en el ciclo escolar 2014-2015 (DOF, 2014). Desde ese año, cada primavera se han presentado nuevos lineamientos (DOF, 2015, 2016, 2017), aplicables para el siguiente ciclo escolar, que abarcan no sólo la selección de los tutores, sino también, y con más especificidad en años anteriores, temas como las modalidades de la tutoría y la formación y el registro de los tutores.

Por su lado, la CNSPD ha publicado tres “Marcos generales para la organización y el funcionamiento de la Tutoría en Educación Básica” (y otros para Media Superior), en los cuales se describen el perfil y las funciones de los tutores, las modalidades y actividades de la tutoría, el proceso de selección, asignación y formación de tutores, así como los incentivos que les corresponden, los mecanismos de seguimiento y evaluación, y las responsabilidades de las autoridades y agentes involucrados (CNS-

PD, s.f.a, 2016, 2017); la versión más reciente del marco, correspondiente a los ciclos escolares 2017-2018 y 2018-2019, también establece las responsabilidades de las autoridades y los derechos tanto de los tutores como de los docentes tutorados (CNSPD, 2017).

A través de estos documentos regulatorios, se puede distinguir cómo el diseño del programa de tutoría ha evolucionado en los últimos cuatro años. A continuación analizamos esta evolución en seis aspectos claves para el diseño de la tutoría. Asimismo, buscamos entender el aterrizaje de esta estrategia en el campo y los resultados en cuanto a la participación y experiencia con la tutoría de las y los maestros noveles a quienes les debe apoyar.

Modalidad de la tutoría. Mientras que el objetivo de acompañar y orientar a las y los docentes noveles no se ha modificado desde 2014, la manera de lograrlo sí. El marco original definió la tutoría como una actividad local, dentro de la escuela: “En todos los casos, la Tutoría deberá realizarse en la escuela del Tutorado” (CNSPD, s.f.a: 20). Para 2016, se había identificado dos modalidades – presencial y en línea, las cuales aparecieron por primera vez en los lineamientos del INEE en marzo de 2017 (DOF, 2017). Unos pocos meses después, en mayo de 2017, la CNSPD publicó el marco vigente para el ciclo escolar actual, el cual contempla tres modalidades, con la adición de la “de concentración”.

Las modalidades varían en cuanto a la relación tutor-tutorado, la cantidad y la distribución del tiempo que se dedica a la tutoría, los contenidos trabajados y las actividades propuestas (ver Cuadro 5.3.1). La tutoría presencial es la opción más intensiva y más flexible, permitiendo que el tutor y el tutorado definan cómo trabajarán. Esta modalidad es la única que contempla la observación en clase, actividad más valorada por los tutorados (INEE, 2017). Las modalidades en línea y de concentración parecen más un curso de inducción con módulos predeterminados y materiales proporcionados a los tutores y los tutorados, con clases cada semana o cada mes, respectivamente, y un componente importante de trabajo individual por parte del tutorado.

Cuadro 5.3.1 Tres modalidades de tutoría a partir del ciclo escolar 2017-2018

| | Presencial (desde 2014) | En línea (desde 2016) | De concentración (desde 2017) |
|--------------------------------|--|--|--|
| Definición | Asistencia física del tutor y tutorado a reuniones de trabajo semanales y observación en aula. | Un grupo de 10 docentes del mismo nivel y tipo de servicio educativo que interactúan con el tutor a través de una plataforma virtual. | Un grupo de 8 a 12 docentes del mismo nivel y tipo de servicio educativo que se reúnen mensualmente con un tutor. |
| Relación Tutor-Tutorado | <ul style="list-style-type: none"> • Un tutor con un tutorado. • Laboran en la misma escuela o zona. • Trabajan en el mismo nivel educativo, tipo de servicio, tipo de organización escolar, asignatura, tecnología o taller. | <ul style="list-style-type: none"> • Un grupo de tutoría constituido por un tutor y 10 tutorados. • Trabajan en el mismo nivel educativo, tipo de servicio, tipo de organización escolar, asignatura, tecnología o taller. | <ul style="list-style-type: none"> • Un grupo de tutoría constituido por un tutor y 8 a 12 tutorados. • Trabajan en el mismo nivel educativo, tipo de servicio y tipo de organización escolar. • Laboran en escuelas multigrado o telesecundarias de la misma región. |
| Tiempo | Se reúnen presencialmente tres horas a la semana. | Interactúan semanalmente por medio de la plataforma. | Se reúnen presencialmente una vez al mes. |
| Contenidos | Los temas se definen conforme a las necesidades de los Tutorados. | 8 módulos, basados en los parámetros e indicadores del perfil docente, cada uno con una duración de cuatro semanas. | 4 módulos (no se especifica la base de los mismos), cada uno con una duración de ocho semanas. |
| Actividades | Reuniones Observaciones Comunicación directa Seguimiento | Trabajo individual Interacciones en línea Seguimiento | Trabajo individual Reuniones grupales Seguimiento |

Fuente: Elaboración propia con información de CNSPD, 2017.

Aunque no se ha publicado información sobre la distribución de la tutoría de acuerdo a estas tres modalidades, las experiencias de los estados encuestados para este estudio (ver “nota metodológica”, Capítulo 2) sugieren que existe gran diversidad en cómo se han implementado en las entidades. Solamente tres de los cinco estados reportan implementar tutoría presencial en el ciclo escolar 2017-2018, cuatro ofrecen tutoría en línea (dos ofrecen esta modalidad exclusivamente) y dos trabajan con

la modalidad de concentración. A pesar de que la diversificación de las modalidades de la tutoría les ha ayudado a cumplir con su responsabilidad de brindar acompañamiento a más docentes de nuevo ingreso, las Autoridades Educativas Locales (AEL) reconocen los beneficios de la modalidad presencial:

Debido a las condiciones geográficas... ha sido un poco complicado brindar el acompañamiento a la totalidad de los tutorados... [Con las] tres

modalidades se ha logrado incrementar el porcentaje de docentes de nuevo ingreso atendidos... La modalidad de atención que mejor funciona es la presencial... Existe un mayor acercamiento entre tutor y tutorados y además brinda la posibilidad de observar de manera situada el trabajo del docente de nuevo ingreso. (Responsable estatal de tutoría docente)

Será imprescindible dar seguimiento y evaluar a todas las modalidades de tutoría para asegurar que, con la puesta en marcha de estas nuevas versiones no presenciales, no se sacrifique la calidad del apoyo en el nombre de ampliar la cobertura.

Selección de tutores. En mayo de 2014, el INEE publicó los primeros lineamientos para la selección de tutores que acompañarían al personal docente de nuevo ingreso durante el ciclo escolar 2014-2015 (ver Cuadro 5.3.2). Dichos lineamientos establecieron que podrían participar como tutores

aquellos docentes y técnico docentes que tuviera licenciatura y por lo menos cinco años de experiencia como docente en el nivel educativo, tipo de servicio, modalidad, asignatura, tecnología o taller requerido (DOF, 2014). Adicionalmente, los tutores deberían tener habilidades tecnológicas básicas, haber cumplido con sus responsabilidades como docente y demostrar con evidencias que cumplieran con el perfil del tutor buscado; dicho perfil se acordaría cada año entre las AEL y la CNSPD.

Los lineamientos también estipulan el proceso para la selección de los tutores que se lleva a cabo en cinco momentos: 1) la publicación de convocatorias estatales; 2) la entrega de evidencia e integración de expedientes de los candidatos; 3) la constitución de comités colegiados de revisión; 4) la valoración de los candidatos y entrega de resultados; y 5) el registro de los tutores seleccionados. Llama la atención que los lineamientos no consideran como parte del proceso la asignación de los tutores.

Cuadro 5.3.2 Requisitos y proceso de selección de tutores, 2017

| | |
|-------------------------------------|---|
| Requisitos para la selección | Docentes y técnico docentes en servicio. (También directores, supervisores y ATP, para el caso de escuelas de organización incompleta). |
| | Mínimo 3 años en servicio. |
| | Experiencia en el nivel, tipo, modalidad, asignatura, taller o función requerida. |
| | Habilidades tecnológicas básicas. |
| | Resultado suficiente o mayor (en caso de haber participado) en la evaluación del desempeño docente. |
| | No ocupar cargo sindical o de elección popular. |
| Proceso de selección | Mostrar evidencias en la ficha técnica de acuerdo al perfil tutor: |
| | Convocatoria estatal. |
| | Comités colegiados de revisión, con participación de docentes, directivos, supervisores y ATP, así como representantes de las AEL, según la modalidad de tutoría. |
| | Integración y valoración de expedientes por el comité colegiado. |
| | Registro de tutores en el Sistema de Registro y Seguimiento de la Tutoría en Educación Básica (plataforma de la CNSPD). |

Fuente: Elaboración propia con información de DOF, 2017.

A lo largo de los últimos cuatro años, hemos visto pocos cambios en los lineamientos para la selección de tutores. Los más significativos abrieron la posibilidad de ser tutor también a directores, supervisores y asesores técnico pedagógicos (ATP), en particular para el caso de escuelas multigrado, y redujeron el número de años en servicio a tres (DOF, 2015). Asimismo, con la apertura de más modalidades de tutoría, el espacio colegiado encargado de la valoración y selección de los tutores ha sido también diversificado; se lleva a cabo a nivel zona para la tutoría presencial, coordinado por el supervisor, y a nivel estatal en el caso de la tutoría en línea o de concentración, encabezado por un representante de la AEL (CNSPD, 2017).

Desde sus principios, la estrategia de tutoría ha sufrido por una insuficiencia en el número de docentes interesados en desempeñarse como tutores, lo cual ha dificultado no sólo “empatar” a los tutores y tutorados (misma escuela o zona, mismo nivel y tipo de servicio, mismo grado o asignatura, etc.), especialmente en localidades de difícil acceso o escuelas multigrado (INEE, 2017), sino siquiera asegurar como mínimo que cada docente de nuevo ingreso cuente con este apoyo (ver datos de participación abajo).

Las AEL reportan que han tenido que desarrollar estrategias variadas para, de un lado, atraer a más docentes tutores – por ejemplo, invitando personalmente a los maestros con resultados buenos o destacados en la evaluación de desempeño docente (ver Capítulo 7.3) o implementando campañas mediáticas o focalizadas en zonas específicas – y, del otro lado, para multiplicar el número de actores que se desempeñan como tutores – principalmente, encargando la responsabilidad a directores, ATP y supervisores—. La diversificación de las modalidades de tutoría para incluir opciones grupales y a distancia también refleja la baja respuesta a las convocatorias para ser tutor. De nuevo, es crítico evaluar todos estos ajustes para ver cómo pueden impactar en la calidad de la tutoría recibida.

Incentivos para los tutores. La estrategia de tutoría plantea tres tipos de incentivos para los tutores: a) de “distinción”; b) de “desarrollo profesional y difusión de la experiencia”; y c) de “apoyo eco-

nómico” (CNSPD, 2017). Mientras el primero se refiere al nombramiento y carta de reconocimiento otorgados por las autoridades federal y estatal, el segundo se trata de invitaciones y oportunidades para participar en actividades de desarrollo profesional (conferencias, foros, cursos, talleres, intercambios, etc.) o para publicar escritos sobre su experiencia. Sin embargo, el incentivo económico es el que más atención ha ganado ya sea entre maestros, funcionarios estatales, medios de comunicación o estudios más académicos.

En los primeros años, fueron notorios los casos reportados de no pago del incentivo económico a los tutores (Canedo y Gutiérrez, 2016; INEE, 2017). Todavía en marzo de 2017, los maestros participantes señalaron que no habían recibido el pago por dos años de trabajo en los ciclos escolares 2014-2015 y 2015-2016 (ver por ejemplo, Piña Gaona, 2017). Aun cuando se ha aclarado, desde el marco, el tema del incentivo económico – de manera mensual los tutores que hayan cumplido con los requisitos y actividades de su modalidad de tutoría recibirán (de la autoridad federal o estatal según el sostenimiento de su plaza) lo equivalente a entre tres y nueve horas semanales, de acuerdo a la modalidad y número de tutorados (CNSPD, 2017) – persiste mucha desconfianza por parte de los maestros. Como lo expresó un director de primaria en Tabasco en noviembre de 2017, “no hay tutores suficientes y la razón es sencilla, la SEP no paga... y por si eso fuera poco, no se sabe cuánto les pagarán. Yo, personalmente, no invertiría mi tiempo sin saber cuánto me pagarán” (cuestionario a docentes, ver “nota metodológica” Capítulo 2).

La desconfianza de los maestros no necesariamente carece de fundamento; el mismo marco para la tutoría sigue estipulando que los incentivos económicos “se fijarán con base en la disponibilidad presupuestal” (CNSPD, 2017). La poca “disponibilidad” hasta el momento ha desincentivado la participación de muchos maestros, impidiendo la implementación efectiva del programa. Los maestros son los agentes de cambio más importantes para el acompañamiento docente efectivo – sin tutores no hay tutoría –, y un factor determinante para su compromiso para desempeñar este papel es precisamente la claridad y seguridad de la compensa-

ción que recibirán. Mientras no haya un presupuesto asegurado, es poco probable que se resolverá el problema de la insuficiencia de tutores.

Formación de tutores. Según los lineamientos, los docentes seleccionados como tutores recibirán la “inducción o capacitación necesaria” por parte de las AEL y la CNSPD (DOF, 2016). Con el fin de que los tutores conocieran qué es la tutoría, cuál es su importancia y cómo se lleva a cabo, la SEP desarrolló en el ciclo escolar 2014-2015, el taller, “Ser Tutor de un Docente o Técnico Docente de nuevo ingreso de Educación Básica”, el cual formaba parte de la oferta de formación continua en los estados (CNSPD, s.f.b). Según las autoridades, el taller serviría para “sensibilizar a los tutores” sobre su función y “detonar la reflexión y el diálogo” acerca de las necesidades de los docentes noveles. El taller de 20 horas fue diseñado para impartirse a nivel escuela, ya sea por externos a la escuela o por el mismo colectivo docente. El taller sigue implementándose; dos de los cinco estados entrevistados para este estudio lo mencionaron como una parte de su estrategia actual de formación.

Asimismo, en octubre de 2014, la SEP anunció – con gran fanfarria – el arranque de un diplomado en formación de tutores, un proyecto conjunto de la Universidad Pedagógica Nacional y la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), el cual atendería a 15,000 docentes, ATP y directores que asumirían funciones de tutoría en los ciclos escolares 2014-2015 y 2015-2016 (SEP, 2014). Alrededor de nueve meses después, el Coordinador Nacional del SPD anunciaría que ya se había integrado “un cuerpo de alrededor de 14 mil tutores” (SEP, 2015).

Desde allí, poca información se ha publicado sobre la formación de los tutores. De los cinco estados entrevistados para este estudio, tres hablaron de iniciativas locales, más allá del taller y diplomado diseñado desde el nivel federal. En un caso, han desarrollado su propio diplomado y ofrecen a los

tutores certificarse para “avaluar el desempeño, los conocimientos y evidencias del trabajo de los tutores”. En otros dos estados, han involucrado a los Centros de Maestros y al Servicio de Asistencia Técnica a las Escuelas (SATE; ver Capítulo 7.2) para apoyar a los tutores en su labor.

La formación ha sido identificada como una debilidad del actual modelo de tutoría. Un estudio cualitativo de 2016 sobre el primer año en la profesión docente, por ejemplo, encontró que muchos nuevos maestros “percibieron que su tutor no tenía claras las funciones que debía desempeñar con ellos, o que no contaba con las herramientas suficientes para apoyarlos” (Canedo y Gutiérrez, 2016: 67). Asimismo, en la Encuesta Nacional de Tutoría llevada a cabo por el INEE al término del ciclo escolar 2015-2016, la “mala formación” de los tutores fue una de las principales razones por las cuales los docentes de nuevo ingreso reportaron estar poco o nada satisfechos con el programa de tutoría (INEE, 2017).

Asignación de tutores. La asignación de tutores es un tema poco tratado en los documentos regulatorios. El marco vigente menciona solamente que se les asignará un tutor “durante los dos primeros años de servicio” a todos los docentes y técnicos docentes de nuevo ingreso con plaza definitiva (CNSPD, 2017). Llama mucho la atención que no se establecen fechas para las convocatorias ni para la asignación de tutores dentro del marco para la tutoría.

La mayoría de los docentes noveles entran el servicio en agosto, al principio del ciclo escolar; sin embargo, a tres meses de su ingreso, casi ningún estado reporta que se haya llevado a cabo la asignación.² Tres de los cinco estados encuestados para este estudio indicaron que los tiempos que manejaba el Gobierno federal dificultaron la asignación oportuna de tutores. En un estado, la autoridad local tomó la iniciativa de emparejar el proceso de asignación de tutores con el procedimiento de contratación y asignación de plazas, de manera

² En septiembre de 2017, por medio de solicitudes de información a todas las AEL y a la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México pedimos “el listado de docentes de nuevo ingreso en educación básica en el ciclo escolar 2017-2018 y especificar si cuenta o no con un tutor asignado”. La mayoría de las respuestas recibidas a noviembre de ese año reportaron que todavía no habían realizado el proceso de asignación.

que en el ciclo escolar 2017-2018, 95% de los maestros de nuevo ingreso contaron con tutor desde el primer día de su contratación. Esta práctica contrasta mucho con otro estado que reportó a finales de noviembre que sólo 1% de sus maestros noveles tenían asignado un tutor:

Las dificultades en la asignación de tutores es exacerbada por otro fenómeno común del sistema educativo mexicano: la alta rotación de docentes de una escuela a otra (ver Capítulo 4.3). Una directora de preescolar en Hidalgo que participó en este estudio, por ejemplo, describió el impacto de esta movilidad en su escuela:

“Como directivo, mi función es acompañar y guiar. Al tener docentes noveles con tutoría por otras docentes en el centro escolar, se considera que éstas debieran permanecer el ciclo escolar completo en la institución. Sin embargo, en nuestra escuela... se tuvieron cinco cambios de docentes en dos ciclos escolares consecutivos, sin concluir el proceso de tutoría de dos compañeras.”

Este caso no es aislado; el INEE reportó que 46% de los maestros que participaron en la Encuesta Nacional de Tutoría cambiaron de escuela en los dos años que abarcó el estudio (INEE, 2017).

Seguimiento y evaluación de la tutoría. Según los lineamientos del INEE, las AEL y la CNSPD deberían registrar a los tutores en el Sistema Nacional de Registro de Servicio Profesional Docente para “alimentar el Padrón de Tutores por estado, subsistema, nivel educativo, modalidad, supervisión y escuela” (DOF, 2017). A partir de 2016, se estipula una fecha para el registro de los tutores, en la primera semana de agosto (DOF, 2016, 2017).

El marco para los ciclos escolares 2016-2017 y 2017-2018 (CNSPD, 2016), publicado en mayo de 2016, planteó el desarrollo de un Padrón Estatal de Tutoría, una base de datos organizada de tutores y de docentes de nuevo ingreso. Esta base, según la CNSPD, formaría parte de un Sistema Nacional de Seguimiento a la Tutoría a Docentes y Técnicos Docentes de Nuevo Ingreso. El nuevo marco presentado en 2017 sigue haciendo referencia a ese sistema y enlista, entre las responsabilidades de las

AEL, la de “integrar un padrón estatal de Tutores validado y actualizado e incorporar la información en el Sistema de Registro y Seguimiento para la Tutoría en Educación Básica” (CNSPD, 2017).

Contar con este tipo de registro sería un paso importante para impulsar la implementación efectiva de la estrategia de tutoría. Sin embargo, hasta la fecha no existe evidencia de que se haya materializado. A mitad del ciclo escolar 2015-2016, por ejemplo, no contábamos con un sistema funcional de información: sólo 12 entidades reportaron haber desarrollado un registro de la tutoría (Mexicanos Primero, 2016). La situación no parece haber mejorado sustancialmente en el ciclo 2017-2018; en respuesta a una solicitud de Mexicanos Primero, sólo un estado reportó contar con un registro completo de tutoría a noviembre de 2017. Además, ninguno de los cinco estados entrevistados para este estudio indicó que existiera un registro público de tutoría en su estado.

No tener información clara y accesible limita significativamente la habilidad de las autoridades y de la sociedad civil para dar seguimiento a la estrategia de tutoría. Paralelamente, el marco ha mencionado, desde el ciclo escolar 2015-2016, que las AEL integrarían equipos de evaluación para recopilar y analizar información “sistemática y confiable que permita valorar la pertinencia y eficacia” de las tutorías implementadas en cada modalidad con el fin último de mejorar el proceso de tutoría (CNSPD, 2016 y 2017: 31). Este seguimiento y evaluación es mencionado por todos los cinco estados entrevistados para este estudio como uno de los principales retos de la estrategia de tutoría. ¿Cómo podemos dar seguimiento al cumplimiento del derecho de las y los docentes noveles a contar con este acompañamiento si no tenemos información sobre quiénes son ni dónde están?

La experiencia de la tutoría. El proceso de garantizar que la tutoría llegue a cada docente de nuevo ingreso ha encontrado diversos obstáculos, entre ellos la falta de planeación a la hora de la implementación, la baja tasa de respuesta de docentes experimentados y la resistencia de las entidades federativas a cumplir con la norma (INEE, 2017). El proceso de asignación a un tutor avanzó gradual-

mente en los primeros dos años de la tutoría (ver Cuadro 5.3.3), pero aún así, la mayoría de los docentes noveles NO han podido ejercer su derecho a la tutoría.

De acuerdo a nuestra investigación para el Índice de Cumplimiento de la Responsabilidad Educativa (ICRE) en los estados (Mexicanos Primero, 2016), en el ciclo escolar 2015-2016, ningún estado había

logrado que 75% o más de sus docentes de nuevo ingreso contara con tutor; y solamente tres entidades reportaron un avance de entre 50 a 75% de asignación. Y los datos son aún más inquietantes si consideramos no sólo la asignación, sino también la puesta en práctica de la relación tutora; al final del ciclo escolar 2015-2016, apenas uno de cada tres docentes noveles habían tenido por lo menos una sesión de tutoría (INEE, 2017; ver Cuadro 5.3.3).

Cuadro 5.3.3 ¿Cómo llegó la tutoría a las y los docentes de nuevo ingreso? (2014 a 2016)

| Ciclo escolar | % de docentes noveles con un tutor asignado | % de docentes noveles <u>con tutor asignado</u> con por lo menos <u>una sesión de tutoría</u> | % del <u>total de docentes noveles</u> con por lo menos <u>una sesión de tutoría</u> | % de docentes noveles con una sesión de tutoría satisfechos con la tutoría | % del total de maestros noveles satisfechos con la tutoría |
|---------------|---|---|--|--|--|
| 2014-2015 | 59.1% | 47.3% | 27.9% | 71.4% | 26% |
| 2015-2016 | 65.9% | 55.4% | 36.5% | | |

Fuente: Elaboración propia con datos de INEE, 2017.

Nota: El porcentaje del total de maestros noveles satisfechos con la tutoría es un estimado; se asume que los que no tenían tutor asignado ni una sesión de tutoría no estuvieron satisfechos.

De nuevo, la falta de un registro público de tutoría a nivel estatal o federal impide entender cómo hemos avanzado en los últimos años con la implementación de la tutoría, pero tenemos pistas que nos llevan a concluir que todavía estamos lejos de resolver la situación. Un documento de evaluación del estado de Colima, por ejemplo, reporta una tasa de asignación en 2016 de 0% (Colima, 2017). Así, aunque algunas de las AEL que participaron en nuestro estudio mantuvieron que 90 o 95% de sus nuevos maestros ya tenían tutor asignado, una desglosó el poco avance que ha tenido, sobre todo en

los últimos años (ver Cuadro 5.3.4), concluyendo que “la tutoría en el Estado no se ha consolidado”.

Los pocos docentes noveles que han sido beneficiados de la tutoría se expresan en general “apoyados y respaldados” (71.4%) por sus tutores y consideran que ha arrojado beneficios para su práctica pedagógica y su desarrollo profesional (esto aún entre los no satisfechos): alrededor de nueve de cada diez señalaron que les resultó útil o muy útil para la evaluación de aprendizaje de los alumnos, la planeación de sus clases y el desarrollo de estrate-

Cuadro 5.3.4 Un ejemplo de la baja asignación de tutores en los estados

| Ciclo escolar | Total docentes de nuevo ingreso | Docentes de nuevo ingreso SIN tutor asignado | % de docentes de nuevo ingreso SIN tutor asignado |
|---------------|---------------------------------|--|---|
| 2015-2016 | 1,974 | 870 | 44% |
| 2016-2017 | 2,978 | 1,866 | 63% |
| 2017-2018 | 4,753 | 4,698 | 99% |
| TOTAL | 9,705 | 7,434 | 77% |

Fuente: Respuesta de una AEL al cuestionario "La escuela que queremos", 5 de diciembre 2017.

gias didácticas. Otro 83% indicó que le sirvió para la preparación específica para las evaluaciones del Servicio Profesional Docente (INEE, 2017).

Los maestros que participaron en nuestro estudio también reconocieron en la tutoría "un gran acierto de la reforma educativa" que antes no existía ("antes cuando uno iniciaba su trabajo como docente, no había quién lo ayudara"). Sin embargo, critican su "mala ejecución" e incumplimiento con la ley: no llega a todos, no pagan los incentivos económicos y dan insuficiente "guía y apoyo" a los tutores.

Retos pendientes para el acompañamiento docente en México. Como concluye el INEE (2017), existe una "distancia considerable entre los fundamentos normativos que regulan el programa de tutoría y los aspectos que conforman su implementación" (151). La atracción – y retención – de los tutores es uno de los retos más significativos que hay que resolver para cerrar esta brecha e implementar la estrategia efectivamente. Convencer a los docentes a participar como tutores implicará no sólo darles claridad y seguridad sobre los incentivos económicos que puedan percibir sino también asegurarles una formación continua – continua en el sentido de sostenida y constante a lo largo de

la relación tutora – que les permita acompañar de manera eficaz a los docentes de nuevo ingreso.

Otro desafío importante es convertir la tutoría – y el acompañamiento docente más ampliamente – en una responsabilidad realmente compartida entre las autoridades responsables. La tutoría es un proceso complejo que requiere un compromiso conjunto entre la CNSPD, la Dirección General de Formación Continua, las AEL, los tutores y los tutorados (Colima, 2017). Desde los estados que participaron en nuestro estudio, se expresan agraviados por la actuación de las autoridades federales y reclaman más espacios para participar en la toma de decisiones sobre la estrategia: "se dicta desde la CNSPD"; "la federación sólo informa... y esto no es suficiente"; "no resuelven, o tardan mucho en responder"; "tenemos dudas sin aclaración y dificultades con la operación". Esta percepción de una "relación impositiva y vertical" de la federación hacia las AEL también fue identificada por el INEE (2017), que concluye que ha resultado en "tensiones entre actores" y una "baja motivación para cumplir" desde los estados. Mejorar la implementación de la tutoría, entonces, requerirá establecer mecanismos y procesos de colaboración entre las autoridades federal y estatales.

Además, no podemos perder de vista que el fin último de la tutoría es acompañar a las y los maestros en su inserción a la profesión docente (INEE, 2017). El acompañamiento docente puede tomar diferentes formas, y dadas las dificultades para hacer llegar la tutoría a todos los docentes noveles, debemos también pensar en otras estrategias de acompañamiento, como la docencia compartida, la observación en aula, los círculos de estudio o los foros virtuales.

Aun cuando no se ha alcanzado a implementar efectivamente la estrategia de tutoría, han surgido en los estados otros esfuerzos – formales e informales – que buscan apoyar a los nuevos maestros. Estos incluyen la tutoría no formal – en 2016, 46% de los docentes de nuevo ingreso reportó haber recibido acompañamiento por parte de otras personas en su escuela o zona –, así como alternativas de acompañamiento como círculos de estudio o foros de discusión desde los Centros de Maestros o por medio de herramientas tecnológicas (INEE, 2017). Habrá que estudiar estas estrategias alternativas y entender si y cómo podrían formar parte

de una política más integral de acompañamiento de maestras y maestros noveles.

5.3.4 CÓMO SÍ CONSTRUIR UNA POLÍTICA INTEGRAL DE ACOMPAÑAMIENTO DOCENTE

La escasa implementación real – y de calidad – de la tutoría con las y los maestros noveles es una violación de su derecho a contar con este acompañamiento. Además, es otro ejemplo de cómo lo especificado en las reformas constitucional y legales de 2013 no se ha traducido en apoyos concretos en las escuelas y con los actores escolares.

En 2018, nos enfrentamos con la necesidad no sólo de hacer ajustes en la ejecución de una estrategia efectiva de tutoría, sino también de replantear cómo concebimos y promovemos el acompañamiento a las y los maestros noveles. Para que tengamos una política educativa de acompañamiento docente integral e incluyente, proponemos empezar con las acciones presentadas en el Cuadro 5.3.5.

Cuadro 5.3.5 Agenda para acompañamiento docente integral que garantice que el apoyo llegue a tod@s, 2018-2020

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|--|----------------|--------------|--|
| Defender el derecho de los maestros de nuevo ingreso de contar con tutoría en sus primeros 2 años en servicio. | Inmediatamente | OSC | Organizaciones de defensa de derechos humanos y laborales; maestros. |
| Asegurar que todos los maestros de nuevo ingreso tengan un tutor asignado. | Inmediatamente | AEL | Encargados de SPD y tutoría de las AEL. |
| Asegurar que las tutorías se lleven a cabo con tutores con los perfiles adecuados (mismo nivel, misma modalidad, misma materia). | Inmediatamente | AEL | Encargados de SPD y tutoría de las AEL. |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|---------------------------------|--------------|--|
| Desarrollar e implementar una política integral de inducción a la profesión docente que considere diversos mecanismos, procesos y espacios de acompañamiento y que esté vinculada al aprendizaje profesional docente (ver Capítulo 5.2). | Para el ciclo escolar 2018-2019 | SEP y AEL | CNSPD; Dirección General de Formación Continua de la SEP; encargados de SPD, tutoría y formación continua de las AEL; supervisores y directores; maestros. |
| Integrar y publicar un padrón estatal de tutoría en cada entidad, el cual debe tener información sobre los docentes de nuevo ingreso (datos de identificación, fecha de contratación, CCT, nivel, tipo de servicio y materia o asignatura, tutor asignado) y los docentes seleccionados para ser tutores (datos de identificación, función que desempeña en el sistema educativo, CCT, nivel, tipo de servicio y materia o asignatura, fecha de selección, para qué modalidad y periodo de tiempo fue seleccionado, en cuáles procesos de formación y/o certificación ha participado, pagos recibidos como incentivo económico y a cuáles docentes está asignado como tutor). | Inmediatamente | AEL | Encargados de SPD, tutoría e informática educativa en las AEL. |
| Integrar y publicar a nivel nacional el Sistema de Registro y Seguimiento para la Tutoría en Educación Básica, basado en los padrones estatales. | Inmediatamente | SEP | CNSPD. |
| Incluir en los lineamientos para la selección de los tutores la obligación de las autoridades federal y estatales de publicar los padrones estatales y el Sistema de Registro nacional, con fechas establecidas. | En los lineamientos de 2018 | INEE | Dirección General de Lineamientos para las Evaluaciones. |
| Realizar y publicar un costeo de un programa de tutoría, basado en las necesidades de tutoría en cada estado de acuerdo al padrón estatal. | Inmediatamente | SEP y AEL | CNSPD; Oficialía Mayor de la SEP; encargados de SPD, tutoría y administración y finanzas de las AEL. |
| Establecer el acompañamiento docente como programa presupuestario con recursos suficientes para su operación. | En el PPEF 2019 | SEP y SHCP | CNSPD; Oficialía Mayor de la SEP; Dirección General de Programación y Presupuesto A de la SHCP. |
| Establecer mecanismos y procesos de colaboración entre las autoridades federales y estatales para recuperar los aprendizajes desde los estados, intercambiar experiencias y tomar decisiones en conjunto. | Inmediatamente | SEP y AEL | CNSPD; encargados de SPD y tutoría de las AEL. |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|--------------------------------------|--------------|---|
| Desarrollar estrategias específicas de atracción y retención de tutores, focalizadas en zonas y regiones con falta de respuesta a las convocatorias actuales. | Inmediatamente | SEP y AEL | CNSPD; encargados de SPD y tutoría de las AEL. |
| Recalendarizar las acciones del proceso de tutoría y establecer fechas que obliguen asignar un tutor a cada docente de nuevo ingreso desde el primer día de su contratación en el SPD. | Inmediatamente | SEP y AEL | CNSPD; encargados de SPD y tutoría de las AEL. |
| Establecer procesos claros y transparentes para la asignación de los tutores, por medio del padrón estatal y el Sistema de Registro nacional. | A partir del ciclo escolar 2018-2019 | SEP y AEL | CNSPD; encargados de SPD y tutoría de las AEL. |
| Realizar y publicar un mapeo de la oferta de la formación y/o certificación de tutores a nivel nacional y dentro de los estados que incluya no sólo talleres, cursos y diplomados, sino también apoyos ofrecidos por medio del SATE, Centros de Maestros, y otras instancias y figuras. | Inmediatamente | SEP | CNSPD; Dirección General de Formación Continua de la SEP; encargados de SPD, tutoría y formación continua de las AEL. |
| Desarrollar e implementar una estrategia para evaluar la calidad de la oferta de formación y/o certificación de tutores a nivel nacional y dentro de los estados. | A partir del ciclo escolar 2018-2019 | SEP y AEL | CNSPD; Dirección General de Formación Continua de la SEP; encargados de SPD, tutoría y formación continua de las AEL; tutores y tutorados. |
| Desarrollar e implementar una estrategia integral de formación de tutores que incluya oportunidades de aprendizaje a lo largo de su periodo como tutor. | A partir del ciclo escolar 2018-2019 | SEP y AEL | CNSPD; Dirección General de Formación Continua de la SEP; encargados de SPD, tutoría y formación continua de las AEL; tutores. |
| Desarrollar e implementar una estrategia para la evaluación de la tutoría en sus tres modalidades, basada en su impacto en los docentes de nuevo ingreso y en el aprendizaje de sus estudiantes. | A partir del ciclo escolar 2018-2019 | SEP y AEL | CNSPD; Dirección General de Formación Continua de la SEP; encargados de SPD, tutoría y formación continua de las AEL; tutores y tutorados; directores escolares; estudiantes. |
| Establecer mecanismos de seguimiento y retroalimentación de la tutoría en los cuales puedan participar tanto maestros tutores como tutorados. | Inmediatamente | SEP y AEL | CNSPD; encargados de SPD y tutoría de las AEL; tutores y tutorados; supervisores y directores escolares. |

REFERENCIAS

- Akiba, Motoko y Liang, Guodong (2016). "Effects of teacher professional learning activities on student achievement growth", *The Journal of Educational Research*, 109(1), pp. 99-110.
- Canedo, Catalina, y Gutiérrez, Catalina (2016). *Mi primer año como maestro. Egresados de escuelas normales reflexionan sobre su formación inicial y su experiencia de ingreso al Servicio Profesional Docente*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 114 p.
- CNSPD (2017). *Marco general para la organización y el funcionamiento de la Tutoría en Educación Básica. Docentes y Técnicos Docentes de nuevo ingreso. Ciclos Escolares 2017-2018 y 2018-2019*, México, Secretaría de Educación Pública, 54 p., disponible en: http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/general/docs/2017/MARCO_TUTORIA_BA_2017_2019.pdf [consulta: diciembre 2017].
- CNSPD (2016). *Marco general para la organización y funcionamiento de la Tutoría en Educación Básica. Docentes y Técnicos Docentes de nuevo ingreso. Ciclos Escolares 2016-2017 y 2017-2018*, México, Secretaría de Educación Pública, 52 p., disponible en: http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/general/docs/normatividad/TUTORES/Marco_general_para_la_organizacion_y_funcionamiento_de_la_tutoria.pdf [consulta: diciembre 2017].
- CNSPD (2015). *Manual para el tutor del docente y del técnico docente de nuevo ingreso. Educación Básica, Ciclos escolares 2014-2015 y 2015-2016*, México, Secretaría de Educación Pública, 36 p., disponible en: http://www.sepbcgob.mx/contenido/documentos/programas/prodep/tutoria/Manual_Tutor.pdf [consulta: agosto 2017].
- CNSPD (s.f.a). *Marco general para la organización y funcionamiento de la Tutoría en Educación Básica. Docentes y Técnicos Docentes de nuevo ingreso. Ciclos Escolares 2014-2015 y 2015-2016*, México, Secretaría de Educación Pública, 34 p., disponible en: <http://seslp.gob.mx/pdf/marcogeneraldetutoria.pdf> [consulta: diciembre 2017].
- CNSPD (s.f.b). *Ser Tutor de un Docente o Técnico Docente de nuevo ingreso de Educación Básica, 2014-2015*, México, Secretaría de Educación Pública, 74 p., disponible en: http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/general/docs/normatividad/TUTORES/TALLER_TUTORES.pdf [consulta: diciembre 2017].
- Colima (2017). *Tutoría: Oportunidades para la formación docente en Colima*, Gobierno del Estado de Colima, disponible en: <http://dgfc.basica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/galerias/87/201712/87-3-201712-FILE-avnByu9OLv-Tutora.OportunidadesparalaformacindocenteenColima..pdf> [consulta: enero 2018].
- CPEUM (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> [consulta: agosto 2016].
- DOF (2017). *Lineamientos para la Selección de Tutores que acompañarán al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso en Educación Básica y Media Superior 2017-2018. LINEE-10-2017*, México, Diario Oficial de la Federación, 28 de marzo de 2017, disponible en: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Normateca/LINEE-10-2017.pdf> [consulta: diciembre 2017].

DOF (2016). *Lineamientos para la selección de tutores que acompañarán al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso en Educación Básica y Media Superior 2016-2017*. LINEE-04-2016, México, Diario Oficial de la Federación, 10 de marzo de 2016, disponible en: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Normateca/LINEE-04-2016.pdf> [consulta: diciembre 2017].

DOF (2015). *Lineamientos para la selección de tutores que acompañarán al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso en educación básica y media superior*. LINEE-08-2015, México, Diario Oficial de la Federación, 3 de abril de 2015, disponible en: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Normateca/LINEE-04-2016.pdf> [consulta: diciembre 2017].

DOF (2014). *Lineamientos para la selección de tutores que acompañarán al personal docente y técnico docente de nuevo ingreso en educación básica y media superior en el marco del Servicio Profesional Docente*, México, Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2014, disponible en: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/criterios/2014_05_30_MAT_inee2a.pdf [consulta: diciembre 2017].

Hochberg, Eric D. et al. (2015). "A hybrid approach benefits beginning teachers", *Phi Delta Kappan*, 96(8), pp. 70-72.

Ingersoll, Richard M. y Strong, Michael (2011). "The Impact of Induction and Mentoring Programs for Beginning Teachers: A Critical Review of the Research", *Review of Educational Research*, 81(2), pp. 201-233.

INEE (2017). "Las tutorías como estrategia de inserción a la docencia", *La educación obligatoria en México. Informe 2017*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/PII/242/PII242.pdf> [consulta: diciembre 2017].

Jensen, Ben et al. (2016). *Beyond PD: Teacher Professional Learning in High-Performing Systems*, Washington, DC, National Center on Education and the Economy, 57 p.

LGE (2013). *Ley General de Educación*, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE_ref26_11sep13.pdf [consulta: noviembre 2017].

LGSPD (2013). *Ley General del Servicio Profesional Docente*, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013 [consulta: noviembre 2017].

Mexicanos Primero (2017). *Tod@s. El estado de la educación en México 2017*, México, Mexicanos Primero, 192 p.

Mexicanos Primero (2016a). *ICRE. Índice de Cumplimiento de la Responsabilidad Educativa Estatal 2016*, México, Mexicanos Primero, 116 p.

Mexicanos Primero (2016b). *Prof. Recomendaciones sobre formación inicial y continua de los maestros en México*, México, Mexicanos Primero, 64 p.

OCDE (2014). *TALIS 2013 results: An International Perspective on Teaching and Learning*, Paris, OCDE Publishing, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en> [consulta: diciembre 2017].

Piña Gaona, Adriana Marisela (2017). "Esperanza que muere: pago a tutores", *Profelandia*, 26 de marzo de 2017, disponible en: <https://profelandia.com/esperanza-que-muere-pago-a-tutores/> [consulta: diciembre 2017].

Polikoff, Morgan S. et al. (2015). "Mentor Policy and the Quality of Mentoring", *Elementary School Journal*, 116 (1), pp. 76-102.

Richter, Dirk (2013). "How different mentoring approaches affect beginning teachers' development in the first years of practice", *Teaching and Teacher Education*, 36, pp. 166-177.

Ronfeldt, Matthew y McQueen, Kiel (2017). "Does New Teacher Induction Really Improve Retention?", *Journal of Teacher Education*, 68(4), pp. 394-410.

SEP (2014). *Comunicado 284. La SEP formará a más de 15 mil tutores para acompañar a los docentes de nuevo ingreso*, 2 de octubre de 2014, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-284-la-sep-formara-a-mas-de-15-mil-tutores-para-acompanar-a-los-docentes-de-nuevo-ingreso?state=published> [consulta: enero 2018].

SEP (2015). *Conferencia de prensa del coordinador nacional de Servicio Profesional Docente de la SEP Ramiro Álvarez Retana*, versión estenográfica, 9 de julio de 2015, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/prensa/conferencia-de-prensa-del-coordinador-nacional-del-servicio-profesional-docente-de-la-sep-ramiro-alvarez-retana?idiom=es> [consulta: enero 2018].

Timperley, Helen (2011). *Realizing the Power of Professional Learning*, Berkshire, England, Open University Press, 224 p.

5.4 AUTONOMÍA ESCOLAR

Paola González-Rubio Novoa

La autonomía escolar, también conocida como autonomía de gestión escolar o gestión basada en la escuela, se refiere a una estrategia de mejora escolar basada en la transferencia de responsabilidades para la toma de decisiones a la comunidad escolar, es decir, a maestros, directores, familias y, en el mejor escenario, a alumnos (World Bank, 2008).

Los programas de autonomía escolar se pueden caracterizar de acuerdo al grado de descentralización (UNESCO, 2014; ver Cuadro 5.4.1). Para una autonomía de gestión efectiva, se debe buscar una devolución, es decir, que la autoridad, responsabilidades y toma de decisiones estén a nivel escolar, encaminadas a mejorar el aprendizaje de los alum-

nos (Barrera-Osorio et al., 2009). La experiencia ha demostrado que este nivel de descentralización para la toma de decisiones importantes tales como gasto y selección de docentes tiene el potencial de empoderar a las comunidades locales y mejorar el aprendizaje (UNESCO, 2014). Dar autonomía a las escuelas mexicanas puede romper la situación de dependencia y permitirles transformarse en comunidades de aprendizaje (ver, por ejemplo, Mexicanos Primero, 2012).

5.4.1 EL COMIENZO DE LA AUTONOMÍA ESCOLAR

Desde el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992, se inició un proceso de descentralización educativa en México que otorgaba a las escuelas mayor poder de gestión, situándolas, por lo menos normativamente, en el centro del sistema educativo nacional (Reyes, 2017). Las autoridades educativas y la comunidad internacional (ver Abu-Dohou, 1999) habían reconocido que los programas centralizados tenían limitaciones importantes en sus alcances debido a que: 1) cada escuela tenía necesidades diversas y el uso de sus recursos debía poder ser distinto de acuerdo a esto; 2) decisiones desde arriba sobre el uso de recursos generaron un sentimiento entre maestros y familias de nulo poder sobre decisiones que afectaban su escuela; y 3) las políticas centralizadas redujeron la rendición

Cuadro 5.4.1. Tipos de descentralización de la política educativa

| Tipo | Definición de tareas | Ejecución de tareas | Toma de decisiones |
|------------------|----------------------|---------------------|--------------------|
| Delegación | Central | Local | Central |
| Desconcentración | Local | Escuela | Central |
| Devolución | Escuela | Escuela | Escuela |

Fuente: Elaboración propia con información de UNESCO, 2014.

de cuentas y limitaron la innovación a nivel escuela (Murnane et al., 2006).

La autonomía escolar se llevó a la política pública principalmente a través de cuatro programas federales que se implementaron en distintos momentos desde 1996, aunque algunos de manera paralela: Apoyo a la Gestión Escolar (AGE), Programa Escuelas de Calidad (PEC), una variante de éste llamada Fortalecimiento e Inversión Directa a las Escuelas (PEC-FIDE), y Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC). Por otro lado, algunos estados implementaron programas locales con el mismo objetivo de fortalecer la gestión escolar, como el Programa de Atención Específica en Colima y el Programa de Apoyo Escolar en Sonora.

Durante el ciclo escolar 1996-1997, comenzó la implementación del AGE, que consistió en dar apoyos financieros a asociaciones de padres en las escuelas de acuerdo al tamaño de la matrícula, los cuales fueron usados principalmente para mejoras en infraestructura. A cambio de los recursos – entre \$6,000 y \$10,000 pesos –, las familias se comprometían a un mayor involucramiento en las actividades escolares, y a tomar sesiones de capacitación ofrecidas por las autoridades educativas locales (Santibañez, Abreu-Lastra y O'Donoghue, 2014).

A principios de los 2000, y hasta 2016, se dio seguimiento al fortalecimiento escolar con el PEC, el cual pretendió empoderar a los directores, maestros y familias para involucrarse en la toma de decisiones sobre planeación para la mejora escolar. Al paso de los años de implementación, el PEC tuvo diferentes versiones, cambiando los criterios de elegibilidad, entregando menos dinero a las escuelas y modificando el tipo de apoyo técnico a la escuela (Murnane et al., 2006).

El recurso asignado directamente a las escuelas se hacía a cambio del compromiso de la comunidad escolar a colaborar para la planeación y la toma de decisiones (Santibañez, Abreu-Lastra y O'Donoghue, 2014). Las escuelas que participaron en PEC eran muy diferentes entre ellas en términos de capacidad institucional y financiera, lo cual llevó a que las escuelas en contextos más favorecidos tuvieran mejores resultados (Reimers y Cárdenas, 2007).

De 2008 a 2012, se llevó a cabo el proyecto piloto Fortalecimiento e Inversión Directa a las Escuelas (conocido como PEC-FIDE ya que se implementó por medio de la estructura administrativa de PEC). Con el objetivo de impulsar y fortalecer “las zonas escolares, las escuelas incorporadas en éstas y sus respectivas comunidades educativas”, el proyecto se focalizó en zonas y escuelas ubicadas en contextos de alta marginación y con altos porcentajes de alumnos en “riesgo educativo” de acuerdo a resultados en la prueba ENLACE (ver Capítulo 7.4 para más sobre evaluaciones de aprendizaje). PEC-FIDE también otorgaba recursos directamente a las escuelas, entre \$672 y \$1,023 pesos por alumno, que debían gastarse en formación de la comunidad escolar (docentes, estudiantes y familias), atención a alumnos en riesgo, materiales o equipo y mejoras en infraestructura. Además, el consejo escolar debía conformarse por el director, maestros y familias para monitorear la planeación e implementación, y desarrollar un “plan estratégico de transformación escolar” de cinco años y un plan de trabajo de un año.

A pesar del impacto positivo de PEC-FIDE registrado en evaluaciones externas (Santibañez, Abreu-Lastra y O'Donoghue, 2014), no tuvo continuidad como política educativa una vez que hubo cambio de administración presidencial. Dicha evaluación identificó que el programa logró mejorar el entendimiento de las familias sobre su rol en la mejora escolar, pero que se deben desarrollar las capacidades locales de la comunidad sobre cómo tomar decisiones acerca del uso más eficiente de los recursos (Santibañez, Abreu-Lastra y O'Donoghue, 2014).

Por otro lado, el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC) se implementó a partir del ciclo escolar 2008-2009, comenzando con 953 escuelas que ampliaron su jornada a seis, siete u ocho horas diarias. Uno de los objetivos del programa fue fortalecer la autonomía de gestión a través de la entrega de recursos de manera directa a las escuelas (hasta \$90,000) que deben ser utilizados para implementar las acciones y estrategias establecidas en su planeación. Este programa se amplió drásticamente, pasando a ser implementado en 15,349 escuelas en 2013 (aumento de 1,600% aproximadamente).

En conclusión, los programas con componentes de autonomía de gestión hasta antes de la reforma constitucional y legal de 2013 no tuvieron un enfoque directo en la mejora del aprendizaje, sino, principalmente, en la mejora de la infraestructura escolar y los materiales educativos, lo que limitó su impacto directo en los estudiantes.

5.4.2 HACER EFECTIVA LA AUTONOMÍA ESCOLAR, ¿ES OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES?

Con la reforma al Artículo 3º de la Constitución de 2013, la autonomía de gestión escolar se pone a nivel constitucional al estipular que “las autoridades competentes deberán prever... las adecuaciones al marco jurídico para: a) Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas... con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta” (DOF, 2013). Es decir, las autoridades tienen la obligación de fortalecer la autonomía de gestión y de involucrar a los alumnos en los procesos escolares; omitir esto representa una violación a la Constitución.

Además, como parte de este mandato, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y las autoridades educativas locales tienen la obligación de incluir en el proyecto de presupuesto recursos suficientes para promover la autonomía de gestión escolar y de fortalecer la capacidad de gestión de las autoridades escolares y la participación de los padres de familia.

5.4.3 ¿QUÉ TAN AUTÓNOMAS PUEDEN SER NUESTRAS ESCUELAS ACTUALMENTE?

La reforma al Artículo 3º trajo mayor atención a la autonomía de las escuelas como factor de impacto en el aprendizaje de los estudiantes. En marzo de 2014, se publicaron los *Lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar*, mismos que establecen que “la autonomía de gestión escolar debe entenderse como la capacidad de la escuela... para

tomar decisiones orientadas a mejorar la calidad del servicio educativo que ofrece”, estipulando que “la escuela centra su actividad en el logro de aprendizajes de todos y cada uno de los estudiantes que atiende” (DOF, 2014a).

Desde 2014, la autonomía escolar se ha llevado a la política pública a través de diferentes herramientas, estrategias y programas (ver Cuadro 5.4.2). A continuación se presentan los principales.

Ruta de Mejora Escolar. Una de las herramientas fundamentales para la gestión escolar desde 2014 es la elaboración y el uso de la Ruta de Mejora Escolar (RME) para que el colectivo docente participe, de manera colaborativa y corresponsable, en procesos de planeación, implementación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Según los maestros encuestados para este estudio (ver metodología en Capítulo 2), la RME es una herramienta que apoya el diagnóstico y la planeación en colectivo y que permite una gestión más autónoma. Pero, por otro lado, consideran que mucha de la utilidad de este instrumento depende de la formación de las personas para poder aprovecharlo y pocas veces la tienen; además, reportan que en ocasiones guiarse por la RME rigidiza los Consejos Técnicos Escolares y se vuelve una carga.

Programa de la Reforma Educativa (PRE). El PRE surge posterior a las reformas legales de 2013 como mecanismo para favorecer el acceso y la permanencia de las niñas, niños y jóvenes principalmente a través de la mejora de las condiciones de infraestructura y el fortalecimiento de la autonomía de gestión en las escuelas (DOF, 2016a). El programa se focaliza en las escuelas identificadas por el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) en 2013 como aquellas con mayores carencias y rezago. El PRE se ha implementado desde el ciclo escolar 2014-2015, llegando a 24,703 escuelas en el ciclo escolar 2016-2017, otorgando recursos directamente a las escuelas a través de una tarjeta bancaria a nombre del director o directora, en la cual se hace un depósito de hasta \$500,000 pesos para mejoras en infraestructura y \$300,000 pesos para el fortalecimiento de la autonomía de gestión (dependen-

Cuadro 5.4.2 Principales programas y estrategias de autonomía de gestión escolar, 2013-2017

| | Programa de Escuelas de Calidad (PEC) ¹ | Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC) ² | Programa de la Reforma Educativa (PRE) ³ | Estrategia La Escuela al Centro (LEC) ⁴ |
|--|--|---|--|--|
| Ciclos escolares de implementación | 2001-2002 hasta 2015-2016 | 2007-2008 al presente | 2014-2015 al presente | 2016-2017 al presente |
| Recursos financieros directos (pesos) | Hasta \$50,000. Nota: no es posible saber qué porcentaje se destina a autonomía de gestión. | Hasta \$90,000 para el fortalecimiento de la autonomía de gestión. Hasta \$15 por alumno para servicio de alimentación. | Hasta \$500,000 para atender carencias físicas. Hasta \$300,000 para fortalecer autonomía de gestión. | No cuenta con recursos propios. |
| Principales líneas de acción para la autonomía de gestión | <ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitación, asesoría y seguimiento en la construcción del Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE) y Programa Anual de Trabajo (PAT). 2. Apoyo financiero, que varía en cada entidad federativa, para que las escuelas atiendan sus necesidades con base en su PAT. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Asistencia técnica. 2. Acondicionamiento. 3. Adquisición de materiales educativos para uso de I@alumn@s, personal docente, y familias en las escuelas participantes. 4. Eventos y actividades escolares para fortalecer la convivencia. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Promover el trabajo colegiado del colectivo docente para la toma de decisiones. 2. Asesoría y apoyo para el desarrollo escolar. 3. Involucramiento de las familias y de la comunidad en general en la toma de decisiones y corresponsabilidad por los logros educativos. 3. Desarrollo y fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Calendario escolar flexible. 2. Nueva estructura de personal para escuelas y supervisiones escolares. 3. Recursos directos a las escuelas (a través de programas federales). 4. Fortalecimiento de los CTE para la gestión. 5. Impulsar a los CEPS. |

Fuente: Elaboración propia con datos de: ¹SEP, 2017a, DOF, 2014b; ²SEP, 2017b, DOF, 2016b; ³SEP, 2017c, DOF, 2016a; ⁴SEP, 2017d.

diendo el ciclo escolar; en 2014-2015 fue de hasta \$205,000 pesos; DOF, 2015). Para el ciclo escolar 2017-2018, las escuelas que forman parte del PRE dejaron de recibir el recurso para infraestructura y sólo recibieron recursos para el fortalecimiento de la autonomía de gestión (SEP, 2017e). La inversión en infraestructura en estas escuelas ahora queda a cargo del programa Escuelas al CIEN (ver capítulo 6.1).

Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC). De acuerdo a la SEP, durante el ciclo escolar 2015-2016, se invirtieron más de 2 mil millones de pesos para fortalecer la autonomía de gestión escolar en las 24,507 escuelas de Tiempo Completo (SEP, 2017f). No se menciona cómo se invirtieron esos recursos ni los resultados de esa inversión. A 2016, el PETC se implementaba ya en 25,032 escuelas y en el ciclo escolar 2017-2018, se

implementó en 25,134, llegando a 3.6 millones de alumnos de educación básica (SEP, 2017i). Una evaluación del programa identificó resultados positivos, ya que las escuelas que permanecían más tiempo en el programa presentaron un mayor porcentaje de alumnos con niveles más altos de aprendizaje de acuerdo a la prueba PLANEA 2015 (lenguaje y comunicación, primaria y secundaria; CONEVAL, 2017). Sin embargo, las evaluaciones existentes del programa no han considerado un análisis específico sobre el impacto del componente de autonomía de gestión, por lo que no se puede concluir qué aspectos específicos del PETC están teniendo mayor efecto en la mejora de aprendizaje.

La Escuela al Centro (LEC). Con el objetivo de “establecer las condiciones adecuadas para que cada centro escolar, independientemente de su contexto, pueda garantizar una educación de calidad, con equidad e inclusión a las niñas, niños y jóvenes” (SEP, 2017h), en enero de 2016 la SEP presentó la estrategia La Escuela al Centro. Esta estrategia pretende asegurar mayor autonomía de gestión para las escuelas a través de la articulación de distintas acciones. A casi dos años de su inicio, la implementación de LEC sigue un proceso que, de acuerdo a la SEP, ha llevado a cabo diferentes acciones relacionadas con el fortalecimiento de la autonomía escolar (ver Cuadro 5.4.3).

Un año después de la presentación de la estrategia La Escuela al Centro, la SEP publicó el primer informe anual de resultados. Entre datos sobre lo alcanzado, se menciona que se está realizando una Evaluación de Impacto del Fortalecimiento a la Autonomía de Gestión Escolar que busca evaluar los resultados de las acciones dirigidas a fortalecer la gestión escolar a través de la Estrategia de Intervención Controlada (EIC). Como sucede con este tipo de evaluaciones, toma tiempo obtener resultados definitivos, sin embargo, la información preliminar sugiere que existe un efecto positivo en las capacidades de gestión escolar de los directores que participaron en la EIC (SEP, 2017g).

Gasto en programas. Los programas que incluyen componentes de autonomía de gestión escolar han visto reducidos sus presupuestos desde las reformas de 2013 (ver Cuadro 5.4.4). Incluso des-

de 2016, no se asignaron recursos a PEC, y desde 2017, el presupuesto autorizado para el PRE disminuyó drásticamente. La estrategia LEC no cuenta con un presupuesto asignado ya que los recursos provienen de los diferentes programas que la conforman.

Sin evaluaciones rigurosas de los programas, es difícil concluir si el gasto es adecuado, sin embargo, la reducción tan radical lleva a cuestionar cómo se garantizará la autonomía de gestión estipulada en la ley sin recursos.

Asistencia Técnica Escolar. Los lineamientos del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), publicados en mayo de 2017, incluyen como uno de los objetivos específicos de este servicio el de “fortalecer el funcionamiento y la organización de las escuelas, a través del impulso a la Ruta de Mejora Escolar, el liderazgo directivo, el Consejo Técnico Escolar (CTE) y el trabajo colaborativo de la comunidad escolar, considerando la autonomía de gestión” (CNSPD, 2017). En su implementación, el SATE gestionaría las demandas que la misma escuela define para su mejora, y acompañaría al trabajo del colectivo y de la comunidad en general para que la autonomía de gestión tuviera resultados positivos. Sin embargo, actualmente el Sistema Educativo Nacional (SEN) no cuenta con el personal necesario para que este tipo de apoyo llegue a todas las escuelas (ver capítulo 7.2), lo que dificulta (por no decir imposibilita) que cada escuela cuente con este apoyo para su gestión de manera autónoma.

Participación de las niñas, niños y jóvenes. Una de las mayores limitantes de todos los esfuerzos enfocados a la autonomía de gestión escolar es la falta de consideración de las niñas, niños y jóvenes (NNJ) en estos procesos. Los espacios “oficiales” promovidos para la autonomía de gestión se limitan a considerar al cuerpo docente (en el CTE) o a las familias (en los Consejos Escolares de Participación Social - CEPS), que, en sí mismos, representan un reto para la participación efectiva (ver Capítulo 5.2 para más sobre los CTE y Capítulo 5.6 para más sobre los CEPS). No se obliga a las escuelas a establecer mecanismos formales y pertinentes para la participación efectiva y constante de los

Cuadro 5.4.3 Acciones presentadas e implementadas de La Escuela al Centro

| Acciones presentadas en estrategia LEC | Acciones implementadas (a 31 de diciembre 2017) |
|---|--|
| Fortalecer el liderazgo escolar: | <p>Crear plazas de subdirector de gestión escolar o académico para acompañar al director en la descarga administrativa, la organización escolar y la relación con los padres de familia (450 plazas para el ciclo escolar 2017-2018).</p> <p>Promover a más de 13 mil docentes mediante concurso a directores de plantel.</p> <p>Formar a más de 36 mil directores de forma presencial y en línea en temas de liderazgo y gestión; herramientas del sistema de Alerta Temprana; observación del aula; y certificación de competencias.</p> |
| Optimizar el uso del tiempo escolar: | Flexibilizar el calendario escolar para que cada escuela elija entre 185 y 200 días. |
| Promover el trabajo colegiado docente dentro del plantel. | <p>Fortalecer los CTE como espacios de toma de decisiones a nivel escolar.</p> <p>Capacitar a 33,894 colectivos docentes en el "Sistema de Alerta Temprana".</p> |
| Involucrar a los alumnos en el trabajo de clase. | |
| Realizar ejercicios de evaluación interna en las escuelas. | |
| Asignar nuevas facultades para que la comunidad escolar decida. | Implementar la fase 0 de la autonomía curricular; ciclo escolar 2017-2018. |
| Dar asistencia y apoyo técnico de la supervisión. | <p>Ofrecer un diplomado llamado "Una supervisión efectiva para la mejora del aprendizaje de nuestros alumnos", en el que ha participado 100% de las y los supervisores.</p> <p>Promover a 18% de los supervisores del país mediante concurso.</p> |
| Promover el intercambio de experiencias entre escuelas y zonas. | Sesiones asignadas en los CTE para compartir experiencias entre escuelas. |
| Lograr una participación activa e informada de los padres de familia. | <p>Comenzar un piloto de un taller de formación para padres y madres educadoras a través de los CEPS.</p> <p>Padres de familia de 85 mil escuelas de educación básica participaron en acciones del Programa Nacional de Convivencia Escolar.</p> |
| Fortalecer el uso de la RME. | Fortalecer la RME como mecanismo de planeación con oportunidades de formación docente. |

Fuente: Elaboración propia con información de SEP, 2017f; SEP, 2017i.

Cuadro 5.4.4 Gasto en programas con componentes de autonomía de gestión escolar, 2014-2018

| Programa | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Diferencia 2014 a 2018 (%) |
|----------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------------------|
| PRE | \$7,567,248,270 | \$7,567,248,270 | \$7,607,774,802 | \$2,141,000,000 | \$2,243,527,827 | -70% |
| PETC | \$12,000,381,526 | \$12,500,381,529 | \$11,061,365,390 | \$10,061,365,390 | \$10,543,182,262 | -12% |
| PEC | \$1,515,911,529 | \$1,469,822,691 | \$0 | \$0 | \$0 | -100% |

Fuente: Presupuestos de Egresos de la Federación 2014, 2015, 2016 y 2017; Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.

Nota: Montos en pesos mexicanos nominales.

alumnos en los diagnósticos de las necesidades ni en las decisiones de gasto de los recursos que se asignen a la escuela. Esta situación, sumada a la falta de información, imposibilita una evaluación sobre el “avance” en materia de participación de NNJ en las decisiones escolares.

A manera de conclusión, hasta ahora la política pública orientada al fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar ha consistido en la implementación de distintos programas y estrategias que incluyen este ámbito. Es importante reconocer el enfoque transversal en el desarrollo de una cultura escolar de mayor autonomía para la toma y gestión de decisiones, y esto después de años de tener un sistema centralizado, pero actualmente aún estamos lejos de contar con escuelas y comunidades escolares empoderadas y habilitadas para ejercer esta autonomía. Los maestros encuestados para este estudio, por ejemplo, expresan una opinión generalmente positiva sobre la autonomía de gestión. Sienten que abre posibilidades de responder a las necesidades escolares, pero también consideran que las decisiones del día a día escolar siguen sin darse al nivel escuela, lo que representa un obstáculo para una verdadera autonomía de gestión.

Como todo cambio cultural, asegurar la autonomía de gestión en las escuelas requiere de un esfuerzo sostenido en el tiempo. Este esfuerzo debe tener como objetivo: a) mantener un gasto progresivo para poder invertir en el fortalecimiento de la autonomía escolar; b) desarrollar estrategias de formación para que la comunidad escolar genere el compromiso y las capacidades necesarias para poder aprovechar la autonomía de gestión de manera efectiva e incluyente; c) crear espacios de participación pertinentes, para todas y todos, para la toma de decisiones a nivel escuela; y d) ser fuente de información para la toma de decisiones a nivel política pública, y para el involucramiento de la sociedad.

5.4.4 ¿QUÉ REQUERIMOS PARA CONTINUAR EL CAMINO DEL FORTALECIMIENTO ESCOLAR?

Históricamente, las altas desigualdades en las habilidades institucionales de las escuelas en México han disminuido el posible impacto positivo de que la autonomía de gestión cierre las brechas de aprendizaje y oportunidades entre las escuelas más marginadas y las menos (Reimers y Cárdenas, 2007). Esto

habla de la urgencia de desarrollar las capacidades de los agentes encargados de la implementación de los programas de autonomía, así como su compromiso con los resultados de los mismos. La propuesta actual de autonomía escolar está todavía muy limitada en este aspecto, ya que se debe enfocar en empoderar a las comunidades escolares – familias,

docentes y, de manera urgente, alumnos – para la toma de decisiones y distribución de recursos, y no dar tanto peso únicamente a la Ruta de Mejora y a componentes como la autonomía curricular que, de igual manera, requieren de una alta formación para las comunidades para poder aprovecharla (ver capítulo 5.5).

Cuadro 5.4.5 Agenda para la autonomía escolar, 2018-2020

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|--|---|--------------|---|
| Definir e implementar una estrategia para desarrollar, fortalecer y asegurar la participación de las NNJ en la toma de decisiones escolares. | Inmediatamente, para implementar a partir del ciclo escolar 2018-2019 | SEP, AEL | Supervisores, directores, maestros, familias, alumnos. |
| Definir e implementar una estrategia para el fortalecimiento y desarrollo de capacidades de los actores locales para la gestión escolar. | Inmediatamente, para implementar a partir del ciclo escolar 2018-2019 | SEP, AEL | Supervisores, directores, maestros, familias, alumnos, Secretaría técnica de La Escuela al Centro. |
| Evaluar la estrategia para fortalecer a los CTE como el principal espacio de discusión y toma de decisiones entre el colectivo docente. | Ciclo escolar 2018-2019 | SEP, AEL | Dirección General de Desarrollo de Gestión Educativa, supervisores, directores, maestros. |
| Expandir las oportunidades de formación para las familias y su involucramiento en procesos de rendición de cuentas y toma de decisiones escolares. | Ciclo escolar 2018-2019 | SEP, AEL | Equipo estatal del proyecto, supervisores, directores, familias. |
| Especificar en los lineamientos de los programas con componentes de autonomía de gestión la obligación de la escuela de involucrar de manera efectiva a las y los estudiantes en los procesos de autonomía de gestión. | Inmediatamente | SEP, AEL | Supervisores, directores, maestros, alumnos. |
| Publicar el gasto de programas educativos para poder dar seguimiento al impacto de la autonomía de gestión relacionado con el aprendizaje. | Mayo 2018 | SEP | Áreas presupuestales de la SEP. Áreas presupuestales de los equipos estatales. Operadores de los programas a nivel estatal. |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|----------------|--------------|--|
| Especificar tiempos y responsables para evaluar la estrategia de “La Escuela al Centro”, específicamente los componentes de la autonomía de gestión, considerando el aprendizaje y permanencia como variables de éxito. | Inmediatamente | SEP, AEL | Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa, Dirección General de Evaluación de Políticas. Equipos estatales de LEC y de evaluación de programas. |

REFERENCIAS

Abu-Dahou, Ibtisam (1999). “School-based management”, *Fundamentals of Educational Planning*, Paris, UNESCO: International Institute for Educational Planning, 134 p., disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001184/118487E.pdf> [consulta: noviembre 2017].

Barrera-Osorio, Felipe et al. (2009). *Directions in development: decentralized decision-making in schools the theory and evidence on school-based management*, Washington, DC, The World Bank, 124 p.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf [consulta: noviembre 2017].

CNSPD (2017). *Lineamientos generales para la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela en la Educación Básica*, México, CNSPD, disponible en: http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/general/docs/2017/LINEAMIENTOS_SATE.pdf [consulta: noviembre 2017].

CONEVAL (2017). *Ficha de monitoreo 2016-2017. Escuelas de Tiempo Completo*. México, CONEVAL, disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_11_S221.pdf [consulta: noviembre 2017].

DOF (2016a). *ACUERDO número 27/12/16 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa*, México, Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468071&fecha=29/12/2016 [consulta: noviembre 2017].

DOF (2016b). *ACUERDO número 16/12/16 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo para el ejercicio fiscal 2017*, México, Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467718&fecha=27/12/2016 [consulta: noviembre 2017].

DOF (2015). *ACUERDO número 11/09/15 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa*, Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5408422&fecha=15/09/2015 [consulta: noviembre 2017].

DOF (2014a). *ACUERDO número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar*, Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5335233&fecha=07/03/2014 [consulta: noviembre 2017].

DOF (2014b). *ACUERDO número 19/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad para el ejercicio fiscal 2015*, México, Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377404&fecha=26/12/2014 [consulta: noviembre 2017].

DOF (2013). *DECRETO por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y XIII; y 73, fracción XXV... de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Diario Oficial de la Federación, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013 [consulta: noviembre 2017].

Mexicanos Primero (2012). *Ahora es cuando. Metas 2012-2024*, México, Mexicanos Primero, disponible en: http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/mp_recursos/mp_publicaciones_de_mexicanos_primero/AhoraEsCuando2012-2024MetasWEB.pdf [consulta: noviembre 2017].

Murnane, Richard J., Willet, John B. y Cardenas, Sergio (2006). *Did participation of schools in Programa Escuelas de Calidad (PEC) influence student outcomes?*, Cambridge, Harvard University Graduate School of Education, 50p., disponible en: http://www.academia.edu/27707894/Did_Participation_of_Schools_In_Programa_Escuelas_de_Calidad_PEC_Influence_Student_Outcomes [consulta: noviembre 2017].

Reimers, Fernando y Cárdenas, Sergio (2007). "Who benefits from School-Based Management in Mexico?", *Quarterly Review of Comparative Education*, 37 (1), pp. 37-56, disponible en <https://eric.ed.gov/?id=EJ774800> [consulta: noviembre 2017]

Santibañez, Lucrecia, Abreu-Lastra, Raúl y O'Donoghue, Jennifer L. (2014). "School based management effects: Resources or governance change? Evidence from Mexico", *Economics of Education Review*, Vol. 39, pp. 97-109, disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2013.11.008> [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017a). *Programa Escuelas de Calidad*, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/programas-escuelas-de-calidad> [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017b). *Programa Escuelas de Tiempo Completo*, disponible en: http://basica.sep.gob.mx/site/proetc#HP_PETC_Basica [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017c). *PRE. Programa de la Reforma Educativa*, disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/site/prore> [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017d). *La Escuela al Centro. Un nuevo esquema de reorganización y acompañamiento para las escuelas de educación básica*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/51934/Presentacion_MiEscuelaAlCentro.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017e). "Mecanismo 2016-2017 para el Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las Evaluaciones Externas", *Documento de Posicionamiento Institucional del Programa U082 Programa de la Reforma Educativa*, México, SEP, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/226399/U082_-_Documento_de_Posicionamiento.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017f). *Primer informe anual de resultados. La escuela al centro del sistema educativo*, México, SEP, disponible en: http://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/infoLEC2016.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017g). *Comunicado 353. Reconoce Coneval buenas prácticas de SEP y Conafe en materia de monitoreo y evaluación de programas en educación básica*, México, SEP, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/es/prensa/comunicado-353-reconoce-coneval-buenas-practicas-de-sep-y-conafe-en-materia-de-monitoreo-y-evaluacion-de-programas-en-educacion-basica?idiom=es-MX> [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017h). "La Escuela al Centro y el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE)", *presentación del subsecretario de Educación Básica Javier Treviño en el Seminario "La reforma Educativa: avances y desafíos" en el INEE el 27 de septiembre de 2017*, México, SEP, disponible en: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2017/comunicados/SE/presentacionINEE_EC-JTC27-09-17.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017i). *Comunicado 405. Con Escuela al Centro se avanza en la construcción de un sistema educativo con mayor autonomía de gestión*, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-405-con-escuela-al-centro-se-avanza-en-la-construccion-de-un-sistema-educativo-con-mayor-autonomia-de-gestion?idiom=es>. [consulta: enero 2018]

SHCP (2017). *Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018*, disponible en: <http://www.ppef.hacienda.gob.mx/> [consulta: noviembre 2017].

SHCP (2016). *Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017*, disponible en: http://pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF [consulta: noviembre 2017].

SHCP (2015). *Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016*, disponible en: http://pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF [consulta: noviembre 2017].

SHCP (2014). *Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2015*, disponible en: http://pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF [consulta: noviembre 2017].

SHCP (2013). *Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2014*, disponible en: http://pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF [consulta: noviembre 2017].

Reyes Juárez, Alejandro (2017). "Autonomía escolar y cambio educativo, consideraciones desde la implementación de PEC-FIDE", *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 19(2), pp. 12-21, disponible en: <https://redie.uabc.mx/redie/article/view/643/1520> [consulta: noviembre 2017].

UNESCO (2014). *Desentralization as an Education System Reform*, Bangkok, Education UNESCO Bangkok, disponible en: <http://www.unescobkk.org/education/news/article/decentralization-as-an-education-system-reform/> [consulta: noviembre 2017].

World Bank (2008). *What is school-based management?*, Washington, DC, The World Bank, 21 p., disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079934475/547667-1145313948551/what_is_SBM.pdf [consulta: noviembre 2017].

Cuadro 5.4 Transparencia y rendición de cuentas en las escuelas.

LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS ESCOLAR EN MÉXICO

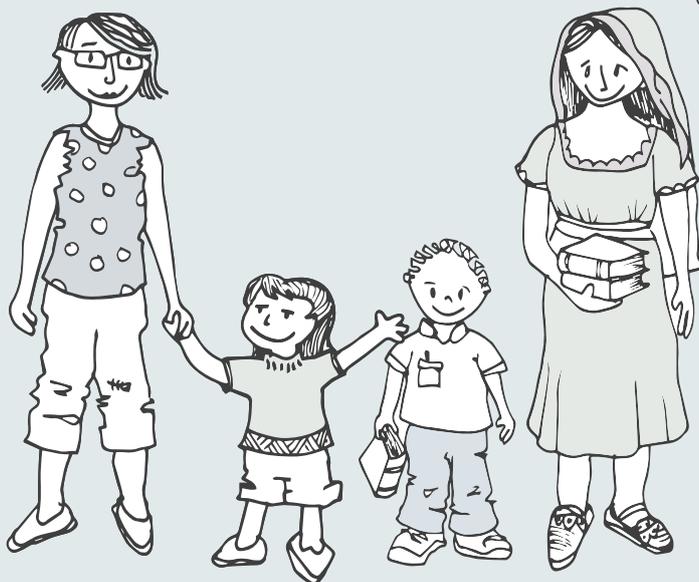
A partir de los años noventa han sido canalizados cada vez más recursos a las escuelas a través de una diversa gama de programas educativos focalizados, principalmente para el fortalecimiento de la autonomía de gestión y para la mejora de la infraestructura escolar (ver Capítulo 5.4 sobre autonomía escolar y 6.1 sobre infraestructura escolar). Esto ha incrementado la necesidad de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos, las actividades realizadas durante el ciclo escolar; las decisiones acordadas en espacios de participación social (como los Consejos Escolares de Participación Social; ver Capítulo 5.6) y las metas de mejora del aprendizaje.

Los procesos o mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (TyRC) en general, obligan a la autoridad a “abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos” (Schedler, 2004: 7). En el contexto escolar,

la TyRC debe servir para que las autoridades escolares, en este caso el director, informen, expliquen y justifiquen sus actos, actividades, diagnósticos y decisiones ante la comunidad escolar; principalmente familias (Bracho y Martínez, 2014). Esto va desde el uso de recursos, hasta diagnósticos de aprendizaje de los alumnos.

Una de las principales experiencias de TyRC escolar en México se ha llevado a cabo en la Educación Media Superior a través de las Jornadas de Transparencia y Rendición de Cuentas. Desde 2007, se comenzó a implementar en todos los 1,055 bachilleratos públicos federales en el país. En ellas, los directivos informan a la comunidad educativa sobre los recursos ejercidos y las acciones realizadas durante el ciclo escolar; ingresos y egresos económicos, reprobación, deserción, resultados de las evaluaciones, plantilla de maestros, total de alumnos inscritos en la escuela, y número de computadoras, entre otros temas. Al término de la sesión, se levanta una encuesta de opinión entre los participantes y se procesa la información como parte de la evaluación.

A las Jornadas de Transparencia se invita a las familias, maestros, alumnos y ciudadanos a involucrarse para conocer el estado que guardan las escuelas federales de nivel medio superior. De 2008 a 2012 participaron más de un millón de personas en estos procesos, siendo los estudiantes quienes más se involucraron (casi 50% de los participantes fueron estudiantes; Transparencia Mexicana, 2012). A pesar de que no existe información sistematizada en la página web de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) sobre la implemen-



tación de las Jornadas actualmente, algunos planteles han publicado en sus propios sitios sus informes de transparencia hasta la fecha.

¿QUÉ CAMBIOS TRAJERON LAS REFORMAS DE 2013 PARA LA TYRC?

La reforma de la Ley General de Educación (LGE) de 2013 contempló nuevos mandatos para las escuelas de educación básica. Se establece que tanto la federación como los estados deben promover “la transparencia en las escuelas públicas y particulares en las que se imparta educación obligatoria, vigilando que se rinda ante toda la comunidad, después de cada ciclo escolar, un informe de sus actividades y rendición de cuentas, a cargo del director del plantel” (Art. 14, Frac. XII quáter).

Por otro lado, la LGE establece que es derecho de quienes ejercen la patria potestad participar con las autoridades escolares para solucionar problemas educativos de sus hijos, colaborar con la escuela para el aprendizaje, opinar sobre lo que sucede en la escuela, conocer la capacidad profesional de la planta docente, los resultados de evaluaciones internas y el presupuesto asignado a la escuela y su aplicación, así como presentar quejas de la escuela ante autoridades correspondientes (Art. 65).

Asimismo, es obligación de las autoridades de cada escuela vincularla “activa y constantemente, con la comunidad”, con el apoyo y colaboración del ayuntamiento y de las Autoridades Educativas Locales (AEL; Art. 69).

¿QUÉ SABEMOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS INFORMES DE TYRC EN LAS ESCUELAS?

En la presente administración se emprendió la política de promover la auto-

nomía de gestión escolar a través de diferentes programas (ver Capítulo 5.4) y normativamente la obligación de rendir cuentas quedó envuelta en la estrategia general de fortalecimiento escolar, lo cual le ha restado la atención que un ejercicio como éste requiere.

No existe información pública sobre si se llevan a cabo o no los informes de transparencia en las escuelas de educación básica que la LGE obliga. Se han llevado a cabo ejercicios de transparencia a nivel escolar por iniciativa de supervisores, asesores técnico pedagógicos (ATP) o directores que reconocen el valor de rendir cuentas ante sus comunidades. Sin embargo, no forman parte de una estrategia de las autoridades educativas, por lo que se mantienen como prácticas a nivel escuela y no llegan a una escala mayor ni representan el cumplimiento de las autoridades con su obligación legal.

En enero de 2018, más de cuatro años después de las reformas de 2013, el Secretario de Educación Pública anunció que se hará mayor énfasis para estimular y promover que los directores de las escuelas rindan un informe ante la comunidad, como estipula la LGE (SEP, 2018).



¿QUÉ DEBEMOS IMPULSAR PARA ASEGURAR LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS ESCUELAS?

Los cambios legales de 2013 no han sido suficientes para establecer ejercicios efectivos de TyRC en las escuelas. Se deben desarrollar el compromiso y las capacidades de los responsables de implementarlos, para esto:

- La SEP con las AEL deben desarrollar un plan para asegurar la implementación efectiva de mecanismos de TyRC y el cumplimiento de la publicación del informe de estos. En específico, se debe elaborar por la Secretaría Técnica de “La Escuela al Centro” y los responsables a nivel estatal de esta estrategia, y debe estar lista en junio de 2018. El plan debe:
 - Especificar los responsables (desde la SEP, hasta la comunidad escolar) con tiempos específicos para llevar a cabo sus responsabilidades.
 - Considerar la formación de la comunidad escolar, principalmente de familias y alumnos, para promover y fortalecer su participación efectiva en estos ejercicios.
 - Incluir indicadores para evaluar su diseño e implementación.
- Las AEL deben emitir un reporte de cumplimiento sobre las jornadas cada ciclo escolar, empezando por el que actualmente termina (2017-2018).
- La SEP y las AEL deben promover el uso de sistemas de información, como el SIGED (ver Capítulo 7.5), para hacer accesible y transparente la información de cada escuela de manera sistemática. Esto permitirá a los directivos analizar y compartir fácilmente los datos sobre su escuela, a las familias tener acceso libre a la información de la escuela de sus hijos, a la sociedad acompañar a las escuelas de manera más efectiva, y a las autoridades tomar decisiones con base en información en tiempo real. La información que contenga dicho sistema debe incluir metas y logros de aprendizaje.
- Las escuelas deben consultar con la comunidad escolar para establecer mecanismos de TyRC que sean pertinentes y promuevan mayor participación.

REFERENCIAS

Bracho, Teresa y Martínez, Arcelia (2014). “Transparencia, participación social y rendición de cuentas en el sistema educativo”, *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*, Ciudad de México, FUNDAR, pp 245-249, disponible en:

<http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/sec5%20teresa%20bracho%20y.pdf>

[consulta: enero 2018].

Schedler, Andreas (2004). “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de Transparencia 03*, IFAI, México, pp. 12, disponible en:

<http://transparencia.lagosdemoreno.gob.mx/wp-content/uploads/2016/05/3-29.pdf>

[consulta: enero 2018].

SEP (2018). *Reunión de evaluación de avances del nuevo modelo educativo*, presentación el 16 de enero de 2018, México, SEP, disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=DCnhXiOnctY>

[consulta: enero 2018].

Transparencia Mexicana (2012). *Transparencia y rendición de cuentas en la Educación Media Superior*, México, Transparencia Mexicana, SEP y PNUD, 61 p.

5.5 CURRÍCULUM INCLUYENTE

Paola González-Rubio Novoa

Una sociedad enfocada a la inclusión debe dar a todas y todos la oportunidad de cumplir su diversidad de pasiones, sueños y objetivos a través de la educación (Sahlberg, 2015). El currículum educativo, componente fundamental del proyecto educativo, define qué se va a aprender (contenidos) y cómo se va a aprender (procesos de aprendizaje). Por lo tanto, juega un papel determinante para lograr una sociedad incluyente en la que cada niña, niño y joven (NNJ) aprenda lo que quiere y necesita, a su ritmo y como partícipe activo en su propio proceso. Para promover la inclusión, el currículum debe tener un diseño participativo que lo vuelva pertinente al contexto y relevante para la comunidad, al mismo tiempo que apoya la permanencia y aprendizaje incluyente (ver Mexicanos Primero, 2017).

El currículum escolar es un proyecto que implica concepciones pedagógicas, psicológicas y socio antropológicas que representan los ideales y las orientaciones de un sistema educativo. En este sentido, es un producto cultural que cambia con las expectativas de la sociedad así como con las políticas nacionales. Por otro lado, los planes y programas de estudio (PyPE) organizan el contenido que desarrolla un currículum, es decir, las asignaturas, áreas de conocimiento o módulos, así como los tiempos (Murillo, 2007). A su vez, el modelo educativo es la “forma en la que se articulan los componentes del sistema, desde la gestión hasta el planteamiento curricular y pedagógico” (SEP, 2017a).

5.5.1 ¿QUÉ Y CÓMO APRENDIMOS EN EL PASADO?

Desde 1992, el sistema educativo mexicano comenzó una transformación que buscaba responder a los cambios económicos y sociales de México y el mundo. En términos educativos, esto se atendió a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) que incluyó la renovación curricular con nuevos planes y programas de estudio con el objetivo de mejorar prácticas pedagógicas y la gestión de la educación básica (Flores-Crespo, 2005). Una década después de su puesta en marcha, los resultados educativos no habían alcanzado los propósitos deseados con el ANMEB: en 2003, 66% de los jóvenes de 15 años se encontraron en los niveles insuficientes (0 y 1) en matemáticas en la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés); en 2006, todavía 56% de los estudiantes se encontraba en estos niveles (OCDE, 2004; OCDE, 2007).

En 2011, la Articulación de la Educación Básica, resultado de la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB; ver Capítulo 3), concluyó un proceso de reforma curricular que comenzó en 2004 con preescolar, siguió en 2006 con secundaria, y entre 2009 y 2011 se llevó a cabo en primaria. Dicho proceso tuvo como fin impulsar “la formación integral de todos los alumnos de preescolar, primaria y secundaria con el objetivo de favorecer el desarrollo de competencias para la vida y el logro del perfil de egreso” (SEP, 2011). Al término de esta articulación, se formuló el Plan de Estudios 2011 (PEI 1), buscando acelerar la “calidad de los procesos y resultados de la Educación Básica” (SEP, 2011).

Sin embargo, dicho plan carecía de una visión incluyente e integral. Su diseño era responsabilidad de la autoridad central – la Dirección General de Diseño Curricular, dentro de la Secretaría de Educación Pública (SEP) – y con espacios muy limitados para la adecuación de acuerdo a las necesidades e intereses de cada comunidad escolar (ver Mexicanos Primero, 2017), lo que dificultaba la apropiación del contenido por parte de los docentes y de los alumnos. Además, de acuerdo a la Secretaría, el PEI 1 ya no era compatible “con una sociedad más educada, plural,

democrática e incluyente” (SEP, 2016). Por otro lado, el PEI I carecía de integralidad entre los tres niveles de educación básica y la educación media superior; lo cual representaba un obstáculo para la permanencia y conclusión de la educación obligatoria (SEP, 2016).

5.5.2 ¿CUÁLES SON LAS OBLIGACIONES LEGALES DE LAS AUTORIDADES CON RESPECTO AL CURRÍCULUM?

A partir de la reforma al Artículo 3º constitucional en 2013, se establece que uno de los elementos para garantizar la educación de calidad son los “materiales y métodos educativos”, lo que incluye los PyPE que derivan del currículum educativo.

Por otro lado, la reforma a la Ley General de Educación (LGE) en 2013 especificó que garantizar una educación de calidad implica una revisión del modelo educativo “en su conjunto, los planes y programas, los materiales y métodos educativos” (DOF, 2013). La LGE también obliga a la autoridad educativa federal a determinar y actualizar los planes y programas para la educación básica y normal considerando la opinión de los sectores sociales involucrados en la educación. Las autoridades educativas locales (AEL) y las familias tienen la posibilidad de opinar respecto a los contenidos de los planes y programas de estudio aprobados por la SEP a través de su participación en el Consejo Nacional de Participación Social y en los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS).

Una vez que la SEP finaliza los PyPE, estos se deben publicar en el Diario Oficial de la Federación, y es obligación de las autoridades educativas locales formar a los maestros respecto de su contenido y métodos.

5.5.3 EL CURRÍCULUM ACTUAL: ¿CÓMO LLEGAMOS AHÍ?

Posterior a la reforma legal de 2013 comenzó un proceso de rediseño del modelo educativo, incluyendo al currículum y los PyPE. A continuación se presenta de manera breve este proceso.

Nuevo modelo educativo (NME). Con el objetivo de revisar y rediseñar el modelo educativo de manera participativa, de febrero a junio de 2014 se llevaron a cabo los *foros de consulta nacional para la revisión del modelo educativo* en los que participaron más de 28,000 actores involucrados e interesados en la educación básica, media superior y normal del país (SEP, 2017b). Se presentaron 14,680 propuestas y las y los participantes discutieron y dialogaron sobre el PEI I y cómo mejorarlo.

Posteriormente, más de dos años después, en julio de 2016, la SEP dio a conocer la propuesta de Modelo Educativo 2016 (ME16), la cual, de acuerdo con la Secretaría, incluyó y consideró lo recuperado en los foros de 2014. El ME16 se basó en cinco ejes:

- Eje 1: La escuela al centro. Significa fortalecerla con “recursos, acompañamiento, infraestructura, docentes y servicios que conviertan las aulas en auténticos espacios de aprendizaje”.
- Eje 2: El planteamiento curricular. Contempla tres componentes: aprendizajes clave, desarrollo personal y social, y autonomía curricular.
- Eje 3: Formación y desarrollo profesional docente. Coloca a los docentes como agentes principales en la implementación de este modelo.
- Eje 4: Inclusión y equidad. Fomentar que la escuela sea un espacio incluyente y tolerante y que se provea educación de calidad con equidad.
- Eje 5: Gobernanza del sistema educativo. Generar un cambio cultural al servicio del quehacer educativo.

Con esta propuesta, de julio a septiembre de 2016 se llevó a cabo una consulta nacional pública sobre la misma que consistió en 18 foros nacionales (89 mesas y 5 discusiones en plenaria) en los que participaron organizaciones de la sociedad civil (OSC), niñas, niños y jóvenes (NNJ), maestros, directivos de escuelas normales, empresarios, representantes del sindicato y académicos, entre otros; y se capturaron 51,013 registros de participación en la plataforma en línea (CIDE, 2016). El Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) se encargó de la sistematización de todos los comentarios que, de acuerdo con la SEP, fueron considerados para finalizar

el modelo educativo, mismo que fue publicado como versión final en marzo de 2017.

A pesar de que el nuevo modelo educativo 2017 (MEI7) se desarrolló de manera más participativa, la participación de NNJ en los foros de consulta fue limitada: sólo se llevó a cabo un foro para ellos en la Ciudad de México con la asistencia de 100 alumnos de primaria y 100 de secundaria y media superior. Se buscó recolectar sus opiniones a través de un ejercicio de encuesta representativa a nivel nacional, sin embargo, esta herramienta, que consistía de seis preguntas abiertas, dista de ser efectiva para recuperar las opiniones sobre lo que quieren y necesitan aprender.

Además, el planteamiento final del MEI7 no considera la participación continua de las y los alumnos en la definición de lo que se va a aprender en las escuelas, como exige la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1990) y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (DOF, 2014), lo que viola sus derechos. Como hemos argumentado anteriormente (ver Mexicanos Primero, 2017), para que un currículum sea incluyente, debe considerar obligatoriamente la voz de los niños y niñas, y así asegurar que aprendan lo que quieren y necesitan. Las innovaciones del nuevo plan de estudios no lograrán un aprendizaje pertinente y relevante a menos de que se corrija esta exclusión.

Nuevos planes y programas de estudio. Uno de los ejes de la propuesta del MEI6, el planteamiento curricular, tuvo como objetivo redefinir los PyPE en un mapa curricular que refleje los principios pedagógicos y contenidos educativos del MEI7 (SEP, 2017b). Esta redefinición se planteó en el documento Aprendizajes Clave para la Educación Integral, presentado en julio de 2017, y especifica los perfiles de egreso de cada nivel educativo, así como los medios para lograrlo. Por primera vez se establece una articulación entre educación básica y educación media superior. Además, estos PyPE reconocen la necesidad de profundizar en aprendizajes clave que permiten continuar aprendiendo, en lugar de seguir una lógica de asignaturas, y así promover el desarrollo de habilidades cognitivas (SEP, 2017c). De acuerdo al documento, los Py-

PE se desarrollaron con base en los criterios del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) para el diseño curricular: 1) relevancia, 2) pertinencia, 3) equidad, 4) congruencia interna, 5) congruencia externa, y 6) claridad. Estos criterios son aplicables a cualquier plan de estudios y servirán para evaluarlos.

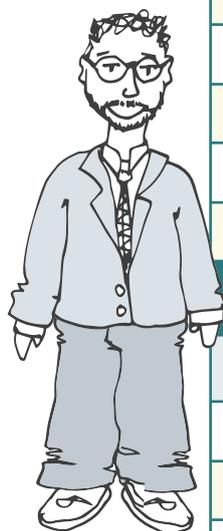
Asimismo, los PyPE plantean un aprendizaje diverso, que atienda las desigualdades, poniendo el foco en la inclusión. Sin embargo, no plantea una estrategia para asegurar que los estudiantes en escuelas indígenas o para migrantes puedan aprender de manera más pertinente, ni contiene un plan definido para ser incluyentes con estudiantes que experimentan barreras para el aprendizaje y la participación.

También se establece la importancia de adquirir habilidades socioemocionales vinculadas al desempeño emocional y ciudadano, reconociendo la “integralidad de la persona” (SEP, 2017c). Esto queda en manos de los docentes frente a grupo, quienes, desde los foros de consulta, expresaron la necesidad de ser formados para esto; sin embargo, hasta ahora no se ha establecido un plan específico para esto (CIDE, 2016).

Los PyPE entrarán en vigor en dos etapas llegando a implementarse en todos los grados de educación obligatoria hasta el ciclo escolar 2019-2020 (ver Cuadro 5.5.1). La estrategia presentada por la Secretaría para esto es un curso en línea de 40 horas acompañado del libro de maestro para cada grado (o asignatura en caso de secundaria), una guía sobre los Aprendizajes Clave para cada docente y una fase intensiva doble para los Consejos Técnicos Escolares (CTE) en agosto de 2018 (SEP, 2017d). El 17 de febrero de 2018, la Dirección General de Formación Continua emitió una convocatoria de registro a 19 cursos (de 40 horas cada uno) relacionados con formación para los nuevos PyPE.

Un pendiente de suma relevancia para la pertinencia del MEI7 es su concordancia y relación con los instrumentos de selección, promoción y evaluación del desempeño docente. Es decir, estos instrumentos deben reflejar las habilidades de los docentes para el aprendizaje de los alumnos en los PyPE que se implementan, sin embargo, hasta diciembre de

Cuadro 5.5.1 Fases de entrada en vigor de nuevos PyPE



| Primera etapa. Ciclo 2018-2019 | | |
|--------------------------------|------------------------------|----------------------|
| Formación académica | Desarrollo personal y social | Autonomía curricular |
| Preescolar | | |
| 1°, 2° y 3° | 1°, 2° y 3° | 1°, 2° y 3° |
| Primaria | | |
| 1° y 2° | de 1° a 6° | de 1° a 6° |
| Secundaria | | |
| 1° | 1°, 2° y 3° | 1°, 2° y 3° |
| Segunda etapa. Ciclo 2018-2019 | | |
| Formación académica | Desarrollo personal y social | Autonomía curricular |
| Primaria | | |
| 3°, 4°, 5° y 6° | | |
| Secundaria | | |
| 2° y 3° | | |

Fuente: SEP, 2017c.

2017, no se ha hecho algún anuncio sobre la actualización de los mismos (ver Capítulo 4.3 para más sobre selección y promoción docente, y 7.3 sobre evaluación del desempeño).

Autonomía curricular. Uno de los aspectos más novedosos de los PyPE es el componente de la autonomía curricular (AC). Éste contempla la adaptación de los contenidos a las necesidades, intereses y contextos de cada comunidad escolar; a través del uso de cierto porcentaje de horas lectivas (ver Cuadro 5.5.2) por semana para profundizar en alguno de los cinco ámbitos propuestos por la SEP (SEP, 2017e):

- Ampliar la formación académica;
- Potenciar el desarrollo personal y social;

- Revisar nuevos contenidos relevantes;
- Aprender conocimientos regionales;
- Desarrollar proyectos de impacto social.

Como muestra el Cuadro 5.5.2, la diferencia de horas lectivas asignadas a autonomía curricular entre tipos de escuelas es abismal: un preescolar de tiempo completo tiene 67.5% de horas lectivas para este componente, mientras uno de jornada regular sólo puede utilizar 13.3% de sus horas para AC. El resultado es una diferencia de 1,000 horas anuales.

La implementación efectiva de la AC – es decir, que realmente genere espacios de diversidad curricular – implica el desarrollo de capacidades de

Cuadro 5.5.2 Tiempos para el ejercicio de autonomía curricular

| | Preescolar | | Primaria | | Secundaria | |
|---|---------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------|
| Jornada escolar diaria | Jornada regular (3 horas) | Jornada de tiempo completo (8 horas) | Jornada regular (4.5 horas) | Jornada de tiempo completo (8 horas) | Jornada regular (7 horas) | Jornada de tiempo completo (9 horas) |
| Jornada escolar semanal | 15 | 40 | 22.5 | 40 | 35 | 45 |
| Porcentaje de horas lectivas para AC | 13.3% | 67.5% | 11.1% | 50% | 11.4% | 31.1% |
| Horas lectivas semanales para AC | 2 | 27 | 2.5 | 20 | 4 | 14 |
| Horas lectivas anuales para AC | 80 | 1,080 | 100 | 800 | 160 | 560 |

Fuente: SEP, 2017f.

la comunidad escolar, incluyendo capacidad organizacional, participativa, y de gestión. De acuerdo al PyPE, los espacios para definir el uso de este componente serán los CTE y los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS), con maestros y familias, respectivamente (SEP, 2017f). Esto significa que se debe asegurar que estos dos espacios funcionen de manera significativa y continua, a través de la formación de los agentes, como primer paso para poder aprovechar este componente. La formación de maestros y familias es esencial para que comprendan la importancia de la AC y la adopten de manera que apoye el aprendizaje de todos (para más sobre formación docente ver Capítulo 5.2, y sobre la participación de familias ver Capítulo 5.6).

De acuerdo al nuevo modelo, la AC entrará en vigor en todas las escuelas de educación básica en el ciclo escolar 2018-2019 (SEP, 2017f). En el ciclo escolar 2017-2018, se está llevando a cabo la implementación de la fase 0 de este componente en el que participan 923 escuelas de 27 entidades (excluye a Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Quintana Roo y San Luis Potosí) (SEP, 2017g). En la fase 0, en secundaria son los maestros de tecnología los responsables de la implementación de este componente; en preescolar y primaria son todos los maestros.

A la fecha, se ha publicado poca información sobre la fase 0; no es claro cómo se desarrollarán las capacidades de quienes la implementan – principalmente maestros y familias – ni el presupuesto asignado para implementar, ni cómo se evaluará este

componente ya que la Ruta de Implementación del modelo educativo 2017 no toca estos puntos, ni algún anuncio por la Secretaría.

Asimismo, existe una falta de información sobre el pilotaje del Índice de Madurez Organizacional que, según la SEP, se lleva a cabo durante el ciclo escolar 2017-2018. De acuerdo a la poca información disponible, dicho índice diagnosticará las capacidades de la comunidad escolar para implementar la AC y será el indicador de las necesidades de cada escuela para lograr aprovechar este componente (SEP, 2017f).

Los maestros encuestados para este estudio opinan que la AC es prometedora. Sin embargo, ven necesario dar acompañamiento a las escuelas para su aprovechamiento, principalmente a aquellas en contextos rurales, sin que esto se traduzca en una excesiva burocratización. Asimismo, consideran que es posible que este espacio lleve a la simulación si no se hace efectiva la autonomía de la escuela para decidir sobre lo que se va a aprender en estas horas lectivas, ni se involucra y forma a toda la comunidad escolar en la toma de decisiones. Por otro lado, algunas AEL entrevistadas para este estudio han expresado que la implementación de este componente representará un reto por la necesidad de desarrollo de capacidades en las escuelas, principalmente el fortalecimiento de los CTE, y de materiales didácticos para la implementación. Otro reto importante identificado es asegurar que la autonomía curricular se implemente de manera incluyente, para no seguir excluyendo a las escuelas en contextos más marginados.

Evaluación de aprendizaje. La evaluación de lo que se aprende debe servir para monitorear la garantía del derecho a aprender. Las evaluaciones incluyentes deben proporcionar información para ajustar los procesos de aprendizaje de acuerdo a ritmos y estilos, y dar retroalimentación a cada estudiante. Además, debe permitir la participación de los estudiantes en su diseño y respetar la diversidad para evitar profundizar brechas de desigualdad (Murillo y Duk, 2013). Sin embargo, en México es poco común que se presenten métodos innovadores de evaluación: más de dos terceras partes de los maestros de primaria (68%) evalúan con un exa-

men escrito bimestral y cuestionamientos orales; apenas 34% recurre a debates o discusiones entre alumnos (INEE, 2011).

El ME17 propone que las evaluaciones deben sustentarse en diversas metodologías, contribuir a la retroalimentación, y servir para que el docente pueda orientar mejor a los estudiantes (SEP, 2017b). Para poder transitar de la evaluación rígida en las escuelas a una que responda a la inclusión como lo exige el ME17, es necesario formar a las comunidades escolares en herramientas alternativas y su uso participativo e incluyente. No es posible saber si actualmente se está formando a los docentes y directivos en esto, ya que, a diciembre de 2017, el sitio de formación continua de la SEP sólo ofrece un curso que no está relacionado con este aspecto, y una revisión a las convocatorias estatales de formación continua permitió concluir que no hubo oferta sobre este tema (SEP, 2017h).

Igualmente, las evaluaciones estandarizadas a nivel nacional deben estar alineadas con el currículum nacional y los PyPE, pero no se ha anunciado que la evaluación actual, PLANEA, vaya a ser modificada de acuerdo al ME17 (para un análisis más completo sobre evaluaciones de aprendizaje en México, ver Capítulo 7.5).

5.5.4 ¿CÓMO ASEGURAMOS QUE LA EDUCACIÓN DÉ A CADA NNJ LO QUE QUIERE Y NECESITA?

Experiencias en países como Finlandia apuntan a que procesos participativos para definir lo que se aprende en las aulas tienen un impacto en el sentido de pertenencia y de relevancia del currículum (ver Mexicanos Primero, 2017). El Sistema Educativo Nacional (SEN) debe proveer a las escuelas del andamiaje necesario para poder tomar decisiones de manera más participativa, incluyendo las decisiones sobre lo que se aprende y cómo se aprende.

Es indispensable que los PyPE no sean sólo un cambio en papel. Deben aterrizar en las escuelas de manera que la comunidad escolar y los estudiantes, principalmente, puedan aprovechar una educación incluyente. Para esto, es necesario llevar a cabo las acciones presentadas en el cuadro 5.5.3.

Cuadro 5.5.3 Agenda para un currículum incluyente, 2018-2020

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|--|---|-----------------------|---|
| Establecer e implementar una estrategia para la participación continua y significativa de NNJ a nivel escuela en la definición de qué se va a aprender y cómo. | Inmediatamente, para implementar a partir del ciclo escolar 2018-2019 | SEP SIPINNA AEL | Dirección General de Desarrollo Curricular; responsables de desarrollo curricular en los estados, directores, docentes, estudiantes, familias, supervisores, ATP. |
| Establecer en la estrategia de autonomía curricular la obligación de las escuelas de generar espacios para la participación de NNJ en la toma de decisiones sobre este componente. | Antes de publicar estrategia de autonomía curricular | SEP | Dirección General de Desarrollo Curricular. |
| Definir los mecanismos específicos para asegurar que todas las escuelas puedan aprovechar la AC, principalmente en contextos marginados. | Inmediatamente | SEP AEL | Dirección General de Desarrollo Curricular; responsables de desarrollo curricular en los estados, directores, equipo estatal del SATE, supervisores y ATP. |
| Diseñar e implementar estrategia para fortalecer el acompañamiento a las escuelas para una implementación efectiva de la AC. | Inmediatamente | SEP AEL | Responsables de desarrollo curricular en los estados, directores, equipo estatal del SATE, supervisores y ATP. |
| Publicar el gasto en la fase 0 de AC. | Inmediatamente | SEP | Dirección General de Desarrollo Curricular. |
| Publicar los resultados de la fase 0 de AC. | Agosto 2018 | SEP | Dirección General de Desarrollo Curricular. |
| Publicar el presupuesto asignado para el próximo ciclo escolar para la implementación de AC. | Inmediatamente | SEP | Dirección General de Desarrollo Curricular. |
| Revisar los Perfiles, Parámetros e Indicadores y desarrollar instrumentos para el ingreso, la evaluación del desempeño y la promoción docente acordes al MEI7. | Inmediatamente | SEP INEE CNSPD | Dirección General de Formación y Desarrollo Profesional, Dirección General para la Evaluación de Docentes y Directivos. |

REFERENCIAS

- CIDE (2016). *Consulta sobre el Modelo Educativo 2016*, México, PIPE-CIDE, disponible en: https://docs.wixstatic.com/ugd/ddb0e8_9c81a1732a474f078d1b513b751fce29.pdf [consulta: noviembre 2017].
- DOF (2014). *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, México, Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_230617.pdf [consulta: noviembre 2017].
- DOF (2013). *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación*, México, Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge/LGE_ref26_11sep13.pdf [consulta: noviembre 2017].
- Flores-Crespo, Pedro (2005). "Reseña de *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)* de Pablo Latapí", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 10 (26), pp.957-964.
- INEE (2011). *Evaluación de los aprendizajes en el aula. Opiniones y prácticas de docentes de primaria en México*, México, INEE, disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/PID/410/PID410.pdf> [consulta: noviembre 2017].
- Mexicanos Primero (2017). *Tod@s. Estado de la Educación en México 2017*, México, Mexicanos Primero, disponible en: <http://mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/como-esta-la-educacion/estado-de-la-educacion-en-mexico/todos> [consulta: noviembre 2017].
- Murillo Pacheco, Hortensia (2007). *Curriculum, planes y programas de estudio*, disponible en: <https://web.oas.org/childhood/ES/Lists/Recursos%20Estudios%20e%20Investigaciones/Attachments/34/27.%20Curri,%20plan.pdf> [consulta: noviembre 2017].
- Murillo, Javier F. y Duk, Cynthia (2013). "Una evaluación inclusiva para una educación inclusiva", *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, disponible en: <http://www.rinace.net/rlei/numeros/vol6-num1/editorial.html> [consulta diciembre 2017].
- OCDE (2007). *Pisa 2006. Marco de la evaluación. Conocimientos y habilidades en Ciencias, Matemáticas y Lectura*, París, OCDE, disponible en: <https://www.oecd.org/pisa/39732471.pdf> [consulta: noviembre 2017].
- OCDE (2004). *Informe PISA 2003. Aprender para el mundo del mañana*, París, OCDE, disponible en: <https://www.oecd.org/pisa/39732493.pdf> [consulta: noviembre 2017].
- ONU (1990). *Convención sobre los Derechos de los Niños*, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx> [consulta: noviembre 2017].
- Sahlberg, Pasi (2015). *Finnish Lessons 2.0 What can the world learn from educational change in Finland?*, Segunda edición, New York, Columbia University, 264 p.
- SEP (2017a). *Modelo Educativo. Resumen ejecutivo*, México, SEP, disponible en: https://docs.google.com/gview?url=https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/240629/1.-_Resumen_Ejecutivo__1_.pdf [consulta: noviembre 2017].
- SEP (2017b). *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad*, México, SEP, disponible en: https://docs.google.com/gview?url=http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207252/Modelo_Educativo_OK.pdf [consulta: noviembre 2017].
- SEP (2017c). *Aprendizajes clave*, México, SEP, disponible en: http://www.aprendizajesclave.sep.gob.mx/descargables/APRENDIZAJES_CLAVE_PARA_LA_EDUCACION_INTEGRAL.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017d). *Presentación de los nuevos planes y programas de estudio*, México, SEP, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=0j8lcaCyn7o> [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017e). *La Autonomía curricular en el Nuevo Modelo Educativo*, presentación de la Estrategia de Autonomía Curricular, México, SEP, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/documentos/la-autonomia-curricular-en-el-nuevo-modelo-educativo> [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017f). *Componente Autonomía Curricular*, México, SEP, disponible en: http://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/eventoQro2017/AutonomiaQro.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017g). *La autonomía curricular en el Nuevo Modelo Educativo*, México, SEP, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/251468/MEDIOS_Autonomi_a_curricular.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017h). *Formación Continua de Docentes de Educación Básica*, disponible en: <http://formacioncontinua.sep.gob.mx/portal/home.html> [consulta: diciembre 2017].

SEP (2017i). *Comunicado 411. Este año fue clave para la formación continua de maestros y directivos de educación básica*, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-411-este-ano-fue-clave-para-la-formacion-continua-de-maestros-y-directivos-de-educacion-basica?idiom=es>. [consulta: enero 2018].

SEP (2016). *Modelo educativo 2016. El planteamiento pedagógico de la Reforma Educativa*, México, SEP, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/118382/El_Modelo_Educativo_2016.pdf [consulta: diciembre 2017].

SEP (2014). *Foros de consulta 2014*, México, SEP.

SEP (2011). *Acuerdo número 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica*, México, Diario Oficial de la Federación, disponible en: <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/9721849d-666e-48b7-8433-0eec1247f1ab/a592.pdf> [consulta: noviembre 2017].

5.6 FORMACIÓN Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN PARA FAMILIAS

Paola González-Rubio Novoa y
Laura María Ramírez Mejía

Al ser la educación una responsabilidad compartida entre toda la sociedad (ver Capítulos 1 y 2), es indispensable promover la participación de las familias en los procesos de rendición de cuentas y toma de decisiones en las escuelas (UNESCO, 2017). La participación de la comunidad escolar en los procesos educativos de niñas, niños y jóvenes tiene un impacto significativo en su aprendizaje (Wilder, 2014). La corresponsabilidad entre la escuela y la familia en los logros educativos “es un ingrediente fundamental para fortalecer de manera efectiva los procesos de enseñanza-aprendizaje” (CREFAL, 2012).

Asimismo, dotar de espacios para que las familias participen de manera más activa y cercana en la vida escolar ayuda a generar un fuerte vínculo entre los miembros de la comunidad escolar que resulta en mejoras en el funcionamiento y mayor rendición de cuentas de la escuela (UNESCO, 2017).

En México, la Participación Social (PS) en educación es concebida como “la colaboración – sistemática y organizada – de actores sociales como los padres de familia... interesados en trabajar con el fin común del mejoramiento del centro escolar... Implica por supuesto, que participen en la planeación, el seguimiento y valoración de las acciones educativas

a fin de optimizar la calidad del servicio prestado” (SEP, 2018).

Para que esta colaboración sea exitosa, es necesario proveer a los actores, en este caso familias, de información clara sobre sus responsabilidades, recursos para completar sus obligaciones o tareas, así como oportunidades para desarrollar su capacidad y fortalecer su motivación para poder participar de manera efectiva (UNESCO, 2017).

5.6.1 UNA HISTORIA DE PARTICIPACIÓN RESTRINGIDA Y SIMULADA

En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), publicado en 1992 (ver Capítulo 3), se estipuló que se impulsaría la participación social en el ámbito educativo para “propiciar una mayor atención de la comunidad en el correcto funcionamiento de la escuela, sus instalaciones, su mobiliario, el material didáctico con el que disponen sus maestros y el cumplimiento de los planes y programas de estudio” (DOF, 1992).

Sin embargo, transcurrieron siete años para que, en 1999, se creara el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE; ver Gráfica 5.6.1). Y en el 2000, la Secretaría de Educación Pública (SEP) publicó los lineamientos para constituir los consejos estatales, municipales y escolares de participación social, que serían “instancias de consulta, colaboración y apoyo” para fortalecer la participación de la sociedad en la educación (DOF, 2000).

No obstante, la política educativa sobre PS en las escuelas no se llevó a la práctica hasta casi dos décadas después de la firma del ANMEB, a través de la publicación del Acuerdo 535 en 2010 que ya incluyó una obligación de cada escuela para constituir un Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) a principio del ciclo escolar con la participación de familias, maestros y sociedad civil y de llevar a cabo por lo menos cuatro sesiones durante el ciclo escolar (DOF, 2010). El objetivo que se planteó para estos Consejos fue “mejorar la calidad del servicio educativo que reciben los alumnos a través de la participación organizada de padres, madres, docentes, directivos, ex alumnos y otros miembros de la

Gráfica 5.6.1 Desarrollo de la política educativa sobre participación social, 1992-2010



Fuente: Elaboración propia con base en DOF, 1992, 2000, 2010; LGE, 1993; SEP, 1999.

comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela (SEP, 2012).

A pesar de que los lineamientos buscaron dar precisión en cuanto a la forma de operar los CEPS, en la realidad no lograron que se convirtieran en un órgano adecuado para gestionar mejoras. La cobertura en escuelas públicas durante el ciclo escolar 2011-2012 fue de 84.3% de CEPS conformados. De este porcentaje, fueron las primarias indígenas y las telesecundarias las que tuvieron una mayor participación (SEP, 2012), pero no contamos con información para saber por qué fue así. Aunado a esto, los indicadores demuestran que, en general, los Consejos tuvieron un nivel muy bajo de incidencia en procesos de gestión escolar: de acuerdo a un reporte de CONAPASE, menos de la cuarta parte de los CEPS demostraron estar involucrados en estas actividades (SEP, 2012).

Antes de la creación de los CEPS, ya existían las Asociaciones de Padres de Familia (APF; DOF, 1980), pero muy poco se ha escrito sobre su funcionamiento como espacios de participación social.

Hasta antes de la reforma constitucional en materia educativa de 2013, los CEPS se articularon con algunos programas gubernamentales que operaron usando la estructura de los Consejos, como Programa Escuelas de Calidad (PEC; ciclo escolar 2001-

2002 hasta 2015-2016) y Programa Escuela Segura (PES; ciclo escolar 2007-2008 hasta 2014-2015). Sin embargo, tampoco los CEPS de escuelas que participaron en estos programas lograron detonar los procesos de participación que la educación mexicana necesitaba (Mexicanos Primero, 2017).

El análisis de la poca información rigurosa que existe sobre estos espacios de participación apuntan a que los CEPS no fueron el espacio para la PS como se pensó desde el ANMEB, ya que:

- a) Un alto porcentaje de escuelas no constituyó un Consejo: durante el ciclo escolar previo a las reformas constitucional y legales, 2012-2013, en Michoacán sólo 24.86% de las primarias públicas constituyeron un CEPS, el valor para Oaxaca fue de 55.14%, siguiendo San Luis Potosí con 86.68% de CEPS constituidos (Mexicanos Primero, 2013). Estas diferencias son importantes, sin embargo, no contamos con información para analizar qué factores fomentaron la constitución de CEPS en algunos estados y cuáles lo inhibieron en otros.
- b) Los Consejos constituidos fueron espacios rígidos e impertinentes (Mexicanos Primero, 2017; CREFAL, 2012).
- c) Los principales actores (en este caso las familias) no habían sido formados ni empoderados para la participación efectiva en las decisiones y procesos escolares (Mexicanos Primero, 2017).

Diversos académicos mexicanos, de hecho, señalaron que la política de participación social había estado estancada desde el momento mismo que se generó en 1992 (ver Cuadro 5.6.1).

5.6.2 LAS REFORMAS DE 2013 Y EL MARCO LEGAL PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Con las reformas constitucionales y legales de 2013, las familias se consideran ahora parte del Sistema Educativo Nacional (SEN; Art. 10, Frac. I, LGE) y se obliga al SEN a asegurar su participación activa en el proceso educativo (Art. 2, LGE).

Además, el Artículo 65 de la Ley General de Educación (LGE) estipula que las familias tienen derecho a obtener elementos para poder participar, como información de la capacidad profesional, resultados de las evaluaciones docentes y el presupuesto asignado a su escuela. También establece que los principales espacios de participación para los padres y tutores son las Asociaciones de Padres y los Consejos de Participación Social, aunque también se contempla un sistema para la presentación y seguimiento de quejas y sugerencias respecto del servicio público

educativo que debiera instrumentar tanto la SEP como las autoridades locales.

En cuanto a las responsabilidades a nivel escuela, cada director debe vincular a ésta, activa y constantemente, con la comunidad (Art. 69, LGE). Además, tanto la federación como los estados deben promover “la transparencia en las escuelas públicas y particulares en las que se imparta educación obligatoria, vigilando que se rinda ante toda la comunidad, después de cada ciclo escolar, un informe de sus actividades y rendición de cuentas, a cargo del director del plantel” (Art. 14, Frac. XII quáter; para más sobre transparencia y rendición de cuentas en las escuelas, ver Cuadro 5.4).

5.6.3 ¿QUÉ SABEMOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN ACTUAL DE LAS FAMILIAS EN LAS ESCUELAS?

En México existe muy poca información rigurosa a nivel nacional o por entidad para poder hacer una evaluación sobre si las familias de cada escuela cuentan con lo que necesitan para poder participar de manera significativa en los procesos escolares: 1) información sobre sus responsabilidades;

Cuadro 5.6.1 Principales críticas a la política de participación social desde la academia, 1992-2013

- Falta de mecanismos para que la comunidad escolar pudiera exigir la constitución de espacios de participación (Veloz, 2003).
- La estructura de los órganos de participación (a nivel escuela, municipio, estado y nacional) era excesivamente burocrática y compleja en su operación y articulación (Latapí, 2004).
- No había claridad para la comunidad educativa sobre los propósitos de la participación en los CEPS (Martínez, Bracho y Martínez, 2008).
- La participación de las familias se asociaba principalmente con temas de infraestructura, y difícilmente se encaminaba a recoger los intereses y opiniones de los diferentes actores educativos (Zurita, 2008).
- Las escuelas consideraban que abrir la posibilidad de participar a la comunidad podría ser caótico o incontrolable (Zurita, 2008).
- Falta de claridad para la comunidad escolar sobre los propósitos de los CEPS (Flores-Crespo, 2010).
- Los directores, maestros y familias no confiaban en los CEPS como detonadores de participación y de toma de decisiones (Santizo, 2011).

2) recursos para llevarlas a cabo; 3) formación para el desarrollo de capacidades; y 4) motivación (UNESCO, 2017). En esta sección se analiza cómo se ha llevado a las escuelas la principal política pública implementada para promover la participación social a partir de las reformas de 2013.

Los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS).

La política de participación social en las escuelas de la administración federal actual se ha limitado a promover la constitución y el funcionamiento de los CEPS. Desde 2014 se publicaron los lineamientos para su operación, en el que se aclara que “la autoridad escolar hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica se constituya y opere un Consejo Escolar de Participación Social” integrado por “padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical quienes acudirán como representantes de los intereses laborales de los trabajadores, directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela” (DOF, 2014). La mitad más uno de los miembros del CEPS deben ser padres de familia, sin exceder quince consejeros. Los Consejos de Participación tienen como objetivo generar espacios de participación para la “consulta, orientación, colaboración, apoyo e información, según corresponda, con el propósito de participar en actividades tendientes a fortalecer, ampliar la cobertura y elevar la calidad y la equidad en la educación básica” (DOF, 2014).

A nivel nacional, durante el ciclo escolar 2014-2015, 86.6% de las escuelas básicas constituyeron un CEPS (SEP, 2016), pero existe poca información disponible sobre los procesos en los Consejos constituidos. Un informe del CONAPASE para este ciclo escolar reportó que sólo 16.4% de las primarias y secundarias reportaron llevar a cabo una planeación efectiva a través del CEPS, lo que incluye integración de comités, gestión de programas educativos y establecimiento de metas respecto a las evaluaciones realizadas por autoridades escolares. Esto podría sugerir que aunque la cantidad de CEPS instalados aumentó desde el ciclo escolar 2011-2012, muy pocos llegan a ser espacios en los que se toman decisiones y se planea a favor de la mejora escolar.

Por otro lado, es importante notar que existe desigualdad en la distribución de CEPS constituidos de acuerdo al tipo de servicio. En el ciclo escolar 2014-2015, mientras que se constituyeron CEPS en 88.5% de las primarias generales, en las indígenas el porcentaje baja a 76.2%. Esto contrasta con los datos de 2011-2012 que indican que fueron las primarias indígenas las que más conformaron Consejos (SEP, 2012). De igual manera, hay Consejos en 83% de las secundarias generales, pero en las que atienden a migrantes baja a casi 27% (SEP, 2016).

Posteriormente, en 2016, se publicaron nuevos Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación, mismos que especifican las actividades de los CEPS, entre las que destacan (DOF, 2016):

- Opinará sobre los ajustes al calendario escolar aplicable a cada escuela.
- Conocerá y dará seguimiento de las acciones que realicen las y los educadores y autoridades.
- Tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas.
- Propiciará la colaboración de maestros y padres de familia para salvaguardar la integridad y educación plena de las y los educandos.
- Podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela.
- Estimulará, promoverá y apoyará actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos.
- Alentará el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando.
- Opinará en asuntos pedagógicos y en temas que permitan la salvaguarda del libre desarrollo de la personalidad, integridad y derechos humanos de las y los educandos.
- Contribuirá a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación.
- Respalda las labores cotidianas de la escuela.
- Realizar actividades en beneficio de la propia escuela.

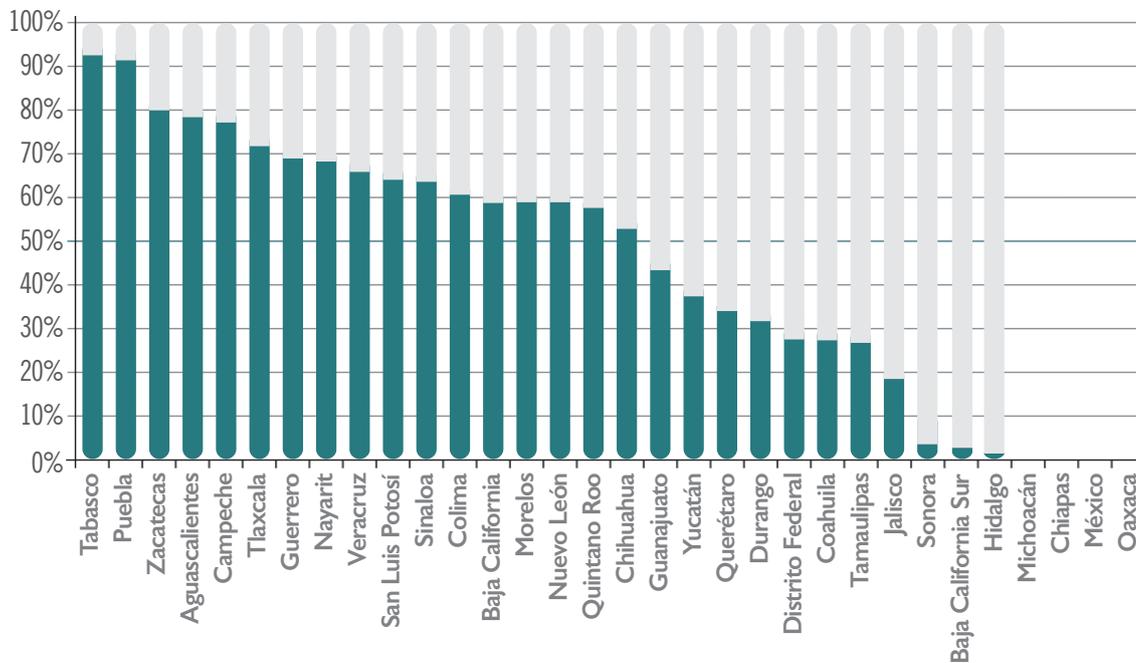
Según estos nuevos lineamientos, los CEPS tienen la obligación de sesionar en dos ocasiones, con la posibilidad de convocar a una sesión adicional de rendición de cuentas al cierre del ciclo escolar y

reunirse de manera extraordinaria para analizar y acordar acciones en beneficio de la escuela. Esto contrasta con las disposiciones de los lineamientos anteriores (2010) que solicitaban un mínimo de cuatro juntas, lo que podría explicar por qué en la mayoría de los estados un alto porcentaje de escuelas no emprenden un trabajo sostenido de participación (ver Gráfica 5.6.2).

Formación de familias para la participación efectiva. A pesar de ser indispensable para la efectividad de la PS, actualmente no existe una política educativa que tenga un enfoque suficiente en el desarrollo de habilidades de participación escolar para familias. Las familias “no han tenido oportunidades para desarrollar o fortalecer capacidades para poder apoyar a sus hijos en el desarrollo de sus aprendizajes y hábitos de estudio” (SEB/CONAPASE, 2017).

Los lineamientos de los CEPS dan gran cantidad de disposiciones sobre la integración y el funcionamiento, pero no consideran la formación de los integrantes para lograr una participación efectiva (DOF, 2014). El esfuerzo que más se acerca a esto es la implementación piloto de la estrategia “Padres y madres educadores” durante el ciclo escolar 2017-2018, coordinada por la Secretaría Técnica de la estrategia nacional “La Escuela al Centro” (LEC; ver Capítulo 5.4 para más sobre esta estrategia) desde la Subsecretaría de Educación Básica en la SEP, e implementada por las Autoridades Educativas Locales (AEL). Dicha estrategia busca dar herramientas a las familias para que apoyen el “aprendizaje de sus hijos desde el hogar” (SEB/CONAPASE, 2017). Sin embargo, en esta primera implementación, se da muy poca relevancia al involucramiento de las familias en los procesos escolares; sólo una de seis sesiones tiene que ver con esto, otra es la asamblea

Gráfica 5.6.2 Porcentaje de escuelas con mínimo 4 sesiones de CEPS, ciclo escolar 2014-2015



Fuente: Mexicanos Primero, 2016.

del CEPS, y las cuatro restantes tienen que ver con desarrollo de habilidades para el trabajo de la familia desde el hogar para el desarrollo de su hijo o hija (SEB/CONAPASE, 2017). Esto es insuficiente para desarrollar ambientes escolares democráticos donde toda la comunidad escolar pueda contribuir para mejorar la experiencia educativa de cada niña, niño y joven.

Algunos programas de autonomía escolar, como el Programa de la Reforma Educativa (PRE; ver Capítulo 5.4), otorgan recursos directamente a las escuelas para formación de la comunidad escolar para su participación en la gestión de la escuela. Sin embargo, no contamos con información o evaluaciones para afirmar que estas medidas son efectivas para promover que las familias participen activamente.

En el Reporte general de resultados de la Evaluación de Condiciones Básicas para la enseñanza y el aprendizaje 2014 (ECEA; INEE, 2016) se muestran las diversas actividades en las que se convoca a los padres de familia para participar en la escuela. La mayoría de las escuelas solicita la participación de las familias principalmente para pedir apoyos económicos u organizar eventos, mientras que involucrarse en actividades pedagógicas, como asistir a observar una clase, es muy poco frecuente. Es decir, las escuelas no priorizan la participación para cuestiones de aprendizaje.

De acuerdo a los cuestionarios a Autoridades Educativas Locales recabados para este estudio (ver “Nota Metodológica”, Capítulo 2), algunas Secretarías de Educación Estatal han implementado ventanillas de atención directa para poder recoger las opiniones y sugerencias de las familias sobre asuntos de participación social en las escuelas. Asimismo, algunos estados llevan a cabo “jornadas de capacitación” con las familias sobre la importancia de su participación y el impacto de ésta en la formación de sus hijos.

Desde sociedad civil, algunas organizaciones han implementado proyectos para formar a las familias y promover su participación activa en las escuelas (por ejemplo, ACUDE, Fundación Empresarios por la Educación y Lazos). Estos esfuerzos, aunque representan oportunidades importantes para

aprender y retroalimentar la política pública, todavía tienen resultados muy limitados, pues difícilmente llegan a la escala necesaria para tener un impacto mayor en el sistema educativo (ver Cuadro 5.6.2 para una descripción de la experiencia específica de Mexicanos Primero).

Formación de los docentes para la PS. Las posibilidades de participación de las familias en las escuelas dependen en gran medida de la visión del director más que de cuestiones normativas (Flores-Crespo y Ramírez, 2015; UNESCO, 2017). A pesar de esto, es poco común que los directores reciban formación para la inclusión de la comunidad escolar en los procesos educativos (ver Mexicanos Primero, 2017). La SEP ha anunciado a través de “La Escuela al Centro” que se ha formado a 36,000 directores en diversos temas, pero no se especifica si éstos incluyen algo sobre la participación de las familias (para más sobre liderazgo escolar, ver Capítulo 5.1).

La SEP también avaló, a través de su convocatoria de formación continua en la primavera de 2017, cuatro cursos en línea relacionados con la promoción efectiva de la participación social, pero no contamos con información sobre el número de docentes inscritos ni su cargo (ver Cuadro 5.6.3). Tampoco sabemos si cursos con nombres más generales, como “Fortalecimiento de la función de dirección escolar” traten el tema de la participación social.

Es imposible concluir si esta oferta es suficiente por la falta de información sobre el contenido de los cursos y el número de participantes, desde supervisores y ATP, directivos o los maestros. Sin embargo, vale la pena enfatizar la necesidad de contar con una oferta suficiente que atienda las necesidades de los docentes y autoridades educativas para poder promover el desarrollo de herramientas que faciliten la participación de todos los actores de la comunidad escolar en los procesos de toma de decisiones. Además, sin el acompañamiento adecuado y sostenido es poco probable que los actores escolares participen activamente en las escuelas (Flores-Crespo y Ramírez, 2015).

Evaluaciones sobre participación social. No se ha publicado una evaluación rigurosa sobre los

Cuadro 5.6.2 Una experiencia de participación social desde Sociedad Civil

De 2015 a 2017, desde Mexicanos Primero, se implementó el proyecto piloto “Cambie-mos el Rumbo”, basado en el *Parent Institute for Quality Education* (PIQE) implementado a lo largo de 30 años en comunidades de mayorías migrantes en 11 estados de Estados Unidos, lo cual ha servido para la elaboración de las políticas de formación de las familias para su involucramiento en la educación en ese país (Gewertz, 2017).

En México, entre 2015 y 2017, alrededor de 470 familias en seis primarias públicas ubicadas en contextos de alta marginación en la Zona Metropolitana del Valle de México participaron en el proyecto, cuyo objetivo es sensibilizar a las familias acerca de su papel en el aprendizaje y trayectoria escolar de sus hijos, así como promover el desarrollo de compe-

tencias parentales y su participación en el proceso educativo de sus hijos. Durante nueve semanas, diferentes miembros de las familias, desde abuelas hasta hermanos, participaron en talleres sobre el papel de las familias en el aprendizaje y trayectoria escolar de sus hijos, así como sobre competencias de crianza y de participación.

Las familias desarrollaron herramientas para apropiarse de conceptos (como “estándares curriculares”) y actitudes y prácticas de participación (como cómo colaborar con los maestros). Además, al finalizar los talleres, los docentes reportaron cambios positivos en la participación de las familias (para una descripción más detallada sobre la experiencia de Cambie-mos el Rumbo, ver Mexicanos Primero, 2017).

Cuadro 5.6.3 Oferta explícita de formación continua sobre participación social, 2017

| Institución formadora | Sostenimiento | Nombre del curso |
|--|---------------|--|
| Tecnológico de Monterrey | Privado | Participación en la gestión Escolar y Familiar para favorecer el aprendizaje de los alumnos y el vínculo con la comunidad. |
| Universidad Virtual de Estudios Superiores | Privado | Participación social en la gestión escolar. |
| Universidad Da Vinci | Privado | Participación social en la gestión escolar. |
| Universidad Pedagógica Nacional | Público | Participación social en la gestión escolar. |

Fuente: Elaboración propia con información de SEP, 2017.

CEPS posterior a las reformas de 2013. Por ende, no podemos asegurar que sea un espacio pertinente y adecuado para propiciar la PS. Las políticas de PS actuales – los CEPS- tienden a promoverla de manera homogénea para todos los contextos, todas las escuelas, sin reconocer la diversidad de formas, necesidades, procesos e ideas. Esto puede tener un impacto negativo en la motivación por parte de las familias para involucrarse en los procesos educativos y puede generar conflicto entre la comunidad escolar (Nishimura, 2016), además de que desde los lineamientos se ha reducido la expectativa de su participación en las escuelas.

Algunos programas federales de autonomía escolar otorgan recursos directamente a las escuelas para el fortalecimiento de la misma (ver Capítulo 5.4), sin embargo, no se especifica que se deban utilizar para promover y concretar la PS. Esta falta de recursos puede ser un obstáculo importante para lograr un involucramiento real de la comunidad en los procesos, ejecución y monitoreo de decisiones (UNESCO, 2017).

La opinión de los maestros encuestados para este estudio estuvo dividida, principalmente en tres vi-

siones: 1) que la participación de las familias está limitada por una percepción de que los maestros son quienes deben resolver asuntos escolares; 2) que es difícil lograr la participación de las familias por sus necesidades y contextos; y 3) que las familias participan más cuando hay mejor comunicación (información) entre ellas y los docentes.

Por todo lo anterior, es indispensable contar con una evaluación rigurosa a nivel nacional ligada a un sistema público de registro de indicadores para identificar los factores que inhiben y promueven una participación efectiva de las familias en la vida escolar.

5.6.4 LA PARTICIPACIÓN SOCIAL QUE QUEREMOS

El principal obstáculo para poder hacer propuestas específicas sobre la participación social es que contamos con muy poca información y evaluaciones posteriores a 2013, tanto de las autoridades como de la comunidad académica y la sociedad civil. Sin embargo, existen problemáticas muy evidentes que se deben atender; en el Cuadro 5.6.4 presentamos algunas propuestas para hacerlo.

Cuadro 5.6.4 Agenda para una participación social efectiva en cada escuela, 2018-2020

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|----------------|--------------|--|
| Desde la formación inicial de docentes incluir oportunidades de desarrollo para fortalecer la PS. | Agosto 2018 | SEP, AEL | Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación, directores y profesores de Escuelas Normales y otras instancias formadoras de maestros, estudiantes para ser maestros. |
| Formar a docentes y directivos escolares en servicio para fortalecer la PS. | Inmediatamente | SEP, AEL | Dirección General de Formación Continua, Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa, Secretaría Técnica "La Escuela al Centro"; responsable estatal de formación continua y de LEC; instancias formadoras de maestros, supervisores, ATP, directores, maestros. |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|--|---|---|--|
| Definir e implementar una estrategia de formación de las familias para su participación efectiva en las escuelas. | Inmediatamente, implementación a partir del ciclo escolar 2018-2019 | SEP, CONAPASE, AEL | Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa, Secretaría Técnica "La Escuela al Centro"; responsable estatal de participación social y de LEC, supervisor y ATP, directores, maestros, familias. |
| Definir estrategia y criterios para evaluar a los CEPS en su objetivo de ser espacios de participación social. | Marzo 2018 | INEE | Dirección general de lineamientos para las evaluaciones y Dirección general de directrices para la mejora de la educación del INEE. |
| Definir presupuesto y plan para llevar a cabo la evaluación de los CEPS. | Abril 2018 | SEP, AEL, Secretarías de finanzas estatales | Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa, Secretaría Técnica "La Escuela al Centro"; responsable estatal de participación social y de LEC, delegaciones locales del INEE. |
| Evaluar los CEPS como espacios de fortalecimiento de participación social. | Ciclo escolar 2018-2019 | CONAPASE, SEP, AEL | Dirección Técnica del CONAPASE, Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa, Secretaría Técnica "La Escuela al Centro"; responsable estatal de participación social y de LEC, supervisor y ATP, director, maestros, familias, alumnos. |
| A partir de los resultados de la evaluación, hacer una propuesta de política pública para generar espacios pertinentes y relevantes de PS en las escuelas. | 2020 | SEP, AEL | Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa, Secretaría Técnica "La Escuela al Centro"; responsable estatal de participación social y de LEC, supervisor y ATP, director, maestros, familias, alumnos. |
| Asegurar que se publique información clara, consistente y completa sobre los procesos de PS en las escuelas, principalmente sobre los CEPS. | Inmediatamente | SEP, CONAPASE, AEL | Secretaría Técnica del CONAPASE, Responsable estatal de participación social, supervisores ATP, directores. |
| Incluir la información del Registro Público de los Consejos de Participación Social en la Educación (REPUCE) en el SIGED. | Inmediatamente | SEP, CONAPASE, AEL | Secretaría Técnica del CONAPASE, Dirección general del SIGED, responsable estatal de participación social, supervisores, ATP, directores. |
| Desarrollar investigaciones rigurosas sobre la PS. | Inmediatamente | Académicos y OSC | Académicos y OSC. |

REFERENCIAS

- CREFAL (2012). *Aprendizajes en Familia en México. Hacia la integración de escuela, familia y comunidad*, México, CREFAL, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002193/219325S.pdf> [consulta: enero 2018].
- DOF (2016). *Acuerdo número 02/05/16 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación*, Diario Oficial de la Federación, disponible en: <http://www.consejos Escolares.sep.gob.mx/work/models/conapase/Resource/333/1/images/Acuerdo%20Nuevo.pdf> [consulta: enero 2018].
- DOF (2014). *Acuerdo número 716 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación*, Diario Oficial de la Federación, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5335232&fecha=7/03/2014 [consulta: noviembre 2017].
- DOF (2010). *Acuerdo número 535 por el que se emiten los Lineamientos Generales para la operación de los Consejos Escolares de Participación Social*, Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5145508&fecha=08/06/2010 [consulta: noviembre 2017].
- DOF (2000). *Acuerdo número 280 por el que se establecen los Lineamientos Generales a los que se ajustarán la constitución y el funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación*, Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/248/1/images/acuerdo_280_lineamientos_constitucion_funcionamiento_participacion_social.pdf [consulta: noviembre 2017].
- DOF (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, Diario Oficial de la Federación, disponible en: <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf> [consulta: noviembre 2017].
- DOF (1980). *Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia*, Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4851086&fecha=02/04/1980 [consulta: noviembre 2017].
- Flores-Crespo, Pedro y Ramírez, Ana Violeta (2015). "La participación social en la escuela en México. Una revisión de literatura", *Revista Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación, REICE*, 13(3), pp. 77-94, disponible en: <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol13num3/art5.pdf> [consulta: noviembre 2017].
- Flores-Crespo, Pedro (2010). "Participación social, una política extraviada", *Campus Milenio*, no. 372, 6 de octubre, México, disponible en: <https://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php?proceso=visualiza&idart=844> [consulta: noviembre 2017].
- Gewertz, Catherine (2017). "Teaching parents the right 'questions to ask' in schools", *Education Week*, 37(13), pp. 6-7, disponible en: <https://www.edweek.org/ew/articles/2017/11/15/teaching-parents-the-right-questions-to-ask.html> [consulta: enero 2018].
- Henderson, Anne T. (1987). *The evidence continues to grow: Parent involvement improves student achievement*, National Committee for Citizens in Education.

INEE (2016). *Reporte general de resultados de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) 2014/Primaria*, México, INEE, disponible en: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/ecea/resultadosECEA-2014actualizacion.pdf> [consulta: enero 2018].

Latapí, Pablo (2004). "La política educativa del Estado mexicano desde 1992", *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 6(2) pp. 1-16, disponible en: <http://redie.uabc.mx/index.php/redie/article/viewFile/108/187> [consulta: enero 2018].

Martínez, Arcelia, Bracho, Teresa y Martínez, Claudia Osiris (2007). *Los consejos de participación social en la educación y el programa escuelas de calidad: ¿Mecanismos Sociales para la rendición de cuentas?*, México, CIESAS, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/03/Consejos-escolares-de-participación-social-y-el-programa-escuelas-de-calidad.pdf> [consulta: enero 2018].

Mexicanos Primero (2017). *Tod@s. Estado de la Educación en México 2017*, México, Mexicanos Primero, disponible en: http://mexicanosprimero.org/images/Tod@s_Baja.pdf [consulta: noviembre 2017].

Mexicanos Primero (2013). *IDEI. Índice de Desempeño Educativo Incluyente*, México, Mexicanos Primero, disponible en: http://www.mexicanosprimero.org/images/recursos/idei/2013/IDEI_2009-2013.pdf [consulta: noviembre 2017].

Mexicanos Primero (2011). *Metas: Estado de la Educación en México 2011*, México, Mexicanos Primero, disponible en: http://www.mexicanosprimero.org/images/stories/mp_pagina_principal/mp_no_te_lo_pierdas/Metas.%20Estado%20Educacion%202011Internet_ISBN.pdf [consulta: noviembre 2017].

Nishimura, Mikiko (2016). "Community Participation in School Management in Developing Countries", *Oxford Research Encyclopedia of Education*, disponible en: <http://education.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190264093.001.0001/acrefore-9780190264093-e-64?print=pdf> [consulta: enero 2018].

Perales, Felipe de Jesús y Escobedo, María Mayela (2015). "La participación social en la educación: entre propuestas innovadoras y tradición educativa", *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 18(1), pp. 69-81, disponible en: <https://redie.uabc.mx/redie/article/view/738/1322> [consulta: noviembre de 2017].

Santizo, Claudia (2011). "Gobernanza y Participación social en la Escuela Pública", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16(50), pp. 751-773, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/140/14019000005.pdf> [consulta: enero 2018].

SEB/CONAPASE (2017). "Padres educadores: una propuesta para fortalecer su papel en la formación y aprendizajes de sus hijos", *Programa de formación para padres de familia a través de los Consejos de Participación Social en las escuelas*, México, disponible en: http://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/padres/PadresEducadores.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2018). *Sitio web de los Consejos de Participación Social en la Educación*, disponible en: <http://www.consejosescolares.sep.gob.mx/> [consulta: enero 2018].

SEP (2017). *Convocatoria nacional para el registro de personal educativo de nivel básico en la oferta académica de formación continua de cursos y diplomados en línea 2017*, disponible en: http://basica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201707/201707-3-RSC-4ilRFKtyS6-cartel_convocatoria_60_90.pdf [consulta: enero 2018].

SEP (2016). *Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación. Informe ciclo escolar 2014-2015*, México, disponible en:

<http://www.conapase.sep.gob.mx/work/models/conapase/Resource/525/2/images/Indicadores%20del%20Ciclo%20Funcional%20de%20los%20Consejos%20Escolares%202014-2015.pdf>
[consulta: noviembre 2017].

SEP (2012). *Indicadores del Ciclo Funcional de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación. Informe ciclo escolar 2011-2012*, México, disponible en:

http://www.consejos Escolares.sep.gob.mx/work/models/conapase/Resource/341/1/images/Indicadores_ceps_2011-2012.pdf
[consulta: noviembre 2017].

UNESCO (2017). *Global Education Monitoring Report, Accountability in education: meeting our commitments*, Paris, UNESCO, disponible en

<http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002593/259338e.pdf>
[consulta: enero 2018].

Veloz, Norma (2003). *Poder Sindical y participación social en la educación básica: la disputa por la gestión educativa (el caso Puebla)*, México, FLACSO, disponible en:

http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/veloz_ni.pdf
[consulta: enero 2018].

Wilder, S. (2014). "Effects of parental involvement on academic achievement: a meta-synthesis", *Journal of Educational Review*, 66(3), pp. 377-397.

Zurita, Úrsula (2008). "Reflexiones en el marco de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica 2000-2006", *Participación social en la educación: Del análisis a las propuestas*, México, Observatorio Ciudadano de la Educación A.C., pp. 63-78.

Cuadro 5.3 Litigio estratégico: Padres de familia activándose para que sus hijos tengan maestros idóneos y ciclos escolares completos

Uno de los elementos para garantizar el derecho a la educación, es la idoneidad del docente (Art. 3° de la CPEUM). Esto implica, en su expresión mínima, la obligación de los docentes de asistir a clases. Si un maestro falta injustificadamente a sus clases constantemente y la autoridad no aplica las consecuencias legales, se viola el derecho a aprender de los alumnos.

Los paros laborales de los docentes en Oaxaca son recurrentes. Sólo como ejemplo, la generación que estudió la primaria de 2009 a 2015, perdió 164 días de clases por paros de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación casi un año completo o 14% de su tiempo en la primaria.

Para el ciclo escolar 2014-2015, la situación no fue diferente. Los niños de Oaxaca perdieron en ese ciclo 26 días de escuela por paros. El 23 de mayo de 2015, la Sección XXII convocó a un paro de labores que abarcó del primero al 15 de junio, en el cual las **niñas, niños y jóvenes de Oaxaca se quedaron sin clases por más de dos semanas.**

En julio de 2015 **dos padres de familia, junto con Aprender Primero, interpusieron tres demandas de amparo por la violación al derecho a la educación derivado de las múltiples inasistencias de los docentes.** El Artículo 76 de la Ley General del Servicio Profesional Docente especifica que el personal que incumpla con la asistencia a sus labores por más de tres días consecutivos o discontinuos, en un periodo de treinta días naturales sin causa justificada, debe ser separado del servicio.

Sin embargo, a pesar de haber faltado 12 días hábiles consecutivos, los maestros y directivos no fueron removidos de su función. Los amparos impugnaron la omisión de las autoridades de tomar las medidas previstas en la ley para corregir y sancionar las irregularidades cometidas por los docentes.

En las dos sentencias definitivas hasta la fecha, **los jueces ordenaron a las autoridades de Oaxaca demostrar que hayan aplicado las consecuencias que la ley prevé en contra de los docentes y directivos faltistas y, por tanto, demostrar que separaron del servicio** a todos los servidores públicos del sistema educativo nacional, personal docente y personal con funciones de dirección o supervisión que hubieran incumplido, sin causa justificada, con la asistencia a sus labores por más de tres días consecutivos o discontinuos, en el periodo del 1 al 15 de junio de 2015.

A partir de la interposición de la demanda, los maestros y directores de las escuelas involucradas no han vuelto a cerrarlas, aun cuando han habido paros en otras escuelas de Oaxaca.

La participación de los padres o tutores es fundamental para activar al Poder Judicial o a otras instancias con el objeto de que obliguen a las autoridades educativas a hacer realidad la educación de calidad de sus hijos o pupilos. Este caso pone de manifiesto cómo padres de familia interesados en mejorar la educación de sus hijos pueden cambiar las cosas, convirtiéndose en defensores de su derecho.

* Para más información sobre este caso, consultar: www.aprenderprimero.org

LA ESCUELA QUE QUEREMOS



6

CONDICIONES
MATERIALES

Introducción al Capítulo 6: Condiciones materiales al servicio del aprendizaje incluyente

En este Capítulo analizamos dos componentes de condiciones materiales que tienen un impacto significativo en el proyecto escolar:

- **6.1 La infraestructura educativa:** que cada escuela sea accesible y que cuente con las condiciones mínimas de construcción, agua y saneamiento, para asegurar la integridad y apoyar el aprendizaje de cada niña, niño y docente.
- **6.2 Tecnologías para la inclusión digital en las escuelas:** que las políticas de tecnologías para la educación se diseñen, implementen y evalúen poniendo al aprendizaje incluyente como principal variable de éxito.

El análisis de cada componente que se presenta en esta sección busca entender: 1) cómo era la situación antes de los cambios legales de 2013; 2) qué dice el marco normativo vigente; 3) cómo se ha llevado a la práctica en los últimos cuatro años; y 4) qué se debe hacer para progresar en el tema a favor de la transformación del sistema educativo mexicano y el derecho de todas las personas a aprender *junt@s*.

(Ver Capítulo 2 para saber más sobre la dimensión de “condiciones materiales” en la escuela, así como una descripción más completa de la metodología de análisis).



6.1 LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA: LA ESCUELA COMO UN ESPACIO REAL DE APRENDIZAJE

Angie Rivera Olvera

La escuela, como espacio físico, es el lugar donde los saberes, vivencias y los esfuerzos de las y los maestros y alumnos confluyen para aprender. Varios estudios han demostrado que existe una relación positiva entre la calidad de la infraestructura escolar y el logro educativo de los estudiantes (e.g. Campana et al., 2014; Cheryan et al., 2014; Duarte et al., 2011; Earthman, 2002; Murillo y Román, 2011). En general, se ha encontrado que “estudiar en una escuela con suficientes espacios físicos de aprendizaje, es decir, una escuela con agua potable, baños, electricidad, teléfono, biblioteca, algún espacio para el deporte o reuniones colectivas de los alumnos y con aulas dotadas de los materiales básicos está generalmente asociado con mejores aprendizajes escolares” (BID, 2017: 40).

No obstante, la infraestructura escolar no debe limitarse a sólo ofrecer espacios físicos dignos, sino que debe ir más allá. La escuela debe ser un espacio diseñado para incluir a todas y todos, donde las niñas y niños aprenden de la mano de su maestro, desarrollan habilidades cognitivas y no cognitivas por medio de la interacción con sus compañeros y se plantean preguntas más allá del contenido académico (Mexicanos Primero, 2017). Es decir, la escuela debe ser “una comunidad de aprendizaje que cuente con las condiciones sociales y materia-

les para que las personas que la conformen puedan desarrollarse integralmente, más de lo que sería esperable por su situación social, económica y cultural” (Mexicanos Primero, 2013: 36).

6.1.1 ESCUELAS DE PAPEL A INICIOS DEL SIGLO XXI

Históricamente, las escuelas de educación pública en México han presentado deficiencias serias en su infraestructura. Las carencias en infraestructura que enfrentaban las escuelas en la primera década del siglo XXI iban desde cuestiones tan básicas como la falta de servicios hidro-sanitarios y de electricidad hasta un nulo equipamiento tecnológico. Por ejemplo, hacían falta baños adecuados y drenaje funcional en una de cada tres primarias (Duarte et al., 2011) y en uno de cada diez preescolares (Pérez, 2010); y uno de cada tres preescolares indígenas carecía del servicio de energía eléctrica (Pérez, 2010). También hacía falta equipamiento tecnológico adecuado en la mayoría de las primarias y secundarias del país, pues sólo poco más de cuatro de cada diez primarias y siete de cada diez secundarias contaban con al menos una computadora de uso educativo (INEE, 2013), aunque se desconoce si todas estaban en funcionamiento.

En 2007 se identificó que poco más de 33,455 de las más de 178,000 escuelas públicas de educación básica no eran “aptas para la enseñanza” o estaban en muy malas condiciones, por lo que requerían atender sus necesidades de reparación y mantenimiento urgentemente (OCDE, 2012). Un año más tarde, el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) arrancó la implementación del Programa Mejores Escuelas con la intención de “contribuir al mejoramiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y funcionalidad de los espacios educativos en escuelas públicas de educación básica de las 32 entidades federativas” (SEP/INIFED, 2011). Este programa invirtió \$500,000,000 de pesos de 2008 a 2012 para rehabilitar 19,399 escuelas (OCDE, 2012). Sin embargo, los avances alcanzados no fueron suficientes puesto que quedó por atender a poco más del 40% de las escuelas identificadas en condiciones deficientes.

6.1.2 LA ATENCIÓN A LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA COMO UNA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL

La infraestructura educativa adquiere un papel clave en la política educativa nacional en 2013, al ser reconocida por el Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como uno de los elementos para garantizar la educación de calidad. De acuerdo con la CPEUM, el Estado mexicano está obligado a garantizar “la calidad de la educación obligatoria de manera que... la infraestructura educativa... garantice el máximo logro de aprendizaje de los educandos” (CPEUM, 2017).

En la normativa mexicana, la infraestructura educativa de calidad se entiende como “ambientes propicios que contribuyan a un mejor aprendizaje, espacios dignos y funcionales que incorporen avances tecnológicos para facilitar e impulsar la tarea pedagógica” (DOF, 2014). Es así que una escuela con infraestructura de calidad debe contar con instalaciones seguras y funcionales, que sean incluyentes, sustentables, pertinentes y oportunas (Art. 7, LGIFE, 2014).

El principal responsable de velar por la calidad de la infraestructura educativa del país es el INIFED. Las atribuciones más importantes que la Ley General de Infraestructura Física Educativa (Art. 19, LGIFE) confiere al INIFED son:

1. Normar y certificar la calidad de la infraestructura física educativa del país;
2. Proporcionar asesoría referente a prevención y atención de daños en el sector educativo causados por desastres naturales, tecnológicos o humanos;
3. Construir, equipar, rehabilitar y dar mantenimiento a las escuelas de educación pública de la Ciudad de México, así como las instituciones educativas de carácter federal que se encuentran en los demás estados del país;
4. Crear y actualizar de forma permanente el sistema de información sobre el estado físico de las instalaciones educativas del país.

6.1.3 LOS NUEVOS PROGRAMAS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA: ¿REALMENTE CONTRIBUYEN A LA EDUCACIÓN INCLUYENTE?

Para contar con un diagnóstico actualizado sobre las necesidades de infraestructura por atender a partir de las reformas educativas de 2013, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) levantaron el Censo de Escuelas, Maestros, y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) a finales de ese año.

El CEMABE reveló que ya entrados en la segunda década del siglo XXI todavía existían escuelas que no contaban con los servicios mínimos necesarios de electricidad, agua corriente, sanitarios y drenaje, y ni hablar de recursos tecnológicos como computadoras e internet, o de instalaciones incluyentes para niños en condición de discapacidad. De hecho, de las 207,682 escuelas públicas y privadas censadas en 2013 (que incluyen tanto escuelas de educación preescolar, primaria y secundaria, como Centros de Atención Múltiple – CAM), sólo 146,614 (70%) fueron construidas explícitamente para operar como escuelas (aunque no por eso cuentan con todos los servicios mínimos indispensables), mientras que 56,380 (27%) fueron adaptadas para fines escolares y el 3% restante fueron construidas (o mejor dicho improvisadas) con materiales precarios u operaban en un camión, en un vagón de tren, en un circo o, en el peor de los casos, al aire libre (SEP/INEGI, 2013). En pocas palabras, en 2013 se hizo claro que buena parte de las escuelas que diariamente recibían a niñas, niños y maestros en México aún se encontraban en condiciones precarias y hasta inseguras e insalubres.

Las medidas que se emprendieron con el fin de atender las deficiencias en infraestructura escolar detectadas en el CEMABE consistieron principalmente en la implementación de dos nuevos programas: Programa de la Reforma Educativa (PRE) y Programa Escuelas al CIEN (ECIEN). Ambos programas se describen a continuación.

Programa de la Reforma Educativa. El PRE comenzó su implementación en el ciclo escolar 2014-2015 bajo el nombre Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE) con el objetivo de “contribuir a la disminución del rezago en las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica y al fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar para mejorar la prestación del servicio educativo con calidad y equidad” (DOF, 2015). El PRE adquirió los compromisos adicionales de instalar y dar mantenimiento a los sistemas de bebederos escolares desde el ciclo escolar 2015-2016, y de promover el uso y aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) a partir del ciclo escolar 2016-2017 (DOF, 2016; ver Capítulo 6.2 para más sobre TIC en educación). Además, también en el ciclo escolar 2016-2017, el Programa Escuela Digna (PED), que atendía la infraestructura escolar desde 2007 bajo el nombre de Programa Mejores Escuelas, y el Programa Escuelas de Calidad (PEC), que promovía la gestión escolar desde 2001 (ver Capítulo 5.4 para más sobre PEC), se fusionaron al PRE debido a que se consideró que duplicaban esfuerzos.

Desde 2014 el PRE ha atendido a alrededor de 39,000 escuelas públicas de educación básica y es-

pecial. La distribución de las escuelas que han sido beneficiadas por el PRE guarda semejanza con la distribución de escuelas públicas por nivel educativo a nivel nacional (ver Cuadro 6.1.1), con una sobre representación leve de primarias y secundarias y menos participación de escuelas preescolares y CAM. La inversión en escuelas que reporta el PRE hasta 2017 alcanza un monto de casi \$17,000,000,000 de pesos, de los cuales tres de cada cuatro pesos han sido destinados para mejoras de infraestructura y equipamiento, y el peso restante ha sido usado para fortalecer la autonomía de gestión escolar (SEP, 2017e; ver Capítulo 5.4 para más sobre autonomía de gestión).

Los subsidios que otorga el PRE a las escuelas, tanto para atender las carencias físicas y de equipamiento como para desarrollar la autonomía de gestión escolar, oscilan entre \$70,000 y \$700,000 pesos dependiendo de la matrícula escolar y del tiempo que la escuela lleve participando en el programa (COLMEX, 2016), y son los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) quienes deben decidir en qué invertir los recursos.

En cuanto a las carencias de infraestructura y equipamiento se refiere, las escuelas beneficiarias del

Cuadro 6.1.1 Distribución de escuelas beneficiarias del PRE por nivel educativo

| Escuelas | | Nivel educativo | | | | Total |
|------------------------------------|----------------|-----------------|----------|------------|----------|----------------|
| | | Preescolar | Primaria | Secundaria | Especial | |
| Total sostenimiento público | Número | 74,332 | 88,526 | 34,102 | 1,676 | 198,636 |
| | Porcentaje (%) | 37.4% | 44.6% | 17.2% | 0.8% | 100.0% |
| Beneficiarias del PRE | Número | 10,609 | 19,332 | 8,954 | 154 | 39,049 |
| | Porcentaje (%) | 27.2% | 49.5% | 22.9% | 0.4% | 100.0% |

Fuente: Elaboración propia con información de SEP, 2017d y 2017e.

Nota: Las cifras del total de escuelas a nivel nacional corresponden al ciclo escolar 2016-2017, mientras que las cifras del PRE incluyen a todas las escuelas que este programa ha atendido desde 2014 hasta 2017. Información del PRE actualizada al 5 de octubre de 2017.

PRE pueden invertir en: 1) construcción, 2) obras hidro-sanitarias (distintas a bebederos escolares), 3) mobiliario básico, 4) bebederos escolares y 5) equipamiento tecnológico (DOF, 2016). Ocho de cada diez escuelas que reciben recursos para la infraestructura y el mobiliario del PRE invierten en obras de construcción, remodelación y mejoramiento de espacios escolares; seis de cada diez escuelas destinan parte de sus recursos a obras hidro-sanitarias y de acceso a agua potable (diferentes a bebederos escolares); y casi ocho de cada diez compran mobiliario básico (SEP, 2017e).

Lamentablemente, los datos abiertos publicados por la SEP en el Portal de Transparencia Presupuestaria son limitados y no permiten analizar con mayor detalle las inversiones que hacen las escuelas beneficiarias del PRE. De hecho, no hay información disponible sobre la inversión que se hace en el uso y aprovechamiento de las TIC y la poca información que se puede consultar sobre la inversión en bebederos escolares es de octubre de 2015 y corresponde sólo a cinco de las 32 entidades federativas de la República Mexicana (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora; SEP, 2015).

Aunque el PRE ha hecho una inversión importante en la mejora de las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica, "los apoyos otorgados por el Programa de la Reforma Educativa no se focalizaron necesariamente en abatir las carencias de infraestructura y equipamiento identificadas, lo que implica que persista el riesgo de que la infraestructura física y el equipamiento de las escuelas no cuente con las características suficientes para desarrollar las actividades educativas" (ASF, 2017a: 14). De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el PRE no identificó con precisión a su población objetivo ni a sus beneficiarios al no especificar el grado de carencias físicas de las escuelas que podrían ser beneficiarias, ni se aseguró de que las obras de infraestructura y equipamiento realizadas por las escuelas respondieran a las carencias físicas reconocidas por el CEMABE, por lo que la atención a las necesidades de infraestructura identificadas ha sido marginal (ASF, 2017a).

Programa Escuelas al CIEN. ECIEN surge en 2015 con el objetivo de mejorar la infraestructura

física de más de 33,000 escuelas públicas de educación básica, media superior y superior que presentan los mayores rezagos en infraestructura y equipamiento del país en tan sólo tres ciclos escolares (2015-2016, 2016-2017 y 2017-2018). Las escuelas de educación básica fueron escogidas con base en la información del CEMABE y del Diagnóstico Nacional de la Infraestructura Educativa a cargo del INIFED; las escuelas de educación media superior y superior, en cambio, fueron seleccionadas directamente por las entidades federativas y la SEP en función de una ponderación que toma en cuenta sus necesidades y matrícula (SEP, 2017c). A pesar de que en los lineamientos de ECIEN se establecen estas normas de selección (DOF, 2017), no se detallan ni la metodología ni los datos empleados para hacer el diagnóstico y ponderación de infraestructura educativa, por lo que la selección de escuelas beneficiarias de ECIEN carece de transparencia.

La inversión que se tiene planeada para este programa es de \$50,000,000,000 de pesos. Estos recursos se obtienen por "adelantado", con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), mediante la emisión de bonos de infraestructura escolar conocidos como Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (CIEN) en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV).

Hasta el momento (diciembre 2017), ECIEN ha logrado reunir poco más de \$29,000,000,000 de pesos que serán invertidos en poco más de 19,000 escuelas (SEP, 2017c). De éstas, 91.1% son de educación básica, 5.3% pertenecen a educación media superior y 3.5% son instituciones de educación superior (SEP, 2017c). ECIEN también atiende a poco más de 20 centros de trabajo que operan como centros de maestros, centros de actualización del magisterio o cuya función no puede ser identificada porque no cuentan con una Clave de Centro de Trabajo (CCT) asignada (SEP, 2017c), aunque en la Guía Operativa de ECIEN sólo se menciona a los planteles educativos como población objetivo (SEP/INIFED, 2017).

A pesar de que sólo 3.5% de las escuelas beneficiarias de ECIEN son instituciones de educación superior, éstas reciben uno de cada cuatro pesos que el programa invierte en las escuelas. Mientras que

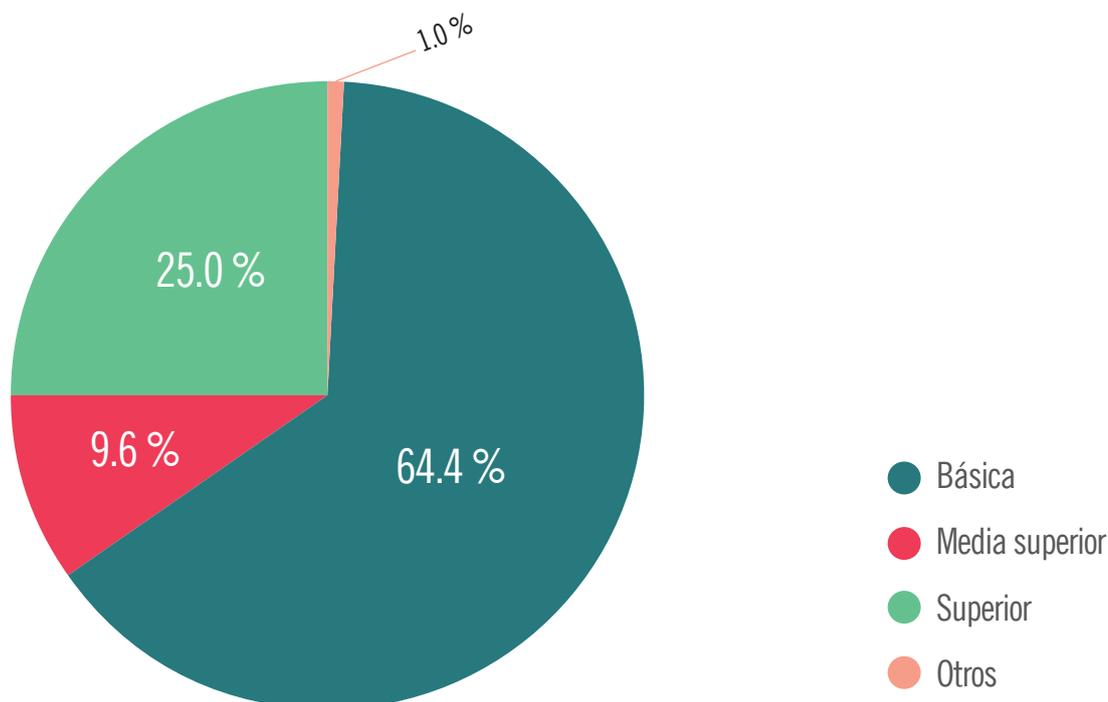
ECIEN invierte en las escuelas de educación básica alrededor de \$1,000,000 de pesos en promedio, este programa invierte alrededor de \$12,000,000 de pesos en promedio en cada escuela de educación superior beneficiaria (ver Gráfica 6.1.1).

Los componentes de infraestructura y equipamiento en que las escuelas beneficiarias de ECIEN pueden invertir son: 1) condiciones generales de funcionamiento (ej. techos, pisos y seguridad estructural), 2) servicios sanitarios, 3) bebederos y agua potable, 4) mobiliario y equipo, 5) conectividad, 6) áreas para servicios administrativos, 7) accesibilidad para personas con discapacidad motriz, y 8) espacios de usos múltiples para usos didácticos (SEP/INIFED, 2017). En cuanto a la distribución de los recursos entre cada uno de estos ocho componen-

tes se refiere, no es posible analizar en qué invierte cada una de las escuelas beneficiarias ni cuánto de sus recursos asigna a cada componente. Esto se debe a que los datos abiertos publicados por la SEP en el Portal de Transparencia para ECIEN especifican esta información sólo para 66% de las escuelas beneficiarias.

De acuerdo con la ASF, hay importantes implicaciones de ECIEN que hay que tomar en cuenta. La más importante de todas: “Las Entidades Federativas comprometen ingresos de las generaciones futuras, al reservar por 25 años recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples” (ASF, 2017b: 45). Las entidades que participan en ECIEN adquieren el compromiso de pagar una tasa de interés de 8% anual y la amortización correspondiente com-

Gráfica 6.1.1 Escuelas al CIEN: Recursos asignados por tipo educativo (%)



Fuente: Elaboración propia con información de SEP, 2017c.

Nota: En la clasificación “Otros” se incluyen centros de maestros, centros de actualización del magisterio y otros centros de trabajo sin CCT asignada. Información actualizada al 13 de noviembre de 2017.

prometiéndolo hasta 25% de los recursos anuales que les correspondan del FAM desde 2015 y hasta el 2039. Es decir, en caso de que ECIEN logre obtener el total de los recursos esperados de la colocación de los CIEN en la BMV, la reparación de 33,000 escuelas hoy nos costará a los mexicanos en realidad \$109,000,000,000 de pesos en vez

de \$50,000,000,000 de pesos (montos en pesos nominales).

En específico, el esquema de financiamiento de este programa implica un costo adicional de \$59,497,803,900 de pesos sólo por concepto de intereses (ASF, 2017b), además de que limita las

Sin respuestas claras de la SEP y el INIFED ante la emergencia

La SEP y el INIFED son responsables de dar continuidad al proceso educativo de las niñas y niños en México ante cualquier desastre natural. Sin embargo, a tres meses de los sismos de septiembre 2017 que dañaron más de 16,000 escuelas en diez entidades federativas, aún no han podido garantizar que millones de niñas y niños afectados se reincorporen a su proceso educativo, lo que atenta gravemente contra su derecho a la educación.

El Estado mexicano, a través de la SEP, es responsable de que todos los habitantes del país tengan las mismas oportunidades para acceder, permanecer y transitar en el Sistema Educativo Nacional (SEN; Artículos 2º y 3º de la Ley General de Educación – LGE) y de asegurar que la impartición de los servicios educativos para las niñas y niños preserve su integridad física, psicológica y social (Artículo 42 de la LGE). Asimismo, el INIFED es responsable de coordinar

a nivel nacional la atención de los daños de la Infraestructura Física Educativa (INFE) causados por desastres naturales (Artículo 19, Fracción XIV de la LGIFE) y de reconstruir las escuelas que resulten dañadas en el Distrito Federal (Artículo 16 de la LGIFE; ahora Ciudad de México debido a su reforma política de enero de 2016).

México fue azotado por dos sismos de alta intensidad el 7 y el 19 de septiembre de 2017 que dejaron a millones de niñas y niños fuera de la escuela debido a los daños que sufrieron sus planteles. De acuerdo con la información anunciada por la SEP en octubre de 2017, 16,136 escuelas resultaron dañadas por estos sismos (SEP, 2017b). No obstante, a tres meses de estos eventos, sólo sabemos lo que ha sucedido con la mitad de las escuelas dañadas.

Según la información actualizada por la SEP en el portal Fuerza México el 15 de diciembre de



2017, de 8,177 de las más de 16,000 escuelas dañadas, 64.7% ya está en operación, 14.6% no ha vuelto a operar dentro de sus instalaciones y no se reporta el estado de operación del 20.7% restante (Fuerza México, 2017). De las 1,197 escuelas que reportan no estar en operación, se informa que los alumnos de 128 de ellas han sido reubicados en otras escuelas, mientras que 70 escuelas están impartiendo clases en 367 aulas provisionales; y 336 escuelas reportan no estar en operación porque no cuentan con aulas provisionales ni han podido reubicar a sus más de 123,000 alumnos en otras escuelas (Fuerza México, 2017).

Aún cuando la información publicada por la SEP en octubre y diciembre de 2017 muestra que todavía se desconoce la situación educativa de más de dos millones de niñas, niños y jóvenes (NNJ) de las 9,649 escuelas sin información completa, la SEP emitió un comunicado el 15 de diciembre de 2017 en el cual “informa que prácticamente el 100 por ciento de los estudiantes de las escuelas dañadas han regresado a clases” (SEP, 2017a), lo que evidencia su falta de transparencia para revelar qué es lo que ha sucedido con las NNJ cuyas escuelas fueron dañadas por los sismos y si a tod@s se les ha restituido su derecho a la educación reincorporándolos a clases.

Aunado a esta falta de transparencia por parte de la SEP, se suma la falta de transparencia

de la SEP y el INIFED sobre el financiamiento usado – o por usar – para reparar y reconstruir las escuelas dañadas. La SEP anunció en octubre de 2017 que la reparación de los daños a la infraestructura educativa costaría alrededor de \$20,000,000,000 de pesos, los cuales se obtendrían del pago de las aseguradoras y de los recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), del PRE y de ECIEEN (SEP, 2017b). Sin embargo, ni la SEP ni el INIFED han explicado si la transferencia de recursos del PRE y de ECIEEN a la reconstrucción implicará que las escuelas previamente beneficiadas o programadas como beneficiarias de estos programas pierdan los recursos, ni han hecho del conocimiento público qué reparaciones se han hecho a las escuelas dañadas ni cuánto han costado dichas reparaciones.

La falta de compromiso para asegurar que las NNJ regresen a la escuela lo más rápido posible para que se reincorporen a su vida normal y no pierdan el año escolar, así como la falta de transparencia en cuanto a qué ha pasado con todos los millones de NNJ cuyo proceso educativo fue interrumpido por los sismos y sobre el uso de los recursos para la reconstrucción por parte de la SEP y el INIFED, revelan que el Estado mexicano aún tiene una importante tarea por delante para garantizar que todas las NNJ tengan educación de calidad a pesar de los distintos desastres naturales que acontezcan.



inversiones futuras en infraestructura educativa. Otra consideración importante del esquema de financiamiento de ECIEEN es que no se reconoce como deuda a pesar de que el programa obtiene sus recursos de la emisión y colocación de títulos de deuda (los CIEN) en la BMV “debido a que está diseñado con parámetros que excluyen a las leyes de deuda pública Federal y estatal” (AFS, 2017b: 45). La tercera consideración a la que hay que dar seguimiento consiste en que el INIFED sólo hace una vigilancia normativa-administrativa de las obras que se llevan a cabo con ECIEEN, dejando a un lado cualquier revisión técnica, a pesar de que cobra alrededor de 2% sobre el total de la obra por supervisar y dar seguimiento a la ejecución de los Proyectos de Infraestructura Física Educativa (ASF, 2017b).

El limitado alcance de los nuevos programas de infraestructura educativa. El PRE y ECIEEN han invertido poco más de \$35,000,000,000 de pesos en mejorar las condiciones físicas y de equipamiento de las escuelas públicas de educación básica de 2014 a 2017. No obstante, ninguno de estos dos programas ha demostrado que su focalización esté 100% en las escuelas públicas con los mayores rezagos de infraestructura educativa del país ni que con los recursos otorgados se haya atendido las necesidades físicas más urgentes.

El PRE no identificó con precisión a las escuelas más necesitadas como población objetivo debido a que no especificó el grado de carencias físicas de las escuelas por atender (ASF, 2017a). Tampoco se cercioró de que las obras de infraestructura y equipamiento llevadas a cabo por las escuelas atendieran las necesidades físicas más importantes que fueron identificadas a través del CEMABE (ASF, 2017a).

La información disponible de ECIEEN tampoco permite afirmar que los recursos de este programa hayan atendido a las escuelas con mayores rezagos de infraestructura, ni que una vez seleccionada una escuela, en ésta se hayan resuelto los problemas de infraestructura y equipamiento más urgentes. Esto se debe a que no se han transparentado las metodologías que se utilizan para realizar el diagnóstico y la ponderación de infraestructura educativa que

sirven de insumo para la selección de escuelas beneficiarias y a que no se especifican mecanismos que aseguren que las necesidades materiales más urgentes sean atendidas primero, además de que no se detalla qué mejoras hace 34% de las escuelas beneficiarias.

Aunado a esto, también hay duplicidad de atención por parte de estos programas pues existen poco más de 1,500 escuelas públicas de educación básica que han recibido apoyo tanto por parte del PRE como por parte de ECIEEN, aunque sólo 21% de éstas ha sido beneficiaria de ambos programas al mismo tiempo (SEP, 2017c; SEP, 2017e).

La falta de una focalización adecuada y transparente que asegure que los apoyos lleguen a las escuelas donde más se requiere, de orientación para que los recursos sean invertidos en lo que más se necesita, así como la duplicidad de programas, han limitado la contribución de los programas de infraestructura a la creación de una infraestructura incluyente, adecuada, de calidad y segura para todas las niñas y niños en México.

6.1.4 CÓMO SÍ: EN LA BÚSQUEDA DE INFRAESTRUCTURA EQUITATIVA Y ADECUADA PARA TODOS

El desafío de la infraestructura educativa en México es dual. El SEN debe, como todos los sistemas educativos, “garantizar la igualdad de oportunidades y distribuir equitativamente los recursos básicos en las escuelas” (BID, 2017: 39), dando prioridad de atención a las escuelas con mayores rezagos. Además, tiene que garantizar que los espacios físicos de las escuelas “se conviertan en verdaderos ‘espacios de aprendizaje’ donde se puedan desarrollar las interacciones necesarias para generar una educación de calidad” (BID, 2017: 40), lo que requiere información clara y oportuna sobre la disponibilidad, el uso y la calidad de la infraestructura y el equipamiento escolar.

Para que todos los niños y niñas de México puedan acceder a una infraestructura educativa incluyente, equitativa, suficiente y de calidad que estimule su aprendizaje se propone la serie de acciones presentadas en el Cuadro 6.1.2.

Cuadro 6.1.2 Agenda para una infraestructura incluyente, 2018-2020

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|--|--|--------------|---|
| Hacer público el acceso al sistema de información del estado físico que guarda la Infraestructura Física Educativa (INFE). | Inmediatamente | INIFED | INIFED para la CDMX y organismos responsables de la infraestructura física educativa en las entidades federativas. |
| Actualizar constantemente (al menos una vez al año, durante el verano) el sistema de información del estado físico de la INFE para que se conozcan anualmente los resultados de los programas de infraestructura y se puedan generar diagnósticos oportunos para determinar las escuelas prioritarias a atender y las condiciones de infraestructura y equipamiento que se deben mejorar en ellas. | Verano 2018 (durante el cambio del ciclo escolar 2017-2018 al 2018-2019) | INIFED | INIFED para la CDMX y organismos responsables de la infraestructura física educativa en las entidades federativas. |
| Evitar que las escuelas sean beneficiadas por más de un programa de infraestructura educativa (i.e. duplicidad de programas) para atender más escuelas y hacer un uso más eficiente de los recursos destinados a mejorar la infraestructura escolar. | Inicio del ciclo escolar 2018-2019 | SEP, INIFED | INIFED para la CDMX y organismos responsables de la infraestructura física educativa en las entidades federativas. |
| Dar a los CEPS de las escuelas beneficiarias de los programas de infraestructura educativa un diagnóstico específico sobre las condiciones físicas y materiales de su plantel, así como un informe sobre el efecto que cada componente de infraestructura y equipamiento tiene sobre el aprendizaje, la salud y la seguridad de las niñas y niños para que tomen decisiones informadas de inversión de los recursos. | A partir del ciclo escolar 2018-2019 | SEP, INIFED | INIFED para la CDMX, organismos responsables de la infraestructura física educativa en las entidades federativas, directores escolares, estudiantes y familias. |
| Reconocer y transparentar la deuda derivada del esquema de financiamiento de ECIEN. | Inmediatamente | SHCP | Unidad de Política y Control Presupuestario. |
| Publicar el uso que dan todas las escuelas a los recursos recibidos por parte de ECIEN, detallando los componentes en que se ha invertido y el monto asignado a cada uno de ellos. | Inmediatamente | INIFED | INIFED para la CDMX y organismos responsables de la infraestructura física educativa en las entidades federativas, directores escolares y familias. |
| Evaluar el impacto que tienen los programas destinados a mejoras de infraestructura educativa sobre el aprendizaje de las niñas, niños y jóvenes (NNJ). | 1er semestre de 2018 | CONEVAL | Dirección de Evaluación de Impacto del CONEVAL. |

REFERENCIAS:

ASF (2017a). "Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015", disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Fichas/Ficha_DS_a.pdf [consulta: noviembre 2017].

ASF (2017b). "Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016", disponible en: http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2016_0176_a.pdf [consulta: noviembre 2017].

BID (2017). *Suficiencia, Equidad y Efectividad de la Infraestructura Escolar en América Latina según el TERCE*, Santiago, UNESCO, 79 p.

Campana, Yohnny et al. (2014). *Inversión en infraestructura educativa: Una aproximación a la medición de sus impactos a partir de la experiencia de los Colegios Emblemáticos*, Lima, CIES, 60 p.

Cheryan, Sapna, Ziegler, Sianna, Plaut, Victoria y Meltzoff, Andrew (2014). "Designing Classrooms to Maximize Student Achievement", *Policy Insights from the Behavioral and Brain Sciences*, 1 (1), pp. 4-12.

CPEUM (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf [consulta: noviembre 2017].

COLMEX (2016). "Evaluación de Diseño Programa de la Reforma Educativa", disponible en: http://www.reformaeducativa.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PRE/Documentos/resultados/Evaluaciones/Informe_Final_CONEVAL.pdf [consulta: diciembre 2017].

DOF (2017). "Disposiciones, Lineamientos y Guía Operativa, aplicables en materia de planeación, contratación, sustitución, construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, gastos de ejecución y supervisión, reconstrucción y habilitación de la infraestructura física educativa (Programa Escuelas al CIEN)", disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5497476 [consulta: diciembre 2017].

DOF (2016). "Acuerdo número 27/12/16 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa", disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468071&fecha=29/12/2016 [consulta: noviembre 2017].

DOF (2015). "Acuerdo número 11/09/15 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa", disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5408422&fecha=15/09/2015 [consulta: noviembre 2017].

DOF (2014). "Programa Institucional del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa 2014-2018", disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343877&fecha=08/05/2014 [consulta: diciembre 2017].

Duarte, Jesús, Gargiulo, Carlos y Moreno, Martín (2011). *School Infrastructure and Learning in Latin American Elementary Education: An Analysis based on SERCE*, Washington D.C., IDB, 40 p.

Earthman, Glen (2002). "School Facility conditions and Student academic achievement" *Williams Watch Series: Investigating the Claims of Williams v. State of California*, UCLA's Institute for Democracy, Education, & Access.

Fuerza México (2017). "Fuerza México", disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/fuerzamexico> [consulta: diciembre 2017].

INEE (2013). *Panorama Educativo de México 2012. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2012. Educación Básica y Media Superior*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 569 p.

Ley General de Educación (2017), disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf [consulta: diciembre de 2017].

Ley General de la Infraestructura Física Educativa (2014), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE.pdf> [consulta: noviembre de 2017].

Mexicanos Primero (2017). *Tod@s: Estado de la Educación en México 2017*, México, Mexicanos Primero, 192 p.

Mexicanos Primero (2013). *(Mal)Gasto. Estado de la Educación en México 2013*, México, Mexicanos Primero, 224 p.

Murillo, Javier y Román, Marcela (2011). "School infrastructure and resources do matter: analysis of the incidence of school resources on the performance of Latin American Students", *An International Journal of Research, Policy and Practice*, 22 (1), pp. 29-50.

OCDE (2012). *Mejoramiento de edificios escolares en México con participación social: Programa de mejores escuelas*, OECD Publishing-Instituto Nacional de Infraestructura Educativa, 120 p.

Pérez, María Guadalupe (coord.) (2010). *La educación preescolar en México: Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 349 p.

Presidencia de la República (2014). *Mensaje del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, con motivo de su Segundo Informe de Gobierno*, disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/mensaje-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-con-motivo-de-su-segundo-informe-de-gobierno> [consulta: diciembre 2017].

SEP (2017a). *Comunicado 387. Avanza reconstrucción total y parcial de escuelas en zonas afectadas por los sismos*, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/es/prensa/comunicado-387-avanza-reconstruccion-total-y-parcial-de-escuelas-en-zonas-afectadas-por-los-sismos?idiom=es> [consulta: diciembre 2017].

SEP (2017b). *Comunicado 313. Para reconstrucción de escuelas no se pedirá cooperación a padres de familia, ni se requiere ajuste presupuestal...*, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-313-para-reconstruccion-de-escuelas-no-se-pedira-cooperacion-a-padres-de-familia-ni-se-requiere-ajuste-presupuestal> [consulta: diciembre 2017].

SEP (2017c). *Escuelas al CIEN*, disponible en: <http://www.escuelasalcien.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017d). *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2016-2017*, México, Secretaría de Educación Pública, 108 p.

SEP (2017e). *Programa de la Reforma Educativa*, disponible en: <http://www.reformaeducativa.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> [consulta: noviembre 2017].

SEP (2015). *Escuelas con Bebederos*, disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PRE/bebederos> [consulta: noviembre 2017].

SEP/INEGI (2013). *Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial*, disponible en: <http://censo.sep.gob.mx/> [consulta: noviembre 2017].

SEP/INIFED (2017). *Normatividad, disposiciones, lineamientos y guía operativa, aplicables en materia de planeación, contratación, sustitución, construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, gastos de ejecución y supervisión, reconstrucción y habilitación de la infraestructura física educativa. (Programa Escuelas al CIEN)*, disponible en: <http://www.inifed.gob.mx/escuelasalcien/pdf/NORMAS%20DISPOSICIONES%20LINEAMIENTOS%20Y%20GUIA%20OPERATIVA%20ESCUELAS%20AL%20CIEN.pdf> [consulta: diciembre 2017].

SEP/INIFED (2011). *Seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de los informes y evaluaciones externas a programas federales 2009. Programa presupuestario E049: 'Mejores Escuelas'*, disponible en: http://148.244.102.133/doc/consulta/mecanismos/2012/049/DOCUMENTO_DE_POSICIONAMIENTO_INSTITUCIONAL.pdf [consulta: diciembre 2017].

Cuadro 6.1 Litigio estratégico: Por una infraestructura escolar digna que promueva el aprendizaje

A pesar de tener más de cien alumnos inscritos, **una secundaria ubicada en el municipio de Xochihuehuetlán, Guerrero contaba con condiciones de infraestructura deplorables:** no tenía servicios de agua, luz, barda perimetral, plaza cívica, ni siquiera un espacio para las labores del director. Los sanitarios eran un par de hoyos en la tierra tapados con telas. Las “aulas” habían sido construidas con horcones de madera, techos de lámina, carrizo, alambre de púas, malla alambrada y zarapes. No había piso firme, ya que todo era terracería, por lo que en temporada de lluvias los niños se enlodaban y quedaban con los pies húmedos toda la jornada escolar.

En el otoño de 2014, el director y miembros del Consejo Escolar de Participación Social solicitaron el apoyo de Mexicanos Primero y, como resultado, 65 padres, madres y tutores, así como 88 alumnos de la secundaria, otorgaron un poder a Aprender Primero para representarlos en la exigencia de infraestructura escolar digna. El 5 de enero de 2015, se presentó una **demanda de acción colectiva en sentido estricto en contra de autoridades federales, estatales y municipales por violar el Artículo 3° constitucional al no proveer a esa escuela de la infraestructura escolar adecuada para el aprendizaje.**

A pesar de que el proceso jurídico ha sido lento y lleno de obstáculos, se ha obtenido una sentencia en la que se estableció que esta vía (la acción colectiva) sí es procedente para impugnar las deficiencias en la infraestructura escolar. Esto significa que otras comunidades escolares pueden interponer una demanda de acción colectiva para reclamar mejoras en el servicio educativo.

A la fecha, el juicio no ha concluido, pero a raíz de una nota periodística en relación con este caso publicada en el periódico Reforma el 21 de septiembre de 2015, **las autoridades federales y estatales construyeron en la escuela cinco aulas – una de las cuales está habilitada como salón para maestros y biblioteca –, una plaza cívica y sanitarios dignos.** Asimismo, una magistrada del Poder Judicial Federal donó a la escuela más de 300 libros de su biblioteca personal para la conformación de la biblioteca.

En la secundaria de Xochihuehuetlán aún hace falta gran parte de la infraestructura escolar para que se cumpla con los requisitos establecidos en la normativa mexicana, incluyendo servicios públicos básicos como los de luz y agua. El proceso judicial seguirá su curso, al parecer, por largo tiempo. No obstante, este tipo de litigio podría **sentar precedente respecto de las obligaciones que tienen las autoridades de garantizar un servicio educativo de calidad que incluya infraestructura adecuada para el aprendizaje** y una forma organizada para los padres de exigirlo.



* Para más información sobre este caso, consultar: www.aprenderprimero.org

6.2 TECNOLOGÍAS PARA LA INCLUSIÓN DIGITAL EN LAS ESCUELAS

Paola González-Rubio Novoa

Desde principios del siglo XXI, la comunidad internacional se ha comprometido más con una sociedad de la información “centrada en la persona, abierta a todos y orientada al desarrollo” (UIT, 2005). Esto ha generado presión en los sistemas educativos y particularmente en las escuelas para proveer en cada aula (y, en ocasiones, a cada estudiante) de acceso a tecnologías de la información y comunicación (TIC), incluyendo computadoras y conectividad (UNESCO, 2002).

El comienzo de las políticas pro tecnologías para la educación contaron con poca información empírica sobre los factores relacionados con TIC que tenían un impacto en el aprendizaje de los estudiantes; algunos consideraron que con sólo dotar a las escuelas de TIC, el proceso de aprendizaje cambiaría (UNESCO, 2002). Sin embargo, la implementación de diversos programas y políticas fallidas (por ejemplo One Laptop per Child implementado desde 2005 a nivel mundial, o MiCompuMx llevado a cabo durante el ciclo escolar 2013-2014 en México) ha demostrado que las tecnologías para la educación tienen el potencial de promover un aprendizaje incluyente sólo cuando se acompañan de ciertos componentes, como apoyo técnico, formación sobre cómo incorporar el equipo en el salón de clase y su uso, y una política para promover una infraestructura incluyente. Además, los objetivos de una política educativa

de TIC deben estar claramente relacionados con el aprendizaje, por ejemplo, buscar una transformación del proceso educativo a uno incluyente al mejorar la calidad, la equidad y la relevancia de lo que se aprende (UNESCO, 2015a; UNESCO, 2015b).

6.2.1 LA INTRODUCCIÓN DE LAS TIC EN LA EDUCACIÓN

En México, desde 1997 la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha implementado programas enfocados en el acceso y uso de tecnologías para la educación. Cada programa nuevo ha buscado mejorar el “impacto”, algunos en términos de acceso a tecnologías, otros en cuanto a formación de docentes sobre el uso (ver Cuadro 6.2.1).

El programa que se implementaba previo a las reformas legales de 2013 fue Habilidades Digitales para Todos (HDT). Aunque se diseñó e implementó considerando estudios y recomendaciones sobre los programas anteriores, una evaluación del programa señala que HDT no tenía una visión de planificación integral desde la escuela, con metas y trabajo colegiado (CEIP, 2012).

Por otro lado, de acuerdo al Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), entre 2002 y 2012 no se registró una mejora significativa en el desempeño en lectura, matemáticas o ciencias en los países que habían hecho fuertes inversiones en TIC para la educación, México incluido (OCDE, 2015).

Durante 12 años de implementación de los programas de uso de TIC para la educación, no se realizó una evaluación de impacto que permitiera modificar, con base en evidencia, los programas de manera que se justificara continuar con este tipo de políticas. Es decir, no se podía asegurar que el uso de TIC en las escuelas hubiera tenido impacto alguno en los procesos ni en el aprendizaje de los estudiantes.

6.2.2 LA OBLIGACIÓN DE LAS AUTORIDADES EN MATERIA DE TIC PARA LA EDUCACIÓN

La Reforma al Artículo 3º constitucional obliga al Estado a asegurar que “los materiales y méto-

Cuadro 6.2.1 Programas públicos de tecnologías para la educación, 1997-2012

| Programa | Años de implementación | Principales objetivos | Cifras | Alcance |
|---|------------------------|--|---|---|
| Red Escolar¹ | 1997-2004 | Llevar a las escuelas: internet, videotecas, bibliotecas de aula y red de televisión educativa. | Alumnos atendidos: 200,000 (en 2004). Docentes capacitados: 3,000 (en 2004). | Alumnos y docentes de primaria y secundaria a nivel nacional. |
| Enciclomedia² | 2004-2011 | Digitalizar los libros de texto gratuito e incorporar contenidos multimedia para mejorar el aprendizaje. | Aulas instaladas: 146,996 (al 31 de diciembre 2011). | Alumnos de 5° y 6° de primaria a nivel nacional. |
| Habilidades Digitales para Todos³ | 2009-2012 | Instalar aulas telemáticas para propiciar el manejo de TIC en el sistema educativo. | Docentes capacitados: 2,500 (2009; uso de TIC); 548,473 (2011; uso pedagógico de TIC); 36,425 (2012; competencias digitales). Aulas equipadas: sólo 32.4% de las programadas (2010). | Primarias, secundarias y telesecundarias a nivel nacional. |

Fuente: Elaboración propia con datos de: ¹De Alva, 2004; ²SEP, 2016a, 2012a y ³2012b.

dos educativos... garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos” (CPEUM, 2017). Además, el acceso a servicios de Internet está contemplado en el Artículo 6° de la Constitución: “El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet” (CPEUM, 2017).

En el Artículo 14 Fracción X Bis de la Ley General de Educación (LGE), se estipula que corresponde a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente “fomentar el uso responsable y seguro de las tecnologías de la información y comunicación en el sistema educativo, para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento” (LGE, 2017).

La LGE obliga a las autoridades a asegurar que el uso de TIC para la educación tenga como objetivo apoyar el proceso de aprendizaje de todas y todos, sin exclusión. Es decir, su diseño, implementación y evaluación tienen que estar enfocados en este fin.

6.2.3 LA ACTUALIDAD: ¿CÓMO SE IMPULSA LA POLÍTICA DE TIC PARA LA EDUCACIÓN?

En noviembre de 2013, la Presidencia de la República presentó la Estrategia Digital Nacional (EDN) cuyo propósito es aumentar la digitalización de México para “maximizar el impacto económico, social y político en beneficio de la calidad de vida de las personas” (Presidencia, 2013). El tercer objetivo de la EDN es “integrar las TIC al proceso educativo, tanto en la gestión educativa como en los procesos de enseñanza-aprendizaje, así

como en los de formación de los docentes... para permitir a la población insertarse con éxito en la Sociedad de la Información y el Conocimiento” (Presidencia, 2013).

En el campo de lo educativo, la EDN se ha concretado en una serie de proyectos y programas de poca duración y alcance, casi siempre sin evaluaciones que justifiquen mayor inversión a o desaparición de los mismos. El Cuadro 6.2.2 muestra una descripción de estos esfuerzos.

MiCompuMx. A pesar de la amplia evidencia en contra de programas de entregas de equipos a estudiantes (Keating, 2009; Warschauer y Ames, 2010), durante el ciclo escolar 2013-2014, se implementó

en México el programa MiCompuMx que consistía, principalmente, en la entrega de computadoras portátiles (*laptops*) con contenidos educativos pre-cargados a alumnos de 5° y 6° de primarias públicas en Colima, Sonora y Tabasco, con la idea de que el acceso a las tecnologías en sí desarrollarían competencias digitales. Sin embargo, se ha documentado que esto no sucedió, ya que los involucrados no recibieron formación para su uso ni existía la infraestructura necesaria para la conectividad (Díaz de León et al., 2015).

Programa Piloto de Inclusión Digital (PPID). De 2013 a 2015, se implementó el Programa Piloto de Inclusión Digital (PPID) a través de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional (CEDN). Este

Cuadro 6.2.2 Programas públicos de inclusión digital desde 2013

| Programa | Ciclos escolares | Principales objetivos | Cifras | Población |
|--|------------------|---|--|--|
| MiCompu.Mx | 2013-2014 | Reducir las brechas digitales y sociales del país mientras se actualiza la forma de enseñanza. | 240,000 <i>laptops</i> entregadas. | Alumnos, directores y supervisores de 5° y 6° de primarias públicas en Colima, Sonora y Tabasco. |
| Programa Piloto de Inclusión Digital (PPID) | 2013-2015 | Identificar elementos para el diseño de una política pública de adopción y uso de TIC. | 94 escuelas públicas. | Alumnos y docentes de 5° grado de Guanajuato, Morelos, Querétaro, Puebla y Estado de México. |
| @prende Dos fases: Programa de Inclusión y Alfabetización Digital (PIAD) y Programa de Inclusión Digital (PID) | 2014-2016 | Reducir la brecha digital y resolver los problemas técnicos y de formación identificados en programas anteriores. | 2014-2105 (PIAD): 709,824 tablets. 2015-2016 (PID): 1,073,174 tablets. 63,000 docentes, directores y supervisores formados en el aprovechamiento de TIC. | 2014-2105 (PIAD): Alumnos, docentes, directores y supervisores de 5° de primaria en Colima, DF, Estado de México, Puebla, Sonora y Tabasco. 2015-2016 (PID): Alumnos de 5° de primaria, se incorporan Chihuahua, Durango, Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. |

Fuente: Elaboración propia con información de SEP, 2016a.

programa buscó identificar los aspectos indispensables para que las políticas de TIC para la educación tuvieran un impacto significativo en el aprendizaje de los estudiantes. Algunos de los principales hallazgos del PPID fueron (SEP, 2016a):

- El enfoque debe ser desarrollar competencias digitales y pensamiento computacional.
- La formación para docentes debe tener un enfoque práctico.
- La computadora/tableta no es un elemento clave para lograr una integración de las TIC.
- Es absolutamente necesario el acompañamiento al docente para una integración efectiva y segura de las TIC en el proceso de aprendizaje.

@prende.mx. Después de un año de implementación, MiCompuMx se sustituyó por el programa @prende.mx, mismo que se implementó durante los ciclos escolares 2014-2015 y 2015-2016. Principalmente, el programa se enfocó en la entrega de tabletas digitales en lugar de *laptops* a alumnos, docentes, directores y supervisores de 5° de primaria de Colima, Distrito Federal, Estado de México, Puebla, Sonora y Tabasco. Posteriormente, se entregaron también equipos a estudiantes de 5° de primaria en Chihuahua, Durango, Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Este programa enfrentó los mismos retos que MiCompuMx, y se identificó que la falta de motivación de y acompañamiento a los docentes para utilizar los dispositivos además de una entrega tardía de los equipos limitaron significativamente su impacto (SEP, 2016b).

Para el ciclo escolar 2016-2017, se detuvo la entrega de tabletas en las escuelas; finalmente, el Secretario de Educación anunció que este tipo de programas “no necesariamente tienen un impacto en el mejoramiento de la calidad y el aprovechamiento escolar” (El Universal, 1 de octubre de 2015). Cabe notar que este anuncio se hace después de haber invertido más de 4,500 millones de pesos en los programas de inclusión digital desde 2014 hasta el último año de @prende.mx (ver Cuadro 6.2.3).

@prende 2.0. En diciembre de 2016, la SEP presentó una nueva estrategia, @prende 2.0, cuyo

objetivo principal es “promover el desarrollo de habilidades digitales y el pensamiento computacional de manera transversal al currículum de acuerdo al contexto y nivel de desempeño que permitan la inserción efectiva de las niñas y los niños en México en la sociedad productiva y democrática del siglo XXI” (SEP, 2016a).

Sin embargo, al ciclo escolar 2017-2018, su implementación es incierta; no queda claro cómo se llevará a cabo el programa y la evaluación del mismo sin recursos autorizados desde el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017 (ver Cuadro 6.2.3). Tampoco se ha anunciado cómo se formará a los docentes y se acompañará a las escuelas, ni cómo se invertirá en el equipamiento de las escuelas. La página de internet del programa no contiene datos sobre transparencia a pesar de que los lineamientos mandatan que “el padrón de escuelas públicas beneficiadas será publicado en la página de internet <http://basica.sep.gob.mx>”. A diciembre de 2017, dichos padrones no están disponibles en el sitio de @prende 2.0 ni en la página de www.datos.gob.mx, portal oficial del gobierno para colocar los datos abiertos. El sitio web de la estrategia tampoco cuenta con información sobre alguna acción de formación para docentes sobre la plataforma.

La opinión general de los maestros encuestados para este estudio (ver Capítulo 3) fue que los programas de tecnologías en las escuelas no han funcionado, debido a que:

- Llegan sólo a las escuelas en contextos más desarrollados;
- Las escuelas tienen mala o nula conectividad y/o equipos obsoletos; y
- Falta formar a los docentes para el uso.

Desafortunadamente, como se comentó anteriormente, al no contar con los padrones de las escuelas beneficiadas ni de las y los maestros formados de los programas @prende y @prende 2.0, no es posible hacer un análisis de cobertura por índice de marginación ni de la formación docente brindada.

A manera de conclusión, a pesar de no contar con evaluaciones de impacto sobre los programas y estrategias de inclusión digital en México implemen-

Cuadro 6.2.3 Gasto en programas de inclusión digital, 2014-2018.



| Año | Programa | Total (MXN) |
|------|--------------------------------------|-----------------|
| 2013 | MiCompuMx | \$1,000,000,000 |
| 2014 | Programa piloto de inclusión digital | \$2,510,135,065 |
| 2015 | Programa piloto de inclusión digital | \$2,510,135,065 |
| 2016 | @prende.mx | \$1,641,965,792 |
| 2017 | @prende 2.0 | \$0 |
| 2018 | | \$0 |

Nota: Gasto autorizado. Gasto para 2018 es el propuesto en el PPEF.

Fuente: Elaboración propia con base en los Analíticos de los Presupuestos de Egresos de la Federación de 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017 y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.

tadas hasta ahora, un análisis de las mismas deja mucho que aprender. No se han identificado de manera rigurosa beneficios positivos como resultado de los programas de TIC para la educación. Esto se debe, principalmente, a que: 1) no se han realizado (o publicado) evaluaciones de impacto (ni de implementación) que permitan tomar decisiones informadas sobre las políticas de tecnologías para la educación; y, 2) no se ha incorporado la evidencia internacional (por ejemplo, Toyama, 2010; OCDE, 2015) para a) desarrollar compromiso y capacidad en los maestros, directores, supervisores y hasta los mismos estudiantes, y b) combatir la tendencia

a abrir la brecha digital, tanto de acceso (infraestructura) como del posible uso que se le dé a las tecnologías.

6.2.4 ¿CÓMO PODEMOS APROVECHAR LAS TIC PARA EL APRENDIZAJE INCLUYENTE?

Los programas de tecnologías para la educación deben partir de una base de derechos, en particular, del derecho que tienen todas y todos a recibir una educación de calidad, lo cual exige que sea incluyente. En este sentido, el fin último de dichos

programas debe ser mejorar la experiencia escolar y el aprendizaje de cada estudiante, y debe ser diseñado, implementado y evaluado de acuerdo a este objetivo.

Para esto, en principio se debe llevar a cabo evaluaciones periódicas y sistemáticas de los programas que se implementan y ligarlas estrictamente con resultados de desempeño de los estudiantes. Esta información debe ser transparente y de acceso a todo público. Además, el diseño, la implementación y la evaluación de los programas deben tener como punto de partida la inclusión, lo que posiblemente implique diseñar estrategias diferenciadas que per-

mitan llegar de manera pertinente a todos los contextos, o enfocar la implementación prioritariamente en las zonas más marginadas.

El diseño de estos programas debe contemplar la formación de los actores involucrados en su implementación y así aumentar su compromiso con el aprovechamiento de las tecnologías. Como se ha mencionado anteriormente, el desarrollo de las capacidades para utilizarlas es la inversión más importante en programas de tecnologías.

El cuadro 6.2.4 presenta las propuestas para lograr una estrategia de TIC para el aprendizaje incluyente.

Cuadro 6.2.4 Agenda para una política de TIC para el aprendizaje, 2018-2020

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|------------------------|--------------|--|
| Aclarar el futuro del Programa de Inclusión Digital (PID) sin presupuesto. | Inmediatamente | SEP | Coordinación General @prende. |
| Para próximas estrategias de inclusión digital, asignar presupuesto para la evaluación de las mismas. | A partir del PPEF 2019 | SEP, SHCP | Coordinación General @prende. |
| Publicar lineamientos sobre los programas de tecnologías para la educación que especifiquen que se deben diseñar, implementar y evaluar desde una perspectiva incluyente. | Inmediatamente | SEP | Equipos de educación básica en los estados; supervisores, directores y maestros. |

REFERENCIAS

CEIP (2012). *Informe final de la evaluación de consistencia y resultados del programa Habilidades Digitales para Todos*, SEP, Centro de Estudios Interdisciplinarios y Prospectiva, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/36418/Evaluacio_n_de_Consistencia_y_Resultados.pdf [consulta: noviembre 2017].

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/I_150917.pdf [consulta: noviembre 2017].

Datos Abiertos (2017). *Datos abiertos*, disponible en: www.datos.gob.mx [consulta: noviembre de 2017].

De Alva, Nuria (2004). *Red Escolar: Un modelo pertinente para alcanzar una mejora significativa en nivel de enseñanza en las escuelas públicas primarias y secundarias de México*, Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, SEP, México.

Díaz de León, Diana C. et al. (2015). *Competencias digitales en el marco del programa Mi Compu.Mx: Estudio piloto en Colima, Sonora y Tabasco*, Segundo Congreso Internacional de Innovación Educativa, México, D.F., disponible en: <http://repositorio.itesm.mx/ortec/handle/11285/575398> [consulta: noviembre 2017].

El Universal (2015). "A revisión, entrega de tabletas, anuncia Nuño", *El Universal*, publicada el 1 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2015/10/1/revision-entrega-de-tabletas-anuncia-nuno> [consulta: noviembre de 2017].

Keating, Joshua (2009). "Why did one laptop per child fail?", *Foreign Policy*, publicado el 9 de septiembre de 2009, disponible en: <http://foreignpolicy.com/2009/09/09/why-did-one-laptop-per-child-fail/> [consulta: noviembre 2017].

Ley General de Educación, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_220317.pdf [consulta: noviembre 2017].

OCDE (2015). *Students, Computers and Learning: Making the Connection*, Paris, OECD Publishing, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264239555-en> [consulta: noviembre 2017].

Presidencia de la República (2013). *Estrategia Digital Nacional*, México, disponible en: <http://cdn.mexicodigital.gob.mx/EstrategiaDigital.pdf> [consulta: noviembre 2017].

SEP (2016a). *@prende 2.0 Programa de Inclusión Digital 2016-2017*, México, SEP, disponible: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/162354/NUEVO_PROGRAMA__PRENDE_2.0.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2016b). *Evaluación del programa Inclusión y Alfabetización Digital (PIAD)*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/229117/EVALUACION_PROGRAMA_PIAD_coord_MCCP.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2012a). *Libro blanco Enciclomedia*, México, SEP, disponible en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2959/4/images/LB%20Enciclomedia.pdf> [consulta: noviembre 2017].

SEP (2012b). *Libro Blanco Habilidades Digitales para Todos*, México, SEP, disponible en: <http://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2959/5/images/LB%20HDT.pdf> [consulta: noviembre 2017].

SHCP (2017). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018*, disponible en: <http://www.ppef.hacienda.gob.mx/> [consulta: noviembre 2017].

SHCP (2016). *Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017*, disponible en: http://pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF [consulta: noviembre 2017].

SHCP (2015). *Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016*, disponible en: http://pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF [consulta: noviembre 2017].

SHCP (2014). *Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2015*, disponible en: http://pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF [consulta: noviembre 2017].

SHCP (2013). *Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2014*, disponible en: http://pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF
[consulta: noviembre 2017].

SHCP (2012). *Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2013*, disponible en: http://pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF
[consulta: noviembre 2017].

UIT (2005). *Compromiso de Túnez*, Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, International Telecommunication Union, United Nations, disponible en: <http://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/7-es.html>
[consulta: noviembre 2017].

UNESCO (2015a). *Leveraging ICT for Achieving Education 2030. Qingdao Declaration (2015). Seize digital opportunities, lead education transformation*, Qingdao, UNESCO, disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002333/233352m.pdf>
[consulta: noviembre 2017].

UNESCO (2015b). *International Conference on ICT and Post-2015 Education*, disponible en: <http://webarchive.unesco.org/20170504235200/http://www.unesco.org/new/en/unesco/themes/icts/policy/international-conference-on-ict-and-post-2015-education/>
[consulta: noviembre 2017].

UNESCO (2002). *Technologies for education: potentials, parameters and prospects*, Paris, UNESCO, disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001191/119129e.pdf>
[consulta: noviembre 2017].

Toyama, Kentaro (2010). "Can Technology End Poverty?", *Boston Review*, November/December 2010, disponible en: <http://bostonreview.net/archives/BR35.6/toyama.php>
[consulta: noviembre 2017].

Warschauer, Mark y Ames, Morgan (2010). "Can One Laptop per Child save the world's poor?", *Journal of International Affairs*, Fall/Winter 2010, 64 (1), pp. 33-51, disponible en: http://www.jstor.org/stable/24385184?seq=1#page_scan_tab_contents
[consulta: noviembre 2017].

LA ESCUELA QUE QUEREMOS



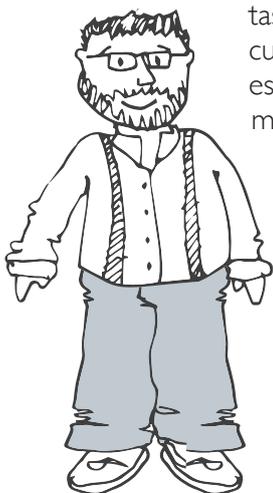
7

RED DE
APOYO

Introducción Capítulo 7: El acompañamiento debido desde la red de apoyo

En este capítulo, analizamos cinco componentes del sistema educativo que contribuyen a fortalecer la red de apoyo que toda escuela requiere para poder operar en forma y orientarse al derecho a aprender:

- **7.1 Gasto educativo para el aprendizaje:** que el gasto educativo sea eficaz, equitativo, participativo, eficiente, transparente y honesto en apoyo al aprendizaje incluyente.
- **7.2 Acompañamiento escolar:** que cada escuela cuente con asesoría técnica y pedagógica oportuna y pertinente para desarrollar su proyecto escolar.
- **7.3 Evaluación del desempeño docente:** que las y los docentes cuenten con una evaluación integral y participativa que les provea retroalimentación pertinente para su desarrollo profesional y que les permita mejorar su práctica.
- **7.4 Evaluación de aprendizaje:** que existan herramientas eficaces, incluyentes y consistentes de evaluación del aprendizaje para que las niñas, niños y jóvenes, sus familias y maestros, así como las autoridades puedan dar seguimiento a su desempeño educativo y tomar acciones necesarias para asegurar el cumplimiento del derecho a aprender de tod@s.
- **7.5 Sistema de información y gestión educativa:** que existan herramientas de transparencia y acceso a la información del sistema educativo adecuados para que los agentes de cambio – funcionarios intermedios, actores escolares y actores sociales – puedan tomar decisiones oportunas, así como monitorear el progreso educativo y hacer que rindan cuentas las autoridades.



El análisis de cada componente que se presenta en esta sección busca entender: 1) cómo era la situación antes de los cambios legales de 2013; 2) qué dice el marco normativo vigente; 3) cómo se ha llevado a la práctica en los últimos cuatro años; y 4) qué se debe hacer para progresar en el tema a favor de la transformación del sistema educativo mexicano y el derecho de todas las personas a aprender junt@s.

(Ver Capítulo 2 para más sobre la dimensión de “red de apoyo” a la escuela, así como una descripción más completa de la metodología de análisis).

7.1 GASTO EDUCATIVO PARA EL APRENDIZAJE

Fernando Ruiz Ruiz

El Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a aprender de todas y todos, no importa su origen o contexto social (CPEUM, 2017). Esto significa asegurar una educación incluyente, en la que todas las niñas, niños y jóvenes (NNJ) estén, aprendan y participen en la escuela (Mexicanos Primero, 2017).

El gasto es uno de los principales instrumentos con los que cuenta el Estado para la implementación de la política pública; el uso (o no) de los recursos públicos habla del compromiso (o no) del Estado con su obligación de garantizar los derechos de sus ciudadanos, en este caso, el derecho a la educación que además potencia otros derechos. No es suficiente presupuestar; un buen gasto debe ser (Mexicanos Primero, 2013):

1. Eficaz: dirigido a favorecer el aprendizaje de todas y todos.
2. Equitativo: distribuido de tal manera que provea más a aquellos que más lo necesitan.
3. Participativo: considerando la participación de la sociedad para proponer y cuidarlo.
4. Eficiente: se prioriza, sigue un calendario acordado y está al servicio del aprendizaje.
5. Transparente: dota a los ciudadanos de información de calidad sobre su uso.
6. Honesto: cuenta con y ejerce un marco legal sólido que previene, identifica y castiga los actos de corrupción.

Lograrlo permitirá que los recursos lleguen a las aulas y propicien el aprendizaje de nuestros niños.

7.1.1 LAS REFORMAS PRESUPUESTALES Y EL (MAL)GASTO EDUCATIVO

Hasta la fecha, el gasto público en México ha estado vinculado a las reglas presupuestales, la dinámica institucional, los intereses políticos y las prioridades económicas de los gobiernos (Carpio, 2013; Jáuregui, 2014; OCDE, 2009; Ugalde, 2014). Esta realidad ha implicado que sea sumamente difícil realizar reformas en este ámbito y más aún que produzca los resultados deseados. En el último medio siglo, sólo se han realizado tres reformas legales presupuestales y en ese marco se han realizado también dos ajustes a las fórmulas de distribución de los fondos educativos federalizados (Chapoy, 2003; Chávez, 2000; Díaz, 2011; Jáuregui, 2014; Mancera, 2015; Mora-Donatto, 2007).

Con la descentralización educativa de 1992, no sólo pasamos de la opacidad del obeso Estado federal a la opacidad en los gobiernos estatales, sino que hizo más complejo el ejercicio del gasto educativo. Éste quedó aislado en las autoridades educativas locales (AEL) de la influencia de las reformas presupuestales federales y alejó aún más su programación de su aplicación efectiva en las escuelas.

A través del Presupuesto de Egresos (PEF) primero y luego mediante la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 1997, el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) canalizó un creciente flujo de recursos federales hacia los estados (CEFP, 2007). Esto, aunado al surgimiento de la doble negociación salarial y la reforma de la LCF de 2007, acrecentó la inequidad y desequilibrios en la asignación de los recursos entre y hacia las entidades federativas, entre otras razones, porque se dejó de considerar a las plazas dentro de la fórmula de distribución (Mancera, 2015 y 2010; Ornelas, 2008; Trujillo, 2013).

En ese contexto, las prácticas administrativas tradicionales en las AEL y la ausencia de rendición de cuentas generaron desperdicios, corrupción e ineficacias (Ornelas, 2008). Además, la ausencia de una clasificación presupuestaria a nivel estatal que facilitara la identificación no sólo de las compras sino además de las actividades, propósitos, costos y resultados dificultó el monitoreo ciudadano y la

evaluación social del gasto. Por esta razón, en 2008 se aprobó la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) que busca armonizar la información contable y presupuestal de todas las entidades federativas con la federal.

Adicional a lo anterior, las malas prácticas financieras como la mezcla de recursos federales y estatales en una sola bolsa que realizaban las autoridades financieras estatales (AFE) y AEL, imposibilitó monitorear el gasto educativo estatal y dificultó identificar, por ejemplo, el crecimiento inercial y sin criterios educativos del número de plazas docentes en entidades como Guerrero, Oaxaca y Michoacán, la evasión en el pago de obligaciones fiscales y de seguridad social, el desvío de economías y accesorios, la omisión del pago de servicios de las escuelas, etcétera (ASF, 2013 y 2016b; Merino, 1998).

Esta dinámica generó y conservó prácticas preocupantes: se gastaba mucho pero se gastaba mal. Desde el diseño hasta la implementación de las políticas educativas, los recursos no se destinaban ni llegaban a donde tenían que llegar (y menos aún, a donde tenían que llegar primero o más rápido) adquiriendo características de ineficacia, inequidad, captura, ineficiencia, opacidad y corrupción (Mexicanos Primero, 2013).

Se ha recorrido un largo camino para transparentar los presupuestos federales: hemos pasado por el tradicional arreglo por objeto del gasto utilizado hasta los setenta para diferenciar los bienes y servicios comprados, seguimos por el gasto basado en programas de los años ochenta, la evaluación del desempeño y las focalizaciones mediante reglas de operación de los años noventa, hasta el presupuesto basado en resultados y el reiterado esfuerzo para establecer el denominado base cero de la década de los 2000 (Chávez, 2015 y 2000). Pero a pesar de los avances en transparencia presupuestaria, al 2013 los esfuerzos habían sido insuficientes y la situación era aún peor en las entidades federativas.

7.1.2 EL FONE: MÁS FONDOS Y NUEVAS REGLAS

La reforma normativa de febrero de 2013 fue complementada con modificaciones a las reglas para el

financiamiento educativo introducidos con la reforma de la LCF de diciembre de 2014. La reforma sustituye el FAEB por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Cuatro mandatos fueron planteados en dicha reforma:

1. Conciliación de las plazas federalizadas del FONE.
2. Creación de nuevos fondos educativos federalizados.
3. Centralización de la nómina educativa federal.
4. Transparencia de los datos sobre gasto en servicios personales del FONE.

La LCF establece específicamente lo siguiente:

Conciliación de las plazas del FONE. La reforma establece que el FONE deberá entrar en vigor el 1° de enero de 2015 (3° Trans.). Con el objetivo de subsanar las deficiencias del FAEB 2007, se establece la obligación de integrar el costo de las plazas en el monto del FONE (Art. 27-A, Frac. I). La constitución del presupuesto base de servicios personales del FONE se hará con las plazas, los conceptos y montos de las remuneraciones conciliadas entre la SEP, la SHCP y las AEL a más tardar en diciembre de 2014 (2° Trans., Frac. I). El Fondo de Servicios Personales del FONE se constituye con las remuneraciones del personal educativo al servicio de las AEL, tales como sueldos, salarios, estímulos, prestaciones, gastos de seguridad social y otras prestaciones derivadas de una relación laboral (Arts. 26 y 26-A).

Creación de nuevos fondos educativos federalizados. El FONE estará constituido por: a) las plazas conciliadas y registradas en el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) así como sus respectivas remuneraciones (Arts. 26 y 27, Frac. I); b) las plazas de nueva creación justificadas en términos de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD, Art. 27, Frac. III) y expresamente aprobados en el PEF; c) los incrementos salariales anuales, incorporando a la SEP en una negociación anual nacional con las AEL y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), con límites claros marcados por la suficiencia presupuestal establecida en el PEF y publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y por los resultados

alcanzados en el Servicio Profesional Docente (SPD; Art. 27-A, Frac. III); d) los apoyos complementarios para las actividades competencia de las AEL en términos de los Arts. 13 y 16 de la LGE (Art. 26); e) los fondos compensatorios actualizados anualmente acordados para subsanar las pérdidas de recursos ocasionados por el cambio del FAEB al FONE; y f) los gastos de operación también actualizados cada año (Arts. 26 y 27, Frac. IV).

La centralización de la nómina educativa federalizada. Se creará un Sistema de Administración de la Nómina Educativa (SANE) a cargo de la SEP y un mecanismo conjunto con las AEL y la Tesorería de la Federación (TESOFE) para el pago de remuneraciones del personal educativo que ocupa las plazas conciliadas y registradas en el SIGED (Art. 26-A, Frac. I, III y IV). Las AEL quedaron obligadas a registrar sus nóminas en el SANE y reportar los movimientos de personal que las modifiquen así como sujetar los pagos y movimientos de personal y plazas a la verificación que la SEP haga con la información contenida en el SIGED (Art. 26-A, Frac. II y Frac. III).

Transparentar el FONE. La SEP está obligada a publicar en internet la información de las bases de datos del FONE en los términos establecidos en el Artículo 73 de la LCGC (Art. 26-A, Frac. IX) señalando que los registros del personal educativo serán públicos (Art. 27). La LCF también establece que las plazas conciliadas deben registrarse en el módulo de servicios personales del SIGED (2° Trans.).

7.1.3. LA RECUPERACIÓN DE LOS TECHOS FINANCIEROS: EL FONE

A partir de una revisión del gasto educativo, hemos categorizado las principales acciones realizadas desde 2013 para instaurar los cambios en el gasto educativo en tres ámbitos: 1) la constitución del nuevo fondo; 2) la centralización de pagos y depuración de la nómina educativa; y 3) los programas educativos federales.

1) La constitución y operación del FONE. La prioridad política en la constitución del FONE fue subsanar el deterioro de la situación fiscal de las

entidades federativas generadas por la desconexión entre aportaciones federales y el personal contratado con cargo a esos recursos. Por eso, la sustitución del FAEB por el FONE se llevó a cabo tomando en cuenta los acuerdos de la Cuadragésima Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) de febrero de 2013, en la cual se estableció que se debía: a) incrementar el monto del FAEB; b) incrementar el FAEB para que garantice el 100% de los incrementos salariales y las prestaciones negociadas anualmente; c) aumentar el Fondo de Apoyos Complementarios; d) evitar la doble negociación salarial; y e) implementar un Catálogo Nacional de Conceptos para hacer una homologación gradual de los conceptos de pagos salariales (Conago, 2013; Presidencia de la República, 2013).

De acuerdo a lo establecido por el texto reformado de la LCF, el 25 de febrero de 2014, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) de forma conjunta emitieron el procedimiento para la conciliación de las plazas educativas y las remuneraciones del FONE (SHCP-SEP, 2014a). El objetivo del acuerdo fue determinar el monto de recursos para servicios personales que serían asignados al nuevo fondo. Esto implicó la necesidad de calcular el costo de los servicios personales y el monto del fondo de compensación. Las plazas conciliadas, 1,846,208 en enero de 2015, y los más de 8,000 conceptos de pago quedaron incorporadas al Módulo de Servicios Personales del SIGED, ambos bajo responsabilidad de la SEP (SEP, 2018b). El control de los montos de los pagos individualizados permite mantener el equilibrio presupuestario e identificar las economías y recursos no erogados.

Este proceso se llevó a cabo durante el segundo y tercer trimestre de 2014 bajo condiciones de nula transparencia, ya que no hubo ningún reporte público de su realización. Tampoco se publicaron las minutas de las reuniones ni los convenios de coordinación resultantes. Sin información del proceso, desconocemos cuántas y cuáles plazas quedaron fuera del fondo así como el importe que representaban las erogaciones de los conceptos y montos de las prestaciones rechazadas. Tal opacidad crea dudas respecto a la forma como se

autorizó el ingreso de plazas al FONE. El asunto no es menor pues ese registro inicial de plazas determinó en gran medida el tamaño del FONE de cada estado.

Los resultados de éste proceso sólo pudieron ser visibles con la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 (SHCP, 2014) que mostró un incremento en las aportaciones federales del gasto en servicios personales para la mayoría de las entidades federativas salvo para Baja California, Chiapas, Guanajuato, Jalisco, México, Puebla, Sonora, Tabasco y Yucatán en donde hubo una reducción. En todos ellos, con excepción de Jalisco y Tabasco, la reducción fue subsanada en parte por una asignación compensatoria que no existía formalmente en el FAEB aunque se realizaban reiteradamente transferencias adicionales fuera del marco normativo. El Fondo de Compensación representa alrededor de 2.6% del total del FONE y su uso no es transparente.

El monto nominal resultante del primer Fondo de Servicios Personales del FONE fue 6.7% mayor al FAEB (SHCP, 2014). Esto se explica por dos factores: 1) se tuvieron que reconocer las plazas adicionales creadas después de 2007, año en el que el cambio de fórmula no incorporó dentro de sus factores el número de plazas, y 2) se tuvieron que incorporar los incrementos salariales anuales y los montos y conceptos de las negociaciones estatales (segunda negociación) que el FAEB no contemplaba.

Contrario a lo que se esperaba, el proceso de conciliación, con la depuración de las irregularidades de la nómina no redujo el monto de las aportaciones tal y como lo habían señalado funcionarios federales (Animal Político, 2015; Crónica, 2013; IMCO, 2015). Esta reducción debió resultar de la identificación, a través del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) realizado en 2013, de aquellos maestros o trabajadores educativos que no realizaban las funciones para las que fueron contratados (comisionados) –alrededor de ochenta mil según el entonces Secretario de Educación (Crónica, 2013)–, que estaban en situación irregular (doble plaza sin colindancia geográfica o sin compatibilidad) o que no se presentaban a trabajar (aviadores).

Sin embargo, a pesar de que el CEMABE identificó 30,222 personas que nadie conocía en su centro de trabajo, 114,998 que habían renunciado, muerto y estaban jubilados y 30,695 que estaban de licencia o comisión, esta información no fue utilizada para la conciliación de plazas (INEGI, 2014). El proceso, liderado por funcionarios hacendarios, fue concebido para ajustar los techos presupuestales y no los pagos individualizados ya que existía el acuerdo político con los gobernadores para aumentar las aportaciones federales, no para reducirlas (Presidencia de la República, 2013). Asimismo, los funcionarios afirmaron que, a un año de realizado el Censo, éste estaba ya desactualizado por lo que no se podía hacer una identificación precisa de los casos (IMCO, 2015).

El FONE también continuó otorgando apoyos complementarios o de gasto corriente aunque ahora establecida explícitamente en la LCF. Se incluyó un fondo para cubrir las remuneraciones de personal educativo de las entidades federativas. Ese personal ocupa plazas denominadas subsidiadas creadas entre 1978 y 1989 y no son reconocidas por las autoridades federales como plazas transferidas, pero reciben apoyo para el pago de sus remuneraciones, aunque la seguridad social corre a cargo de las AEL. Estas plazas no fueron conciliadas (Santín, 2015) y no se tiene información de su número, claves ni centro de adscripción. De acuerdo a la SEP, se desconoce el número de plazas que los estados pagan con esos recursos (Reforma, 2015) aunque hay investigaciones que estiman que el número asciende a 55,000 (Trujillo, 2013).

Otro de los aspectos que inciden en el monto del FONE son las ampliaciones presupuestales que ocurren por creación de nuevas plazas e incrementos salariales. Debido a que la SHCP y la SEP ahora cuentan con los analíticos de plazas federales, la identificación de los trabajadores educativos y control a los flujos de nómina de todas las entidades federativas, se puede impedir la creación irregular y descontrolada de plazas docentes con cargo a los recursos federales. Sin embargo, prevalece la tradicional opacidad respecto al número de plazas nuevas y fuente de financiamiento. Aunque sólo se contemplaron recursos para la creación de plazas educativas en el PEF del 2015 (SHCP, 2015a), la SEP

reportó la creación en abril de 2016 de 369 plazas de supervisor y 21 mil horas para la impartición de clases de inglés con un costo de 445 millones de pesos (SEP, 2016a). Asimismo, se tienen reportadas 1,236 plazas de jornada de nueva creación y 10,936 HSM (hora, semana, mes) en los concursos de oposición para el ingreso de 2014 a 2017 (SEP, 2018c). Cabe señalar que contrario a la información de los concursos de oposición de 2008-2018, la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) no proporciona información de la fuente de financiamiento de las plazas concursadas. La SHCP registra los recursos destinados a la creación de nuevas plazas y a los aumentos salariales de todo el sector educativo, pero ni esta institución ni la SEP cuenta con un instrumento que permita desglosar y transparentar su aplicación ni los criterios para su distribución.

En febrero de 2014, la CONAGO anunció el fin de la doble negociación salarial anual que por más de dos décadas se mantuvo en el sector educativo. De acuerdo a ella, después de las negociaciones salariales entre la SEP y el SNTE, cada sección sindical realizaba la suya con el respectivo gobierno estatal. Con ese objeto, el 13 de mayo de 2014 se firmó el “Convenio de Automaticidad entre los Gobernadores de los Estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)” con lo cual en la negociación salarial de ese año los gobiernos de las 31 entidades federativas y las respectivas secciones sindicales del SNTE acataron los resultados de la Negociación Salarial Única. Resalta el hecho que el SNTE haya empezado a institucionalizar el cambio al crear instancias de mediación estatales en dicho proceso. Por ejemplo, el Pliego General de Demandas (PGD) del SNTE de 2014 incorporó las demandas de todas las secciones sindicales y en la Comisión Negociadora quedó establecida la Comisión de Entidades Federativas (SEP, 2018a; SNTE, 2014). Al finalizar la negociación salarial de 2014, se emitió un aviso en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en el cual se dio a conocer el incremento de remuneraciones acordado (SEP, 2014a). En el pasado era frecuente que las negociaciones produjeran déficit presupuestal de miles de millones de pesos; por eso fue importante que la LCF estableciera que no podían rebasarse los montos estipulados en el PEF.

Finalmente, el FONE incorporó en su techo presupuestal recursos para las escuelas, pero en los hechos pueden ser utilizados para cubrir gastos de operación de las AEL. Aunado a ello, el destino de éstos recursos, alrededor de 3.6% del FONE, es opaco. Los lineamientos emitidos conjuntamente por la SEP y la SHCP determinaron que dichos recursos sólo pueden aplicarse en las escuelas de educación básica y normales públicas pero después enumera rubros diversos que permiten su desvío de las escuelas (SHCP, 2016a; SHCP-SEP, 2014b). En efecto, los lineamientos indican que los recursos de este fondo pueden ser destinados para financiar acciones relativas a la planeación, capacitación, operación, verificación, seguimiento promoción y difusión de la prestación de servicios de educación básica así como para la formación, actualización y capacitación de los maestros y en su caso para el pago de contribuciones locales de las plazas conciliadas (SHCP-SEP, 2014b).

Debido a que la aplicación del gasto operativo es decisión de cada estado, en la práctica su destino es variado. Incluye pagos de personal de honorarios y bonos de trabajadores administrativos. Un rubro importante es el pago de servicios de energía eléctrica de las escuelas, especialmente en los estados del norte y sureste en donde las condiciones climáticas obligan el uso de aire acondicionado. Sin explicación oficial, con el paso del FAEB al FONE se tomó la medida de quitar el uso del capítulo 5000 con lo cual ya no se puede pagar bienes muebles e inmuebles, pero obstaculizó, entre otros problemas, los compras de material educativo como pupitres y pizarrones.

La creación del FONE implicó negociaciones complejas y un número considerable de decisiones entre autoridades federales y estatales que pudo llevarse a cabo por el apoyo político presidencial y de los gobernadores (Presidencia de la República, 2013). La recuperación de control del gasto de servicios personales y la incorporación de la SHCP y la SEP dentro del proceso presupuestal de las AFE y las AEL pudo efectuarse otorgando muchas concesiones a los gobernadores. La principal fue un incremento substancial de fondos federales a través del reconocimiento de las plazas creadas en las décadas pasadas. También se mantuvieron, ampliaron

y crearon los rubros de gasto corriente, operación y de compensación, manteniendo la opacidad en su manejo.

2) Centralización de pagos y depuración de la nómina educativa. La presión sobre las finanzas estatales, el exceso de personal en funciones no educativas, el abuso en el otorgamiento de comisiones administrativas y sindicales y la opacidad en pagos y contrataciones hicieron necesario modificar las reglas del gasto educativo federalizado (Ornelas, 2008; Mancera, 2015; Presidencia de la República, 2013). La prioridad inicial de la SEP fue asegurar los pagos al personal ocupante del registro de plazas conciliadas. Para eso, la identificación de las plazas presupuestales, del personal educativo y de los centros de trabajo fue una condición indispensable para que la SEP y la SHCP pudieran iniciar la centralización del pago de la nómina.

Antes del inicio del control de pago de la nómina educativa, se inició la identificación y reubicación del personal comisionado. En octubre y noviembre de 2013 se llevaron a cabo reuniones de la SEP con las AEL para analizar la situación del personal docente que se encontraron realizando funciones no comprendidas en la LGSPD como una de las medidas iniciales para la instauración del Servicio Profesional Docente (SPD). En dichas reuniones se reconoció la existencia de muchos más comisionados que los oficialmente reportados en los trimestres de cumplimiento al Artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) de 2013 (SEP, 2013c).

Producto de esas reuniones, durante 2014 se empezó el proceso tanto de reubicación y reacomodo de personal comisionado como de regularización de personal en funciones de asesoría técnica, directiva o personal interino. Asimismo, el aplazamiento de los concursos de promoción hasta 2015 facilitó la regularización de la situación de muchos maestros comisionados. Sin información oficial que diera cuenta de la magnitud y características de este proceso de reubicación y reacomodo, su realización fue documentada casi exclusivamente por los medios de comunicación (Milenio; 2014; Poy, 2014). Sin embargo, los movimientos de reubicación parecen no haber sido suficientes para corregir las irregularida-

des, ya que la revisión de la Cuenta Pública Federal (CPF) de 2014 realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó erogaciones en comisionados sindicales por más de mil millones de pesos (ASF, 2016b).

Paralelamente a estas medidas, durante 2014, la SEP asignó a la Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros (DGPRF), la responsabilidad de implementar y operar el Sistema de Administración de Nómina Educativa (SANE) cuyo objetivo principal era verificar y ordenar a la TESOFE los pagos de la nómina del FONE (SEP, 2013b) y la Dirección General de Planeación y Estadística Educativa (DGPEE), a cargo del diseño del SIGED, como la resguardante del registro de plazas conciliadas.

Sin datos públicos de las autoridades educativas sobre el personal docente realizando otras funciones, la ASF en su revisión de la CPF 2015 verificó e identificó aproximadamente a 108,508 personas del sector educativo que no se encontraban en su centro de trabajo y 44,220 personas con plaza docente que desarrollaron —exclusivamente— funciones administrativas dentro de las secretarías de educación estatal, y calculó en más de tres mil millones las recuperaciones probables debido a las irregularidades detectadas (ASF, 2017a y 2017d).

Así, con registros administrativos desactualizados, la SEP y la SHCP iniciaron en enero de 2015 el pago de la nómina federalizada a 918,222 trabajadores de educación básica y normal (SEP, 2015a y 2015b). Hubo 48,442 pagos no reconocidos debido a constancias de nombramiento pendientes de informar a la SEP por parte de los estados. Posteriormente, 25,236 pagos fueron finalmente reconocidos debido a que eran maestros cuyas constancias de nombramientos estaban en proceso de notificación a la SEP (SEP, 2015c). El resto de los pagos no reconocidos correspondieron a Oaxaca (5,890) y una pequeña parte a Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Nuevo León, Veracruz y Zacatecas.

La divulgación de pagos a líderes sindicales así como la desconfianza en la información sobre la ubicación y funciones reales de muchos trabajadores educativos, especialmente de estados donde la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación

(CNTE) logró impedir las verificaciones en campo del CEMABE, minó en sus inicios la credibilidad del control de pagos de la SEP (Del Valle, 2015; Hernández, 2015; Martínez, 2015). Un ejemplo que también contribuyó a ello fue la situación desencadenada en Oaxaca por las movilizaciones de la Sección 22 de la CNTE. En las negociaciones gubernamentales con dicha organización sindical, el 10 de febrero de 2015 y del 6 de diciembre de 2016, se acordó la regularización de los pagos a aproximadamente 3,000 trabajadores y 3,699 respectivamente (Hernández, 2015; García, 2016; Montes, 2015). La necesidad de realizar “plantillos” e improvisar mecanismos de verificación en campo sobre la asistencia de estos trabajadores a los centros escolares hizo evidente la falta de información veraz y actualizada sobre la ubicación del personal en los registros de Oaxaca y el SIGED.

Una noticia positiva en esa etapa inicial fue que a finales de abril de 2015, fueron publicadas en la página de internet de la SEP las bases de datos abiertas de la nómina educativa del FONE (SEP, 2018b). A partir de esa fecha, la SEP publica trimestralmente información del analítico de plazas, los catálogos de tabuladores, percepciones y deducciones, movimientos y categorías de plazas, pagos retroactivos y personal con licencias y comisiones (SEP, 2018b). Esto representó un enorme avance comparado con el formato con que se presentaba la información pública de los comisionados y de las nóminas de los años 2008-2014 ya que permite a cualquier ciudadano u organización consultar datos individualizados o realizar análisis agregados (SEP, 2018b; SEP, 2010; SEP, 2012; SEP, 2013a).

Con esa información se pudo identificar la persistencia de comisionados sindicales. En agosto de 2016, con base en la información del Portal del FONE, identificamos al personal que, estando adscritos a los centros de trabajo con clasificador “AGS” o “AGD”, continuaban cobrando ilegalmente como personal docente (SEP, 2018b). Estos centros son utilizados para registrar a personal comisionado a tareas no educativas. Durante el ciclo escolar 2015-2016, 18 entidades federativas siguieron pagando a comisionados en algún trimestre (ver Cuadro 7.1.1); trece de estos estados lo hicieron de manera consecutiva durante todo el año escolar.

Respecto a estos datos, funcionarios del área de la SEP responsable señalaron que muchos de estos pagos se debieron a errores en la extracción de información de las bases de datos, tardanza de las AEL para reportar los movimientos de personal, inexactitudes debido al formato de reporte trimestral y falta de actualización de los datos de centros de adscripción. Para resolver esto, se consideró emitir una circular para obligar a las AEL a reportar al personal adscrito a estos centros y poner un candado al SANE para que de forma automática se bloquee el pago de ese personal.

En enero de 2016, el nuevo Secretario de Educación Pública anunció la suspensión del pago a 2,200 comisionados sindicales miembros de la estructura estatutaria nacional y estatal del SNTE, lo cual produciría un ahorro estimado en 1,000 millones de pesos al año (SEP, 2016d). Con lo anterior, se da nuevamente una oleada de comisionados sindicales que son reasignados a centros escolares. Nuevamente dichas acciones se llevan a cabo sin precisar número y destino de dichos movimientos.

También a inicios de 2016, se tomó la decisión de fortalecer la gestión de la nómina federalizada otorgándole mayores atribuciones al área a cargo del SIGED. Así, en 2016, dicha área fue incorporada al Reglamento Interior de la SEP como Dirección General del Sistema de Información y Gestión Educativa (DGSIGED; SEP, 2016c) y en 2017 de forma similar fue creada la Dirección General del Sistema de Administración de la Nómina Educativa Federalizada (DGSANEF, SEP, 2017b). Esta decisión fue importante pues contribuye a fortalecer la profesionalización de las prácticas administrativas. En la auditoría financiera que la ASF realizó en 2016 a las unidades administrativas de la SHCP y la SEP que operan el FONE, encontró que los funcionarios responsables de la SEP habían construido buenos mecanismos de control. La SHCP por su parte recibió recomendaciones para mejorar sus mecanismos de control que tiene con la SEP y las AEL, lo cual es explicable dado que dicha institución concentra su actuación en el control de los techos financieros autorizados (ASF, 2017b, 2017e y 2014).

En junio de 2016, se anunció la primera decisión relacionada con la depuración de la nómina magisterial

Cuadro 7.1.1 Pagos a personal docente comisionado a centros de trabajo con categoría AGS o AGD, 2015-2016

| Entidad Federativa | 3º trimestre 2015 | 4º trimestre 2015 | 1º trimestre 2016 | 2º trimestre 2016 |
|--------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Aguascalientes | \$50,932,580.0 | \$12,259,309.0 | \$3,688,547.4 | \$38,624,824.0 |
| Coahuila | \$19,330,634.0 | \$27,127,551.0 | \$9,196,329.1 | \$2,284,880.6 |
| Colima | \$10,132,268.0 | \$13,785,543.0 | \$- | \$7,558,086.6 |
| Chiapas | \$1,458,595.8 | \$1,950,946.1 | \$1,049,553.7 | \$417,944.9 |
| Chihuahua | \$20,878,729.0 | \$37,931,823.0 | \$22,244,714.0 | \$784,285.8 |
| Durango | \$11,929,216.0 | \$17,778,061.0 | \$8,115,601.5 | \$2,521,687.4 |
| Hidalgo | \$15,757,245.0 | \$23,795,327.0 | \$16,080,205.0 | \$5,794,753.6 |
| Jalisco | \$45,480.1 | \$235,496.6 | \$22,484.8 | \$36,299.2 |
| Michoacán | \$98,301.0 | \$138,097.9 | \$87,820.9 | \$42,860.1 |
| Morelos | \$698,400.7 | \$1,382,647.4 | \$708,265.6 | \$250,552.6 |
| Nuevo León | \$9,523,677.9 | \$12,660,981.0 | \$4,120,951.5 | \$- |
| Oaxaca | \$9,380,121.8 | \$10,561,769.0 | \$8,208,185.7 | \$3,181,212.8 |
| Quintana Roo | \$127,606.3 | \$192,578.6 | \$39,864.8 | \$- |
| Sinaloa | \$74,462.1 | \$- | \$- | \$- |
| Tamaulipas | \$380,214.6 | \$643,118.1 | \$286,597.2 | \$135,958.7 |
| Tlaxcala | \$9,415,047.5 | \$15,832,559.0 | \$5,971,439.4 | \$3,080,770.3 |
| Veracruz | \$- | \$- | \$- | \$45,200.3 |
| Zacatecas | \$7,529,744.5 | \$8,761,609.4 | \$4,210,642.6 | \$1,028,518.8 |
| Nacional | \$167,692,324.2 | \$185,037,417.2 | \$84,031,203.3 | \$65,787,835.7 |

Fuente: Cálculos propios con datos de SEP, 2018b.

usando el mecanismo de centralización de pagos contemplados en la LCF. El Secretario de Educación Pública anuncia la realización de auditorías a las nóminas educativas de los estados (SEP, 2016e). Se contrastó la información del personal pagado por el SANE con la reportada en el Formato 911 a fin de identificar “excesos de personal”. Asimismo, la DGSIGED realizó dos ejercicios en 2016 y uno en 2017 en los que se identificó que los registros eran desactualizados e inexactos. Posteriormente se realizó un tercer ejercicio en mayo de 2017 que resultó más certero pues identificó al personal por nombre y apellido: 44,076 personas se encontraban en situación irregular lo cual nos había costado más de \$5,000 millones de pesos (SEP, 2017a). Esta acción es de alto valor, pero no podemos depender de operativos con alto costo en tiempo; debemos avanzar hacia la sistematización de la información y los mecanismos de participación en línea.

Es posible que con el tiempo el problema de los comisionados se esté reduciendo, pero también puede buscar nuevas formas de ocultamiento. Aunque en 2017 hemos encontrado menos comisionados sindicales adscritos a centros AGS en el FONE, es difícil saber con certeza qué ha pasado con estas personas. Algunos han sido re adscritos a centros “sospechosos” (unidades de servicios educativos, centros de maestros, personal por reubicar, etc.). Al mismo tiempo, hemos visto un crecimiento de 17.1% en el número de plazas administrativas entre el 1º y 2º trimestre de 2017 (SEP, 2018b) lo cual puede hablar de la readscripción de comisionados a centros administrativos.

Una limitante es que la SEP depende de la información de las AEL. Si un docente en comisión no es reportado por las AEL a la DGSANEF, ésta está impedida de actuar por su cuenta dado que el titular de la relación laboral es de la respectiva AEL. Además, dicha unidad administrativa no cuenta con el personal suficiente para realizar verificaciones detalladas y sistemáticas.

A pesar de los avances logrados en la nómina federalizada en la identificación del personal que no realiza funciones docentes pero recibe un sueldo como tal, es difícil comprobar con la información pública disponible que 100% de la nómina educativa

está siendo destinada exclusivamente a financiar las actividades para la que fue contemplada y no desviada a otros fines. Esto implica que no podemos verificar, por ejemplo, que todos los recursos erogados a través de plazas docentes esté sirviendo para que todos los maestros contratados estén dando clases y todos los grupos escolares tengan un maestro.

Adicionalmente, un aspecto de suma relevancia es la fuerte resistencia e incapacidad en las AEL para transparentar y rendir cuentas de su nómina estatal a pesar de que, como habíamos señalado, una parte del FONE es destinada al pago de docentes estatales. Además, el cumplimiento promedio con las normas derivadas de la Ley General de Contabilidad Gubernamental por parte de las entidades es de 70% en cerca de diez años (CONAC, 2017); estas normas buscan, entre otras medidas, homologar la información presupuestal estatal a la federal.

La depuración masiva de las nóminas federalizadas no fue una prioridad inmediata de la SEP. Tampoco la identificación individual, ya que implica restricciones legales y de información: a) al no ser titular de la relación laboral, la SEP tiene que esperar las indicaciones de las AEL y b) el SIGED aún no cuenta con información individualizada precisa (ver Capítulo 7.5).

La prioridad del SANE fue asegurar los pagos de todos los trabajadores educativos federalizados. El impacto político de fallar en este asunto lo tienen muy claro los funcionarios de finanzas de la SEP. En la creación de la DGSANE en 2017, una de las primeras medidas adoptadas por su titular fue crear un área especializada en seguimiento y control presupuestal de servicios personales de cada entidad federativa y una de supervisión y auditoría de nómina. La verificación de la nómina realizada en 2016 y 2017 no fue realizada por la DGSANEF sino por la DGSIGED. Es clara la importancia de asegurar el control de los flujos pues con ella por ejemplo, la SEP y la SHCP pueden predecir con mucha anticipación el cierre de las nóminas de las AEL al final del año.

Las oleadas de comisionados a las aulas que se produjo, y del cual no tenemos información oficial, no

fue provocado por la centralización del pago de nómina sino por otras medidas. Distinguimos tres: la primera tuvo que ver con acuerdos con los sindicatos magisteriales para el caso de sus comisionados; la segunda fue producto de acuerdos con las AEL y medidas adoptadas por ellos en el caso de docentes en labores administrativas; y también se aprecia que la propia reforma educativa generó un proceso de reordenación de personal en todas las entidades federativas, primero por la atención de las situaciones laborales irregulares y luego por la instauración del Servicio Profesional Docente (SPD; ver Capítulo 4.3). En efecto, una medida inicial consistió en ordenar el regreso a las aulas de los comisionados, especialmente aquellos con funciones de asesoría técnica pedagógica (ATP). También la creación de 33,000 plazas de ATP y el impulso de los concursos de promoción a puestos de dirección y supervisión amplió las oportunidades de ascensos de los docentes en servicio. En ese mismo sentido, la creación de Subdirectores Académicos y Administrativos en escuelas de preescolar y primaria de organización completa que planteó la estrategia “Escuela al Cen-

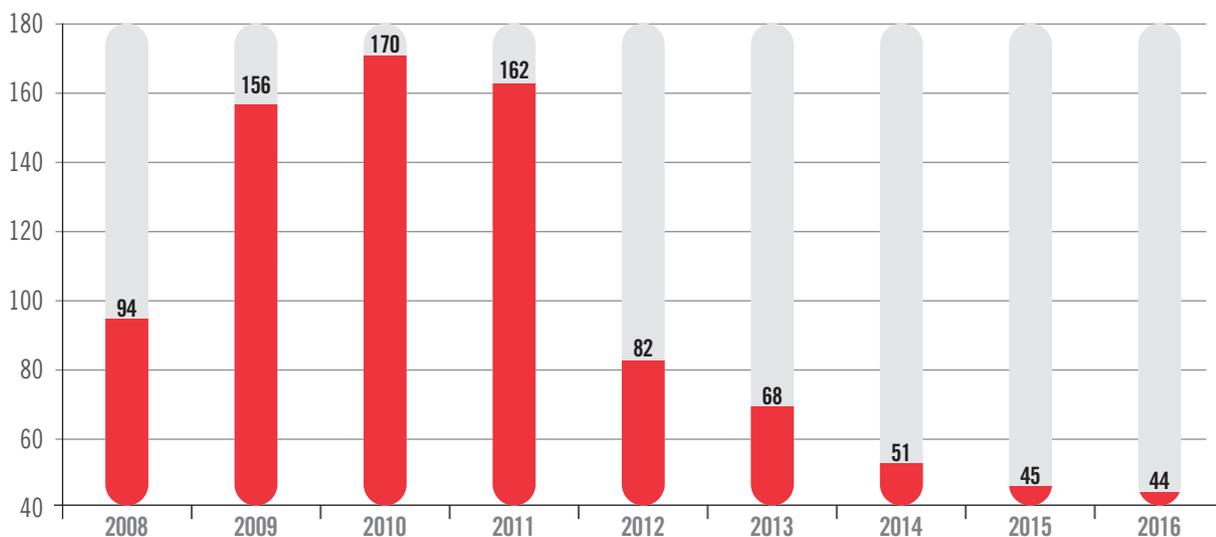
tro” anunciada a principios de 2016 fue un incentivo para el regreso a las escuelas (SEP, 2016b). A pesar de ello, el problema sigue vigente y requiere nuevas medidas regulatorias para terminar con él.

3) Programas educativos federales.

Las reformas legales de 2013 marcaron cambios significativos en el marco normativo para el gasto de servicios personales federalizado, pero no fue tan contundente para el presupuesto educativo federal. En general, la política de gasto de los programas presupuestales destinados a la educación básica de la SEP mantuvo pocos cambios. Una mención aparte es necesaria para los programas destinados a la infraestructura escolar, por lo que dedicamos el Capítulo 6.1 a ello.

Con la idea de romper con la inercia de asignar recursos a programas de forma incremental, en la presente administración las autoridades hacendarias buscaron implantar en la administración pública federal la metodología de Presupuesto Base

Gráfica 7.1.1 Total de programas presupuestarios en educación básica y media superior



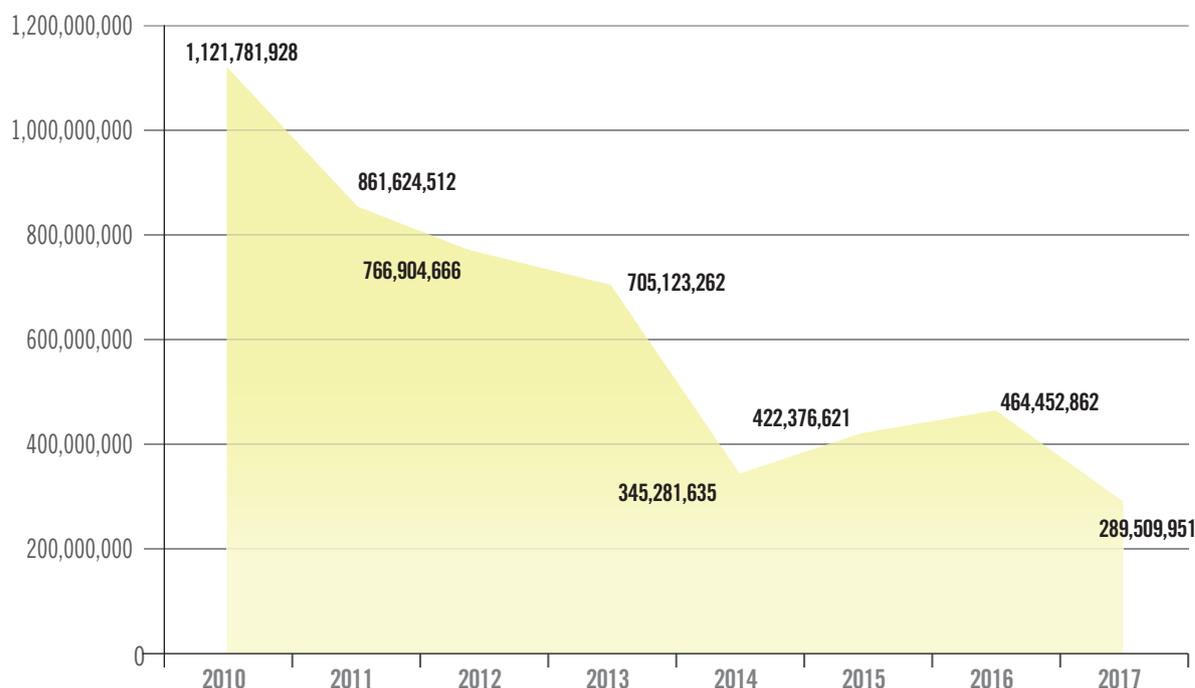
Fuente: INEE, 2016.

Cero a fin de reducir costos de administración y cerrar programas ineficientes. Esta política se vio claramente reflejada en la reducción de programas presupuestarios educativos tal y como se observa en la Gráfica 7.1.1.

Sin embargo, a pesar de la plausibilidad de terminar con programas que no cumplen con sus objetivos, no hay criterios claros para priorizar recursos basados en evidencias de aprendizaje. Un ejemplo al respecto lo tenemos con el actual Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE) el cual es resultado de la fusión que tuvo lugar a partir de 2014 de siete programas destinados a la población

indígena, migrantes, de telesecundaria y educación especial. Si bien al revisar las asignaciones hechas al programa en el periodo 2014-2017 se observa una relativa estabilidad de su presupuesto, al analizar los recursos que tenían asignados los programas precedentes desde el año 2010 a la fecha se aprecia una reducción brutal y sistemática (ver Gráfica 7.1.2). No contamos con una explicación sobre ésta decisión de reducción presupuestal basada en evidencia, sobre todo porque casi en ese mismo periodo, 2013-2016, la SEP de forma consistente ha erogado una cantidad significativa de recursos adicionales a los autorizados en el PEF, por ejemplo, 17,467 millones en 2016 (CIEP, 2017).

Gráfica 7.1.2 Presupuesto autorizado del programa PIEE (S244) y precedentes, 2010-2017



Fuente: Elaboración propia con base en los analíticos del PEF 2010-2017.
Montos en pesos mexicanos nominales.

Nota: en 2010-2013 se tomaron en cuenta los programas presupuestarios S033, S111, S119, S152 y U042 y en 2014-2017 el programa S244, en su vertiente de educación básica.

PIEE: Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa.

Los recortes a este programa contrastan con la certidumbre de los recursos al SNTE. La captura de recursos de esa organización se ha mantenido mediante la etiquetación de fondos para comunicación, formación docente por medio de la “fundación” SINADEP o para apoyo de la reforma educativa. Estos recursos se han actualizado desde 2012 de 250 a 500 millones de pesos anuales (SEP, 2018a).

Tradicionalmente, el presupuesto de educación básica mantiene una orientación hacia el pago de sueldos y salarios. Esta administración no ha cambiado esa inercia. Hemos calculado, con base en el presupuesto autorizado en el PEF, que esta tendencia incluso aumenta (ver Cuadro 7.1.2), dejando muy poco para programas educativos dirigidos a mejorar el aprendizaje con un enfoque en la equidad.

Para finalizar, deseamos señalar la necesidad de hacer cambios en el sistema presupuestario de educación básica. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) ha identificado la desvinculación entre los montos presupuestales, las metas programadas y las poblaciones atendidas (INEE, 2015 y 2016). Esto plantea la necesidad de iniciar una reforma profunda y pública, sobre el funcionamiento de dichos programas con objeto de mejorar su eficacia en atención al aprendizaje de la población potencial y objetivo. En ese sentido, es necesario transparentar aún más la información presupuestal federal y estatal, y mejorar la rendición de cuentas actual. Terminar con el círculo vicioso de un mal gasto educativo no va a ser una tarea sencilla, pero entre más pronto las autoridades inicien un diálogo público sobre el tema, tendremos más oportunidad de cambiar las cosas.

Cuadro 7.1.2 Distribución del gasto en educación básica, 2014-2017

| Rubros de gasto | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Servicios personales | 82.0% | 83.3% | 85.4% | 86.7% |
| Formación docente | 0.4% | 0.5% | 1.0% | 0.8% |
| Libros | 1.5% | 1.5% | 0.9% | 1.3% |
| Computadoras | 0.6% | 0.6% | 0.4% | 0.0% |
| Becas | 4.6% | 4.2% | 4.3% | 4.2% |
| Infraestructura | 5.3% | 5.2% | 3.8% | 2.9% |
| Gasto corriente y de operación | 5.5% | 4.8% | 4.3% | 4.1% |

Fuente: SEP, 2013, 2014, 2015 y 2016b (analíticos de los PEF 2014, 2015, 2016 y 2017).

Nota: Incluye Ramos 7, 8, 11, 13, 25, 33 y 42; Recursos autorizados. Sólo contempla los recursos anuales autorizados del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y no los bonificados; el monto de servicios personales incluye los sueldos de funcionarios y trabajadores educativos pagados con recursos federales.

A manera de conclusión... La reforma del sistema presupuestario mexicano es una tarea de enorme envergadura dada la magnitud de actores e intereses involucrados y la rapidez de los cambios del contexto económico y político. La reforma educativa presupuestal cambió las reglas existentes desde 1992 entre el Gobierno federal y las entidades federativas. Dicho cambio impactó positivamente en el control de los techos presupuestales de la nómina educativa federalizada.

A sólo dos años de la creación del FONE, el control de los pagos de nómina ha permitido generar ahorros importantes. Los recursos liberados por las jubilaciones están permitiendo financiar la creación de nuevas figuras educativas como los ATP o los tutores, así como otras necesidades derivadas de la implementación de la estrategia “La Escuela al Centro” (ver Capítulo 5.4). Asimismo, la reubicación de los comisionados ha permitido liberar el doble gasto ocasionado por su salida de la escuela con goce de sueldo y la necesidad de cubrir su ausencia. Un aspecto también importante es que las AEL ya no pueden, tan fácilmente como antaño, contratar personal sin contar con el soporte presupuestal y después cargárselo a las finanzas federales.

Ahora contamos con información homogénea y pública de todas las entidades federativas respecto al número de plazas, sus claves, las erogaciones y la identificación de los trabajadores educativos. El siguiente paso debe ser saber con precisión dónde están adscritas esas plazas y lo que hacen.

La eliminación de los desvíos de la nómina educativa todavía no es una realidad y falta mucho para lograrlo. Si bien se puede avanzar mejorando la eficacia de la SEP, el gran reto se encuentra en romper las redes de complicidad en las AEL, modernizar su gestión educativa y promover la participación social mediante el fortalecimiento de registros públicos de información escolar. La evidencia muestra que se deben tomar medidas más decisivas para que el gasto educativo sea más transparente y terminar con las transferencias a organizaciones gremiales para la mejora de la eficacia y eficiencia de los programas educativos y para acabar con la corrupción de los recursos destinados a las escuelas. Además, se debe lograr que las familias y la sociedad civil tengan una participación informada en el diseño, seguimiento y monitoreo del gasto educativo, sus resultados e impactos (ver Capítulo 5.6).

Es necesario acompañar los cambios legales de 2013 con una reforma presupuestal ambiciosa que contemple mayor transparencia y rendición de cuentas.

7.1.4 HACIA EL MONITOREO Y VIGILANCIA SOCIAL DEL GASTO

A continuación presentamos acciones que se deben llevar a cabo para avanzar hacia un gasto eficaz, equitativo, participativo, eficiente, transparente y honesto.

Cuadro 7.1.5 Agenda para garantizar un gasto educativo enfocado en el aprendizaje, 2018-2020

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|--|--------------------|----------------|---|
| Establecer sistemas electrónicos de información presupuestal y cuenta pública con tabulados analíticos y clasificación presupuestal y programática, con apego a la armonización contable nacional. | Septiembre de 2019 | SHCP, ASF, AFE | Direcciones Generales de Programación y Presupuesto (DGPP) federales y estatales. |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|--|-----------------------------------|-------------------------------------|--|
| Creación dentro del FONE del Subfondo de Plazas Docentes que permita identificar rigurosamente y priorizar el gasto destinado a las plazas de los maestros frente a grupo de las plazas destinadas a personal no educativo. | A partir del ciclo 2018-2019 | SEP, SHCP, AEL, Cámara de Diputados | SHCP AEL FONE Áreas de Planeación y Educación Básica de la AEL. |
| Asignar a cada grupo escolar que cumpla con la normatividad una plaza docente que asegure su atención. | A partir del ciclo 2019-2020 | SEP, SHCP, AEL, Cámara de Diputados | SHCP AEL FONE Áreas de Planeación y Educación Básica de la AEL. |
| Establecer un registro de información escolar dentro del SIGED con información de alumnos, personal e instalaciones con información completa, pública y permanentemente actualizada que facilite la evaluación social del gasto. | Inicio de Ciclo Escolar 2019-2020 | SEP, AEL | Dirección General del SIGED Áreas generadoras de información de las áreas de educación básica de la SEP y de las AEL además del CONAFE y el INIFED. |
| Transparentar y regular las aportaciones federales de los fondos de compensación, de gasto corriente, de operación así como la creación de nuevas plazas. | Diciembre de 2018 | SHCP, SEP | DGPP de las AFE y AEL. |
| Desarrollar una estrategia de evaluación de programas educativos basada en el aprendizaje de los alumnos. | Diciembre de 2018 | Coneval, SEP, INEE | Responsables de Direcciones Generales de Educación Básica. |
| Mayor y mejor vigilancia sobre el ejercicio del gasto en servicios personales (plazas y economías) del FONE y sobre los concursos de ingreso y promoción por parte de la ASF. | A partir del ciclo 2018-2019 | ASF, SEP, AEL | Áreas de Auditoría de la ASF |

REFERENCIAS

Animal Político (2015). "El Sabueso: El Gobierno prometió pagar sólo a maestros registrados en el Censo Educativo, ¿cumplió?", *Animal Político*, publicado el 08 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/elsabueso/el-sabueso-el-gobierno-federal-prometio-pagar-solo-a-maestros-registrados-en-el-censo-educativo-cumplio/> [consulta: enero 2018].

ASF (2017a). "Informe de "Pase de Lista" del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y gasto Educativo", *Informe General de la Cuenta Pública 2015*, presentado en febrero de 2017,

México, ASF, 59 p., disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/index.html#0> [consulta: enero 2018].

ASF (2017b). "Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 15-0-06100-02-1646. 1646-GB", *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015*, México, ASF, disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_1646_a.pdf [consulta: enero 2018].

ASF (2017c). "Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo FONE. Ramo General 33. Auditoría Especial del Gasto Federalizado", *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015*, México, ASF, disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_MR-FONE_a.pdf [consulta: enero 2018].

ASF (2017d). *Informe del Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015*, México, ASF, disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/index.html#0> [consulta: diciembre 2017].

ASF (2017e). "Secretaría de Educación Pública. Recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 15-0-11100-02-0173. 173-DS", *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014*, México, disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0173_a.pdf [consulta: enero 2018].

ASF (2016a). "Cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal de la Secretaría de Educación Pública relacionadas con el Fondo de Aportaciones de la Nómina Educativa y el Gasto Operativo. Secretaría de Educación Pública. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 14-0-11100-02-612. G-033", *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014*, México, ASF, disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0612_a.pdf [consulta: enero 2018].

ASF (2016b). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014*, México, ASF, disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/index.html> [consulta: enero 2018].

ASF (2014). *Marco Integrado de Control Interno*, México, ASF, disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/171_Control_interno_riesgos_e_integridad/MARCO_INTEGRADO_DE_CI.PDF [consulta: enero 2018].

ASF (2013). *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*, México, ASF, 264 p., disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf [consulta: enero 2018].

Carpio Cervantes, Enrique (2013). "Cambio político y reforma del sistema presupuestario en México", *Andamios*, México, 10(23), septiembre-diciembre, pp. 233-256, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v10n23/v10n23a10.pdf> [consulta: enero 2018].

CIEP (2017). *Las discrepancias en el presupuesto educativo: aprobado vs ejercido*, México, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., 9 p., Disponible en: <http://ciep.mx/las-discrepancias-en-el-presupuesto-educativo-aprobado-vs-ejercido/> [consulta: enero 2018].

CEFP (2007). *Antecedentes, evolución y distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, 8 p., disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/notas/2007/notacefp0472007.pdf> [consulta: enero 2018].

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz (2003), *Planeación, programación y presupuestación*, México, 265 p., disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1009/5.pdf> [consulta: enero 2018].

Chávez Presa, Jorge A. (2015). "¿Por qué Presupuesto Base Cero (PBO)?" *El Cotidiano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 69-77, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/325/32539883009.pdf> [consulta: enero 2018].

Chávez Presa, Jorge A. (2000). *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 329 p.

CONAGO (2014). "Pronunciamiento en materia de la Reforma Educativa", *Declaratoria de la XLVI Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores*, Puebla, 26 de febrero de 2014, disponible en: https://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2014-02-26/20140226_EDU_PRONUNCIAMIENTO_REFORMA_EDUCATIVA_MOR.pdf [consulta: enero 2018].

CONAC (2017). "Evaluación de la armonización contable. 3er periodo 2017. Resultados nacionales", *Sistema de Evaluaciones de la Armonización Contable (SIVAC)*, México, Consejo Nacional de la Armonización Contable (CONAC), 13 p., disponible en: http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/SEvAC/3_2017/00_Rep_3_2017.pdf [consulta: enero 2018].

Crónica (2013). "Destaca Chuayffet que se censará a maestros para ver cuántos trabajan", *Crónica*, publicado el 07 de septiembre de 2013, disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/781289.html> [consulta: enero 2018].

Del Valle, Sonia (2015). "Crítica CNTE pagos pero líderes cobran", *Periódico Reforma*, publicado el 13 de enero de 2015, disponible en: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=438017&md5=09c8244b849019d1ef6cefb215494cc1&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe> [consulta: enero 2018].

Díaz, Manuel, González, Roberto y Oropeza, Miguel (2011). "El proceso presupuestario en México", *Revista Universo Contábil*, Blumenau, Brasil, Universidad Regional de Blumenau, 7(1), pp. 144-158, disponible en: <http://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/2071/1534> [consulta: enero 2018].

García, Ismael (2016). "Acuerdan regularizar a 3 mil maestros en Oaxaca", *Periódico El Universal*, publicado el 7 de diciembre de 2016, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/12/7/acuerdan-regularizar-3-mil-maestros-en-oaxaca> [consulta: enero 2018].

Hernández, Lilian (2015). "Intacto, salario del magisterio que no da clases", *Periódico Excelsior*, publicado el 11 de enero de 2015, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/01/11/1001987> [consulta: enero 2018].

Hernández, Samael (2014). "La jornada que viene", *Agencia de noticias Quadratin Oaxaca*, publicado el 16 de julio de 2014, disponible en: <https://oaxaca.quadratin.com.mx/Samael-Hernandez-RuizLa-jornada-que-viene/> [consulta: enero 2018].

IMCO (2015). *La opacidad genera dudas: ¿Depuración o multiplicación de la nómina docente?*, México, INEE, 13 p., disponible en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/09/2015-Opacidad_genera_dudas-Documento_completo.pdf [consulta: enero 2018].

INEE (2016). *La educación obligatoria en México*, México, INEE, 282 p., disponibles en: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/informe_2016/Informe2016-1.pdf [consulta: enero 2018].

INEE (2015). *El gasto educativo en educación básica y media superior: tendencias e inercialidad*, México, INEE, 57 p., disponible en:

http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/PI/C/152/PI_C152.pdf
[consulta: enero 2018].

INEGI (2014). *Censo de Escuelas, maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE)*, México, INEGI, disponible en:
<http://cemabe.inegi.org.mx/>
[consulta: enero 2018].

Jáuregui, Luis (2014). "Los ministros, las memorias de Hacienda y el presupuesto en México, 1825-1855. Una visión desde el gasto público», *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, No. 48, México, UNAM, pp. 4-38, disponible en:
<http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/revistas/moderna/vols/ehmc48/531.pdf>

Ley de Coordinación Fiscal (2013). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*, México, Diario Oficial de la Federación, 09 de diciembre de 2013, disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324940&fecha=09/12/2013
[consulta: enero 2018]

Ley General de Contabilidad Gubernamental (2013). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*, México, Diario Oficial de la Federación, 09 de diciembre de 2013, disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324940&fecha=09/12/2013
[consulta: enero 2018]

Ley General de Educación (2017). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación*, México, Diario Oficial de la Federación, 11 de septiembre de 2013, disponible en:
https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf
[consulta: enero 2018].

Ley General del Servicio Profesional Docente (2013), México, Diario Oficial de la Federación, 11 de septiembre de 2013, disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013
[consulta: enero 2018].

Mancera Corcuera, Carlos (2015). "El financiamiento a la educación básica en el marco de la reforma educativa", *Las transformaciones del sistema educativo en México, 2013-2018*, México, FCE-INEE, pp. 144-156.

Mancera Corcuera, Carlos (2010). "Financiamiento de la educación básica", *Los grandes problemas de México. VII Educación*, México, El Colegio de México, pp. 159-184.

Martínez Gutiérrez José A. (2015). "Falló el FONE para pagar la nómina magisterial", *Profelandia*, 12 de enero de 2015, disponible en:
<http://profelandia.com/fallo-el-fone-para-pagar-la-nomina-magisterial/>
[consulta: enero 2018].

Merino Juárez, Gustavo A. (1998). "Las transferencias federales para la educación en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, VII(2), pp. 355-399, disponible en:
http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VII_No.II_2dosem/MJG_Vol.7_No.II_2sem.pdf
[consulta: enero 2018].

Mexicanos Primero (2013). *(Mal) Gasto. Estado de la educación en México 2013*, México, Mexicanos Primero, 215 p., disponible en:
<http://www.mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/como-esta-la-educacion/estado-de-la-educacion-en-mexico/mal-gasto-2013>
[consulta: enero 2018].

Milenio (2014). "Regresan a su trabajo 250 comisionados", *Periódico Milenio*, México, 07 de enero de 2014, disponible en:
http://www.milenio.com/region/maestros_comisionados-obligados-trabajar_0_222578259.html

Montes, Rafael (2015). "Sección 22 exige a SEGOB regularizar pagos a maestros", *Periódico El Financiero Bloomberg*, 21 de enero de 2015, disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/seccion-22-exige-a-segob-regularizar-pagos-a-maestros.html> [consulta: enero 2018].

Mora-Donatto, Cecilia (2007). "La aprobación del presupuesto de egresos de la Federación y la revisión de la cuenta pública anual. Un vistazo retrospectivo 1917-2006", *El proceso constituyente Mexicano. A 50 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 651-678, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2389/22.pdf> [consulta: enero 2018].

OCDE (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, París, OCDE, 174 p., disponible en: <https://www.oecd.org/mexico/48190152.pdf> [consulta: enero 2018].

Poy Solano, Laura (2014). "Alerta la CNTE sobre retorno a la docencia de maestros comisionados", *Periódico La Jornada*, México, 26 de enero de 2014, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/01/26/sociedad/029n1soc> [consulta: enero 2018].

Ornelas, Carlos (2008). *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*, México, Siglo XXI Editores, 281 p.

Presidencia de la República (2013). *Exposición de motivos de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en materia de financiamiento educativo*, presentada el 08 de septiembre de 2013, México.

Reforma (2015). "Pagarán estados a 50 mil maestros", *Periódico Reforma*, publicada el 04 de enero de 2015, disponible en:

<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=431558&md5=98d54ef1e2bb9e6be95eb6246e879166&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe> [consulta: enero 2018].

Santín Nieto, Gustavo (2015). "Plazas de subsidio", *E-Consulta. Periódico Digital de Noticias de Puebla*, publicado el 22 de febrero de 2015, disponible en: <http://www.e-consulta.com/opinion/2015-02-22/plazas-de-subsidio> [consulta: enero 2018].

SEP (2018a). "Pliego Nacional de Demandas", *Portal de Transparencia Focalizada*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Transparencia_Focalizada [consulta: enero 2018].

SEP (2018b). FONE. Artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, *Dirección General del Sistema de Administración de la Nómina Educativa Federalizada*, México, disponible en: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Articulo_73_de_la_Ley_General_de_Contabilidad_Gubernamental [consulta: enero 2018].

SEP (2018c). "Convocatorias estatales". Concursos de Oposición para el Ingreso a la Educación Básica de los Ciclos 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017 y 2017-2018, México, *Portal del Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente*, disponible en: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/>

SEP (2017a). "Comparativo FONE contra 911", *Reporte de la Subsecretaria de Planeación, Evaluación y Coordinación de la SEP para la Conferencia Nacional de Gobernadores*, 14 p. Obtenido vía INFOMEX.

SEP (2017b). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, México, Diario Oficial de la Federación, 23 de marzo de 2017.

SEP (2017c). "Descripción metodológica ejercicio FONE contra 911", *Reporte de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación de la SEP para la Conferencia Nacional de Gobernadores*, México, 5 p. Obtenido vía INFOMEX.

SEP (2016a). *4to Informe de Labores 2015-2016*, México, Secretaría de Educación Pública, 224 p., disponible en: http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/4to_informe_de_labores.pdf [consulta: diciembre 2017].

SEP (2016b). *La escuela al centro. Un nuevo esquema de organización y acompañamiento para las escuelas de educación básica*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/51934/Presentacion_MiEscuelaAlCentro.pdf [consulta: enero 2018].

SEP (2016c). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, México, Diario Oficial de la Federación, 08 de febrero de 2016.

SEP (2016d). *Comunicado 13.- Se cancelan pagos a 2 mil 200 comisionados sindicales*, informa Nuño Mayer, México, Secretaría de Educación Pública, 14 de enero de 2016, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/es/prensa/comunicado-13-se-cancelan-pagos-a-2-mil-200-comisionados-sindicales-informa-nuno-mayer?idiom=es>

SEP (2016e). *Comunicado 278.- Anuncia Nuño Mayer auditorías a nóminas educativas de Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Chiapas; advierte que habrá firmeza...*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-278?idiom=es> [consulta: enero 2018].

SEP (2015a). *Comunicado 005. La SEP informa detalles del pago de la quincena 1/2015 del FONE*, México, Secretaría de Educación Pública, 14 de enero de 2015, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/es/prensa/comunicado-005-la-sep-informa-detalles-del-pago-de-la-quincena-1-2015-del-fone?idiom=es> [consulta: diciembre 2017].

SEP (2105b). "Analíticos de plazas del Primer Trimestre de 2015 por entidad federativa", *Portal de cumplimiento del Artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*, México, disponible en: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Articulo_73_de_la_Ley_General_de_Contabilidad_Gubernamental [consulta: diciembre 2017].

SEP (2015c). *Comunicado 007.- Los pagos a maestros federalizados con recursos del FONE, se realizan con estricto apego a la ley: SEP*, México, Secretaría de Educación Pública, 19 de enero de 2015, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/es/prensa/comunicado-007-los-pagos-a-maestros-federalizados-con-recursos-del-fone-se-realizan-con-estricto-apego-a-la-ley-sep?idiom=es> [consulta: enero 2018].

SEP (2014a). *Aviso por el que se da a conocer el incremento en remuneraciones acordado para el personal a que se refieren los artículos 26 y 26 A de la Ley de Coordinación Fiscal*, México, Diario Oficial de la Federación, 16 de mayo de 2014.

SEP (2014b). *Disposiciones específicas que deberán observar las entidades federativas para registrar cada nómina*, Oficio 801.1-042 del 30 de diciembre de 2014, disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5209/5/images/Disposiciones_Especificas_que_deberan_observar_las_Entidades_Federativas_para_registrar_cada_nomina.pdf [consulta: enero 2018].

SEP (2013a). "Información reportada por las entidades federativas. 2014", *Portal del Artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*, disponible en: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Fondo_de_Aportaciones_para_la_Educacion_Basica_y_Normal_FAEB_2014 [consulta: enero 2018].

SEP (2013b). *Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, México, Diario Oficial de la Federación, 01 de octubre de 2013.

SEP (2013c). *Programa para la definición de la situación del personal que ostenta plazas con categorías docentes y desempeña funciones no comprendidas en la LGSPD*, disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/apps/site/programa_ley_general_docente_2013.pdf [consulta: diciembre 2017].

SEP (2012). "Lista de comisionados", *Portal de cumplimiento del artículo 10 del PEF*, México, disponible en: <http://cumplimientopef.sep.gob.mx/>

SEP (2010). "Lista de comisionados", *Portal de cumplimiento del artículo 9 del PEF*, México, <http://cumplimientopef.sep.gob.mx/2010/>

SHCP (2016a). "Estrategia programática. Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", *Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, Tomo IV. Ramos Generales*, México, disponible en: http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/33/r33_ep.pdf [consulta: enero 2018].

SHCP (2016b). "Análisis funcional programático económico. Presupuesto de Egresos de la Federación 2017. Ramos 7, 8, 11, 13, 25, 33 y 42", *Portal del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015*, México, disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/index.html> [consulta: enero 2018].

SHCP (2015a). "Análisis funcional programático económico. Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Tomo IV. Ramo 23", *Portal del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015*, México, disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/23/r23_afpe1923.pdf [consulta: enero 2018].

SHCP (2015b). "Análisis funcional programático económico. Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Ramos 7, 8, 11, 13, 25, 33 y 42", *Portal del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015*, México, disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/index.html> [consulta: enero 2018].

SHCP (2014). "Análisis funcional programático económico. Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Ramos 7, 8, 11, 13, 25, 33 y 42", *Portal del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015*, México, disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/index.html> [consulta: enero 2018].

SHCP (2013). "Análisis funcional programático económico. Presupuesto de Egresos de la Federación 2014. Ramos 7, 8, 11, 13, 25, 33 y 42", *Portal del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015*, México, disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/index.html>

SHCP-SEP (2014a). *Acuerdo por el que se da a conocer el procedimiento y los plazos para llevar a cabo el proceso de conciliación de los registros de las plazas transferidas, así como la determinación de los conceptos y montos de las remuneraciones correspondientes*, México, Diario Oficial de la Federación, 25 de febrero de 2014.

SHCP-SEP (2014b). *Lineamientos del gasto de operación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo*, Oficio No. OM/0938/2014, 30 de diciembre de 2014, disponible en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5209/5/images/Lineamientos_del_Gasto_de_Operacion_del_Fondo_de_Aportaciones_para_la_Nomina_Educativa_y_Gasto_Operativo.pdf [consulta: enero 2018].

SNTE (2014). *Negociación Nacional Única 2014*, disponible en: <https://optisnte.mx/wp-content/uploads/2014/08/OPTI-NEGOCIACION%20C3%93N-SALARIAL-2014-2.pdf> [consulta: enero 2018].

Trujillo, José Raúl (2013). *El FAEB ¿asignación equitativa?*, Xalapa, México, Secretaría de Educación de Veracruz.

Ugalde, Luis C. (2014). *La negociación política del presupuesto en México 1997-2012*, México, Integralia, SITESA, Senado de la República, 146 p.

Cuadro 7.1 Litigio estratégico: Por un gasto educativo eficiente y honesto

Los desvíos millonarios de recursos públicos destinados a la educación, en particular relacionados con la nómina docente a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), habían sido reportados por lo menos desde 2010 por la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Sin embargo, las consecuencias no habían ido más allá de “escándalos mediáticos” por unos días. En 2012, el malgasto en educación llegó a su zenit de 19,705,718,300 de pesos (ASF, 2014).

En febrero de 2013, Aprender Primero y Justicia Justa interpusieron un amparo indirecto en contra de la ASF, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Cámara de Diputados, por su **omisión en ejercer sus atribuciones para corregir, prevenir e iniciar quejas, denuncias o procedimientos de responsabilidades ante el desvío ilegal de dichos recursos**. Estos desvíos se refirieron a recursos de la nómina docente utilizados para pagos irregulares durante los Ejercicios Fiscales 2009 y 2010, específicamente a comisionados sindicales, a personal adscrito a otras dependencias, a personal que desempeñaba simultáneamente el puesto de docente y un cargo de elección popular; y regalos al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

El 11 de marzo de 2015, **la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió por unanimidad amparar a Aprender Primero**, obligando a la ASF a ejercer todas sus facultades para corregir el malgasto:

- Iniciar y concluir procedimientos para recuperar el dinero desviado de la educación;
- Presentar denuncias penales; e
- Iniciar procedimientos de responsabilidad administrativa en contra de los responsables del desvío de recursos.

A partir de este amparo, la Primera Sala de la SCJN **emitió 13 tesis aisladas** que ahora fungen como criterios orientadores para todos los jueces del país sobre el **derecho a la educación, la responsabilidad de las autoridades para garantizarlo y las atribuciones respecto de la fiscalización de la cuenta pública en materia de educación**.

En cumplimiento de la sentencia se logró, entre otras cuestiones, que la ASF presentara **87 denuncias penales y diera seguimiento a 147 denuncias ante órganos de control estatales**. Asimismo, la Auditoría tuvo que demostrar ante la Juez que había llevado a cabo los procedimientos resarcitorios correspondientes y que los estados habían efectivamente devuelto a la Federación los siguientes recursos ejercidos ilegalmente:

- Más de **1,028,748,264.95** de pesos respecto de los desvíos del 2009.
- Más de **237,651,966.08** de pesos respecto de los desvíos del 2010.

En total, más de 1,266,400,231.03 pesos han sido recuperados.

A partir de este juicio, **la ASF asumió las obligaciones que la ley le establece y ha continuado presentando denuncias penales ante el desvío de recursos públicos** educativos por ejercicios fiscales posteriores, aun sin otras demandas de por medio. Cada vez más los recursos públicos etiquetados para garantizar una educación de calidad son utilizados para ese fin y **el dinero ya no se desvía, sino que llega a apoyar el aprendizaje de las niñas, niños y jóvenes**.

* Para más información sobre este caso, consultar: www.aprenderprimero.org

7.2 EL ACOMPAÑAMIENTO ESCOLAR

Fernando Ruiz Ruiz

Los supervisores escolares son las autoridades educativas más cercanas a las escuelas. Su presencia no sólo está encaminada a la verificación normativa sino también al desarrollo de capacidades (García, 2008). Su liderazgo tiene impacto en el aprendizaje de niñas, niños y jóvenes en la medida que influye y participa en, así como, muestra y facilita las actividades colectivas de maestros, familias y alumnos (The Wallace Foundation, 2014).

7.2.1 LA SUPERVISIÓN TRADICIONAL

A pesar de que desde finales del siglo pasado a la supervisión escolar se le asignaron funciones de apoyo a maestros y escuelas (García 2008; Meneeses, 1998), en la práctica se hizo evidente el predominio de sus funciones administrativas y políticas (Arnaut, 2006; SEP, 2010). Esa omisión de apoyo escolar ha sido identificada como un factor que inhibía la mejora de la calidad de los aprendizajes en las escuelas públicas. El crecimiento del Sistema Educativo Nacional (SEN) de los años sesenta acentuó dicha tendencia y propició el surgimiento de asesores técnicos a finales de los años setenta (Arnaut, 2015). Con la descentralización educativa de 1992 (ver Capítulo 3), la contratación de asesores se extendió e intensificó en las supervisiones escolares (Cordero, 2015a).

La ausencia de una definición clara de las autoridades educativas federales respecto a la contratación de asesores contribuyó a que las entidades federativas utilizaran mecanismos irregulares en su

asignación. Esta situación produjo con el paso del tiempo problemas como el crecimiento descontrolado de contrataciones, falta de perfiles y formación profesional, reclutamiento e ingreso a partir de criterios políticos y sindicales, atención de funciones administrativas o poco sustantivas, inseguridad en la permanencia en el puesto, ausencia de supervisión y evaluación de su desempeño y empleo de docentes frente a grupo como comisionados (Calvo, 2007; Del Castillo, 2009; SEP, 2005).

Ante las dificultades políticas para cambiar el estatus de la supervisión y la proliferación de asesores, en 2005 se optó por crear un marco que diera dirección y coherencia a las actividades de todos aquellos directamente vinculados con las escuelas, incluidas las supervisiones. Así entró en la agenda educativa federal el Servicio de Asesoría Académica a la Escuela (SAAE) y el Sistema Regional de Asesoría Académica a la Escuela (SIRAAE). Ambas estrategias, sin embargo, no alcanzaron los resultados esperados al no contar con soporte legal ni financiamiento específico, además de ser afectadas por una inadecuada articulación de las políticas de formación continua y gestión escolar (Cordero, 2015a). Sin avances sustantivos durante el resto de la primera década de este siglo, quedaba claro que las entidades federativas por sí solas enfrentaban dificultades para impulsar cambios más ambiciosos.

7.2.2 EL MARCO LEGAL PARA EL ACOMPAÑAMIENTO ESCOLAR EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Los cambios normativos de 2013 reformaron la supervisión y fortalecieron su vertiente de apoyo y asesoría en un esquema denominado Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE). Con ello se buscó resolver el viejo problema de las supervisiones abocadas a los trámites administrativos, retomando las lecciones aprendidas, con el uso de asesores en los años noventa y las primeras décadas de este siglo.

La creación del SATE es planteado por la Ley General de Educación (LGE) como facultad concurrente (Art. 14, Fracc. XII Ter), pero sujeta en su organización y operación a las directrices de la Secretaría de

Educación Pública (SEP) (Arts. 8, 10 y 19 de la Ley General del Servicio Profesional Docente LGS- PD). Esto permitió incrustar formalmente la función de asesoría escolar dentro de las responsabilidades educativas estatales mediante el fortalecimiento de la figura del supervisor, el reconocimiento del asesor técnico pedagógico (ATP) y la reglamentación de las actividades de asesoría.

Las reformas legales otorgaron a los supervisores el estatus de autoridades escolares substrayendo su nombramiento del control sindical y estableciendo el mandato para su profesionalización. Por lo anterior, el ingreso a la plaza de supervisión, así como de los asesores técnico pedagógicos (ATP), debe ocurrir ahora mediante promoción, siempre y cuando se cumpla con el perfil y se apruebe el concurso de oposición. Asimismo, la reforma planteó crear y reforzar las capacidades de supervisores y ATP a través de una evaluación periódica de su desempeño que determine su trayecto formativo. Aunado a lo anterior, se definen las funciones del asesor, prohibiendo explícitamente las administrativas y ordenando a la SEP la reglamentación de sus prácticas.

7.2.3 AVANCES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL SATE

A cuatro años de los cambios legales, hay cumplimiento formal de los mandatos legales, en especial respecto a la creación de los puestos de trabajo de las nuevas figuras legales, aunque con retrasos, opacidad y falta de rendición de cuentas.

La puesta en marcha del SATE implicó atender el problema de la informalidad en la que operaban los ATP, autorizando la creación de estructuras ocupacionales y plazas para las supervisiones, algo a lo que la SEP se había negado por mucho tiempo. Esto implicó tomar medidas durante 2013, 2014 y 2015 para: 1) la eliminación de las comisiones administrativas con goce de sueldo; 2) el regreso de los asesores comisionados a sus centros de trabajo; 3) la autorización de asesores temporales; 4) la creación de nombramientos de ATP; 5) la recategorización de las plazas docentes a ocupar por los ATP; y 6) la organización de los concursos de oposición para su ingreso al Servicio Profesional Docente.

Existe poca información pública sobre la integración del SATE. El punto de partida se dio en la opacidad pues a pesar de que los transitorios de la LGSPD plantearon que para 2015 deberían hacerse públicas las plazas docentes con funciones de ATP, no se cumplió. Respecto a la formulación del programa integral para organizar, definir funciones y adscripción de este personal, en diciembre de 2013 la SEP dio a conocer el *Programa para la definición de la situación del personal que ostenta plazas con categorías docentes y desempeña funciones no comprendidas en la LGSPD*, pero no se hizo público un reporte del cumplimiento de los compromisos en él pactados, perdiendo la oportunidad de conocer el diagnóstico de la situación inicial.

La integración. La integración del SATE, con retrasos y desajustes, ha avanzado lentamente. En 2014, hubieron asesores temporales (SEP, 2014) y, a partir de 2015, definitivos, pero fue hasta mayo de 2017 (casi cuatro años después de la reforma legal), con la expedición de los lineamientos del SATE (LSATE), que se definió la estructura administrativa destinada a realizar la política de acompañamiento escolar. Con dichos lineamientos, la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNS- PD) estableció –con la autorización de la SEP y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) – que dentro de cada supervisión, el SATE debería contar con dos asesores permanentes en todas las supervisiones más dos asesores temporales en las de preescolar y primaria y hasta cuatro en las de secundaria. Además se estipula constituir a nivel estatal un equipo técnico cuyo número no está definido, pero que puede llegar a ser cinco ATP por cada 25 supervisiones, es decir más de 3,000 asesores estatales a nivel nacional (SEP, 2017a; SEP, 2017i).

La contratación de los nuevos supervisores y ATP se ha dado con transparencia al inicio del proceso, pero la opacidad en los resultados del concurso de ingreso dificulta el monitoreo social de su impacto en las escuelas. En efecto, se publicaron las plazas de supervisores y ATP sometidas a concurso, pero se desconoce cuántos, qué docentes y en qué supervisión se han incorporado. Actualmente, existen 15,270 supervisiones de educación básica (SEP, 2017b) y en el periodo de 2015-2017, 10.7% de

sus puestos fueron renovados mediante concurso de oposición (1,636 plazas). Aunado a esto, en abril de 2016, se crearon 369 nuevas plazas de supervisores (Presidencia, 2016: 309) y está en marcha una reestructuración de las zonas escolares. Pero ni la CNSPD ni los estados informan sobre los cambios, los nombres, ni la supervisión a la que fueron adscritos. Asimismo, el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) no ha contemplado en su plataforma un espacio para la supervisión acorde a su nuevo estatus como autoridad escolar (ver Capítulo 7.5 para más sobre el SIGED).

El caso de Oaxaca ofrece un ejemplo dramático de la invisibilidad social de los supervisores. Aquellos que lograron desde 2016 la promoción a través del concurso en esa entidad sufren hostigamiento y bloqueo por parte de la Coordinadora Nacional de

Trabajadores de la Educación (CNTE), pero el desconocimiento de quiénes son y en dónde están ha prolongado impunemente la situación y dificultado el apoyo social además de inhibir una evaluación real del impacto que tiene este fenómeno en las escuelas.

La misma situación de opacidad se presenta con la contratación de los ATP. Se ha informado de 32,323 plazas de ATP sometidas a concurso en el periodo 2015-2017, pero se desconoce cuántas no han sido ocupadas y vuelto a concursar. De acuerdo con la SEP, para el ciclo escolar 2017-2018, se debería contar con 15,000 asesores contratados y 30,000 para 2018-2019 (SEP, 2017b), cifras difíciles de alcanzar ya que el número de participantes en los concursos ha decrecido casi en un 40% al pasar de 7,614 en 2015 a 4,355 en 2017 (ver Cuadro 7.2.1). Contemplando los tres concursos de promoción que se

Cuadro 7.2.1 Participación en los concursos de promoción a supervisor y ATP, 2015 a 2017

| Año | ATP | | | | Supervisor | | | |
|-----------|--------------------|----------------------------|----------------------|----------|--------------------|----------------------------|----------------------|----------|
| | Plazas concursadas | Participantes ¹ | Idóneos ² | % idóneo | Plazas concursadas | Participantes ¹ | Idóneos ² | % idóneo |
| 2015-2016 | 15,867 | 7,614 | 3,476 | 46% | 1,003 | 9,882 | 4,310 | 44% |
| 2016-2017 | 9,354 | 4,268 | 2,464 | 58% | 413 | 11,385 | 5,376 | 46% |
| 2017-2018 | 7,102 | 4,355 | 1,995 | 46% | 220 | 12,084 | 5,518 | 46% |
| Total | 32,323 | 16,237 | 7,935 | 49% | 1,636 | 33,351 | 15,204 | 45% |

Fuente: Elaboración propia con datos de SEP, 2016; SEP, 2017; para el número de participantes ver CNSPD, 2017.

Notas:

(1) El número de participantes no contempla a los registrados sino sólo a los que presentaron examen. La CNSPD no informó sobre los participantes y resultados de los concursos extraordinarios de ATP de 2015 y 2016, por lo que los datos se refieren a los concursos ordinarios.

(2) En la promoción para ATP en 2015 y 2016, la SEP reporta 248 y 444 más idóneos que el registro de la CNSPD. La misma situación se presenta en 2016 para supervisores, pues la SEP reporta 130 idóneos adicionales a los identificados oficialmente por la CNSPD. La causa puede ser que la SEP incorporó los resultados de los concursos extraordinarios que no están reportados en el registro de la CNSPD.

han llevado a cabo, sólo 7,935 de los participantes han sido evaluados como idóneos y, suponiendo su contratación, se necesitaría que en 2018 se presentaran alrededor de 44,000 candidatos para lograr la contratación de los 22,000 asesores faltantes. Para aumentar la participación en los concursos para ATP, se ha hecho el anuncio que a partir de 2017 se duplicaría la compensación para estos puestos (SEP, 2017c; SEP, 2017i).

De nuevo, una vez seleccionados, desconocer quiénes son y dónde están asignados los ATP dificulta el monitoreo y acompañamiento social, prácticas claves para una evaluación de la equidad y resultados de la política. Aunque actualmente más de 53% de las supervisiones cuenta por lo menos con un asesor (SEP, 2017c), se desconoce el grado de avance en las zonas rurales, indígenas y para migrantes. También se desconoce cuántos asesores por reconocimiento han sido seleccionados o cuántos temporales permanecen en las supervisiones.

Las funciones. Otro de los problemas de la asesoría técnica identificados en el pasado fue las diversas y numerosas actividades que realizaban (Calvo, 2007; Reyes, 2009). Al respecto, los LSATE incorporaron como ámbitos prioritarios de intervención, además del mejoramiento de las prácticas docentes, el funcionamiento y organización de la escuela, así como la formulación y uso de evaluaciones (SEP, 2017e). Dicha especialización puede, sin embargo, verse afectada por la abultada agenda que las políticas de gestión y autonomía escolar incorporan a las responsabilidades de las supervisiones de zona (ver Capítulo 5.4).

A la reducida información pública a nivel federal sobre la implementación del SATE, hay que agregarle la notoria ausencia de rendición de cuentas de las autoridades educativas locales (AEL), lo cual no es menor dada su responsabilidad para lograr la eficacia de la asesoría pedagógica. Para que las supervisiones se erijan en los agentes de la transformación pedagógica de las escuelas, no es suficiente que la normativa federal prescriba las actividades de asesoría. También requiere reducir el peso de las actividades administrativas que debilitaron el quehacer pedagógico en supervisiones y escuelas. Al respecto, la SEP ha anunciado desde enero de 2016

que emitirá la regulación de la llamada “descarga administrativa”, pero aún no se ha hecho. Además, es indispensable que paralelamente las entidades federativas emprendan una profunda reforma de su aparato institucional central y regional para simplificar el apoyo a las escuelas y dejen de ser fuente de requerimientos administrativos sin fin.

Hasta ahora ha sido poco visible si las entidades están acompañando la reforma de la supervisión con una modificación de sus estructuras de gestión. Las necesidades de las escuelas son atendidas por una gama amplia de unidades administrativas centralizadas, muchas de ellas con poco personal calificado o con plantillas sobrecargadas de personal, dominados por el papeleo, burocratizadas, ubicadas en los principales centros urbanos y desconectados de los tiempos y problemas escolares. Asimismo, casi nada sabemos de la reorganización y alineamiento de las coordinaciones regionales, jefaturas de sector y jefaturas de enseñanza (Compromiso Social por la Calidad de la Educación, 2017).

Por otro lado, la LGE contempló para 2015 la creación de un mecanismo de comunicación directa entre los directores de escuelas y las autoridades educativas. Esto se busca llevar a cabo a través del SIGED, lo cual se está gestionado a nivel federal, alimentado desde las entidades federativas. El objetivo es contribuir a la reducción de trámites administrativos, entre otros propósitos, mediante el intercambio de información en línea, a fin de aumentar el tiempo destinado a las funciones pedagógicas en escuelas y supervisiones. Sin embargo, todavía no han emitido los lineamientos del SIGED y el sistema continúa en pilotaje (ver Capítulo 7.5).

La formación de capacidades. Paralelo a estas preocupaciones, el éxito de esta política se encuentra en gran medida en la construcción de capacidades del supervisor y ATP (Del Castillo, 2009). En ese sentido, para el acompañamiento escolar, las competencias de las personas encargadas de ello son clave. Atendiendo a la crítica de políticas pasadas (Pérez, 2015), en medio de un masivo proceso de formación continua de docentes, se emprendió un programa de desarrollo de liderazgo y gestión para supervisores y de actualización profesional de ambas figuras. En el caso de los ATP, se decidió re-

cuperar la experiencia de los antiguos asesores y asegurar su especialización. En las convocatorias de 2014, plantearon como requisito para los candidatos al puesto de asesor que fueran docentes en servicio activo, frente a grupo y con experiencia de tres años en asesoría en los niveles y modalidades concursadas (SEP, 2014).

Para el ciclo escolar 2017-2018, se estableció como meta que 100% de los supervisores y 50% de los asesores deberían estar en procesos de formación (SEP, 2017b). En ese sentido, todos los supervisores participaron en un Diplomado – “Supervisión Efectiva” – ofertado por las entidades federativas y en cursos orientados a desarrollar capacidades de evaluación y fortalecer sus habilidades para la obtención de evidencias sobre el avance de los alumnos (SEP, 2017c). Asimismo, en evidente rezago con respecto a la meta de 7,500 asesores capacitados, se reporta que 4,415 asesores participaron en cursos de actualización profesional (SEP, 2017g).

Más que la asistencia a cursos, la formación de capacidades de supervisores y asesores puede verse limitada por la falta de acompañamiento de las políticas federales de formación continua, evaluación docente y gestión escolar.

La normatividad plantea dos tipos de formación, la individual y la colectiva. La primera es atendida por una oferta de cursos del Sistema Nacional de Formación Continua; la segunda es realizada en la escuela y busca construir una comunidad escolar que dé sostenibilidad en el tiempo al proyecto escolar (Cordero, 2015b; ver Capítulo 5.2). La formación colectiva, centrada en el desarrollo de habilidades para el trabajo en equipo en la resolución de los problemas de aprendizaje en el aula, es función, entre otros, del supervisor y del SATE e impulsada por los programas de gestión escolar. Por lo tanto, el supervisor y los asesores deben adquirir las habilidades necesarias para lograrlo. Sin embargo, paradójicamente, ambos reciben una formación individualizada y alejada de la dinámica colectiva que ellos deben propiciar en las escuelas. Aunado a ello, la actual política de formación continua cuenta con una oferta académica nacional diseñada en las instancias centrales federal y estatal, y no a partir de las necesidades de los colectivos escolares.

El reto por tanto es doble: 1) formar a los supervisores y ATP en habilidades de trabajo colegiado; y 2) que los supervisores y ATP contribuyan a que los maestros desarrollen dinámicas colectivas con los padres de familia y en los Consejos Técnicos Escolares (CTE) y paralelamente construyan una agenda escolar de formación docente.

Este último puede verse dificultado por las inercias institucionales. Aunque el sistema de formación continua contempla espacios para incorporar la formación colectiva *in situ*, desde los Consejos Técnicos de Zona (CTZ) y CTE, no hay evidencia de que se lleve a cabo. En los lineamientos de formación continua quedó establecido que serán las autoridades estatales quienes incorporen las necesidades específicas detectadas a través del SATE (SEP, 2017f: 9). Dicha detección la deben realizar los ATP, pero su integración a nivel estatal es atribución de la autoridad educativa y el equipo técnico estatal (SEP, 2017a: 27). El riesgo es que las necesidades de las escuelas queden subordinadas a las prioridades de la burocracia estatal o regional. Por ejemplo, en la “Ruta de Implementación” del nuevo modelo educativo, se estipula que en 2017, 134,000 docentes de educación básica deberán estar “actualizados” en temas de relevancia social, línea de formación continua que normativamente debe detectarse, entre otros, a través del SATE (SEP, 2017b: 74). La pregunta es ¿cómo se identificaron esas necesidades si en 2016 el SATE todavía no operaba en muchas supervisiones? Además, el contenido de dichos cursos ya estaba predeterminado en la Estrategia Nacional de Formación Continua (SEP, 2017d).

7.2.4 ACELERAR EL CAMBIO DE RUMBO DE LA SUPERVISIÓN

Aunque los cambios en la supervisión aún están implementándose, pueden vislumbrarse algunos de sus alcances y limitaciones. Los cambios han implicado un enorme ajuste administrativo, presupuestal y político que no se debe menospreciar pero cuyo impacto en las escuelas está por verse. El SATE tiene grandes posibilidades de marcar un cambio de rumbo en el desempeño histórico de las supervisiones, en especial porque: a) se crea una nueva estructura administrativa especializada

en la asesoría pedagógica; b) el cambio generacional de los supervisores se está incrementando paralelamente a la implantación del sistema meritocrático en el ingreso al servicio docente; c) hay un esfuerzo explícito en la formación profesional de los supervisores y ATP; d) contempla por vez primera la obligación legal y normativa para que las supervisiones den apoyo “técnico pedagógico” a las escuelas bajo su adscripción; y e) puede contri-

buir a la inclusión de las escuelas en contextos más marginados al apoyarles en la gestión para atender sus necesidades.

En la situación actual es necesario acelerar la implementación del SATE con acciones puntuales para visibilizar su actuación, permitir la rendición de cuentas y crear condiciones para su acompañamiento social (ver Cuadro 7.2.2).

Cuadro 7.2.2 Agenda para un acompañamiento escolar efectivo, 2018-2020

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|--|---------------|--------------|---|
| Incorporar fichas de identificación de todas las Supervisiones de Zona en el SIGED con datos del supervisor; así como su trayectoria profesional, plantilla de personal, estructura ocupacional, nómina, claves de plazas, escuelas adscritas y su visualización georreferenciada y ligas con las correspondientes fichas escolares y de asesores. | Julio de 2018 | SEP y AEL | Responsables del SIGED estatal, Supervisores. |
| Crear una plataforma interactiva para supervisores y asesores dentro del sistema estatal de información educativa que sirva para facilitar la operación del sistema educativo estatal, contribuya a la reducción de trámites administrativos y sea el espacio de interacción entre el equipo técnico estatal del SATE y los asesores estatales. | Julio de 2018 | AEL | Equipo técnico estatal del SATE, Supervisores y asesores. |
| Emitir un reporte de avance de cumplimiento en la integración del SATE con base de datos abierta que contenga información de identificación de asesores, tipo de nombramiento, fecha de incorporación, cursos y evaluaciones realizadas. | Julio de 2018 | SEP y AEL | Funcionarios de educación básica de las AEL, Equipo técnico estatal del SATE, Supervisores y asesores. |
| Incorporar en los <i>Lineamientos Generales para los Programas de Formación Continua, Desarrollo de Capacidades y Desarrollo de Liderazgo y Gestión</i> el procedimiento para registrar e incorporar las necesidades específicas de las escuelas dentro de la Oferta de Formación Académica. | Marzo de 2018 | SEP | Dirección General de Formación Continua, Supervisores y asesores, Consejos Técnicos Escolares. |
| Incorporar dentro de los Programas de Formación Continua Estatales una estrategia de formación de competencias para el trabajo colectivo para supervisores y asesores técnico pedagógicos. | Marzo de 2018 | SEP y AEL | Dirección General de Formación Continua, Funcionarios de educación básica de las AEL, Equipo técnico estatal del SATE, Supervisores y asesores. |

REFERENCIAS

Arnaut Salgado, Alberto (2015). "Epílogo. Breve historia de la supervisión escolar en México en el marco de una innovación", *Nueva cultura educativa*, México, FLACSO, 291-316 pp.

Arnaut Salgado, Alberto (2006). "La función de apoyo técnico-pedagógico. Su relación con la supervisión y la formación continua", *La asesoría a las escuelas. Reflexiones para la mejora educativa y la formación continua de los maestros*, México, SEP-OEI, pp. 15-27.

Calvo Pontón, Beatriz (2007). "Los asesores técnico-pedagógicos y el fortalecimiento de las escuelas de educación básica", *Presentado en el IX Congreso Nacional de Investigación Educativa*, Yucatán, México, COMIE-UADY, disponible en: <http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v09/ponencias/at16/PRE1178846281.pdf> [consulta: noviembre 2017].

Compromiso Social por la Educación (2017). *El Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela*, disponible en: <http://compromisoporlaeducacion.mx/el-servicio-de-asistencia-tecnica-a-la-escuela-sate/> [consulta: noviembre 2017].

CNSPD (2017). *Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente*, disponible en: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/> [consulta: noviembre 2017].

Cordero Arroyo, Graciela, Fragoza, A. y Vázquez, M. A. (2015a). "El Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela: aproximaciones a su configuración en México", *REDIE. Revista electrónica de investigación educativa*, 17(1), pp. 55-71, disponible en: <http://redie.uabc.mx/vol17no1/contenido-cordero-fragozav.html> [consulta: noviembre 2017].

Cordero Arroyo, Graciela (2015b). "La formación continua y la evaluación del desempeño docente en el marco de la reforma educativa mexicana", *Revista de Educación y Desarrollo*, 32, pp. 5-10, disponible en: http://www.cucs.udg.mx/revistas/edu_desarrollo/antteriores/32/32_Cordero.pdf [consulta: noviembre 2017].

García Cabrero, Benilde y Zendejas Frutos, Laura (2008). "Antecedentes de la supervisión escolar en México", *Hacia un nuevo modelo de supervisión escolar para las primarias mexicanas*, México, INEE, pp. 99-144.

Meneses Morales, Ernesto (1998). *Tendencias educativas oficiales en México 1821-1911. La problemática de la educación mexicana en el siglo XIX y principios del siglo XX*, México, Porrúa, Centro de Estudios Educativos/Universidad Iberoamericana, 947 p.

Pérez Campuzano, María Elena, Valenti Nigrini, Giovanna y De los Heros Rondenil, Martín (2015). "Profesionalización y formación de competencias en la supervisión escolar", *Nueva cultura educativa*, México, FLACSO, pp. 227-262.

Presidencia de la Republica (2016). *4to Informe de Gobierno 2016-2017*, México, 765 p., disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme/> [consulta: noviembre 2017].

Reyes Hernández, Norma S. y López Contreras, Yolanda (2009). "Situación de la función del asesor técnico pedagógico y su repercusión en la calidad educativa de la educación básica", *La asesoría técnico pedagógica en educación básica. Diagnóstico, pronóstico y alternativas*, México, UPN, 21-42 p., disponible en: http://www.snte.org.mx/digital/045_26_2014.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017a). *Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela en la Educación Básica*, México, Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, 44 p., disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225920/LINEAMIENTOS_SAT_may25_2017.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017b). *Ruta para la implementación del modelo educativo*, México, SEP, 160 p., disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/232636/10_Ruta_de_implementacio_n_del_modelo_educativo_DIGITAL_re_FINAL_2017.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017c). *La escuela al centro del sistema educativo. 1er Informe anual de resultados*, México, Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa, 52 p., disponible en: http://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/infoLEC2016.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017d). *Sistema Nacional de Formación Continua, Actualización de Conocimientos, Capacitación y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica. Estrategia Nacional 2017*, México, Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica, 72 p.

SEP (2017e). *Modelo educativo para la educación obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad*, México, SEP, 216 p., disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/198738/Modelo_Educativo_para_la_Educacio_n_Obligatoria.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017f). *Lineamientos Generales para los programas de formación continua, desarrollo de capacidades y desarrollo de liderazgo y gestión*, México, Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica, 16 p., disponible en: http://basica.sep.gob.mx/multimedia/RSC/BASICA/Documento/201704/201704-3-RSC-Ok7PJtjrR0-lineamientos_programas_de_formacion_continua_200417.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017g). *Estrategia Nacional de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional. Educación básica 2017*, México, SEP, 25 p., disponible en: http://basica.sep.gob.mx/escuela_al_centro/documentos/eventoQro2017/FormacionCQro.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017h). *Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente*, disponible en: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/ba/permanenciainducccion2017/inicio/> [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017i). "El Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) y el asesor como figura clave". *Presentación ante el CONAEDU*, CNSPD, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/264338/Presentacio_n_CONAEDU-SATE.pdf [consulta: noviembre 2017].

SEP (2017j). *5to Informe de Labores 2016-2017*, México, SEP, 232 p., disponible en: <http://planeacion.sep.gob.mx/informeslabores.aspx> [consulta: noviembre 2017].

SEP (2016). *4to Informe de Labores 2015-2016*, México, SEP, 224 p., disponible en: <http://planeacion.sep.gob.mx/informeslabores.aspx> [consulta: noviembre 2017].

SEP (2014). *Marco general para la organización y el funcionamiento de la asesoría técnica pedagógica con carácter temporal. Ciclo 2014-2015*, México, Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, 30 p., disponible en: <http://www.sepyc.gob.mx/Programas/documentacion/MARCO%20ATP.pdf> [consulta: noviembre 2017].

SEP (2010). *Un modelo de gestión para la supervisión escolar*, México, Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, 137 p., disponible en: <http://www.seslp.gob.mx/pdf/taller2011-2012/uno/DOCUMENTOS/Supervision%20Escolar.pdf> [consulta: noviembre 2017].

SEP (2005). *Orientaciones generales para constituir y operar el servicio de asesoría académica a la escuela*, México, Comisión SEP-Autoridades educativas estatales, 45 p., disponible en: http://www.centrodemaestros.mx/enams/Orientaciones_Generales.pdf [consulta: noviembre 2017].

The Wallace Foundation (2014). *How leadership influences student learning*, disponible en: <http://www.wallacefoundation.org/knowledge-center/Documents/How-Leadership-Influences-Student-Learning.pdf> [consulta: noviembre 2017].

Cuadro 7.2 Litigio estratégico: Para activar la red de apoyo técnico escolar a favor de la inclusión

Citlali, una niña mazahua de 7 años que vive en el Estado de México, ha sufrido discriminación por que tiene Síndrome de Down.

Sus padres la inscribieron en un preescolar indígena en el que fue víctima de *bullying* y exclusión, en gran medida por la falta de herramientas culturales, materiales y de formación en la comunidad escolar, respecto a cómo incluirla en las actividades escolares.

Los padres de Citlali la llevaron al Centro de Atención Múltiple (CAM) más cercano. Dichos Centros brindan atención escolarizada integral a niñas, niños y jóvenes con discapacidad, discapacidad múltiple o trastornos graves del desarrollo, en condiciones que dificultan su ingreso a escuelas “regulares”¹. Sin embargo, Citlali tiene un desarrollo cognitivo e intelectual que le permite acudir a escuelas “regulares” como lo señaló el personal del propio CAM.

Sus padres buscaron inscribirla en la primaria para el ciclo escolar 2016-2017, sin embargo le fue negada la inscripción. **La escuela argumentó que no contaba con el personal docente idóneo para atenderla.** Posteriormente, el personal de la primaria le permitió estar de oyente, lo que implicaba que no contara con uniforme, que no tuviera acceso a evaluaciones, que no participara en los festivales y que no se le pasara lista de asistencia, entre otras exclusiones.

Por lo anterior, **Citlali y su padre**, acompañados por Aprender Primero y el Centro Estratégico de Impacto Social, **interpusieron un amparo** en contra de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,

el Secretario de Educación Pública, el Subsecretario de Educación Básica, la Legislatura del Estado de México y el Director General de Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM), **por las distintas omisiones de estas autoridades para garantizar su derecho a recibir una educación incluyente.**

Una de las cuestiones que se solicitaron en el amparo es que **el Estado de México cuente con un sistema de asesoría y apoyo a todas las escuelas públicas de educación básica para apoyar el aprendizaje incluyente y a los maestros frente a grupo para desarrollar habilidades de atención a las personas con discapacidad.** De obtener el amparo, el Juez podría obligar al SEIEM a operar dicho sistema.

El juicio continúa y todavía no hay sentencia de primera instancia, sin embargo, por orden del juez, en la suspensión definitiva: Citlali ya se encuentra formalmente inscrita en la primaria regular, y se asignó un maestro adicional en la primaria con perfil “idóneo en materia de discapacidad”, que está en el salón de Citlali y que prepara y auxilia a los demás docentes.

El caso de Citlali no es un caso aislado. El apoyo especializado para personas con discapacidad en las “escuelas regulares” es limitado y no llega a todas las escuelas. El litigio de Citlali busca **que todas las escuelas cuenten con una red de apoyo técnico que asesore y oriente a los docentes para recibir, atender adecuadamente e incluir a todas** las personas que experimentan barreras para el aprendizaje y la participación.

¹ https://www2.sep.df.gob.mx/que_hacemos/especial.jsp

* Para más información sobre este caso, consultar: www.aprenderprimero.org

7.3 LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE

Angie Rivera Olvera

Si bien el contexto familiar, así como el desarrollo socioemocional y cognitivo de las niñas y niños son factores claves en su aprendizaje, ningún otro factor influye tanto en el aprendizaje como sus maestros (Bruns y Luque, 2014).

Para asegurar que todas y todos en México aprendan al máximo en la escuela día a día, no sólo necesitamos que los maestros que se están incorporando al Servicio Profesional Docente (SPD) por medio del Concurso de Oposición sean los más idóneos para hacer efectivo el derecho a aprender de las niñas y niños (ver Capítulo 4.3); también es necesario dar seguimiento al desempeño de los que ya están en servicio y contar con un sistema de retroalimentación efectivo con opciones para poder fortalecer las debilidades identificadas y seguir explotando sus fortalezas.

En México, se ha buscado dar este papel a la evaluación del desempeño al estipular que ésta “contribuye al fortalecimiento de las prácticas de enseñanza, ya que sus resultados aportan información... para mejorar su quehacer profesional [de los maestros], y permite orientar las políticas de formación dirigidas al personal del Servicio Profesional Docente” (DOF, 2017).

7.3.1 LOS PRIMEROS PASOS DE MÉXICO EN CUANTO A LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS MAESTROS

México fue uno de los primeros países de América Latina en establecer un sistema de evaluación

docente, comenzando con el Programa Nacional de Carrera Magisterial (PNCM) en 1992, aunque con un impacto limitado (Bruns y Luque, 2014). Al cierre de 2012, se podían identificar cuatro programas de evaluación de docentes en servicio que buscaban contribuir a la mejora de la calidad educativa por dos vías distintas (Cordero, Luna y Patiño, 2013).

Por un lado, estaban dos programas que invitaban a los docentes a evaluarse con la promesa de obtener una compensación salarial en función de su desempeño. En esta clasificación se incluían al PNCM y al Programa de Estímulos a la Calidad Docente (PECD). El PNCM funcionaba como esquema de promoción horizontal al que se inscribía voluntariamente el personal docente con el fin de progresar en su salario sin tener que cambiar de función o salir del aula o de la escuela, debiendo comprobar que tenía buen desempeño mediante la evaluación (Santiago et al., 2014). El PECD consistía en evaluar y recompensar la labor docente de forma individual (por docente) y colectiva (por escuela) utilizando principalmente los resultados de aprendizaje que los alumnos obtenían en la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE; SEP, 2013b).

Por el otro lado, se encontraban dos programas de evaluación de desempeño orientados a la formación y profesionalización de los docentes, entre los que se encontraban los Exámenes Nacionales para la Actualización de Maestros en Servicios (ENAMS) y la Evaluación Universal (EU). Las características específicas de cada uno de estos programas se presentan a continuación.

Programa Nacional de Carrera Magisterial.

El PNCM surgió en 1992, dentro del marco del Acuerdo Nacional por la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) firmado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), con el objetivo de mejorar la calidad educativa por medio de la revalorización social de la función magisterial que se daría a través de un sistema de estímulos salariales (SEP/SNTE, 2011). El PNCM era de participación voluntaria y en él estaban inscritos más de 830,000 docentes, directivos y

Asesores Técnico Pedagógicos (ATP), tan sólo hasta el ciclo escolar 2011-2012 (SEP, 2012a), quienes recibían un estímulo salarial que iba del 25 al 200% de su salario base dependiendo del nivel de estímulo que hubieran alcanzado (los niveles iban del A al E). El ingreso al programa, así como la permanencia y el progreso dentro del mismo, estaba condicionado a una evaluación de desempeño.

Los docentes que participaban en el PNCM eran evaluados cada dos o cuatro años, dependiendo de si laboraban en un contexto rural o urbano (Santiago et al., 2014), mientras que cada año se abría una convocatoria de evaluación para el ingreso de nuevos participantes. Los resultados de la evaluación eran empleados para determinar si se permitía el ingreso de nuevos participantes al PNCM, así como el progreso en el nivel de estímulo salarial de los docentes que ya estaban inscritos en el programa; pero los docentes no recibían ningún tipo

de realimentación derivada de sus resultados en la evaluación.

El sistema de evaluación del PNCM estaba compuesto principalmente por cinco factores, los cuales se presentan en el Cuadro 7.3.1.

El PNCM fue el único programa de evaluación docente anterior a las reformas educativas de 2013 que fue evaluado con rigor. Los resultados de estas evaluaciones develaron que los “estímulos salariales asociados a la incorporación o promoción, demuestran (desde el punto de vista estadístico) nulo o poco impacto en los resultados de aprovechamiento escolar de los alumnos” (Santibáñez et al., 2007: 116). En el caso específico del PNCM, la exclusión de maestros con contrato temporal o con menos de 2 años en servicio (caso de una buena parte de los maestros que trabajan en escuelas rurales o marginadas), el uso en la evaluación de los

Cuadro 7.3.1 Factores de evaluación del PNCM

| Factor | Medio de evaluación |
|------------------------------------|---|
| Aprovechamiento escolar | Resultados de los alumnos en ENLACE. |
| Formación continua | Asistencia a cursos del Catálogo Nacional de Formación Continua y Superación Profesional. |
| Preparación profesional | Examen que cubría las áreas de: 1) conocimiento del plan de estudios; 2) marco normativo de la educación; y 3) enfoques didácticos. |
| Actividades co-curriculares | Calificación otorgada por los maestros, directores y supervisores a los inscritos en el PNCM por el desarrollo de actividades adicionales (horas extra) para la mejora del aprendizaje. |
| Antigüedad | Años en servicio. |

Fuente: Elaboración propia con información de Santiago et al., 2014 y SEP/SNTE, 2011.

Notas: Para el caso del personal en funciones directivas o de supervisión y los ATP aplicaba un sexto factor que evaluaba la gestión escolar y el apoyo educativo, respectivamente. En 2012, el examen del factor de preparación profesional fue sustituido por el examen estandarizado para la EU.

resultados de ENLACE en lugar del valor que cada profesor añade al aprendizaje de las niñas y niños, y el carácter permanente del ascenso en la escala del PNCM, limitaron el efecto positivo que este programa podía tener sobre la calidad del aprendizaje (UNESCO, 2014).

La evaluación de desempeño asociada al PNCM se llevó a cabo por última vez en el ciclo escolar 2013-2014, ya que a partir del siguiente ciclo escolar la promoción en la función (equivalente a la promoción horizontal) pasó a ser parte del SPD (LGSPD, 2013; ver Capítulo 4.4). El personal docente inscrito al PNCM hasta el ciclo escolar 2013-2014 conserva el incentivo económico que había obtenido hasta su última evaluación durante toda su vida laboral docente.

Programa de Estímulos a la Calidad Docente.

En el ciclo escolar 2008-2009, la SEP estableció el PECD con el fin de evaluar el desempeño de los maestros, del personal directivo y los ATP de las escuelas públicas de educación preescolar, primaria, secundaria y especial con base en los resultados de ENLACE y de la evaluación del factor de preparación profesional del PNCM para otorgarles un estímulo económico que incentivara las prácticas docentes que incidían positivamente en la educación (SEP, 2013). Su característica más destacada fue que tomaba en cuenta el contexto en que laboraban los docentes (incluyendo nivel educativo, tipo de servicio, tipo de localidad e índice de marginación de las escuelas), lo cual no se había hecho antes con ninguna otra evaluación docente.

Los incentivos económicos del PECD podían ser colectivos (por escuela) o individuales (por docente). La participación en el incentivo colectivo era automática y éste era otorgado a la totalidad del personal docente de las escuelas con las calificaciones promedio más altas en ENLACE o que hubieran demostrado los mayores avances de logro en dicha prueba (SEP, 2013). Para el caso del incentivo individual, era necesario que los docentes interesados en participar se registraran en el portal del programa y el incentivo se entregaba a los maestros de primaria y secundaria frente a los grupos con los puntajes más altos en ENLACE, así como a los maestros y al personal directivo de preescolar y educación espe-

cial con los mejores resultados en la evaluación del factor de preparación profesional del PNCM (SEP, 2013). Cada docente que era acreedor a los estímulos económicos del PECD, fuera en su modalidad colectiva o individual, recibía entre \$2,000 y \$20,000 para su uso personal en el año que había resultado seleccionado por su desempeño.

La SEP decidió cancelar el PECD en 2013 (Hernández, 2014). Aunque este programa operó durante cuatro ciclos escolares (2008-2009 a 2011-2012), no se encontró un estudio que haya analizado si el PECD tuvo algún efecto positivo, negativo o nulo sobre el aprendizaje de las niñas y niños.

Exámenes Nacionales para la Actualización de Maestros en Servicio.

Los ENAMS surgen en 1997 como un mecanismo de evaluación formativa voluntaria que se originó del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros en Educación Básica (PRONAP; Barrera y Myers, 2011) con el objetivo de “dar un diagnóstico de las competencias profesionales de los docentes y ayudar a los maestros a que identif[icaran] sus necesidades de desarrollo profesional” (Santiago et al., 2014: 207).

Los ENAMS evaluaban, a través de pruebas estandarizadas, el desarrollo de las competencias que los maestros, personal directivo y ATP de las escuelas públicas de educación básica habían adquirido a través de los programas académicos de formación continua y superación (SEP, 2010). Las preguntas de estas pruebas eran de opción múltiple y se relacionaban con situaciones teóricas con las que se podían encontrar los docentes en su labor profesional (Santiago et al., 2014). Las áreas que cubrían los ENAMS eran: referentes de la docencia en educación básica, competencias disciplinarias y competencias didácticas (SEP, 2010).

Desde 1997 hasta 2003, los ENAMS estuvieron reservados para los participantes del PNCM, como un mecanismo para certificar el factor de formación continua de ese programa. Aunque desde 2003 los ENAMS estuvieron abiertos para cualquier docente que quisiera tener un diagnóstico de sus competencias profesionales y una orientación sobre la trayectoria formativa que debían seguir para mejorar

su práctica, la mayoría de los docentes que se presentaron a estas pruebas hasta su desaparición en 2012 fueron participantes del PNCM (Santiago et al., 2014), por el peso que tenían en la evaluación de este programa. Los ENAMS fueron descontinuados con la aparición de la EU al ser sustituidos por el componente de formación continua de esta última.

Evaluación Universal. La EU surge en el ciclo escolar 2011-2012, con la firma de un acuerdo al que llegaron la SEP y el SNTE en mayo de 2011, como la primera evaluación censal en México de maestros, directores, subdirectores y ATP de escuelas de educación básica, tanto públicas como privadas. Su objetivo era focalizar los trayectos de formación continua del personal docente con base en un diagnóstico integral e individual sobre sus competencias profesionales y el logro educativo de sus alumnos (Santiago et al., 2014). Los factores que contemplaba la EU se muestran en el Cuadro 7.3.2.

El esquema de aplicación de la EU planteaba evaluar a todos los docentes de educación básica cada tres años y de forma escalonada por nivel educativo, comenzando con los de primaria en 2012 y evaluando a aquellos de secundaria en 2013 y a los de educación preescolar y especial hasta 2014.

No obstante, la EU fue implementada únicamente en 2012 y en ella participaron sólo el 52.5% de los docentes de primaria que se esperaba (Cordero et al., 2013). En esta primera y única edición de la EU, sólo se tomaron en cuenta los factores de aprovechamiento escolar y de preparación profesional (SEP, 2012b) debido a que los estándares de desempeño aún estaban en proceso de elaboración y el componente de formación continua sólo podía ser considerado tras haber concluido la recomendación formativa derivada de la primera aplicación de la EU (Cordero et al., 2013).

Los resultados individuales de la EU que se llevó a cabo a mediados de 2012 se hicieron públicos hasta finales de 2015. En Mexicanos Primero utilizamos estos resultados para analizar el desempeño y las necesidades de apoyo de los docentes de escuelas primarias regulares e indígenas. Aunque la información de la primera y única aplicación de la EU correspondía solo a la mitad de los docentes de primaria, sí nos permitió identificar que los maestros, directores y ATP de las primarias indígenas tenían, desde ese entonces, mayor urgencia de apoyo para mejorar su práctica docente y su dominio de los contenidos programáticos que sus colegas de primarias generales. Además, pudimos observar que

Cuadro 7.3.2 Factores de evaluación de la EU

| Factor | Medio de evaluación |
|--------------------------------|--|
| Aprovechamiento escolar | Resultados de los alumnos en ENLACE o de los instrumentos estandarizados que correspondieran. |
| Preparación profesional | Examen estandarizado que detectaba las áreas de oportunidad en el dominio de los contenidos programáticos y la metodología de enseñanza. |
| Desempeño profesional | Calificación con base en los estándares de desempeño por función determinados por la SEP. |
| Formación continua | Asistencia a la recomendación formativa proveniente del resultado del examen de preparación profesional. |

Fuente: Elaboración propia con información de Santiago et al. (2014) y SEP/SNTE (2011b).

los maestros y ATP lograban puntajes más altos en el área de conocimiento (que incluía lenguaje y comunicación y pensamiento matemático) que en el área de habilidades (exploración y comprensión del mundo natural y social y desarrollo personal y para la convivencia). Este último resultado indicaba que a los docentes, en general, les hacía falta apoyo para desarrollar su habilidad para fomentar la curiosidad de los alumnos y para hacer los conocimientos aprendidos en la escuela significativos y cercanos a su realidad de tal manera que se pudiera estimular un mayor aprendizaje.

Los retos que quedaron pendientes para el nuevo sistema de evaluación del desempeño del personal docente. Entrada la segunda década del siglo XXI, México aún no contaba con un esquema de evaluación del desempeño del personal docente consolidado, esto a pesar de sus casi dos décadas de experiencia con las evaluaciones del PNCM.

Las limitantes a las que se enfrentaba el esquema de evaluaciones prevaeciente hasta 2012 incluían: la ausencia de estándares de enseñanza (pensados para la EU, pero que nunca fueron aplicados); el uso de los resultados de aprendizaje de los alumnos para evaluar el logro docente; el uso de la evaluación docente sólo para otorgar recompensas a los maestros en vez de también dirigirse a la mejora de la práctica docente (con excepción de los ENAMS que no entregaban estímulo); la falta de equidad en la evaluación para dar a todos los docentes las mismas oportunidades (sobre todo en el PNCM que limitaba la participación de los docentes de las escuelas más marginadas); la fragmentación y complejidad del marco de evaluación; y la ausencia de articulación entre la evaluación del desempeño, el desarrollo profesional y el desarrollo escolar (Santiago et al., 2014).

7.3.2 MARCO LEGAL PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE

La reforma de 2013 al Artículo 3º constitucional concede a cada niña y niño en México el derecho a recibir una educación de calidad y obliga a las

autoridades a asegurar la idoneidad docente para garantizar este derecho.

De acuerdo con la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), uno de los propósitos fundamentales del SPD, integrado al Sistema Educativo Nacional (SEN) en la Ley General de Educación (LGE), es “asegurar, con base en la evaluación, la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión” (Art. 13, Frac. III; énfasis nuestro). Para cumplir con este fin en el caso de los docentes que ya están en servicio, se utiliza la Evaluación del Desempeño Docente (EDD, también conocida como evaluación para la permanencia).

Hay tres instancias que intervienen en la EDD con atribuciones específicas (LGSPD, 2013):

- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE): Emitir lineamientos y criterios técnicos; y validar los parámetros, indicadores e instrumentos de evaluación (Art. 7).
- SEP, a través de la Coordinación Nacional de Servicio Profesional Docente (CNSPD): Definir perfiles, parámetros e indicadores, así como las etapas, métodos e instrumentos de evaluación; analizar y calificar dichos instrumentos y emitir dictámenes con los resultados y diagnósticos individualizados (Art. 10).
- Autoridades Educativas Locales (AEL): Implementar la evaluación en sus estados, además de proponer parámetros e indicadores para las evaluaciones complementarias y calificar tales evaluaciones (Art. 8).

La EDD es obligatoria para todo el personal educativo con funciones docentes, de dirección o de supervisión que labora en la educación básica y media superior que imparte el Estado (Art. 52, LGSPD). Cada docente evaluado tiene el derecho a recibir un diagnóstico en el que se identifiquen sus fortalezas y áreas de oportunidad con base en sus resultados en la evaluación y a participar en programas de formación continua que le ayuden a mejorar su práctica docente con base en su diagnóstico (Art. 68, LGSPD), así como a presentar hasta tres veces consecutivas (una por año) la EDD para demostrar un desempeño “suficiente” antes de que sea relevado de su cargo (Art. 53, LGSPD).

7.3.3 LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE EN LA ACTUALIDAD: EL IR Y VENIR ENTRE MODELOS Y SU IMPLEMENTACIÓN

En 2013, se creó el SPD con los propósitos de vencer los retos que el antiguo esquema de evaluación docente había dejado pendientes y de construir una política integral y articulada de evaluación docente que incidiera en la calidad de la educación que reciben las niñas y niños en México asegurando la idoneidad de sus maestros (SEP/CNSPD, 2018). Los docentes idóneos son aquellos que cuentan con los conocimientos, habilidades y capacidades que les permiten “llevar a cabo una práctica significativa que contribuya a mejorar los niveles de logro de los estudiantes” (INEE, 2017a: 36).

El SPD tiene la tarea de asegurar la calidad de los docentes de educación básica y media superior con base en la evaluación de sus capacidades, tanto antes de que se incorporen al SEN mediante el concurso de oposición para el ingreso (ver Capítulo 4.3), como a lo largo de toda su permanencia en el sistema por medio de la EDD (SEP/CNSPD, 2018).

El objetivo de la EDD consiste en “identificar, por un lado, las fortalezas en los conocimientos y habilidades de los docentes y directores a fin de reconocer su labor en el desarrollo de prácticas educativas de calidad, y por otro, identificar los aspectos que éstos deben robustecer por medio de los distintos mecanismos de formación continua para la mejora de su práctica” (INEE, 2016a: 116).

La EDD comenzó a ser aplicada en el ciclo escolar 2015-2016 y actualmente está compuesta por tres etapas (antes del ciclo escolar 2017-2018 comprendía cuatro), cada una con propósitos y mecanismos distintos (SEP/CNSPD, 2017a):

- Etapa 1: Identificar el grado en que los docentes cumplen con sus responsabilidades profesionales, así como sus fortalezas y áreas de oportunidad, a través de cuestionarios que contestan tanto el docente evaluado como su autoridad inmediata superior.
- Etapa 2: Identificar, mediante el desarrollo de un proyecto de enseñanza, los conocimientos y

habilidades que los docentes emplean para planear su práctica y reflexionar sobre ella.

- Etapa 3: Evaluar por medio de un examen estandarizado los conocimientos curriculares y didácticos de los que se valen los docentes para estimular el aprendizaje de sus alumnos.

Los referentes de la EDD. Las evaluaciones asociadas al SPD son las primeras que, en la práctica, se basan en estándares de desempeño como referentes para evaluar, dirigir y apoyar la práctica de los docentes a lo largo de toda su permanencia en el SEN (SEP, 2017). Estos estándares se conocen como Perfiles, Parámetros e Indicadores (PPI) y son desarrollados por la SEP y autorizados por el INEE (Arts. 7 y 10, LGSPD, 2013). Los PPI definen “los conocimientos, habilidades y actitudes que un docente debe saber y ser capaz de hacer en el ámbito del ejercicio de su función, y tienen el propósito de orientar tanto la formación como la evaluación” (INEE, 2017b: 116). Se clasifican en cinco dimensiones, las cuales se presentan en el Cuadro 7.3.3.

La obligatoriedad de la EDD. Todos los docentes en servicio (incluyendo a maestros frente a grupo, docentes con funciones de dirección y supervisión, y ATP) deben presentar la EDD al menos una vez cada cuatro años (LGSPD, 2013), contando los cuatro años a partir del año en que hayan obtenido un resultado “suficiente” en la evaluación (Leyva, 2017). Cada docente tiene el derecho de participar en programas de “regularización” cuando obtengan un resultado “insuficiente” y cuenta con hasta tres oportunidades consecutivas para demostrar un desempeño “suficiente” en la EDD (LGSPD, 2013). Es decir, que si un maestro no obtiene un resultado “suficiente” en el primer año que se presenta a la evaluación, debe repetir las etapas que no haya aprobado al año siguiente, y en caso de que en su segunda oportunidad todavía no haya obtenido un resultado “suficiente” en todas las etapas, debe presentarse al año que sigue.

Si en el tercer intento el docente no logra un desempeño “suficiente” existen dos escenarios (LGSPD, 2013):

- En caso de haber ingresado al servicio posterior a 2013, es relevado de su cargo.
- En caso de haber ingresado al servicio previo a 2013, puede optar por ser re-adscrito a otra

Cuadro 7.3.3 Perfil del docente

| | | |
|--------|-------------|--|
| Perfil | Dimensión 1 | Un docente que conoce a sus alumnos, sabe cómo aprenden y lo que deben aprender. |
| | Dimensión 2 | Un docente que organiza y evalúa el trabajo educativo, y realiza una intervención didáctica pertinente. |
| | Dimensión 3 | Un docente que se reconoce como profesional que mejora continuamente para apoyar a los alumnos en su aprendizaje. |
| | Dimensión 4 | Un docente que asume las responsabilidades legales y éticas inherentes a su profesión para el bienestar de los alumnos. |
| | Dimensión 5 | Un docente que participa en el funcionamiento eficaz de la escuela y fomenta su vínculo con la comunidad para asegurar que todos los alumnos concluyan con éxito su escolaridad. |

Fuente: SEP, 2017.

función dentro del servicio público o incorporarse a un programa de retiro.

La primera batalla de la EDD. El contexto en que se dio la primera EDD en 2015 fue muy complejo y tenso, debido a la falta de información clara sobre los procesos que la EDD implicaría, la desorganización en su implementación y las “tensiones motivadas por las distintas posiciones de los docentes hacia la evaluación y la Reforma Educativa” (INEE, 2016b: 24).

De acuerdo con una consulta que realizó el INEE (2016b) a 316 docentes de educación básica que participaron en la EDD 2015, “el proceso de la evaluación fue considerado por muchos como poco transparente, desorganizado e injusto y que puso en peligro su fuente de trabajo” (INEE, 2016b: 25).

Hubo diversos factores que alimentaron la incertidumbre alrededor de la EDD. Para comenzar, la información que les fue proporcionada a los docentes que serían evaluados en esa primera implementación fue poco clara, escasa e incompleta (por ejemplo, los docentes convocados desconocían cómo habían sido seleccionados, así como los aspectos que se les evaluaría, especialmente en el

examen), y les iba llegando de forma fraccionada y por diferentes fuentes (INEE, 2016b). Al arrancar la EDD 2015, existió una falta de organización y planificación; incluso, hubo docentes que recibieron con retraso la notificación de que habían sido seleccionados para participar y sus claves de acceso para ingresar a la plataforma de la evaluación (INEE, 2016b).

Varios docentes reportaron experimentar un desgaste físico, mental y emocional por el ambiente tan tenso en que tuvieron que presentar su evaluación (INEE, 2016b), ya fuera que dicha presión viniera por parte de las autoridades educativas, de los supervisores y directores, de los aplicadores al momento de la evaluación, de los propios compañeros de trabajo que les recriminaban aceptar participar en la evaluación, o por la presencia de la fuerza pública en las sedes de aplicación (INEE, 2016b).

Aunado a lo complejo que fue el proceso, hubo docentes que consideraron que el modelo de la EDD 2015 no era pertinente para evaluar su desempeño, “porque los mecanismos y los instrumentos empleados en cada etapa tuvieron una serie de problemas, incoherencias e inconsistencias que impidieron realizar una valoración adecuada del trabajo

cotidiano en las aulas y las escuelas” (INEE, 2016b), probablemente porque no fueron piloteados antes de su aplicación y por su falta de contextualización (Poy, 2016). La falta de confianza en los instrumentos de la EDD 2015 puso en serias dudas la validez de los resultados ante los ojos de los docentes (INEE, 2016b).

El ir y venir de la EDD. Aunque el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar la idoneidad de todos los docentes a lo largo de toda su permanencia en el SEN (LGSPD, 2013), aún estamos lejos de hacer valer el derecho de cada docente de contar con una evaluación pertinente, relevante y útil. Esto se debe a la falta de instrumentos lo suficientemente cercanos a la realidad del aula y de la escuela que les permitan a los docentes confiar en ellos como un diagnóstico real de su labor diaria y como una guía pertinente para la mejora de su práctica docente.

En la búsqueda de mejorar la pertinencia y utilidad de la EDD, y como garante del derecho a aprender de todas las maestras y maestros, el INEE anunció en 2016 el replanteamiento del modelo de la evaluación del desempeño para su tercera aplicación

(2017) con base en las experiencias y la retroalimentación que compartieron los docentes que participaron en el proceso 2015 (INEE, 2016c y 2016d; ver INEE, 2016b para más información sobre la consulta a docentes). Los objetivos de este ajuste en el modelo fueron “mejorar aspectos de la aplicación que se hizo en 2015... aumentar la pertinencia del ejercicio, enfatizar los efectos formativos y poner el acento en el trabajo desde la escuela y el contexto” (INEE, 2017c: 1).

Las etapas vigentes del proceso de EDD y las similitudes o diferencias que tiene con respecto de su primera versión se muestran en el Cuadro 7.3.4.

A pesar de que el cambio en el modelo de la EDD buscó acercar la evaluación a la realidad que acontece dentro de las aulas y las escuelas, dejó fuera las voces de quienes más conocen el desempeño de los docentes: las y los niños, así como la perspectiva que tienen las familias sobre las prácticas de los docentes que dirigen el aprendizaje de sus hijas e hijos.

Asimismo, la reestructuración de la EDD ha provocado cierta incertidumbre sobre equidad de la evaluación para los docentes que se han presentado a

Cuadro 7.3.4 Comparación entre los modelos de EDD 2015 y 2017

| Etapa | Modelo de EDD 2017 | Similitudes o diferencias con EDD 2015 |
|---------|---|--|
| Etapa 1 | Informe de responsabilidades profesionales que se recolecta por medio de dos cuestionarios, uno contestado por el docente evaluado y otro respondido por la autoridad inmediata superior. | Se amplió para incluir, además del informe de la autoridad superior; las fortalezas y áreas de oportunidad que el docente evaluado identifica de sí mismo. |
| Etapa 2 | Proyecto de enseñanza que comprende la planeación e implementación de una secuencia didáctica, así como la reflexión sobre los aprendizajes esperados. | Agrupó dos herramientas de evaluación de la primera versión de la EDD: expediente de evidencias y planeación didáctica argumentada. |
| Etapa 3 | Examen estandarizado de conocimientos didácticos y curriculares o disciplinarios. | Dejó de evaluar los conocimientos y competencias didácticas con base en casos. |

Fuente: Elaboración propia con información de INEE, 2016c y Leyva, 2017.

cualquiera de estas dos modalidades. Esto se debe a la falta de claridad sobre el sistema de equivalencias que se aplicará entre los modelos de evaluación 2015 y 2017, lo que afecta significativamente a los docentes que presentaron las EDD 2016 y 2017 como segunda o tercera oportunidad, especialmente a estos últimos quienes, de acuerdo con la LGSPD (2013), deberían ser removidos de sus funciones docentes si no alcanzan un nivel “suficiente” en la EDD 2017.

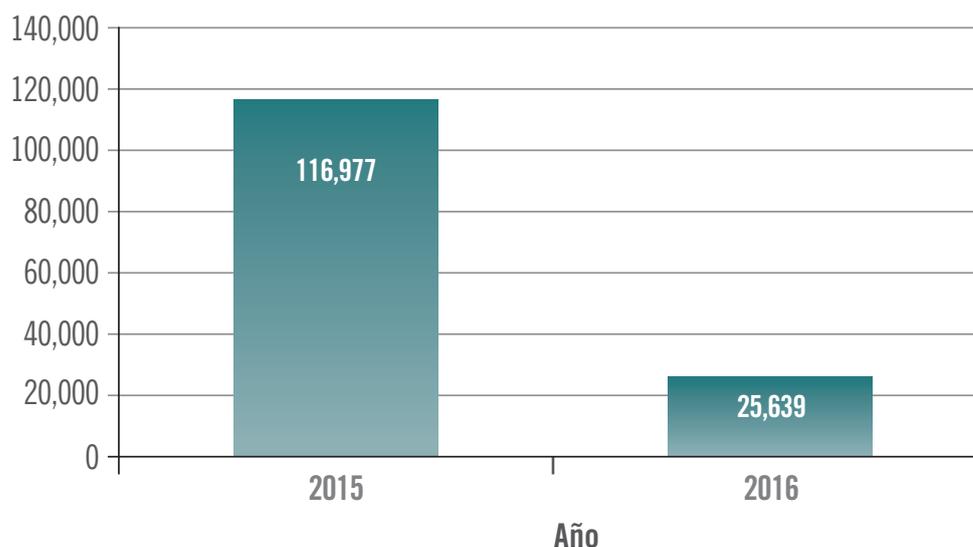
A esto se suma la falta de continuidad en la aplicación de la EDD, pues durante 2016 – año de transición entre los modelos 2015 y 2017 – se permitió que la participación en la evaluación fuera voluntaria para la gran mayoría de los docentes (sólo se mantuvo el carácter obligatorio para aquellos docentes que obtuvieron un resultado insuficiente en el proceso 2015; INEE, 2016c). Con esta medida se provocó una reducción notable de 78% en la participación de los docentes de educación básica en la EDD 2016 considerando únicamente al grupo de docentes de primera oportunidad (es decir, de participación voluntaria) que se evaluaron en 2016 (ver Figura 7.3.1), lo que postergó el derecho de las niñas

y niños en México a tener lo antes posible un maestro que cuente con los apoyos y la formación necesaria para impulsar su máximo logro de aprendizaje.

Esta caída en la participación en la EDD 2016 fue aún más pronunciada en los estados donde la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) tiene mayor fuerza, como lo son los estados de Oaxaca, Chiapas, Michoacán y Guerrero. La baja participación en la EDD 2016 al convertirla de obligatoria a voluntaria es una señal de que los docentes siguen enfrentando una sensación de miedo y de angustia, una percepción de injusticia y la falta de los apoyos necesarios para mejorar su práctica educativa (Ornelas, 2017); y muestra que quienes más se enfrentan a miedos y obstáculos para evaluarse son los docentes que laboran en los estados con un fuerte control sindical, como aquellos controlados por la CNTE.

A la incipiente participación que hubo en la EDD 2016 se suma la caída en la participación en la EDD 2017 que provocaron los sismos de septiembre 2017. Ante la declaratoria de desastre en las diez entidades afectadas por los sismos (Ciudad de México,

Figura 7.3.1 Docentes de educación básica que participaron en las EDD 2015 y 2016



Fuente: Elaboración propia con información de ASF (2016 y 2017).

Chiapas, Hidalgo, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala), la SEP y el INEE acordaron dar a los docentes convocados a evaluarse de dichos estados la oportunidad de posponer su evaluación para el próximo año (SEP/INEE, 2017a), mientras que los docentes de los 22 estados restantes tendrían que presentar la EDD 2017 con un calendario modificado.

A pesar de la tragedia provocada por los sismos, aproximadamente 20% de los docentes convocados originalmente en los diez estados afectados asistieron a la EDD 2017 (Poy, 2018). Considerando que para la EDD 2017 se había convocado a 122,000 docentes de educación básica y que 66,137 de éstos correspondían a las entidades con declaratoria de desastre (SEP/CNSPD, 2017b), esta tasa de participación implica que poco más de 44,000 docentes de educación básica de las entidades dañadas se sumarán a la EDD 2018.

Esto supone un reto importante para la CNSPD al momento de generar los resultados de los docentes y el diagnóstico al que cada uno de ellos tiene derecho. De acuerdo con la SEP y el INEE, los resultados de todos los docentes de educación básica que presentaron la EDD en noviembre de 2016 (EDD 2016) debían ser publicados el 30 de abril de 2017 (SEP/INEE, 2017b). Sin embargo, a enero de 2018 (más de un año después de que presentaran su evaluación) sólo hay datos disponibles para 27,556 de ellos en la página web de la CNSPD (2018), lo que representa 60% de los docentes de educación básica evaluados en la EDD 2016 según los datos de la ASF (2017). Esto sugiere que apenas seis de cada diez maestros de educación básica evaluados el año pasado cuentan con el diagnóstico al que tienen derecho y que tomará al menos más de un año evaluar y diagnosticar únicamente a los docentes de educación básica que pospusieron su evaluación por los sismos (sin contar a los docentes de escuelas indígenas y multigrado que ya se tenía planeado evaluar en la EDD 2018).

Finalmente, la EDD tiene un nuevo reto por delante: un posible reajuste en sus mecanismos de evaluación o en sus contenidos, dada la implementación del nuevo modelo educativo y de la autonomía curricular en las escuelas (ver Capítulo 5.5). La CNS-

PD y el INEE tendrán que velar porque este cambio sea pertinente y logre reflejar los nuevos procesos de aprendizaje y enseñanza que se espera que se generen en las escuelas con la implementación del nuevo modelo educativo.

¿Y qué ha pasado con los resultados de la EDD? Aunque la EDD se ha llevado a cabo de forma anual desde el 2015 y ha evaluado a más de 142,000 docentes (al menos hasta 2016), todavía no todos los docentes de educación básica cuentan con un diagnóstico, claro y oportuno sobre sus fortalezas y áreas de mejora debido a la lentitud con que se ha implementado la EDD.

Incluso parece ser que ni siquiera todos los docentes que participaron en los dos primeros procesos de la EDD han recibido su diagnóstico para mejorar su práctica docente de forma informada pues la CNSPD no ha hecho públicos los resultados para todos los docentes evaluados en 2015 y 2016. Esto supone una falta grave al derecho a aprender de todas las maestras y maestros, especialmente para aquellos que tienen que repetir su evaluación en su segunda o tercera oportunidad y que están por ser relevados de su cargo, de acuerdo a la LGSPD (2013). El diagnóstico es el primer paso para poder recibir el apoyo y la formación necesarios para mejorar su práctica docente por parte de las Autoridades Educativas (AE) tal y como la LGSPD establece.

Así como es derecho de todas las maestras y maestros conocer sus resultados en la EDD, es derecho de todas las familias conocer el desempeño de los docentes que participan en el proceso educativo de sus hijas e hijos y de la sociedad saber el estado que guarda la educación desde todas sus aristas, incluida la del desempeño docente. No obstante, las familias y la sociedad todavía no han podido hacer efectivos estos derechos a causa de la lentitud con que los resultados del desempeño docente son procesados y hechos del conocimiento público.

A los retrasos en la implementación de la EDD y en la entrega y publicación de los resultados, se suma la demora con que se ha implementado la oferta de formación continua para el personal docente del Sistema Nacional de Formación Continua, Actualización de Conocimientos, Capacitación y Superación

Profesional (SNFC). Asimismo, dicha oferta es muy general y no se cimentó sobre las necesidades específicas de aprendizaje de los docentes identificadas en la EDD 2015 y 2016 (ver Capítulo 5.2). Esto a pesar de que “para el diseño de los programas de regularización que señala la Ley General del Servicio Profesional Docente, las Autoridades Educativas [en este caso la SEP a través del SNFC]... tomarán como base las áreas de oportunidad identificadas en la evaluación del desempeño” (DOF, 2017). Si los diagnósticos derivados de la EDD no son procesados de forma expedita y si no se convierten en la base para diseñar los programas de formación continua dirigidos a los docentes, la EDD no podrá cumplir con su propósito de mejorar las prácticas docentes de forma pertinente y oportuna y, con ello, se continuará postergando el derecho

a aprender de todas las maestras y maestros y, con ello, el derecho a una educación de calidad para todas las niñas y niños en México.

7.3.4 CÓMO SÍ: LOS SIGUIENTES PASOS DE LA EDD

Para que la EDD contribuya a mejorar el aprendizaje de las niñas y niños en México, es necesario que sus resultados dejen de ser sólo de papel y se conviertan en verdaderas políticas públicas y programas de formación continua encaminados a desarrollar las fortalezas y a superar las áreas de oportunidad de los docentes con base en un diagnóstico claro, pertinente y oportuno de su quehacer diario al interior de las escuelas. Con el fin de lograr este objetivo, proponemos las estrategias presentadas en el Cuadro 7.4.5.

Cuadro 7.3.5 Agenda para una evaluación del desempeño docente justa y efectiva en cada escuela, 2018-2020

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|--|----------------|--------------|---|
| Defender el derecho de los docentes y directivos de contar con programas de formación continua adecuada y pertinente. | Inmediatamente | OSC | Organizaciones de defensa de derechos humanos y laborales; directores y docentes. |
| Procesar los resultados de las evaluaciones y generar los diagnósticos que se deriven de éstos en un lapso no mayor a tres meses para que los docentes cuenten con su diagnóstico de forma oportuna. | Inmediatamente | SEP e INEE | CNSPD y DGEDD. |
| Emplear los diagnósticos derivados de la EDD para el diseño de los programas de formación continua que oferte la SNFC para hacer valer el derecho de las y los maestros a contar con el apoyo necesario para mejorar su práctica docente y a aprender. | Inmediatamente | SEP y AEL | CNSPD, DGFC, Encargados estatales de formación continua. |
| Ajustar los contenidos de la EDD a los nuevos procesos de enseñanza y aprendizaje que se implementarán con el nuevo modelo educativo. | Inmediatamente | SEP e INEE | CNSPD y DGEDD |
| Integrar la observación en aula a la EDD. | Inmediatamente | SEP e INEE | CNSPD y DGEDD |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|--------------------------|--------------|-------------------------------|
| Integrar la voz de los alumnos y de las familias en la EDD, ya sea aprovechando las reuniones de los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) o mediante un cuestionario, tal y como se hace con el superior inmediato del docente evaluado. | Último trimestre de 2018 | SEP e INEE | CNSPD y DGEDD, CEPS y alumnos |
| Hacer públicos los resultados de todos los docentes que se han presentado a la EDD para hacer valer el derecho de la sociedad a conocer el estado que guarda la educación. | Inmediatamente | SEP | CNSPD |
| Crear un buzón de quejas, sugerencias y comentarios donde los docentes puedan reportar las fallas y dificultades que enfrentan antes, durante y después de participar en la EDD. | Último trimestre de 2018 | SEP y AEL | CNSPD SPD estatal |

REFERENCIAS:

ASF (2017). *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Evaluaciones de la Calidad de la Educación Básica: Auditoría de Desempeño: 16-0-42100-07-0124 124-GB*, disponible en: http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2016_0124_a.pdf [consulta: enero 2018].

ASF (2016). *Evaluaciones de la Calidad de la Educación Básica y Media Superior. Cuenta Pública 2015*, disponible en: http://www.asf.gob.mx/Publication/247_Cuenta_Publica_2015 [consulta: enero 2018].

Barrera, Iván y Myers, Robert (2011). "Estándares y evaluación docente en México: el estado del debate", *Serie Documentos No. 59, PREAL*, Chile, PREAL Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, 42 p, disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAC274.pdf [consulta: enero 2018].

Bruns, Barbara y Luque, Javier (2014). *Profesores Excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe (Resumen)*, Washington D.C., Banco Mundial, 53 p.

CNSPD (2018). *Evaluación del Desempeño Docente. 2016-2017: Estadísticas del concurso*, disponible en: <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/ba/permanenciadocentes2016/estadisticas/> [consulta: enero 2018].

Cordero, Graciela, Luna, Edna y Patiño, Norma (2013). "La Evaluación Docente en Educación Básica en México: Panorama y agenda pendiente", *Sinéctica 41. Revista Electrónica de Educación*, (41), México, ITESO, disponible en: <https://sinectica.iteso.mx/index.php/SINECTICA/article/view/34/27> [consulta: enero 2018].

DOF (2017). *Lineamientos para llevar a cabo la evaluación de desempeño del personal docente y técnico docente en Educación Básica y Media Superior en el ciclo escolar 2017-2018. LINEE-04-2017*, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5477660&fecha=27/03/2017 [consulta: enero 2018].

Granados, Otto y Aceves, Ana María (2017). "La evaluación docente", *México con educación de calidad*, disponible en: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2017/reforma-educativa/presentaciones/sept1320171.pdf> [consulta: enero 2018].

Hernández, Lilian (2014). "Premios fulminan a la prueba ENLACE: Expertos sostienen que los estímulos a profesores desvirtuaron el objetivo de la prueba en el país", *Excélsior*, publicada el 26 de enero de 2014, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/01/26/940381> [consulta: enero 2018].

INEE (2017a). *Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa 2016-2020*, México, INEE, 159 p.

INEE (2017b). *La Educación Obligatoria en México. Informe 2017*, México, INEE, 255 p.

INEE (2017c). *Evaluación del Desempeño Docente: Modelo 2017*, disponible en: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2017/spd/diptico-dic17.pdf> [consulta: diciembre 2017].

INEE (2016a). *La Educación Obligatoria en México. Informe 2016*, México, INEE, 278 p.

INEE (2016b). *Evaluación del desempeño desde la experiencia de los docentes. Consulta con docentes que participaron en la primera Evaluación del desempeño 2015*, México, INEE, 83 p.

INEE (2016c). *Comunicado 47.- Replantea el INEE el modelo de evaluación del desempeño profesional docente para 2017*, México, INEE, disponible en: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/comunicados/Comunicado_Conpee.pdf [consulta: enero 2018].

INEE (2016d). *Comunicado 8.- Integrantes del Consejo Pedagógico de Evaluación Educativa del INEE proponen acciones para mejorar el proceso de evaluación de desempeño docente*, México, INEE, disponible en: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/comunicados/Comunicado_Conpee.pdf [consulta: enero 2018].

Ley General de Educación (2017), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_220317.pdf [consulta: noviembre 2017].

Ley General del Servicio Profesional Docente (2013), disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013 [consulta: enero 2018].

Leyva, Yolanda (2017). *Modelo de Evaluación del Desempeño 2017 de Docente y Directivos*, disponible en: <http://www.inee.edu.mx/ineemovilv2/app/archivos/Modelo-ev-desempeno-260717.pdf> [consulta: enero 2018].

Ornelas, Carlos (2017). "Evaluación del desempeño docente: miradas de maestros", *Excélsior*, publicada el 4 de enero de 2017, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-ornelas/2017/01/04/1137699> [consulta: enero 2018].

Poy, Laura (2018). "Se evaluaron dos de cada 10 docentes en entidades afectadas por los sismos: INEE", *La Jornada*, publicada el 17 de enero de 2018, disponible en: <https://www.jornada.unam.mx/2017/10/21/politica/014n1pol> [consulta: enero 2018].

Poy, Laura (2016). "Los maestros que no se presentaron a la evaluación sabían las consecuencias: INEE", *La Jornada*, publicada el 3 de marzo de 2016, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2016/03/03/politica/017n1pol> [consulta: enero 2018].

Santiago, Paulo, et al. (2014). *Revisiones de la OCDE sobre la Evaluación en Educación: México 2012*, Paris, OCDE/SEP/INEE, 245 p.

Santibáñez, Lucrecia, et al. (2007). *Haciendo camino: Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*, Santa Mónica, RAND Corporation, 181 p.

SEP (2017). *Proceso de Evaluación del Desempeño Docente en Educación Básica: Etapas, Aspectos, Métodos e Instrumentos – Ciclo escolar 2017-2018*, México, SEP, 23 p.

SEP (2013). *Programa de Estímulos a la Calidad Docente: Lineamientos que regulan el Programa de Estímulos a la Calidad Docente*, México, SEP, disponible en: <http://www.programaestimulos.sep.gob.mx/docs/Lineamientos2013.pdf> [consulta: enero 2018].

SEP (2012a). *La Reforma a Carrera Magisterial*, presentación ante la Comisión del Senado de la República.

SEP (2012b). *Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012*, México, SEP, disponible en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2959/2/images/IRC_3_Etapa.pdf [consulta: enero 2018].

SEP (2010). *Exámenes Nacionales para la Actualización de los Maestros en Servicio. Folleto Informativo para el Sustentante: La educación ambiental en la educación básica (BM07)*, México, SEP, disponible en: https://sector2federal.files.wordpress.com/2011/03/bm07-educacion-ambiental_2010-2011.pdf [consulta: enero 2018].

SEP/CNSPD (2017a). *Evaluación del Desempeño Docente de Educación Básica Ciclo Escolar 2017-2018*, México, SEP/CNSPD, disponible en: http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/general/docs/2017/info_docente_eb.pdf [consulta: enero 2018].

SEP/CNSPD (2017b). *Evaluación del Desempeño en el Marco del Nuevo Modelo Educativo*, México, SEP/CNSPD, disponible en: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2017/spd/reunion18-mayo/nuevo-modelo18y19.pdf> [consulta: enero 2018].

SEP/CNSPD (2015). *Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación Básica*, México, SEP/CNSPD, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3275/PROGRAMA_DE_PROMOCI_N_EN_LA_FUNCI_N_POR_INCENTIVOS_EN_EDUCACI_N_B_SICA_.pdf [consulta: enero 2018].

SEP/INEE (2017a). *Comunicado Conjunto*, disponible en: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2017/comunicados/Comunicado-conjunto-INEE-SEP.pdf> [consulta: enero 2018].

SEP/INEE (2017b). *Comunicado Conjunto: Reprogramación de la publicación de los Resultados de la Evaluación de Desempeño 2016*, México, SEP/INEE, disponible en: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2017/comunicados/Comunicado_-SEP-INEE2.pdf [consulta: enero 2018].

SEP/SNTE (2011). *Programa Nacional de Carrera Magisterial: Lineamientos generales*, disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2241/1/images/LINEAMIENTOS_GENERALES_2011.pdf [consulta: diciembre 2017].

SEP/SNTE (2011b). *Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica*, disponible en: http://wbgfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/LCR/Teachers/Mexico/AS_S9_MEXICO_Agreement-UniversalTeacherEvaluationSystem_11.pdf [consulta: enero 2018].

UNESCO (2014). *Enseñanza y Aprendizaje: Lograr la calidad para todos*, París, UNESCO, 484 p.

7.4 LA EVALUACIÓN DE APRENDIZAJE: ¿LA BRÚJULA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA?

Angie Rivera Olvera

La reforma al Artículo 3º constitucional puso el foco de atención del Sistema Educativo Nacional (SEN) en la calidad de la educación y el máximo logro de aprendizaje de los alumnos. Es decir, ya no basta con que el Estado mexicano asegure que todas las niñas, niños y jóvenes (NNJ) en México tengan un lugar en la escuela para que transiten desde la educación preescolar hasta finalizar la educación media superior (i.e. trayectorias completas), sino que también debe garantizar que tengan una experiencia educativa incluyente: que aprendan lo que quieren y necesitan, y que sean partícipes de su proceso educativo (ver Mexicanos Primero, 2017).

La evaluación de aprendizaje es una herramienta indispensable para monitorear la garantía del derecho a aprender, ya que sirve para “recolectar y evaluar información sobre lo que los estudiantes saben, comprenden y pueden hacer para tomar decisiones informadas sobre qué hacer en el siguiente proceso educativo” (Clarke, 2012: 1). Sin embargo, para que una evaluación realmente sirva para promover una educación incluyente, “debe considerar el contexto, ritmo y necesidades de aprendizaje y de desarrollo de todas las y los alumnos” (Mexicanos Primero, 2017: 139) para que les sirva como una retroalimentación que les ayude a ajustar su proceso de aprendizaje de acuerdo a sus necesidades y a su propio ritmo (Murillo y Duk, 2013).

7.4.1 LA RUTA DE LA EVALUACIÓN DE APRENDIZAJE: DE DÓNDE VIENE Y A DÓNDE VA

Desde inicios del siglo XXI en México se confirió “un papel estratégico a la evaluación de la educación, como elemento imprescindible para la planeación y la rendición de cuentas por parte de la autoridad educativa” (Banegas y Blanco, 2005: 22). En ese sentido, las acciones más importantes que se llevaron a cabo implicaron la implementación de evaluaciones estandarizadas del aprendizaje, tanto nacionales como internacionales, para complementar las evaluaciones que cada maestro realizaba a sus alumnos en el aula. Esto con el fin de obtener un diagnóstico que permitiera trazar una ruta de cambio para mejorar el aprendizaje de las NNJ a nivel nacional (SEP, 2011).

La cultura de la evaluación educativa estandarizada inició en México con su participación en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) en el año 2000, primer año de aplicación de esta prueba. PISA es un estudio comparativo que realiza la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para evaluar los resultados de los sistemas educativos, tanto de los países miembro como de otros países participantes, en tres dominios claves: lectura, matemáticas y ciencias. Aplicada cada tres años a estudiantes de 15 años que están por concluir o han concluido su educación básica, en cada aplicación PISA se enfoca en uno de los tres dominios de evaluación, mientras que los dos restantes son evaluados con menor profundidad. El objetivo específico de la prueba es “determinar en qué medida los estudiantes... han adquirido los conocimientos y las habilidades fundamentales para participar activa y plenamente en la sociedad actual” (INEE, 2016: 11).

Para consolidar la cultura de la evaluación educativa, México desarrolló dos pruebas estandarizadas de aprendizaje a inicios del siglo XXI: 1) los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE), aplicada desde 2005 hasta 2014; y 2) la Evaluación del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), implementada desde 2006 hasta 2013 para educación básica y hasta 2014 para educación media superior (ver Cuadro 7.4.1). La implementación de

Cuadro 7.4.1 Principales características de las pruebas EXCALE y ENLACE

| Características | Pruebas | |
|---|--|--|
| | EXCALE | ENLACE |
| Objetivo | Medir el logro académico a nivel nacional, estatal y por estrato educativo. | Generar un diagnóstico a nivel alumno, escuela, entidad federativa y nacional. |
| Responsable del diseño y aplicación de la prueba | INEE | SEP |
| Diseño | Matricial que evalúa una cantidad amplia de contenidos curriculares y permite obtener resultados agrupados. | Versión única que evalúa una cantidad reducida de contenidos curriculares y permite obtener resultados individuales y agrupados. |
| Cobertura | Muestral | Censal |
| Población evaluada | Estudiantes de los grados terminales de cada nivel: 3° preescolar, 6° primaria, 3° secundaria, y último grado de media superior. | Estudiantes de 3° a 6° de primaria, de 1° a 3° de secundaria y último grado de media superior. |
| Periodicidad | Cuatrerial, rotando cada año el grado escolar a evaluar; de tal manera que un mismo grado escolar se evalúa cada cuatro años. | Anual |
| Uso de resultados | Informar y rendir cuentas sobre el estado que guarda la educación. | Informar sobre el logro educativo y dirigir la práctica pedagógica. Hacer rankings de escuelas. Determinar estímulos salariales. |
| Periodo de aplicación | 2005 a 2014 | 2006 a 2013 |

Fuente: Elaboración propia con información de INEE, 2015a y SEP, 2014.

estas dos pruebas significó un progreso muy importante para México, ya que le permitió conocer el estado que guardaba la educación a nivel nacional y estatal año con año de forma constante. ENLACE en especial, “constituyó un avance en la educación mexicana [ya que] contribuyó a centrarse en los resultados de los estudiantes; a prestar mayor atención a aquéllos con dificultades;...y ofreció mayor transparencia sobre los resultados de los estudiantes” (Santiago, 2014). Debido a su carácter censal y aplicación anual, posibilitó el monitoreo del ejercicio del derecho a aprender de cada niña, niño y joven en México.

7.4.2 MARCO LEGAL PARA LA EVALUACIÓN DE APRENDIZAJE

Las reformas educativas de 2013 traspasaron la responsabilidad de evaluar al SEN de la SEP al INEE, otorgándole el rol de coordinador del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE). Las atribuciones que se le confieren al INEE en el Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el Artículo 29 de la Ley General de Educación (LGE) y en el Artículo 27 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) lo hacen responsable de (INEE, 2015a: 7):

1. “Diseñar y realizar mediciones de los componentes del Sistema Educativo Nacional (SEN), entre otros, el aprendizaje de los alumnos.
2. Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas para realizar las funciones de evaluación que les correspondan.
3. Convenir con las autoridades educativas la aplicación de instrumentos destinados a evaluar de manera confiable, válida y periódica el nivel de aprendizaje alcanzado por los alumnos”.

En específico, con respecto a la evaluación de aprendizaje, el Artículo 27 de la LINEE le da al INEE la atribución de “diseñar e implementar evaluaciones que contribuyan a mejorar la calidad de los aprendizajes de los educandos” (LINEE, 2017). El que el INEE haya recibido esta responsabilidad tutelar ya siendo

un organismo autónomo debe constituir un reforzamiento de la integridad metodológica de la evaluación de aprendizaje y de la política de la evaluación a nivel nacional, siempre asegurando su objetividad.

7.4.3 EL NUEVO PLAN DE EVALUACIÓN EDUCATIVA: UN CATALEJO BORROSO PARA CONOCER CÓMO ESTÁ EL APRENDIZAJE DE LAS NIÑAS Y NIÑOS EN MÉXICO

Una de las primeras medidas que tomó el INEE en 2013 con respecto a su recién adquirida responsabilidad de evaluar el aprendizaje de los estudiantes fue solicitar a un comité de expertos un estudio sobre la validez de las pruebas ENLACE y EXCALE (INEE, 2015a). Los aciertos y debilidades que este estudio identificó para cada una de estas pruebas se presentan en el Cuadro 7.4.2.

Un nuevo plan e instrumentos de evaluación.

Las debilidades de ENLACE y EXCALE detectadas en el estudio de validez provocaron un cambio importante en la evaluación estandarizada de aprendizaje a nivel nacional. La asociación de los resultados de ENLACE con incentivos o premios para los alumnos, los docentes y las escuelas, así como las sospechas de que en las escuelas se “entrenaba” a los alumnos para dar una buena nota en la prueba, y la poca visibilidad e influencia de EXCALE provocaron que el INEE decidiera poner en operación un programa de evaluación totalmente nuevo conocido como Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) a partir del ciclo escolar 2014 – 2015 (INEE, 2015a).

De acuerdo con el INEE, “PLANEA tiene como propósito general conocer la medida en que los estudiantes logran el dominio de un conjunto de aprendizajes esenciales en diferentes momentos de la educación obligatoria” (INEE, 2015a: 11), en específico en 3° de preescolar, 6° de primaria, 3° de secundaria y el último grado de media superior. Adicionalmente, PLANEA plantea evaluar a todos los alumnos de 4° de primaria al principio del ciclo escolar, para conocer el logro educativo alcanzado a la mitad de la educación primaria con el objetivo de favorecer cambios oportunos en las prácticas

Cuadro 7.4.2 Fortalezas y debilidades de las pruebas EXCALE y ENLACE



| Prueba | Fortalezas | Debilidades |
|---------------|--|--|
| EXCALE | Alta confiabilidad Alta validez Alta estabilidad | Poca visibilidad social Poca influencia en las decisiones de política educativa |
| ENLACE | Alta visibilidad Uso constante por parte de las autoridades educativas Reporte de resultados a nivel de alumno y escuela | Aplicación excesiva (carácter censal durante muchos años y para muchos grados) Asociación de sus resultados a incentivos económicos para maestros |

Fuente: Elaboración propia con información de INEE, 2015a.

de enseñanza. Esto con el fin de aportar información pertinente, oportuna y contextualizada para el diseño adecuado y oportuno de política educativa que impacte positivamente en el aprendizaje de todos los alumnos, además de informar a la sociedad sobre el estado que guarda la educación en México (INEE, 2015a).

PLANEA cuenta con tres modalidades que difieren en sus objetivos, diseño, población de estudio y periodicidad para proporcionar a las autoridades educativas, directores, maestros, familias y a la sociedad en general la información que se requiere para mejorar la calidad de la educación que reciben las niñas y niños (ver Cuadro 7.4.3). PLANEA no permite que cada niño conozca su progreso educativo anualmente debido a su esquema de aplicación y al carácter muestral de dos de sus tres modalidades.

Debido a que PLANEA no se diseñó para ser comparable con las pruebas de aprendizaje que le antecedieron (ENLACE y EXCALE), se perdió por

completo la serie histórica de casi una década que se tenía del logro educativo de los estudiantes. La primera aplicación de PLANEA en el ciclo escolar 2014–2015 constituye la nueva línea base y referente para evaluar el progreso de aprendizaje de los niños y niñas de México.

Más allá de identificar los niveles generales de aprendizaje de alumnos, los resultados de PLANEA permiten a las autoridades educativas, directores, maestros, familias y a la sociedad identificar las áreas de aprendizaje por atender de los estudiantes que están por egresar de primaria y secundaria. Por ejemplo, los resultados de PLANEA 2015 mostraron que (INEE, 2015b):

- La comprensión lectora de uno de cada dos alumnos de 6° de primaria se limitaba a tan sólo identificar información explícita en textos descriptivos;
- Seis de cada diez niñas y niños en 6° de primaria enfrentaban dificultades para sumar, restar, multiplicar y dividir números naturales;

Cuadro 7.4.3 Modalidades de PLANEA

| Modalidad | Objetivos | Diseño de la prueba | Población de estudio | Responsable de la aplicación | Periodicidad |
|--|---|---|--|------------------------------|------------------|
| Evaluación del logro referida al sistema educativo nacional (ELSEN) | <ul style="list-style-type: none"> • Brindar a las autoridades educativas nacionales y estatales la información que necesitan para monitorear, planear, programar y operar el SEN. • Informar a la sociedad sobre el estado que guarda el aprendizaje de los estudiantes. | Matricial para evaluar sistema y subsistemas educativos por medio de una gran cantidad de contenidos. | Muestra representativa de estudiantes a nivel nacional, estatal y de los diferentes grados escolares terminales de la educación obligatoria. | INEE | Cada cuatro años |
| Evaluación del logro referida a centros escolares (ELCE) | <ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar información contextualizada que ayude a mejorar el proceso de enseñanza dentro de las escuelas. • Brindar información para monitorear, planear, programar y operar el sistema educativo y las escuelas. | Censal para evaluar individuos y una cantidad reducida de contenidos. | Muestra representativa de estudiantes de los diferentes grados escolares terminales en cada escuela del país. | SEP | Anual |
| Evaluación Diagnóstica Censal (EDC) | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluar los aprendizajes adquiridos hasta 3° de primaria para detectar vacíos de conocimiento y redefinir el curso del trabajo escolar en función de ellos. | Censal para evaluar individuos y una cantidad reducida de contenidos. | Censal a nivel de alumno; se aplica a alumnos de 4° de primaria. | Maestros | Anual |

Fuente: Elaboración propia con información de INEE, 2015a.

- Uno de cada tres alumnos de 3° de secundaria presentaba dificultades para comprender con claridad textos, ensayos, artículos de opinión y debates; y
- Seis de cada diez estudiantes de 3° de secundaria sólo podían sumar, restar, multiplicar y dividir números naturales.

Contar con la información que proporciona PLANEA es indispensable para que los maestros puedan mejorar sus prácticas oportunamente y para que las autoridades educativas puedan planear, diseñar e implementar políticas educativas pertinentes encaminadas a mejorar los procesos de

aprendizaje en función de las áreas de oportunidad detectadas (INEE, 2015a). Igualmente, los resultados de PLANEA son fundamentales para rendir cuentas a la sociedad sobre el estado que guarda la educación en términos de aprendizaje y de la equidad o inequidad que hay en los resultados educativos (INEE, 2015a).

El vaivén del nuevo plan de evaluación. A pesar de que PLANEA prometía ser una prueba que evaluaría constantemente el aprendizaje de estudiantes con mecanismos de aplicación más estrictos que los de ENLACE y EXCALE para dirigir cambios oportunos en la política educativa nacional, no

ha sido así, tal y como lo muestran las siguientes evidencias:

1. En 2016, se anuló la aplicación de PLANEA en su modalidad ELCE suministrada por evaluadores externos bajo el argumento de “eficiencia presupuestal” (SEP, 2016a). Aunque PLANEA-ELCE sí se realizó dentro de las escuelas, se hizo como autoevaluación y, por ende, sus resultados no son comparables con los resultados de la línea base de PLANEA 2015.
2. Se anunció un cambio del esquema de aplicación original de PLANEA por uno que ya no plantea la aplicación año con año en los grados terminales de la educación obligatoria, sino

que pretende hacer una evaluación del grado terminal de cada nivel de educación de forma escalonada cada tres años (Moreno, 2016; ver Cuadro 7.4.4).

3. La aplicación de la EDC para 4° de primaria fue omitida en 2017 sin justificación alguna.

Los cambios en el esquema de aplicación de PLANEA han sido acompañados por importantes recortes presupuestales. El presupuesto que recibió PLANEA para su primera aplicación (2015) fue de poco más de \$353,000,000 de pesos, mientras que en 2017 sólo recibió poco más de \$198,000,000 de pesos (SHCP, 2015 y 2017); un recorte presupuestal de alrededor de 43.9% en el

Cuadro 7.4.4 Calendario de aplicación PLANEA modificado

| Grado | Año | | | | | | Revisión del esquema |
|--------------------------------|----------------|-----------------|--------------------|--------------------|----------------------------|------|----------------------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | |
| 3° de Preescolar | | | ELSEN | → | | | + ELSEN |
| 4° de Primaria | EDC | EDC | EDC | EDC | EDC | | EDC |
| 6° de Primaria | ELSEN/ ELCE | ELCE | ELCE | ELCE + ELSEN | ELSEN/ ELCE | | ELCE |
| 3° de Secundaria | ELSEN/ ELCE | ELCE | ELCE + ELSEN | ELCE | ELSEN/ ELCE | | ELCE |
| Último grado de media superior | ELCE | ELCE | ELSEN/ ELCE | ELCE | ELCE | | ELCE + ELSEN |

Fuente: Elaboración propia con información de INEE, 2015a e INEE, 2017a.

Notas: ELSEN = Evaluación de logro referida al sistema educativo nacional, ELCE = Evaluación del logro referida a los centros escolares, EDC = Evaluación Diagnóstica Censal. El calendario original se presenta con texto negro. Las pruebas tachadas con rojo no se aplicaron o no se aplicarán de acuerdo al calendario original. Las pruebas en verde son nuevas aplicaciones.

transcurso de dos años sin que la SEP o el INEE hayan dado una explicación clara sobre ello.

Los desafíos pendientes para construir una evaluación de aprendizaje incluyente y congruente. Además de la falta de estabilidad y compromiso real con PLANEA, esta prueba de aprendizaje tiene algunos retos adicionales por delante.

Uno de los vacíos que PLANEA no ha logrado llenar es el de la inclusión. Las pruebas de PLANEA que llegan a manos de las y los alumnos son solamente en español y no están adaptadas para estudiantes en condición de discapacidad, aunque todas y todos los seleccionados para participar en la evaluación deben responderla sin importar su condición, origen o lengua materna. Los alumnos que experimentan alguna barrera para el aprendizaje y la participación (BAP) tienen que ser asistidos por un familiar, un maestro de aula o, en el mejor de los casos, por un maestro de las Unidades de Servicio de Apoyo a la Educa-

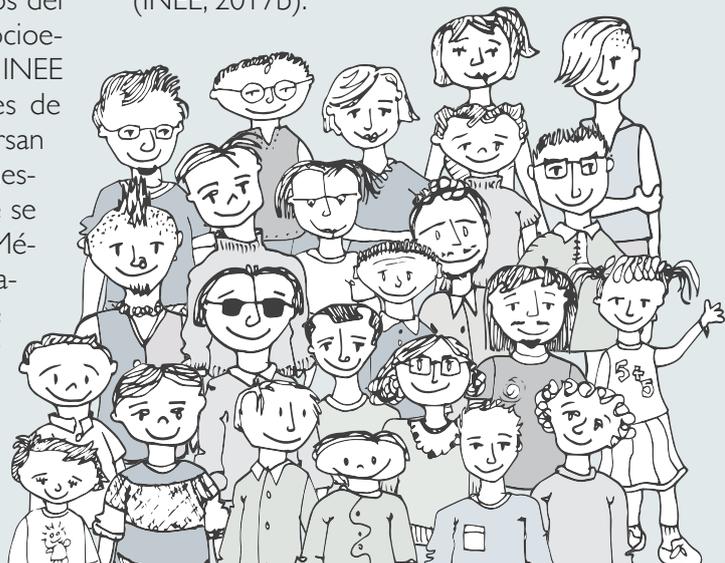
ción Regular (USAER) para responder la prueba, mientras que en las escuelas indígenas el director es responsable de “garantiza(r) que los alumnos reciban apoyo en caso de que no comprendan alguna palabra o enunciado de la Prueba” (SEP, 2016b). El que PLANEA no sirva para la inclusión priva a las y los estudiantes de los grupos más marginados de conocer realmente su aprendizaje, sus fortalezas, áreas de oportunidad y su avance en el tiempo, lo que vulnera su derecho a aprender.

PLANEA tampoco ha implementado alguna estrategia para que tanto las y los estudiantes como sus maestros se apropien de la prueba con el propósito de evitar resistencias o miedos y promover un uso adecuado de los resultados para la mejora del aprendizaje. Por ejemplo, antes de la prueba, las niñas y niños no son informados sobre la importancia de su participación en la misma ni de los beneficios que obtendrán de ella; ni se les explica cómo pueden entender y usar sus resultados después de

¿Sabías que... el derecho a aprender va más allá de acumular conocimientos?

Cuando los niños y niñas pueden ejercer su derecho a aprender con libertad, se desarrollan como individuos y ciudadanos integrales. Por ello es importante evaluar otros aspectos del aprendizaje, tales como las habilidades socioemocionales y la educación ciudadana. El INEE analiza las habilidades socioemocionales de los niños, niñas y jóvenes (NNJ) que cursan educación obligatoria a través de los cuestionarios de contexto para alumnos que se aplican junto con la prueba PLANEA. En México, también se evalúa el desarrollo ciudadano a través del Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana (ICCS, por sus siglas en inglés) que realiza la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA) con el propósito de “identificar qué tan bien preparados

están los adolescentes y jóvenes que cursan el segundo año de secundaria... para el ejercicio pleno de su ciudadanía en el contexto actual” (INEE, 2017b).



haberla presentado. A su vez, a las escuelas sólo llega un reporte con los resultados contextualizados, pero no se toman en cuenta ni el tiempo ni los conocimientos técnicos que los directores y maestros necesitan para analizar los resultados y desarrollar estrategias de mejora, por lo que el uso efectivo de los resultados de la evaluación puede ser insuficiente.

También es posible que PLANEA tenga que cambiar su contenido en un futuro próximo como consecuencia de la implementación a partir del ciclo escolar 2018-2019 de los nuevos Planes y Programas de Estudio (PyPE) derivados del nuevo modelo educativo (SEP, 2017; ver Capítulo 5.5).

Recorte a la capacidad informativa de evaluación internacional de aprendizaje. Adicionalmente a los importantes retos que enfrenta PLANEA, está la nueva restricción en la utilidad de los resultados de la prueba internacional de aprendizaje más importante en que participa México: PISA.

Los resultados de PISA contaron con representatividad a nivel nacional y estatal de 2003 a 2012, pero en 2015 su representatividad se limitó a nivel nacional. Esto se debió a dos razones. La primera, PISA pasó de ser una prueba resuelta con lápiz y papel a una prueba computarizada en 2015, lo que representó un gran reto para México “pues no todas las escuelas secundarias ni todos los planteles de nivel medio superior cuentan con los requerimientos mínimos necesarios que exige esta modalidad de aplicación de la prueba” (INEE, 2016: 8). La se-

gunda, hubo una falta de compromiso del INEE por mantener y financiar las sobre-muestras necesarias para obtener resultados representativos por estado ya que –según el mismo instituto– la renta y traslado del equipamiento tecnológico necesario para garantizar la correcta aplicación de la prueba en cualquier plantel seleccionado hubiera representado un “costo excesivo”. Sólo Tabasco pagó con sus propios recursos la sobre-muestra que necesitaba para conocer su diagnóstico a nivel estatal (Solicitud vía Infomex, Número de folio 1132300021116).

El que los resultados de PISA 2015 no permitan a cada una de las Autoridades Educativas Locales (AEL) distinguir los conocimientos y habilidades específicos que se requieren atender en su estado, quita un importante insumo en el diseño de políticas públicas y programas educativos estatales dirigidos a mejorar la calidad de la educación con base en evidencia.

7.4.4 CÓMO SÍ: Y AHORA, ¿A DÓNDE TIENE QUE LLEGAR LA EVALUACIÓN DE APRENDIZAJE?

A casi cinco años de las reformas en materia educativa aún no se ha logrado consolidar un sistema de evaluación de aprendizaje lo suficientemente sólido que realmente sirva para dirigir la política educativa nacional y los cambios de las prácticas pedagógicas en el aula con información pertinente y oportuna. Para que la evaluación del aprendizaje pueda cumplir con estas funciones y constituirse como un instrumento de cambio verdadero, se propone:

Cuadro 7.4.5 Agenda para una evaluación de aprendizaje de aprendizaje eficaz y equitativa, 2018-2020

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|----------------|--------------|-----------------------------|
| Consolidar el plan nacional de evaluación de aprendizaje para que éste realmente cumpla su función de medir el desarrollo y el progreso de la educación a nivel nacional y estatal tal como el Artículo 3º de la CPEUM mandata. | Inmediatamente | INEE y SEP | Junta de gobierno del INEE. |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|--|-----------------|----------------|---|
| Ejercer la autonomía del INEE como tutelar de la evaluación educativa a nivel nacional y, en el caso específico de la evaluación de aprendizaje, hacer respetar y garantizar la continuidad en el diseño y la implementación de la prueba que se utilice para evaluar el logro educativo de los niños y niñas que cursan la educación obligatoria. | Inmediatamente | INEE | Junta de gobierno del INEE. |
| Llevar a cabo la evaluación de aprendizaje de forma anual y censal para que cada niño y niña pueda conocer el progreso de su aprendizaje, incluyendo sus fortalezas y áreas de oportunidad, de forma constante y para que todos los docentes puedan ajustar su práctica pedagógica en función de las áreas de oportunidad de sus estudiantes. | Junio 2018 | INEE, SEP | Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional del INEE y Dirección General de Evaluación de Políticas de la SEP. |
| Mejorar la puntualidad de entrega de los resultados de la evaluación de aprendizaje para que estos sirvan de insumo para el diseño de las estrategias pedagógicas a implementar a inicios de ciclo escolar inmediato. | Septiembre 2018 | INEE, SEP | Dirección General de Evaluación de Resultados Educativos y Dirección General del Sistema Integral de Resultados de Evaluación del INEE, y Dirección General de Evaluación de Políticas de la SEP. |
| Promover el uso formativo de la evaluación de aprendizaje dando a las comunidades escolares, y en especial a los maestros, orientación y acompañamiento sobre cómo pueden traducir las áreas de oportunidad detectadas en la evaluación de aprendizaje en mejoras en el aula. | Septiembre 2018 | INEE, SEP, AEL | Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación del INEE, Responsable de evaluación de aprendizaje estatal, equipo estatal del SATE, supervisores, ATP, directores y maestros. |
| Transformar la prueba de evaluación de aprendizaje en una prueba inclusiva que responda a las necesidades particulares de grupos marginados. | Junio 2018 | INEE | Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional del INEE. |
| Hacer un estudio sobre la necesidad de cambiar los contenidos de la prueba de aprendizaje como consecuencia de la implementación de los nuevos PyPE y, en caso de ser necesario, diseñar las nuevas versiones de cada modalidad de la prueba asegurando que cada una de ellas esté lista para que cuando los niños que están ingresando a la educación obligatoria bajo el nuevo modelo educativo lleguen a los grados educativos evaluados cuenten con un prueba oportuna y pertinente. | 2018 | INEE | Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional del INEE. |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|----------------------|---------------------------|--|
| Implementar una estrategia de concientización para que los niños conozcan la importancia de participar en una prueba de aprendizaje estandarizada, le pierdan el miedo y sepan como pueden aprovechar sus resultados para mejorar su aprendizaje. | Abril 2018 | INEE | Dirección General de Difusión y Fomento de la Cultura de la Evaluación del INEE, Responsable de evaluación de aprendizaje estatal, equipo estatal del SATE, supervisores, ATP, directores, maestros y estudiantes. |
| Garantizar un presupuesto anual suficiente para la implementación de la evaluación nacional de aprendizaje, la publicación de sus resultados y el acompañamiento a los maestros para el desarrollo de estrategias de enseñanza en función de las áreas de oportunidad detectadas. | Noviembre 2018 | SEP, Cámara de Diputados | Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros (DGPYRF) de la SEP y Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. |
| Garantizar que se cuente con el presupuesto necesario para las sobre-muestras que permiten obtener resultados de PISA con representatividad estatal. | Noviembre 2020 | SEP y Cámara de Diputados | Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros (DGPYRF) de la SEP y Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. |
| Asegurar que sean levantadas las sobre-muestras necesarias para obtener resultados de la prueba PISA con representatividad estatal. | 2º trimestre de 2020 | INEE | Dirección de Evaluaciones Internacionales de Resultados Educativos INEE. |
| Emitir directrices en función del análisis de los resultados de la evaluación de aprendizaje para que las autoridades educativas implementen cambios informados de políticas y estrategias educativas que sirvan para mejorar la calidad de la educación que reciben los niños y niñas de México. | Inmediatamente | INEE | Dirección General de Directrices para la Mejor de la Educación del INEE, SEP y AEL. |
| Evaluar el impacto que el uso de los resultados de la prueba de aprendizaje tiene sobre el aprendizaje de los estudiantes de educación básica. | 1er semestre de 2018 | CONEVAL | Dirección de Evaluación de Impacto del CONEVAL. |

REFERENCIAS:

Banegas, Israel y Emilio Blanco (2005). *Políticas y Sistemas de Evaluación Educativa en México. Avances, Logros y Desafíos*, México, INEE, 112p.

Clarke, Marguerite (2012). *What Matters Most for Student Assessment Systems: A Framework Paper*, Washington DC, The World Bank (Working paper 1), 40 p.

CPEUM (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf [consulta: noviembre 2017].

INEE (2017a). "Planea: Esquema de aplicación 2017 – 2025", *Planea. Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes*, disponible en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/planea> [consulta: noviembre 2017].

INEE (2017b). *Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana 2016*, disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/A/311/P2A311.pdf> [consulta: diciembre 2017].

INEE (2016). *México en PISA 2015*, México, INEE, 215 p.

INEE (2015a). *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA)*, México, INEE, 54 p.

INEE (2015b). *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA). Resultados Nacionales 2015: 6° de primaria y 3° de secundaria – Lenguaje y Comunicación – Matemáticas*, México, INEE, 40 p.

Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2017), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINEE_270117.pdf [consulta: noviembre 2017].

Ley General de Educación (2017), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/L137_220317.pdf [consulta: noviembre 2017].

Moreno, Teresa (2016). "La prueba Planea se aplicará cada tres años", *El Universal*, 6 de diciembre de 2016, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/12/6/la-prueba-planea-se-aplicara-cada-tres-anos> [consulta: diciembre 2017].

Murillo, Javier F. y Duk, Cynthia (2013). "Una evaluación inclusiva para una educación inclusiva", *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 6 (1), pp. 11-13, disponible en: <http://www.rinace.net/rlei/numeros/vol6-num1/Editorial.pdf> [consulta: diciembre 2017].

Santiago, Paulo (2014). *Más allá de Enlace, un análisis de la OCDE*, disponible en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/masalladeenlaceun analisisdelaocde.htm> [consulta: diciembre 2017].

SEP (2017). *Ruta para la Implementación del Modelo Educativo*, México, SEP, 157 p.

SEP (2016a). *Comunicado 37. Planea Básica sí se realizará en 2016: SEP*, disponible en: <https://www.gob.mx/sep/es/prensa/comunicado-37-planea-basica-si-se-realizara-en-2016-sep?idiom=es> [consulta: diciembre 2017].

SEP (2016b). *Manual para la Aplicación, Calificación, Análisis y Uso de los Resultados de la Prueba Planea*Educación Básica: Tercer grado de secundaria 2016*, México, SEP, 39 p.

SEP (2014). *Diferencia de ENLACE con otras pruebas*, disponible en: http://www.enlace.sep.gob.mx/content/ba/pages/preguntas_frecuentes/tabla_comparativa.html [consulta: diciembre 2017].

SEP (2011). *Informe de las prácticas de la evaluación de la educación básica en México, 2010*, México, SEP, 170 p, disponible en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3070/2/images/informe.pdf> [consulta: diciembre 2017].

SEP (2001). *Programa Nacional de Educación: 2001 – 2006*, México, SEP, disponible en: www.oei.es/historico/quipu/mexico/Plan_educ_2001_2006.pdf [consulta: diciembre 2017].

SHCP (2017). *Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017*, disponible en: http://pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF [consulta: diciembre 2017].

SHCP (2015). *Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015*, disponible en: http://pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF [consulta: diciembre 2017].

7.5 SISTEMA DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN EDUCATIVA (SIGED)

Fernando Ruiz Ruiz

Hacer efectivo el derecho a aprender requiere que todas las niñas, niños y jóvenes (NNJ) logren trayectorias educativas completas y exitosas (Mexicanos Primero, 2017). Esto implica asegurar su acceso, permanencia, participación y el máximo logro de aprendizaje en las escuelas. Los registros públicos, además de servir para garantizar que el derecho a la educación pueda ser monitoreado a través de la calidad de los servicios de apoyo a las escuelas, facilitando su diseño adecuado, implementación efectiva, así como evaluación social, deben ser de utilidad para la autotransformación de las propias escuelas.

Por tanto, es necesario contar con registros de cada escuela y niño, compatibles a nivel nacional, con información sobre: a) la presencia y preparación de los miembros de la comunidad escolar; b) sus relaciones y procesos de aprendizaje (con los resultados educativos de cada niño y escuela); c) condiciones materiales para el aprendizaje y la enseñanza (incluyendo disponibilidad y accesibilidad de las escuelas); y d) redes de apoyo (gasto, supervisión pedagógica, evaluación).

7.5.1 LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA PLANEACIÓN EDUCATIVA

Históricamente, la compleja gestión educativa federal y estatal, aunada a la enorme cantidad de escue-

las, así como su dispersión y diversificación, se vio reflejada en las dificultades mostradas para mantener registros administrativos escolares y de personal oportunos y actualizados; esto a pesar de saturar a supervisores y directivos escolares con constantes y permanentes solicitudes de información (Arnaut, 2010; INEE, 2008; SEP, 1992; Street, 1983).

En ese contexto, el incremento de las exigencias de rendición de cuentas a partir de los años noventa introdujo en la agenda gubernamental la necesidad de contar con más y mejor información pública (Aguilar, 2016; Mendoza, 2013). En medio del debate producido por los bajos niveles de logro educativo mostrados en las evaluaciones de aprendizaje de los noventa, no hechas públicas, y después, del Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) desde 2000 y las relativas a la Evaluación Nacional del Logro Educativo en Centros Escolares (ENLACE) entre 2006 y 2013, se generaron exigencias de rendición de cuentas sobre los malos resultados educativos (Guevara Niebla, 1992; Rivas, 2015). Hubo al interior del gobierno y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) el convencimiento por impulsar reformas y la necesidad de evaluar y mejorar los sistemas de información existentes (Santiago, 2012; Rodríguez, 2015; SEP, 2008; Quesada y Martínez, 2010). Paralelamente, el surgimiento del internet en estos años incentivó el interés por aumentar la información pública en las dependencias gubernamentales federales (Arias, 2017; Gutiérrez, 2006).

Las necesidades de información para la evaluación y generación de indicadores educativos encontraron importantes limitaciones al interior del Sistema Educativo Nacional (SEN) dada la complejidad de la descentralización educativa de 1992 (Bardán, 2002; INEE, 2007; Pardo, 1999). Tanto la Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de la construcción del Sistema Nacional de Información Educativa (SNIE), como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) con el Sistema Nacional de Indicadores Educativos (SININDE), identificaron la necesidad de contar con información precisa y confiable (INEE, 2007; Santiago, et al., 2012; Zavala, 2008). A finales de la primera década de este siglo, reconocieron los siguientes problemas organizacionales, tecnológicos, de uso y de calidad de la

información existente en la SEP y las Autoridades Educativas Locales (AEL): a) diferencias notables entre las estructuras de almacenamiento de información; b) información desarticulada y desactualizada; c) duplicidad de información; d) inexistencia de sistemas de registro y bases de datos; e) aplicaciones y tecnologías obsoletas; f) falta de comunicación e intercambio de información entre las áreas administrativas centrales y las de las entidades federativas; y g) descoordinación en la recolección y levantamiento de información en las escuelas, entre otras (SEP, 2010; Zavala, 2008).

En 2009, el Artículo 9 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) estableció la obligación de la SEP y la AEL de informar y conciliar la matrícula de alumnos y la plantilla de personal financiada con recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB; dicho artículo se mantuvo en los respectivos decretos del PEF de los años 2010 y 2011, así como el Artículo 10 del PEF 2012). En ese marco, en 2010, se creó el “Portal de Cumplimiento del PEF” con información sobre las escuelas y el personal docente asignado en ellas.

Posteriormente, en la reforma de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) del 12 de noviembre de 2012 (Art. 73, Frac. II), se incorporó la obligación, antes establecida en el PEF, de transparentar en internet la matrícula, plazas y personal educativo financiado con recursos del FAEB, tanto de las plazas autorizadas por la SEP como aquellas creadas por los estados. Como consecuencia, en 2013, el anterior portal fue sustituido por el “Portal del Artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental” (SEP, 2018b).

Paralelamente, en 2010, la SEP inició el diseño y construcción del Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas (RENAME) que integró, entre otras fuentes de información, la relativa al cumplimiento del PEF. A dicho registro se le otorgó soporte legal en enero de 2011, mediante la reforma de los artículos 12 y 13 de la Ley General de Educación (LGE), la cual ordenó la creación del Padrón Nacional de Alumnos, Docentes, Instituciones y Centros Escolares y el SNIE, ambos con su correspondiente contraparte estatal.

El RENAME logró integrar dentro de una plataforma bases de datos de personal federalizado, nómina, carrera magisterial, centros de trabajo, concursos de plazas, calificaciones bimestrales y resultados de ENLACE. En 2012, la SEP reportó que el Registro Nacional de Maestros (RNM) del RENAME contó con poco más de 1,200 millones de registros (SEP, 2015b).

Sin un diagnóstico detallado sobre los problemas enfrentados por el RENAME ni un informe que rindiera cuentas sobre la necesidad de reemplazar dicho registro, en 2014 la SEP señaló que al inicio de la presente administración había una “carencia de información estructurada de calidad y accesible a los diferentes niveles de responsabilidad de las autoridades educativas” (SEP, 2014a: 9). Asimismo, se determinó que persistía la desarticulación de los procesos del sistema educativo nacional entre las escuelas y las autoridades educativas estatales y federales. Un comparativo entre el RENAME y el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2013, por ejemplo, mostró que el RENAME sólo tenía registros de 69.6% de los niños identificados por el censo y 91.3% de los maestros (INEGI, 2014b).

7.5.2 UN NUEVO MARCO PARA UN SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN EDUCATIVA

El Decreto de reforma del Artículo 3º constitucional de 2013 incluyó la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED; Frac. I, Trans. 5º). Las reformas a la Ley General de Educación (LGE), la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y la promulgación de la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) incluyeron directrices para su constitución.

Los nuevos mandatos recuperaron parte de la experiencia del RENAME, pero le dieron al SIGED la nueva y ambiciosa encomienda de servir para la mejora de la gestión educativa. En efecto, el nuevo sistema de información de la SEP quedó sujeto a cuatro grandes mandatos:

1. Creación de un nuevo registro nacional con información de alumnos y maestros.

Dicho registro debería ser permanentemente actualizado con la información proveniente de: a) Registro Nacional de Emisión, Validación e Inscripción de Documentos Académicos; b) la estructura ocupacional autorizada y la plantilla de personal de cada escuela; y c) los datos de formación, trayectoria y desempeño profesional de los maestros federales y estatales de educación básica (Art. 12 y 13, LGE; Art. 65 y Trans. 13º, LGSPD). Además debería contemplar la información recolectada anteriormente en el RENAME (Trans. 4º, LGE 2013).

Las AEL conservan la responsabilidad, asignada en enero de 2011 (Art. 13, Frac. 7, LGE, 2011), de establecer un sistema estatal de información educativa e integrar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; a partir de 2013, también tienen la obligación de coordinarse con la SEP para contribuir a la integración y actualización permanente del SIGED de acuerdo con los lineamientos emitidos por ella. Como punto de partida, se establece la obligación de realizar un Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos (Frac. I, Trans. 5º, Decreto de reforma al Art. 3º constitucional).

2. Transparentar la nómina educativa. El nuevo sistema debería tener la información de todas las plazas vacantes (bajas de personal y jubilaciones) con objeto de integrarlas a las convocatorias para los concursos de ingreso al servicio profesional docente (Art. 21, inciso a, LGSPD). Asimismo, queda establecido que debe servir de base para la elaboración de las nóminas de pago que las entidades federativas envíen a la SEP y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP; Art. 26A, Frac. II, LCF), ser un instrumento de verificación de la validez de los pagos de la nómina educativa de las entidades federativas (Art. 26A, Frac. III, LCF) y transparentar su información (Frac. I, 2º Trans., LCF; Art. 73, LGCG).

3. Contribuir a la mejora de la gestión educativa. De forma novedosa, se establece que el SIGED debería proporcionar la información,

elementos y mecanismos para la operación general de los sistemas educativos estatales y el nacional (Art. 12 y 13, LGE; Art. 65 y Trans. 13º, LGSPD). Con esto, la SEP queda con la facultad de incorporar sólo aquello que juzgue necesario incluir; por ejemplo, la reducción de trámites administrativos.

4. Facilitar la comunicación operativa. El SIGED debería ser un mecanismo de comunicación directa entre los directores escolares y las autoridades educativas (Art. 12 y 13, LGE).

La magnitud de los cuatro propósitos enumerados hace previsible que la factibilidad administrativa del SIGED no sólo recae en un adecuado soporte institucional, sino también presupuestal, normativo y político.

7.5.3 IMPLEMENTACIÓN: UN SIGED REDUCIDO

El SIGED es una de las piezas de las reformas constitucional y legales de 2013 que menos se conoce. Hay escasa información pública sobre qué tipo de decisiones se han tomado para su implementación en estos últimos cuatro años. Tampoco ha habido una adecuada rendición de cuentas sobre los recursos invertidos ni los resultados alcanzados.

En ese sentido, basado en información pública y en dos entrevistas con funcionarios responsables del SIGED realizadas en octubre de 2017, describimos las acciones realizadas en tres ámbitos, de acuerdo a los mandatos mencionados anteriormente: 1) la integración del registro nacional y su accesibilidad; 2) el uso de la información para la depuración de la nómina educativa; 3) el sistema de apoyo a la gestión y comunicación con las escuelas.

La integración de los registros administrativos e información educativa: las unidades federales y las AEL. A pesar de las reiteradas declaraciones acerca de que el SIGED ya está listo, los datos públicos contenidos en su portal de internet no permiten verificar su grado de avance, tanto de su sistema de información principal como del repositorio de bases de datos educativos así como la vinculación entre ellos (Vázquez, 2017). El actual

responsable de la Dirección General del Sistema de Información y Gestión Educativa (DGSIGED) señaló que hay 8,500 millones de “registros de información histórica” (SEP, 2017d) lo cual, comparado con los 945 millones de registros que el RENAME contenía en 2011, muestra el nivel de avance que, de acuerdo a la SEP, se ha tenido (SEP, 2011a).

La implementación visible del SIGED dio inicio en mayo de 2013, con la firma del Convenio entre la SEP y el INEGI para la realización del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE). El CEMABE se llevó a cabo de septiembre a diciembre de 2013 y sus resultados finales fueron presentados en marzo de 2014. El 31 de marzo de 2014, el INEGI presentó el Atlas Educativo del CEMABE, una plataforma en línea, con la ubicación de cada centro de trabajo dentro del Marco Geoestadístico Nacional de acceso público. En septiembre del mismo año INEGI amplió la información incorporada en él (INEGI, 2014a).

Después de las exigencias de organizaciones de la sociedad civil (IMCO, 2014; México Evalúa, 2014) y la interposición del recurso de revisión 2334/2014 ante el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) por la negativa de acceso a la información pública de la SEP, las bases de datos completas fueron publicadas en el portal del SIGED en diciembre de 2014. Con la información generada por el CEMABE se hizo la primera carga de información en el SIGED.

En diciembre de 2014 se lanzó el portal del SIGED, y en él se incluyó las bases de datos del CEMABE. La SEP reportó en su Tercer y Cuarto Informe de Labores (SEP, 2015c y 2016c) que hasta junio de 2015 dicho portal había registrado 500 mil visitas, y en junio de 2016 ya se tenía un acumulado de 1.5 millones de visitas. Esto refleja el interés social por acceder a la información educativa.

Actualmente el portal del SIGED reporta que la base de datos principal contiene registros de alumnos provenientes de: 1) control escolar (2008-2015); 2) el CEMABE; 3) el Plan Nacional de Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA); y 4) los programas educativos. Los datos de los maestros provienen del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa

y el Gasto Operativo (FONE) y la Subsecretaría de Planeación. Finalmente, los datos de las escuelas provienen de la Estadística Educativa (Formato 911), recopilada directamente de las escuelas, y del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED; SEP, 2018c). El cuadro 7.5.1 muestra el avance en la integración de la información al SIGED a junio de 2017.

La información pública contenida en el portal del SIGED no refleja la información que se reporta como ya integrada en él. La versión pública de la ficha escolar, por ejemplo, es insuficiente, descontextualizada, fragmentada y desactualizada (Vázquez, 2017). Por otro lado, en la información de docentes, a pesar de reportar como integrada la información del FONE, sólo proporciona los datos de la escuela de adscripción y la clave de la plaza.

Los escuetos informes oficiales reportan avances en la integración de información de alumnos, maestros y escuelas, pero de pocas fuentes de información. Incluso se aprecia que información generada dentro de la propia SEP no está todavía integrada. Por ejemplo, la información del FONE, como se describirá más adelante no está incluida. La DGSIGED no ha reportado si la información histórica, del RENAME, incluye registros sobre el desempeño y formación de los docentes y si ésta será incorporada al expediente del personal docente, pues sólo se tiene contemplado integrar al SIGED la que se vaya generando con la actualización de los registros del FONE (Vázquez, 2017). Tampoco hay integración con la información generada por el Servicio Profesional Docente.

Las bases de datos de control escolar serán uno de los pilares del SIGED. Las normas de control escolar emitidas por la SEP para el ciclo 2015-2016 obligan a las AEL automatizar los procesos de control escolar y responder a las necesidades de información del SIGED (SEP, 2015d). Dicha fuente de información permitirá contrastar la información de otras fuentes, como por ejemplo del Formato 911, el FONE o la presentada por directores, maestros y autoridades educativas. Sin embargo, aunque proporcionan información de los estudiantes, grupos y calificaciones, las bases de datos de muchas AEL no identifican a los docentes, por lo que la DGSIGED promueve

Cuadro 7.5.1 Acciones reportadas para la integración del SIGED, 2014-2017

| Año | Avances reportados |
|------|---|
| 2014 | <ul style="list-style-type: none"> Presentación de los resultados definitivos del CEMABE a la SEP. El Censo produjo datos personales de 23.6 millones de alumnos, 236,973 centros de trabajo (207,682 escuelas) y 1.9 millones de trabajadores educativos. |
| 2015 | <ul style="list-style-type: none"> Incorporación de la base de datos del CEMABE a la plataforma tecnológica del SIGED. Actualización del Atlas Educativo del CEMABE. Integración de información histórica de la estadística educativa (Formato 91 I), de la prueba ENLACE y migración del RENAME a la nueva plataforma del SIGED. |
| 2016 | <ul style="list-style-type: none"> Integración de las bases de datos con información de PLANEA, del Formato 91 I de educación inicial, especial y básica y del diagnóstico de infraestructura educativa. Incorporación de la información de control escolar de educación básica (inscripción, reinscripción, acreditación, y certificación) de todas las entidades. |
| 2017 | <ul style="list-style-type: none"> Actualización del padrón de alumnos de educación básica con los datos de 25.9 millones de alumnos enviados por las entidades federativas de los ciclos 2015-2016 y 2016-2017. Integración de 338 millones de evaluaciones bimestrales del ciclo 2016-2017. |

Fuente: SEP, 2014b, 2015c, 2016c, 2017a; INEGI, 2015.

que se incorpore información con el nombre del docente y su CURP.

En el caso de la relación con los estados, una omisión importante ha sido no haber emitido aún los Lineamientos Generales del SIGED, los cuales permitirían establecer los mecanismos de coordinación de la SEP con las AEL. Por otro lado, ante la diversidad de avances de los sistemas de información de las entidades educativas, las autoridades educativas federales contemplan una estrategia diferenciada con ellas. En el caso de aquellos que ya cuentan con sistemas avanzados, el SIGED sólo implicará establecer un piso mínimo de información y la cooperación será para ver cómo ellos podrán integrar su información al SIGED. Para aquellas entidades que “no tienen la plataforma” tecnológica, se les

propondrá que el SIGED cumpla esa función. Los funcionarios de la DGSIGED señalan que algunos de las dificultades operativas con la que se han enfrentado para asegurar los flujos de información desde los estados tienen que ver con la alta rotación de sus funcionarios, ausencia de incentivos para generar información, personal insuficiente o calificado o poca cooperación del personal directivo y de supervisión, principalmente en entidades como Oaxaca y Chiapas.

Cabe destacar que el marco legal no planteó la creación de un Registro Nacional de Información de Escuelas; sólo contempló que se debería contar con la información de alumnos y maestros, sin obligación de vinculación. La realización del CEMABE sólo permitió contar con una fotografía coyuntural.

La inclusión de la información histórica del RENAME no obligó a la SEP a incorporarlo dentro de una nueva base de datos nacional. Esto permitiría, por ejemplo, dar seguimiento a las trayectorias escolares de los niños registrados en 2011-2014. Lo que actualmente tenemos, en cambio, es información paralela de varias fuentes que no sirve para un monitoreo efectivo del derecho de las NNJ.

La nómina educativa: transparencia y depuración. El cumplimiento de este mandato tuvo un problema inicial de diseño. La LCF estableció que el FONE tendría que iniciar en enero de 2015 (Art. 3º Trans.) y la LGSPD el SIGED hasta septiembre de 2015 (Art. 10º Trans.). Esto dificultó que el SIGED fuera utilizado para el pago de la nómina educativa. La Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros (DGPRF) de la Oficialía Mayor de la SEP, en ese momento la responsable de implementar el pago de la nómina, tuvo que construir una base de datos temporal para hacer frente al pago de la primera quincena.

Con la información obtenida del proceso de conciliación de plazas llevado a cabo entre la SEP, SHCP y las AEL durante 2014 (Fracc. I, Trans. 2º, LCF), regulado por un Acuerdo emitido en febrero de 2014 (SEP, 2014c), se integró el Módulo de Servicios Personales (MSP) y el Sistema de Conciliación de Analítico de Plazas (SICAP), ambos dentro del SIGED. A partir de 2015, tanto el MSP como el SICAP son utilizados por el Sistema de Administración de la Nómina Educativa (SANE), operado por la Dirección General del Sistema de Administración de la Nómina Educativa Federalizada (DGSANEF), para validar los pagos quincenales de los maestros ya en servicio y los nuevos nombramientos tramitados a través de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD).

Con lo anterior, se dio un gran paso para transparentar los pagos con recursos federales, pero todavía es insuficiente para lograr la depuración de la nómina educativa. Con el SICAP se logró detener la realización de pagos con plazas no conciliadas, como, por ejemplo, el caso de las plazas sin techo financiero que ha mermado las finanzas de Guerrero desde hace más de una década (Mexicanos Primero, 2013). Aunque se han establecido los mecanis-

mos de actualización automática de información del SIGED con la información generada quincenalmente por la DGSANEF, la falta de actualización oportuna de los movimientos de personal por parte de las AEL ha dificultado al SIGED la identificación de personal docente excedente o fuera de sus centros de trabajo. Aunado a ello, dicha información no está vinculada a la versión pública del SIGED (SEP, 2018a), lo que, además de representar un retroceso si lo comparamos con los registros escolares logrados en el “Portal de Cumplimiento del PEF” de los años 2010-2012 (SEP, 2012), impide que las familias y la sociedad civil puedan verificar la plantilla de personal de cada escuela.

Adicionalmente, de acuerdo a funcionarios de la DGSIGED, todavía están trabajando con las AEL respecto a la información de los docentes pagados con recursos estatales. También están trabajando con la CNSPD en el monitoreo de las plazas vacantes en los estados. Un foco rojo son los casos de Chiapas, Michoacán y Oaxaca. Se desconoce la distribución real del personal docente en las escuelas de esas entidades. En Chiapas no fueron censadas 50% de las escuelas, en Michoacán 53% y en Oaxaca 44% (INEGI, 2014b). En 2015, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) también obstaculizó el “pase de lista” que la Auditoría Superior de la Federación realizó para verificar que los pagos se realizaran a docentes que efectivamente estuvieran dando clases (ASF, 2017).

Una medida acertada fue haber emprendido en 2016 una auditoría a la nómina educativa federalizada (SEP, 2016d). Dicho proceso corrió a cargo de la DGSIGED con información del SIGED. Con el objetivo de buscar plazas disponibles para atender las necesidades de implementación de la estrategia “La Escuela al Centro” (ver Capítulo 5.4), en 2016 y 2017, el personal de la DGSIGED realizó un análisis comparativo de la información derivada del Formato 911 – maestros reportados en la escuela – contra la nómina docente registrada en el SANE – maestros pagados en esa escuela. Las diferencias fueron clasificadas dentro de tres situaciones: 1) escuelas donde el personal reportado en el SANE era mayor al reportado en la 911; 2) escuelas donde lo reportado era igual en las dos

fuentes de información; y 3) escuelas donde el número de personas reportadas en la 911 era mayor a las reportadas en el SANE (SEP, 2017b). Cabe destacar que éste fue el primer análisis público de información mediante el cual una instancia federal ha podido evaluar la situación de las entidades federativas con base en información estadística y registral recolectadas a nivel central desde 1992.

Después de dos revisiones en 2017, las entidades federativas identificaron 44,076 personas en situación irregular (SEP, 2017c y SEP, 2017d). La DGSIGED buscará repetir el ejercicio de comparar la nómina del FONE con la información de la estadística 911 una vez que la construcción de las bases de datos de inicio del ciclo escolar 2017-2018 haya finalizado, incluyendo las nóminas estatales.

La realización de la auditoría mostró que la opacidad de la nómina y plantillas generada desde las entidades federativas sigue siendo una realidad que obstaculiza la depuración de la nómina educativa. Es necesario que desde el SIGED se sistematicen mecanismos de transparencia que permitan actualizar información constantemente.

Facilitación de las responsabilidades de la escuela: el sistema de gestión y la descarga administrativa. El mecanismo para atender a los últimos dos mandatos –relativos a la mejora de la gestión educativa y a la comunicación con los directores– ha sido concebido como un “módulo de gestión educativa” (SEP, 2014a; Vázquez, 2017). Con dicho módulo se busca desarrollar la interoperabilidad de la nómina y el servicio profesional docente, así como con las autoridades educativas y los sistemas de información estatales, de manera tal que los datos vinculados puedan ser presentados a los supervisores y directores para su validación mediante una cuenta de acceso al SIGED. De lograr su universalización en todas las escuelas de educación básica, esperada para el ciclo escolar 2018-2019, los directivos y supervisores escolares podrían actualizar en línea la información de control escolar, gestión de personal, infraestructura, mobiliario y equipo e incidencias de sus respectivas escuelas.

Este modelo se empezó a integrar a partir de los planteamientos de la estrategia “La Escuela al Cen-

tro” hasta noviembre de 2016. La DGSIGED diseñó un portal interno denominado “Portal de Autoservicio” el cual se espera “sirva de vínculo entre la Secretaría y la escuela” (SEP, 2016b: 1). Se realizó durante 2017 un pilotaje de dicho portal en 1,260 escuelas, con la participación de 1,000 supervisores y 1,200 directores (SEP, 2016b). A la fecha, no se ha presentado un reporte público de sus resultados.

Conclusión. La asignación de múltiples propósitos del SIGED difuminó los esfuerzos en la construcción de un sistema útil para la transformación educativa. Las directrices legales asignadas al SIGED, los recursos humanos insuficientes, las restricciones organizacionales y el predominio de verlo sólo como un instrumento para uso de los funcionarios han contribuido a reducir el alcance de los propósitos en su implementación.

En los primeros años se tomaron tres decisiones que influyeron en la implementación del SIGED:

1. El diseño del sistema realizado en 2014 privilegió el tradicional enfoque hacia la toma de decisiones gubernamental, dejando implícitamente en un segundo plano la construcción de registros escolares y su acceso público (SEP, 2016a y 2014a).

Mejorar la gestión y la operación educativa debe empezar con las escuelas. Actualmente la información que proporciona el SIGED sigue siendo insuficiente para saber, por ejemplo, qué escuelas afrontan necesidades de personal o tienen excedentes; tampoco sabemos qué escuelas cuentan con una planta docente con sólida trayectoria profesional, cuáles maestros son de nuevo ingreso o están contratados provisionalmente; no sabemos si el docente está próximo a jubilarse o qué escuelas no han repuesto al docente en ausencia permanente o temporal; no sabemos de las disparidades salariales y de infraestructura entre escuelas de una misma región o si la cobertura de educación obligatoria limita las trayectorias escolares.

Asimismo, el SIGED no es solamente un instrumento de planeación de las acciones gubernamentales.

mentales, sino también mecanismo para garantizar el derecho de las familias y los ciudadanos a conocer lo que sucede en las escuelas. No sólo debe centrarse en proporcionar datos para la toma de decisiones burocráticas, sino para la toma de decisiones sociales. No podremos aspirar a la convergencia de los esfuerzos gubernamentales y sociales si desconocemos el estado de las escuelas.

2. Hasta febrero de 2016 se creó un área responsable especializada, la DGSIGED, pero con poca autoridad y personal para la magnitud de los mandatos (Vázquez, 2017).

La carencia de recursos humanos dentro de la DGSIGED ha frenado la velocidad de la implementación del SIGED y ha hecho necesario priorizar sus acciones, comenzando por la incorporación de información que en estos momentos no es pública, tales como la relativa a control escolar. Por otro lado, integrar a la estructura operativa del SIGED a las fuentes generadoras de información clave, como por ejemplo, control escolar, formación continua, los catálogos de centros escolares o la estadística 911 conlleva una reestructuración organizacional que genera resistencias.

Se debe establecer una estrategia de fortalecimiento del SIGED que incluya el aprovechamiento de recursos humanos y de mayores atribuciones, que deje de ser un operador de plataforma o un integrador de información, y se convierta en un regulador de la información escolar.

3. La elección de la plataforma tecnológica (software, portal de internet, módulo de gestión, capacidad) y su implementación ha sido costosa y ha requerido ajustes y ampliaciones no contempladas (SEP, 2015a y 2015b; Vázquez, 2017).

Las restricciones institucionales se ven difíciles de remontar sin un nuevo y sólido entramado legal y político. El reto de la mejora educativa implica una profunda reingeniería nacional de los procesos de apoyo a las escuelas que no sólo involucra a la SEP

sino al mismo tiempo a todas las AEL, algo muy difícil de lograr en el corto plazo. Dado esto, es previsible que ante un mandato abierto y discrecional, la SEP opte por limitar su alcance a la reducción de algunos trámites administrativos.

Vemos una gran contradicción en el marco legal vigente. Las reformas constitucional y legales de 2013 dejaron a los estados la tarea de crear los registros administrativos con información de escuelas, alumnos y docentes de acuerdo a su conveniencia. No haberse promulgado mandatos normativos explícitos para que todas las unidades administrativas de las AEL generen la información necesaria para integrar una sola base de datos nacional con registros basados en la escuela, ni haber promulgado los Lineamientos del SIGED ha ocasionado que los funcionarios de la DGSIGED no tuvieran otra opción que optar por la estrategia de convencimiento con las AEL.

Llevamos más de cuarenta años recolectando información escolar y cerca de una década de proponernos un sistema de información educativa automatizado, y todavía no contamos con un registro público de todas y cada una de las escuelas de educación básica con información pertinente y actualizada sobre el cumplimiento de los derechos educativos de las NNJ. Es necesario un mandato legal más claro y contundente para sortear las inercias institucionales.

7.5.4 UN SISTEMA DE INFORMACIÓN DE ESCUELAS PÚBLICO Y ACTUALIZADO PARA EL MONITOREO DEL DERECHO A APRENDER DE LOS NNJ

Para que el SIGED sea un instrumento que apoye la transformación del sistema educativo, debe proporcionar a la sociedad y a las autoridades educativas la información necesaria para identificar los problemas y las condiciones en las que operan los supervisores, los directivos, los docentes y los niños. Contar con tal diagnóstico permitiría a la sociedad monitorear el avance educativo y a las autoridades planear y operar con información real. Para lograrlo, proponemos que empecemos con las acciones desglosadas en el Cuadro 7.5.2.

Cuadro 7.5.2 Agenda para un Sistema Nacional de Información Escolar para fortalecer el seguimiento al cumplimiento del derecho a aprender de las NNJ, 2018-2020

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|---------------|---|---|
| Reformas legales | | | |
| Reformar la LGSPD para establecer la obligación de crear, transparentar e integrar toda la información histórica en los expedientes del personal docente, de las escuelas a donde son adscritos y de las contrataciones temporales y cambios de adscripción así como la información de su formación, trayectoria y desempeño. | Enero de 2019 | Presidente de la Comisión de Educación del Senado Presidente de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados Senadores y diputados | Director General del Sistema de Administración de la Nómina Educativa Federalizada (DGSANEF), la CNSPD y las áreas generadoras de información de las AEL. |
| Reformar la LGE para establecer la obligación de las entidades federativas de registrar y transparentar la cobertura escolar de los programas presupuestarios educativos y becas en sus respectivos Registros Estatales de Alumnos, Docentes e Inmuebles Escolares y en el SIGED. | Enero de 2019 | Presidente de la Comisión de Educación del Senado Presidente de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados Senadores y diputados | Áreas generadoras de información de las áreas de educación básica de la SEP y de las AEL además del CONAFE y el INIFED. |
| Reformar la LGE y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) para garantizar el derecho de cada niño y escuela de contar con la información de sus aprendizajes de forma anual, transparentando sus resultados y obligando a alimentar con ellos los registros escolares del SIGED y los Registros Estatales de Alumnos, Docentes e Inmuebles Escolares. | Enero de 2019 | Presidente de la Comisión de Educación del Senado Presidente de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados Senadores y diputados | Dirección General del SIGED y el área de evaluación de aprendizajes del INEE y la SEP. |
| Reformar la Ley General Infraestructura Física Educativa para integrar el Registro Público del Estado Físico de las Instalaciones Educativas dentro de los Registros Estatales de Alumnos, Docentes e Inmuebles Escolares y el SIGED especificando obligaciones para directivos escolares y funcionarios estatales y federales así como mecanismos de participación para autoridades municipales, padres de familia y ciudadanos. | Enero de 2019 | Presidente de la Comisión de Educación del Senado Presidente de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados Senadores y diputados | Dirección General del SIGED y área generadora de información de infraestructura física del INIFED y de las AEL. |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|---|------------------------------------|--|---|
| Reformar la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica para incorporar a las escuelas como una categoría especial dentro de las unidades económicas censadas quinquenalmente e incorpore los Registros Estatales de Alumnos, Docentes e Inmuebles Escolares y al SIGED como Información de Interés Nacional. | Enero de 2019 | <p>Presidente de la Comisión de Educación del Senado</p> <p>Presidente de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados</p> <p>Senadores y diputados</p> | Dirección General de Estadísticas Económicas y Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas del INEGI. |
| Implementación de las reformas para el fortalecimiento del SIGED | | | |
| Emitir los Lineamientos del SIGED y para la descarga administrativa. | Inmediatamente | Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación de la SEP | Dirección General del SIGED. |
| Realizar un informe detallado de rendición de cuentas del SIGED sobre los avances, obstáculos y acciones pendientes adicional al Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal que incluya información sobre: a) la plataforma tecnológica; b) los datos incorporados al SIGED; c) el módulo de gestión y portal de autoservicio; d) las fuentes generadoras de información de la SEP y sus organismos descentralizados y desconcentrados; y e) el desempeño de las AEL. | Septiembre de 2018 | Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación de la SEP | Dirección General del SIGED. |
| Reformas a nivel estatal | | | |
| Establecer un nuevo marco legal y normativo para constituir los Registros Estatales de Alumnos, Docentes e Inmuebles Escolares, que alimenten al SIGED, con obligaciones y sanciones para directores escolares, supervisores y funcionarios educativos estatales, en el marco de los lineamientos del SIGED. | Enero de 2019 | Diputados locales | Áreas jurídicas, de Administración y Finanzas, Planeación y Educación Básica de la AEL. |
| Crear dentro de cada AEL un organismo especializado encargado de resguardar los datos de todos los niños, docentes e inmuebles a través de la plataforma tecnológica de los Registros de Alumnos, Docentes e Inmuebles Escolares, con componentes de interoperabilidad con el SIGED y con facultades para obligar a las áreas generadoras de información estatal a elaborar sus bases de datos de acuerdo a los estándares nacionales, en el marco de los lineamientos del SIGED. | Inicio del ciclo escolar 2019-2020 | Diputados locales | Áreas jurídicas y del nuevo organismo de información escolar. |

| Acción | Fecha | Responsables | Agentes de cambio |
|--|------------------------------------|--------------|--|
| Crear reglamentos estatales para el establecimiento de un sistema de captura y actualización en línea de información de control escolar (inscripciones, reinscripciones, calificaciones, niños con necesidades especiales) con responsabilidades para personal administrativo escolar, padres de familia, docentes y directores escolares. | Inicio del ciclo escolar 2018-2019 | AEL | Áreas jurídicas, de informática, de Planeación, supervisor, director escolar, enlace de control escolar de las AEL y familias. |
| Crear reglamentos estatales para obligar a las unidades administrativas de las AEL a establecer mecanismos de atención, respuesta y seguimiento en línea de solicitudes de servicios de las escuelas (materiales educativos, libros de texto, mantenimiento escolar) que permitan generar de forma automática registros públicos. | Inicio del ciclo escolar 2018-2019 | AEL | Áreas de informática, de Administración y Finanzas, Educación básica, supervisores, directores escolares y enlace administrativo escolar de las AEL. |
| Establecer en las AEL portales de comunicación electrónicas con todos los directores y supervisores para la entrega de información relativa a plantillas escolares, movimientos de personal (nuevos ingresos, cambios de adscripción, licencias), inasistencias, personal temporal, altas y bajas de grupos escolares. | Inicio del ciclo escolar 2018-2019 | AEL | Áreas de informática, de Administración y Finanzas, Educación básica, supervisores y directores escolares de las AEL. |

REFERENCIAS

Aguilar, Rubén (2006). *Las organizaciones de la sociedad civil en México: su evolución y principales retos*, Tesis de doctorado, Universidad Iberoamericana, 430 p., disponible en: <http://www.bib.uia.mx/tesis/pdf/014753/014753.pdf> [consulta: enero 2018].

Arias, Dante y Manriquez, Juan D. (2017). *Evolución del e-Gobierno 1-0 al 4.0*, México, INFOTEC, disponible en: https://www.infotec.mx/es_mx/infotec/evolucion_del_e-gobierno_1_a_4 [consulta: enero 2018].

Arnaut, Alberto (2010). "Gestión del sistema educativo federalizado 1922-2010", *Los grandes problemas de México. VII Educación*, México, Colmex, pp. 234-267, disponible en: <http://2010.colmex.mx/I6tomos/VII.pdf> [consulta: enero 2018].

ASF (2017). "Informe de "Pase de Lista" del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Educativo", *Informe General de la Cuenta Pública 2015*, presentado en febrero de 2017, México, ASF, 59 p., disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/index.html#0> [consulta: diciembre 2017].

Bardán, Cuitlahuac (2002). *Aspectos generales de la descentralización educativa (estudios de caso)*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Senado de la República, 170 p., disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1714/Descentralizacion_Educativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y [consulta: enero 2018].

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013), disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013 [consulta: enero 2018].

Guevara Niebla, Gilberto (1992). *La catástrofe silenciosa*, México, Fondo de Cultura Económica, 336 p.

Gutiérrez, Fernando (2006). *La evolución de internet en México y su impacto en el ámbito educativo (de 1986 a 2006)*, México, ITESM, disponible en: <http://www.fergut.com/la-evolucion-de-internet-en-mexico-y-su-impacto-en-el-ambito-educativo-de-1986-a-2006/> [consulta: enero 2018].

IMCO (2014). *La pedagogía de la transparencia: desafíos de la opacidad en la educación pública en México*, México, IMCO, Mejora tu escuela, Omidyar Network, disponible en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/08/20140820_MTE01_PPT_La-pedagogia-de-la-transparencia-Desafios-de-la-opacidad-en-la-educacion-publica-en-Mexico.pdf [consulta: enero 2018].

INEGI (2015). *Informe 2014. Actividades y resultados*, México, INEGI, 489 p., disponible en: http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/inegi_coord/Informe/Informe2014Actividades_y_Resultados_marzo.pdf [consulta: enero 2018].

INEGI (2014a). *Boletín de prensa, no. 414/14*, disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2014/especiales/especiales2014_09_8.pdf [consulta: enero 2018].

INEGI (2014b). "Tabulados. CEMABE 2012. Centros de trabajo", *Censo de Escuelas, maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE)*, México, INEGI, disponible en: <http://cemabe.inegi.org.mx/> [consulta: enero 2018].

INEE (2008). *Hacia un nuevo modelo de supervisión escolar para la primaria mexicanas*, México, INEE, 319 p., disponible en: https://www.google.com.mx/search?source=hp&ei=hkRxWvaGGMKxzwLz4YOIDQ&q=Hacia+un+nuevo+modelo+de+supervisi%C3%B3n+escolar++para+las+primarias+mexicana+s&oq=Hacia+un+nuevo+modelo+de+supervisi%C3%B3n+escolar++para+las+primarias+mexicana+s&gs_l=psy-ab.3...997.997.0.1766.1.1.0.0.0.253.253.2-1.1.0...0...1c.1.64.psy-ab..0.0.0...0.wiTtdTPItlo [consulta: enero 2018].

INEE (2007). *Propuesta y experiencias para desarrollar un Sistema Nacional de Indicadores Educativos*, México, INEE, 280 p., disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/PI/C/223/PI C223.pdf> [consulta: enero 2018].

Ley de Coordinación Fiscal (2013), *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*, México, Diario Oficial de la Federación, 09 de diciembre de 2013, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324940&fecha=09/12/2013 [consulta: enero 2018].

Ley General de Contabilidad Gubernamental (2013), *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*, México, Diario Oficial de la Federación, 09 de diciembre de 2013, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324940&fecha=09/12/2013 [consulta: enero 2018].

Ley General de Educación (2017), *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación*, México, Diario Oficial de la Federación, 11 de septiembre de 2013, disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf [consulta: diciembre 2017].

Ley General del Servicio Profesional Docente (2013), México, Diario Oficial de la Federación, 11 de septiembre de 2013, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013 [consulta: diciembre 2017].

Mendoza, Francisco (2013). *Propuestas para el desarrollo de un sistema de rendición de cuentas en la educación básica*, México, Fundación Idea, Instituto de Fomento e Investigación Educativa, A.C., 125 p., disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/03/Propuestas-para-el-desarrollo-de-un-sistema-de-rendici%C3%B3n-de-Cuentas-en-la-Educaci%C3%B3n-B%C3%A1sica.pdf> [consulta: enero 2018].

Mexicanos Primero (2017). *Tod@s. Estado de la educación en México 2017*, México, Mexicanos Primero, 192 p., disponible en: http://mexicanosprimero.org/images/Tod@s_Baja.pdf [consulta: enero 2018].

Mexicanos Primero (2013). "Dilemas en el gasto educativo: el caso de Guerrero", (*Mal*)gasto. *Estado de la educación en México 2013*, México, Mexicanos Primero, pp. 103-105, disponible en: http://www.mexicanosprimero.org/malgasto_estado-de-la-educacion-en-mexico_2013.pdf [consulta: enero 2018].

México Evalúa (2014). *El Censo Educativo: reconocer el problema*, México, México Evalúa, disponible en: <http://mexicoevalua.org/2014/09/06/el-censo-educativo-reconocer-el-problema/> [consulta: enero 2018].

Pardo, María del Carmen (1999). *Federalización e innovación educativa en México*, México, Colmex, 577 p.

Quesada, Joaquín y Martínez, Félix (2010). "PISA y las metas sectoriales de la SEP", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, Centro de Estudios Educativos A.C., XL(3-4), pp. 241-255, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/270/27018888009.pdf> [consulta: enero 2018].

Rivas, Axel (2015). *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*, Buenos Aires, Argentina, Fundación CEPPEC, 353 p., disponible en: http://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2015/05/Rivas_A_2015_America_Latina_despues_de_PISA.pdf [consulta: enero 2018].

Rodríguez, Roberto (2015). "El proyecto educativo SEP-SNTE y la prueba Enlace", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C., 20(64), pp. 309-324, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14032722015> [consulta: enero 2018].

Santiago, Paulo, et al. (2012). *Revisiones de la OCDE sobre la evaluación de la educación*, México, OCDE, 250 p., disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/PI/C/231/PI231.pdf> [consulta: enero 2018].

SEP (2018a). "Consultas de información", *Portal del Sistema de Información y Gestión Educativa*, México, disponible en: <https://www.siged.sep.gob.mx/SIGED/> [consulta: enero 2018].

SEP (2018b). "FONE. Artículo 73 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental", *Dirección General del Sistema de Administración de la Nómina Educativa Federalizada*, México, disponible en:

http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Articulo_73_de_la_Ley_General_de_Contabilidad_Gubernamental
[consulta: enero 2018].

SEP (2018c). "Conformación del SIGED", *Portal del Sistema de Información y Gestión Educativa*, México, disponible en:

<https://siged.sep.gob.mx/SIGED/index.html#ref>
[consulta: enero 2018].

SEP (2017a). *5to Informe de Labores 2016-2017*, México, SEP, 232 p., disponible en:

http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/5to_informe_de_labores.pdf
[consulta: diciembre 2017].

SEP (2017b). "Descripción metodológica ejercicio FONE contra 911", *Reporte de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación de la SEP para la Conferencia Nacional de Gobernadores*, México, 5 p., obtenido vía INFOMEX.

SEP (2017c). "Comparativo FONE contar 911", *Reporte de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación de la SEP para la Conferencia Nacional de Gobernadores*, 14 p., obtenido vía INFOMEX.

SEP (2017d). "Palabras de Jorge Quiroz Téllez", *Presentación pública del Diagnóstico de los avances y rezagos del SIGED*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 01 de agosto de 2017.

SEP (2016a). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, México, Diario Oficial de la Federación, 8 de febrero de 2016, disponible en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424680&fecha=08/02/2016
[consulta: enero 2018].

SEP (2016b). *Modelo de datos SIGED*, México, SEP, disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/263490/Descripcion_de_la_habilitacion_de_cuentas_del_portal_privado.pdf
[consulta: enero 2018].

SEP (2016c). *4to Informe de Labores 2015-2016*, México, SEP, 224 p., disponible en:

http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/4to_informe_de_labores.pdf
[consulta: diciembre 2017].

SEP (2016d). *Comunicado 278. Anuncia Nuño Mayer auditorías a nóminas educativas de Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Chiapas; advierte que habrá firmeza*, 14 de junio de 2016, México, disponible en:

<https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-278?idiom=es>
[consulta: enero 2018].

SEP (2015a). *Contrato 114/15. Contrato específico plurianual de prestación de servicios que celebran por una parte la Secretaría de Educación Pública, en lo sucesivo "La SEP", representada por el Ing. Juan Rafael Monroy Olvera, Director General de Recursos Materiales y Servicios, asistido por la Dra. Margarita Salomón Atala Ávila, Directora General Adjunta del Sistema de Gestión Educativa en la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, y por la otra parte, Servicios, Tecnología y Organización, S.A. de C.V., en lo sucesivo "El Proveedor", representado por el Ing. Luis Javier Becerra Quiroz, en su carácter de Apoderado Legal*, firmado el 16 de diciembre de 2014, México, obtenido vía INFOMEX México, folio 0001100613016, entregado el 1 de febrero de 2017.

SEP (2015b). “Anexo Técnico”, *Contrato 114/15. Contrato específico plurianual de prestación de servicios que celebran por una parte la Secretaría de Educación Pública, en lo sucesivo “La SEP”, representada por el Ing. Juan Rafael Monroy Olvera, Director General de Recursos Materiales y Servicios, asistido por la Dra. Margarita Salomón Atala Ávila, Directora General Adjunta del Sistema de Gestión Educativa en la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, y por la otra parte, Servicios, Tecnología y Organización, S.A. de C.V., en lo sucesivo “El Proveedor”, representado por el Ing. Luis Javier Becerra Quiroz, en su carácter de Apoderado Legal, firmado el 16 de diciembre de 2014, México, obtenido vía INFOMEX, folio 0001100613016, entregado el 1 de febrero de 2017.*

SEP (2015c). *3er Informe de Labores 2014-2015*, México, SEP, 202 p., disponible en: http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/3er_informe_de_labores.pdf [consulta: diciembre 2017].

SEP (2015d). *Normas específicas de control escolar relativas a la inscripción, reinscripción, acreditación, promoción, regularización y certificación de la educación básica*, México, SEP, 93 p., disponible en: http://www.controlescolar.sep.gob.mx/work/models/controlescolar/Resource/carpeta_pdf/normas_especificas_basica.pdf [consulta: enero 2018].

SEP (2014a). *E067 Sistema de Información y Gestión Educativa. Diagnóstico*, México, 30 p., disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50098/Diagno_stico.pdf [consulta: enero 2018].

SEP (2014b). *2do Informe de Labores 2013-2014*, México, SEP, 167 p., disponible en: http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/2do_informe_de_labores.pdf [consulta: diciembre 2017].

SEP (2014c). *Acuerdo por el que se da a conocer el Procedimiento y los plazos para llevar a cabo el proceso de conciliación de los registros de las plazas transferidas, así como la determinación de los conceptos y montos de las remuneraciones correspondientes*, México, Diario Oficial de la Federación, 25 de febrero de 2014.

SEP (2012). *Portal de Cumplimiento del Artículo 10 del PEF 2012*, México, disponible en: <http://cumplimientopef.sep.gob.mx/> [consulta: enero 2018].

SEP (2011a). *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012*, pp. 117-118, disponible en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/2667/3/images/12irc_sep.pdf [consulta: enero 2018].

SEP (2010). *RENAME: Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas. Taller Regional de Control Escolar*, disponible en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/697/1/images/renamecolima.pdf> [consulta: enero 2018].

SEP (2008). *Alianza por la Calidad de la Educación*, disponible en: https://www.google.com.mx/search?biw=1920&bih=957&ei=U8BsWur9D6KYtgWI_4_oAQ&q=alianza+por+la+calidad+educacion&oq=alianza+por+la+calidad+educacion&gs_l=psy-ab.3.0i22i30k1110.667004.671354.0.672035.32.26.0.5.5.0.187.2573.19j7.26.0...0...1c.1.64.psy-ab..1.31.2597...0j0i67kiJ0i131kiJ0i131i67ki.0.QGGZaSIu4xA [consulta: enero 2018].

SEP (1992). *Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica*, México, Diario Oficial de la Federación, 09 de mayo de 1992, disponible en: <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf> [consulta: enero 2018].

Street, Susan (1983). "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP)", *Estudios Sociológicos*, México, COLMEX, 1 (2), pp. 239-261, disponible en: https://www.jstor.org/stable/40419733?seq=1#page_scan_tab_contents [consulta: enero 2018].

Vázquez, Marisol (2017). *Diagnóstico de los avances y rezagos del SIGED*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 76 p., disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3570/CEI-2016-21.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [consulta: enero 2018].

Zavala Mendoza, Sergio G. (2008). *Sistema Nacional de Información Educativa (nueva arquitectura)*, México, Secretaría de Educación Pública, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/rne/docs/Pdfs/Mesa1/19/SergioZavala.pdf> [consulta: enero 2018].

LA ESCUELA QUE QUEREMOS



8

CONCLUSIONES

LA ESCUELA QUE QUEREMOS: DÓNDE ESTAMOS Y CÓMO AVANZAR

Juan Alfonso Mejía López y Jennifer L. O'Donoghue

A lo largo de este estudio quisimos dejar clara la razón que anima *La escuela que queremos*: la transformación educativa debe continuar porque aun estamos lejos de garantizar el pleno derecho a una educación incluyente para tod@s.

El debate, la discusión, el disentimiento sobre el carácter de la reforma al Artículo 3º constitucional en 2013 y las leyes promulgadas que le acompañaron, no puede ni debe perder foco sobre el centro de nuestra aspiración: la construcción de una sociedad justa e incluyente, en la que la educación es la vía para su materialización y la escuela el vehículo para alcanzar el cambio social.

En México, aun estamos lejos de que todas las niñas, niños y jóvenes estén, aprendan y participen en la escuela. Pero la transformación hacia esa realidad ya está en marcha. Pasará aun por varios momentos de reforma, los que sean necesarios hasta que logremos cambiar las prácticas – en el aula, en la escuela, en las zonas escolares y en las oficinas burocráticas locales y nacionales – para que cada persona vea garantizado su derecho a aprender; esto es la naturaleza de una transformación profunda.

En esta entrega de Mexicanos Primero, el “estado de la educación en México 2018”, buscamos compartir evidencia sobre lo que se ha logrado en este proceso de transformación, así como señalar los obstáculos y pendientes actuales para continuar este camino. No son las leyes las que guían nuestro criterio, sino las personas. Nos interesa mirar el pasado para entender dónde estamos hoy, pero ante todo, hacer realizable una perspectiva de futuro.

8.1 AVANCES Y PENDIENTES EN LA TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA

En la escuela que queremos, todas las niñas, niños y jóvenes llegan y permanecen, se enganchan y se involucran, se desarrollan y se despliegan, para llegar a ser la mejor versión de ellos mismos. Esto con el acompañamiento, guía y apoyo de, por un lado, maestras, maestros y directores formados y comprometidos con la promoción del derecho a aprender de todos sus alumnos y, del otro, de sus familias que participan activamente en sus procesos educativos.

¿Cómo construimos la escuela que queremos? Como hemos argumentado a lo largo de este

libro, con políticas públicas que efectivamente: 1) aseguren que las niñas, niños y jóvenes, maestras y maestros y familias lleguen listas para aprender juntas; 2) fomenten el desarrollo de relaciones y procesos de aprendizaje incluyentes y eficaces; 3) garanticen condiciones materiales equitativas que favorezcan el aprendizaje incluyente; y 4) brinden acompañamiento constante y pertinente a las escuelas.

Y a más de cuatro años de las reformas constitucional y legales de 2013, ¿cómo vamos en el desarrollo y la puesta en marcha de estas políticas públicas? Claramente hemos avanzado en algunos temas:

- Ahora existe un Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA); un Servicio Profesional Docente que integra y coordina la trayectoria de las y los maestros, así como procesos justos y transparentes para el ingreso al servicio y promoción dentro del mismo; y un programa nacional para la evaluación de los aprendizajes, así como un instituto autónomo que garantiza su aplicación y el uso de sus resultados.
- Se ha reconocido que el aprendizaje profesional docente más efectivo es el que ocurre entre pares y dentro de la escuela; que los primeros años en el servicio docente son críticos y requieren de acompañamiento; que el liderazgo escolar efectivo implica un perfil y una formación específicos; que responder a la diversidad de personas y contextos implica brindar a las comunidades escolares autonomía y poder de decisión; y que el potencial de las tecnologías para la educación se alcanza sólo cuando se logra un uso pedagógico de las mismas.
- Se ha convocado a las y los maestros a participar en procesos de formación y evaluación; a las familias a tomar un papel más activo en los procesos escolares para potenciar el aprendizaje de sus hijos; y a la sociedad a participar en la construcción de un nuevo modelo educativo.
- Se ha buscado ordenar al sistema educativo, con una nómina magisterial federal transparen-

te y depurada que asegura que los recursos lleguen a los que realmente están en las escuelas; con el levantamiento de un censo educativo para saber con mayor precisión de quiénes y de qué estamos hablando; con el planteamiento de un sistema de información que facilite la gestión; y con un Servicio de Asistencia Técnica a las Escuelas (SATE) que busca articular esfuerzos y asegurar que cada escuela reciba el apoyo que necesita.

- Se ha invertido en mejorar las condiciones materiales de las escuelas de educación básica así como de la educación normal.

Sin embargo, no estamos donde tenemos que estar (ver Cuadro 8.1 para más detalle sobre los avances – y pendientes – de la transformación educativa).

8.2 FORTALECER EL COMPROMISO Y LA CAPACIDAD

Profundizar en la transformación educativa implica acciones concretas – muchas de ellas esbozadas en el Cuadro 8.1, y presentadas con más profundidad en cada uno de los capítulos de análisis – que son responsabilidad de autoridades e instancias identificables y cuya implementación efectiva depende de personas específicas. A estas personas, que están en las aulas, las escuelas, las comunidades, las instituciones de educación superior, las organizaciones de sociedad civil y las oficinas públicas a nivel estatal y federal, les hemos llamado agentes de cambio (ver Capítulo 2); son los encargados de interpretar, aterrizar, adaptar, monitorear, evaluar y retroalimentar las políticas públicas en cada contexto.

Es imprescindible asegurar que los agentes de cambio tengan el compromiso y la capacidad para llevar a buen puerto los cambios planteados desde la política educativa, es decir, que quieran y puedan hacerlo. Como hemos visto a lo largo de nuestros análisis, no se ha brindado consistentemente a los liderazgos intermedios, las personas en las escuelas, así como los actores sociales, lo que necesitan para tomar su papel como transformadores activos de la educación.

Por no contar con espacios y mecanismos de participación y comunicación suficientes y/o eficaces, las familias no han podido desempeñar efectivamente su papel en la educación de sus hijos, especialmente en la definición de prioridades plasmadas en la Ruta de Mejora y el seguimiento de ésta de manera sostenida a lo largo del ciclo escolar; niñas, niños y jóvenes no han podido expresarse sobre lo que quieren y necesitan aprender en el contexto del nuevo modelo educativo; las y los maestros no han podido reportar irregularidades en los concursos de selección y promoción o los procesos de evaluación docente; los directores escolares no han podido conformar comunidades de práctica con sus pares en los Consejos Técnicos de Zona; y los funcionarios intermedios no entendieron lo que se esperaba de ellos en relación a la implementación de la estrategia de tutoría o del SATE.

La falta de un marco regulatorio adecuado ha permitido la laxitud de las autoridades estatales y limitado el alcance del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED); no brinda claridad a los actores escolares en cuanto a las expectativas para la implementación de la autonomía curricular; y no permite a los actores sociales realizar un monitoreo efectivo del uso del gasto educativo. En este mismo sentido, no publicar el documento oficial de la estrategia para el fortalecimiento de la formación inicial limita su implementación oportuna e imposibilita darle un seguimiento real.

La falta de información adecuada es un mal generalizado en todo el sistema educativo nacional. Ha perjudicado la planeación necesaria para aterrizar la estrategia de tutoría docente y para que el sistema de formación inicial se vincule con las necesidades sociales de preparar a más maestros en niveles como preescolar y tipos de servicio, como indígena. Mención especial merece la falta de evaluación de casi cualquiera de las políticas públicas, programas o acciones llevadas a cabo en los últimos cuatro años. Esto tiene repercusiones para todos los actores en el sistema; sólo como ejemplo, los encargados de poner en práctica las políticas de tecnologías para la educación han tenido que cambiar de un programa a otro año tras

año sin poder aprender de los ya implementados. Además, la falta de entendimiento y conocimiento para poder utilizar la información generada ha debilitado el aprovechamiento de los pocos instrumentos de evaluación que existen, como PLANEA o la evaluación del desempeño docente, para mejorar prácticas y procesos de aprendizaje.

La opacidad que caracteriza el sistema educativo mexicano representa un reto particular para que los actores sociales puedan desempeñar su papel de acompañamiento y monitoreo de la política pública. Se destaca, en este caso, la falta de transparencia sobre el uso de recursos para mejorar la infraestructura escolar; la compra de equipamiento tecnológico o, más recientemente, la reconstrucción de las más de 16,000 escuelas dañadas en los temblores de septiembre 2017.

Responder con eficacia a las exigencias de implementar una política frecuentemente diseñada desde el centro en un contexto local requiere que los agentes de cambio tengan las habilidades técnicas necesarias, así como oportunidades para seguir desarrollándolas. La falta de procesos de selección y de oportunidades de formación adecuadas ha mermado – y lo seguirá haciendo – esfuerzos para construir servicios de acompañamiento docente, por medio de la tutoría, y escolar; con el SATE; ha mantenido estancada a la formación inicial de docentes; y ha acotado los beneficios de la autonomía escolar y la planeación estratégica. Esta carencia es especialmente preocupante ante la implementación masiva de un nuevo modelo educativo en unos pocos meses.

La falta de recursos suficientes ha complicado la implementación efectiva de varias políticas en los últimos cuatro años. Esta limitación ha afectado en particular a dos programas – la tutoría para docentes noveles y la promoción en la función para docentes con resultados destacados en la evaluación de desempeño – cuya operación ha sido seriamente comprometida por no tener recursos propios asignados. En situación similar está la política pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia (DIPI), la formación inicial y continua de docentes y la autonomía escolar.

Los objetivos de la política pública nos indican hacia dónde queremos ir; a qué aspiramos. Sin embargo, como hemos visto, si los agentes de cambio carecen de los elementos necesarios para traducir estos objetivos en un diseño adecuado o una implementación eficaz en contextos específicos, difícilmente llegaremos a la meta.

Las carencias y deficiencias identificadas en este estudio no nos deben detener. La conquista del derecho a aprender es necesariamente una batalla de largo aliento. Como todos los derechos humanos, los derechos sociales están situados histórica y situacionalmente, lo que obliga al contraste permanente entre la aspiración y los resultados; la noción de progresividad es la clave del proceso: cada vez más y mejor. La evaluación y el ajuste son elementos fundamentales de una política pública efectiva.

8.3 LA EDUCACIÓN COMO PROYECTO — Y RESPONSABILIDAD — SOCIAL

Para millones de niñas, niños y jóvenes en México, la escuela es su única oportunidad para ser libres, para ser la mejor versión de ellos mismos. Su futuro, así como su presente, es sumamente valioso para dejarlo en manos de unos cuantos. Nos corresponde comprometernos y actuar: la educación es responsabilidad de todos.

Los tiempos electorales pronto llegarán a su fin. La pregunta correcta es si de ellos debe depender el presente de los nuestros; la respuesta es sencilla:

NO. Desde Mexicanos Primero hemos advertido sobre la falsa premisa de aquellos que ven en su figura unipersonal la posibilidad de cuestionar los mandatos legales, los procesos institucionales y la modificación de actitudes, sólo porque así lo consideran. De igual forma, tampoco coincidimos con quienes creen encarnar el único “salvo conducto” para seguir adelante. La educación es un proyecto social y como tal nos corresponde la decisión de perseverar o rendirse ante el intento. Los gobernantes tienen un mandato, pero no se mandan solos.

A la sociedad civil nos corresponde participar en el cambio que propusimos – siempre a través del diagnóstico, la propuesta, el monitoreo y el ajuste –, emplazar a funcionarios e instituciones de los distintos ordenes de gobierno a escuchar soluciones, entregar información y rendir cuentas, sin dejar de corresponsabilizarnos durante el proceso.

Limitar el cambio social educativo a las estructuras gubernamentales es perderse del dinamismo de las democracias contemporáneas, en donde las soluciones se descubren a partir del diálogo entre sociedad civil y las estructuras formales del Estado. No es fortuito que “la escuela que queremos” para nuestro país sea un espacio para la construcción continua de nuestra democracia y para la edificación de una sociedad equitativa.

Y, cuando todavía lo dudemos, preguntémonos: ¿y l@s niñ@s, qué?



Cuadro 8.1 Avances y pendientes en la transformación hacia la escuela que queremos 2013 a 2018

I. Asegurar que las niñas, niños y jóvenes, maestras y maestros y familias lleguen listas para aprender juntas.

| Avances | Pendientes |
|---|---|
| Desarrollo Integral de la Primera Infancia (DIPI) | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Creación del SIPINNA y establecimiento de la Comisión Nacional para la Primera Infancia. • Levantamiento de encuestas nacionales para generar información relacionada con el DIPI. • Mayor articulación entre organizaciones de sociedad civil enfocadas en asegurar la garantía del DIPI. • Inclusión de educación inicial en la organización de la educación básica. | <ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo científico del desarrollo de cada niña y niño, para alerta y canalización ante retrasos y barreras, y como pauta de seguimiento por parte de las familias. • Formación inicial y continua adecuada para los agentes educativos. • Elaboración de una Ruta Integral de Atención para la primera infancia. • Garantía de educación inicial y preescolar a todos los niños de 0 a 6 años. • Aumento del gasto público total y el porcentaje del PIB destinado al DIPI. |
| Formación inicial de maestras y maestros | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Obligación constitucional del Estado de asegurar una formación docente orientada al aprendizaje de las niñas, niños y jóvenes. • Mandato legal de articular la formación inicial con el perfil docente para educación básica. • Inversión en condiciones materiales en las Escuelas Normales. | <ul style="list-style-type: none"> • Publicación de la Estrategia para el Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales. • Publicación de un sistema nacional de información sobre la formación inicial. • Evaluación y acreditación de los programas de formación inicial. • Procesos de selección públicos y transparentes para el ingreso y la promoción de maestros y directivos en las Normales. • Planes y programas de estudio congruentes con el modelo educativo de educación obligatoria. • Seguimiento adecuado a las trayectorias de los estudiantes. • Financiamiento suficiente, permanente y transparente para las Escuelas Normales. |
| Selección y colocación de docentes | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de perfiles docentes. • Asignación de plazas mediante convocatorias anuales, concursos con criterios técnicos de calificación, listas de prelación y eventos públicos para su asignación. | <ul style="list-style-type: none"> • Publicación y actualización constante de las plantillas de las escuelas. • Publicación de las vacantes docentes temporales y definitivas de todas las escuelas. • Mejora de la información incluida en las convocatorias. • Publicación completa del Registro Nacional del Servicio Profesional Docente. • Creación de un sistema público de quejas y denuncias sobre los concursos y la asignación de las plazas. • Selección, promoción y evaluación docente de acuerdo al nuevo modelo educativo. |

| Avances | Pendientes |
|--|---|
| Trayectoria profesional docente | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Creación del Servicio Profesional Docente como estrategia coordinada que integra diferentes componentes de la trayectoria docente: ingreso, permanencia y promoción. | <ul style="list-style-type: none"> • Atracción de candidatos con perfiles deseados a la educación normal y a la profesión docente. • Formación inicial que prepare a los futuros maestros para ingresar a la profesión. • Evaluación del desempeño que sirva para la formación y la práctica docente. • Oportunidades de aprendizaje profesional continuo adecuadas. • Presupuesto suficiente para el programa de promoción en la función. • Transparencia sobre el programa de promoción en la función. |
| II. Fomentar el desarrollo de relaciones y procesos de aprendizaje incluyentes y eficaces. | |
| Avances | Pendientes |
| Desarrollo del liderazgo escolar | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Garantía constitucional de la idoneidad de los directivos. • Emisión de un perfil que explicita las características, cualidades y aptitudes de los directores escolares, así como las prácticas de liderazgo efectivo. • Introducción de concursos de promoción para la selección de directores con base en el perfil. • Definición de los Consejos Técnicos de Zona como espacio específico para el aprendizaje entre pares de directores. | <ul style="list-style-type: none"> • Formación y acompañamiento para garantizar un liderazgo efectivo en todas las escuelas. • Transparencia en los procesos de asignación de plazas. • Atracción de docentes con el perfil adecuado para ejercer liderazgo escolar efectivo. • Implementación real, fortalecimiento y aprovechamiento de los Consejos Técnicos de Zona como espacio de aprendizaje para líderes escolares. |
| Aprendizaje profesional docente | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento del derecho de los docentes a tener oportunidades de desarrollo profesional de calidad, y de la obligación de las autoridades garantizarlas. • Emisión de perfiles docentes y directivos como base para el diseño de los programas de formación. • Enfoque en los Consejos Técnicos Escolares como espacios de aprendizaje colectivo. | <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares como espacios para el aprendizaje colectivo. • Implementación efectiva del Servicio de Asistencia Técnica a las Escuelas y ampliación de las oportunidades de aprendizaje entre pares. • Publicación de un registro nacional de oferta y participación en la formación continua a nivel federal y estatal. • Asignación de presupuesto suficiente para y transparencia del gasto en formación docente. • Evaluación de la oferta de formación continua de acuerdo a su impacto en el aprendizaje y prácticas docentes, así como el aprendizaje de los alumnos. |

| Avances | Pendientes |
|--|---|
| Acompañamiento docente | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de la importancia de acompañar a los maestros en la etapa de inducción. • Obligación legal de garantizar tutoría a todos los docentes de nuevo ingreso durante sus primeros dos años en servicio. • Publicación de lineamientos para la selección de tutores. | <ul style="list-style-type: none"> • Garantía de tutoría efectiva y pertinente. • Publicación de un padrón estatal de tutoría en cada entidad. • Atracción y retención de tutores, focalizadas en zonas y regiones con más necesidad. • Asignación de presupuesto suficiente para asegurar el funcionamiento del programa de tutoría. • Articulación de la estrategia de tutoría con otros procesos, espacios y mecanismos de acompañamiento docente durante la etapa de inducción. |
| Autonomía escolar | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Inclusión de componente de autonomía de gestión en principales programas federales. • Puesta en marcha de una estrategia articuladora “La escuela al centro”. • Priorización de la planeación colaborativa a nivel escuela. • Evaluación del fortalecimiento de autonomía de gestión. | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de los programas o componentes de fortalecimiento de autonomía de gestión de las escuelas y asociar los resultados con la toma de decisiones sobre presupuesto asignado a estos. • Formación de la comunidad escolar en gestión escolar. • Garantía de una atención equitativa del Servicio de Asistencia Técnica a las Escuelas. • Establecimiento y puesta en práctica de mecanismos formales para incluir a niñas, niños y jóvenes en la toma de decisiones en sus escuelas. |
| Currículo incluyente | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Presentación del nuevo modelo educativo con enfoque en inclusión. • Presentación de nuevos planes y programas de estudio con enfoque en aprendizajes clave, habilidades socioemocionales y autonomía curricular. | <ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento y puesta en práctica de mecanismos formales para incluir a niñas, niños y jóvenes en las decisiones sobre lo que aprenden y cómo lo aprenden. • Formación de las comunidades escolares para aprovechar la autonomía curricular. • Garantizar un gasto suficiente para la implementación de los nuevos planes y programas de estudio. |
| Formación y espacios de participación para familias | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Promoción de los Consejos Escolares de Participación Social. • Implementación de programa piloto de padres y madres educadores. | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación rigurosa de la efectividad de los Consejos Escolares de Participación Social. • Implementación de una estrategia nacional de formación de familias para la participación social. • Formación inicial y continua de docentes, directivos, supervisores y asesores técnico pedagógicos sobre participación social. |

III. Garantizar condiciones materiales equitativas que favorezcan el aprendizaje incluyente.

| Avances | Pendientes |
|---|--|
| Infraestructura educativa | |
| <ul style="list-style-type: none"> Levantamiento del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) y publicación de los resultados. Implementación de programas federales para la mejora de la infraestructura escolar. | <ul style="list-style-type: none"> Información pública actualizada sobre el estado físico de todas las escuelas. Transparencia en el uso de recursos de los programas federales de infraestructura escolar. Focalización de los programas federales de infraestructura en las escuelas más marginadas. Evaluación de los programas federales de infraestructura escolar. |
| Tecnologías para la educación | |
| <ul style="list-style-type: none"> Reconcomiendo de la importancia del uso pedagógico de las tecnologías para el aprendizaje. | <ul style="list-style-type: none"> Evaluación de programas y estrategias de tecnología para la educación. Transparencia sobre escuelas y alumnos beneficiarios de programas de tecnología. Formación docente para el aprovechamiento de las tecnologías para el aprendizaje. |

IV. Brindar acompañamiento constante y pertinente a las escuelas.

| Avances | Pendientes |
|--|--|
| Gasto Educativo | |
| <ul style="list-style-type: none"> Creación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Conocimiento e identificación del número y clave de todas las plazas y personal educativo federalizados. Avance en la depuración y auditorías de la nómina docente federal. Eliminación de las comisiones administrativas con goce de sueldo. | <ul style="list-style-type: none"> Publicación completa de la información de ubicación de las plazas y función que desempeñan. Revisión presupuestal en el área educativa para asegurar la eficiencia de los programas educativos y mejorar su impacto. Asociar las plazas docentes a las escuelas y no a la persona. Transparencia del destino de los fondos destinados a gasto corriente, de operación y de compensación (cerca del 10% del total del FONE) |
| Acompañamiento escolar | |
| <ul style="list-style-type: none"> Creación e inicio del proceso de integración del Servicio de Asistencia Técnica a las Escuelas (SATE). Priorización de la formación de supervisores y asesores técnico pedagógicos. | <ul style="list-style-type: none"> Garantía de acompañamiento a escuelas más marginadas. Atracción de docentes con el perfil adecuado para acompañar y asesorar a los docentes y escuelas. Transparencia en los procesos de selección y asignación de supervisores y asesores técnico pedagógicos. Formación y fortalecimiento de capacidades de supervisores y asesores técnico pedagógicos. Creación de un sistema de información que facilite el acompañamiento escolar. |

| Avances | Pendientes |
|---|---|
| Evaluación del desempeño docente | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de la importancia de la evaluación como parte del proceso formativo de los docentes. • Diseño e implementación anual de evaluación del desempeño docente, con base en perfiles, parámetros e indicadores. | <ul style="list-style-type: none"> • Transparencia y claridad sobre los procesos de evaluación. • Instrumentos de evaluación contextualizados y útiles para retroalimentar el trabajo diario de los docentes. • Publicación de resultados completos de los docentes evaluados hasta la fecha. • Integración de observación en aula y la voz de niñas, niños y jóvenes y sus familias en la evaluación. • Correspondencia entre instrumentos de evaluación y nuevo modelo educativo. • Vinculación de la evaluación con la oferta de formación continua. • Construcción de un sistema público de quejas sobre la evaluación docente. • Defensa de los derechos de los docentes de contar con programas de formación adecuada y pertinente. |
| Evaluación de aprendizaje | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de un programa nacional de evaluación de aprendizajes y su aplicación a nivel nacional. • Implementación de PLANEA a nivel nacional. | <ul style="list-style-type: none"> • Garantía de la aplicación de una evaluación externa del logro de aprendizaje de cada niña, niño y joven al final de cada nivel educativo. • Aprovechamiento de resultados de PLANEA para dar retroalimentación útil a los docentes, a los alumnos y a sus familias. • Uso de resultados de PLANEA para diseño y evaluación de políticas educativas. • Modificación de las pruebas de aprendizaje respecto al nuevo modelo educativo. • Generación de datos representativos a nivel estatal de pruebas internacionales. |
| Transparencia / sistemas de información | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Realización del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) que permitió saber cuántos docentes hay en el país. • Establecimiento legal de un Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED). • Realización de la primera auditoría a la nómina educativa en los estados con información de la SEP. | <ul style="list-style-type: none"> • Creación de un registros de personal, alumnos e instalaciones de cada escuelas con información completa, pública y permanentemente actualizada. • Emisión de los lineamientos del SIGED y para la descarga administrativa. • Rendición de cuentas y transparencia sobre los avances, obstáculos y acciones pendientes del SIGED. • Cumplimiento de las áreas generadoras de información federal y estatal con estándares de información. • Reforma al marco regulatorio correspondientes para asegurar la producción y publicación de información de las escuelas y docentes, tanto federales como estatales. |

www.mexicanosprimero.org

 /MexPrim

 /MexicanosPrimero

 @Mexicanos1o

Sólo la Educación de Calidad cambia a México

LA ESCUELA

QUE QUEREMOS

... ES DONDE **TODOS** LOS
NIÑAS, NIÑOS Y JÓVENES
ESTÁN, APRENDEN
Y PARTICIPAN.

... ES NUESTRO
PROYECTO SOCIAL
MÁS IMPORTANTE
PARA LLEGAR A SER LA
SOCIEDAD A LA QUE ASPIRAMOS.

