



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO

**Maestría en Políticas Públicas Comparadas**  
**VIII Promoción**  
**2017-2019**

*El proceso de implementación de la Política de evaluación  
educativa en México: el caso de los Programas Estatales de  
Evaluación y Mejora Educativa (PEEME)*

**Tesis que para obtener el grado de Maestra en Políticas  
Públicas Comparadas**

**Presenta:**

**Mariana Rojas Bautista**

**Director de tesis:**

**Dr. Patricio Carezzana**

**Dra. Giovanna Valenti Nigrini**

**Línea de investigación:**

**Política Educativa**

**Ciudad de México, agosto 2020**

*Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del Consejo  
Nacional de Ciencia y Tecnología*

## Resumen

La presente investigación es un estudio de corte cualitativo. En ella se examina y discute desde el enfoque de los mecanismos causales (process tracing) las problemáticas que estuvieron presentes en el proceso de implementación de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), como uno de los instrumentos de política más importantes que tuvo el instituto Nacional de Evaluación para la Educación (INEE) para materializar la evaluación de componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional. Lo anterior representó retos relacionados con la influencia de un conjunto de elementos que incidieron en los resultados del proceso, a decir: los marcos normativos, las condiciones institucionales y capacidades técnicas, pero sobre todo respecto al factor del “juego de lo político”, que incidió como la principal limitante para el avance de estos Programas.

**Palabras clave:** Evaluación educativa, implementación de políticas, Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa, factores obstaculizadores.

## Abstract

The present investigation is a qualitative study. In it, the problems that were present in the implementation process of the State Educational Evaluation and Improvement Programs (PEEME) are examined and discussed from the perspective of causal mechanisms (process tracing), as one of the most important policy instruments that had the National Institute of Evaluation for Education (INEE) to materialize the evaluation of components, processes and results of the National Educational System. The foregoing represented challenges related to the influence of a set of elements that had an impact on the results of the process, namely: the regulatory frameworks, institutional conditions and technical capacities, but above all with respect to the factor of the “political game”, which It was the main limitation for the advancement of these Programs.

**Key words:** Educational evaluation, policy implementation, State Program for Educational Evaluation and Improvement, impeding factors.

## Agradecimientos

Gracias a Dios y a la vida por darme la oportunidad de cumplir una meta más.

A mis padres y a mi hermana Paulina, por ser mis ángeles terrenales, la fuente de inspiración y amor más importante en mi vida, son las únicas personas en este mundo que poseen la voluntad incondicional de creer en mí y sólo ellos merecen disculpas por los días que no he estado a su lado, que no los he acompañado debido al esfuerzo que ha implicado mi crecimiento profesional. Quiero decirles que todo valió la pena, trabajé muy duro para alcanzar este logro que ahora ya no sólo es mío, sino también de ustedes.

A Ivan, por compartir tu vida conmigo y por permanecer a mi lado los días de gran inspiración para escribir esta tesis, pero sobre todo los días de *lágrimas y frustración* en torno a este trabajo. Por tu compañía y por las palabras de aliento que siempre tienes para mí, porque me gusta saber que para ti soy simplemente tu Mariana. *“Andábamos sin buscarnos, pero sabiendo que andábamos para encontrarnos”.* Julio Cortázar

De manera especial quiero agradecer y reconocer a mis colegas y amigos, Oscar González, Lorena Sierra, Lorena Figueroa, Humberto González y Juan Luis Fernández, por la amistad y el tiempo que me destinaron con su apoyo en la elaboración de este trabajo.

También quiero agradecer a los directores de esta tesis, el Dr. Patricio Carezzana y la Dra. Giovanna Valenti, así como a los sinodales, el Dr. Diego Solís y Dra. Liliana Valladares; por su tiempo, comprensión y paciencia, y por sus contribuciones que permitieron la culminación de este trabajo.

Con mucho cariño dedico estas páginas al extinto Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), por darme la oportunidad de crecer profesionalmente, por las grandes aportaciones que realizó al conocimiento de la *evaluación educativa* en nuestro país.

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México, por abrirme sus puertas, integrarme a su comunidad de aprendizaje y arroparme como una estudiante más en las maravillosas clases presenciales; por el café que tuvo cada mañana para mí, y la exquisita comida, incentivos suficientes para una funcionaria *de a pie* con muchas ganas de aprender y crecer. Deseo que más funcionarios del país tengan la misma oportunidad y el privilegio que yo tuve.

## Índice General

INTRODUCCIÓN .....	1
OBJETIVO GENERAL.....	6
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	6
HIPÓTESIS.....	7
DISEÑO METODOLÓGICO.....	7
CAPÍTULO I. ....	11
POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA PERSPECTIVA DE LA IMPLEMENTACIÓN.....	11
1.1 Las políticas públicas y la visión de proceso.....	11
1.2 La fase de implementación de las políticas.....	13
El enfoque <i>Top-Down</i> .....	14
La perspectiva <i>Bottom-Up</i> .....	20
Los enfoques <i>híbridos</i> .....	24
Visión de las Coaliciones Promotoras de interés.....	24
1.3 La Reforma Educativa y la Evaluación desde la perspectiva de Política Pública.....	26
1.4 Antecedentes de la Política de Evaluación Educativa en México. ....	29
Antecedentes del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (SNEE).....	30
1.5 Propuesta de un marco para analizar la implementación de los PEEME.....	31
CAPÍTULO 2. ....	38
LOS PROCESOS DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS ESTATALES DE EVALUACIÓN Y MEJORA EDUCATIVA (PEEME).....	38
2.1 Construcción de la PNEE: características y principales ejes estratégicos. ....	38
La coordinación interinstitucional .....	41
Fortalecimiento de capacidades institucionales.....	43
2.2 El diseño de los PEEME.....	44
La Metodología para la construcción de los PEEME .....	46
2.3 Resultados sobre el diseño de los PEEME.....	52
2.4 La configuración del proceso de implementación de los PEEME.....	56



CAPÍTULO 3. ....	66
LA IDENTIFICACIÓN DE LOS MECANISMOS CAUSALES: OBSTÁCULOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PEEME. ....	66
3.1 Los mecanismos causales como obstáculos en la implementación.....	66
3.2 Desafíos relacionados con la cadena causal de los PEEME y los puntos decisionales para su implementación .....	69
Desequilibrio y centralización de atribuciones en los actores clave para el cumplimiento de la PNEE y los PEEME.....	71
Número, posicionamientos y nivel de interés de los actores.....	73
Esquemas de coordinación usados para la ejecución de los PEEME y desafíos en la implementación. ....	78
3.3 Los marcos normativos y las condiciones institucionales .....	80
Falta de alineación de los marcos legales locales a funciones clave en materia de evaluación educativa. ....	81
Falta de adecuación y apego de los marcos normativos locales a las funciones clave en materia de evaluación educativa establecidas en la LINEE. ....	82
Escasa emisión de regulaciones que favorecieran el avance y concreción de los procesos de evaluación de los PEEME (lineamientos del INEE, SATE SEP) .....	85
3.4 Condiciones institucionales (organización, presupuesto y capacidades técnicas) .....	86
Presupuesto y recursos materiales.....	88
El desarrollo de capacidades técnicas.....	90
3.5 El reconocimiento de “lo político” en la implementación de los PEEME.....	95
Apoyo de los Secretarios Estatales de Educación a los Programas de evaluación. ....	96
Cambios gubernamentales y rotación de cargos.....	99
CONCLUSIONES .....	103
BIBLIOGRAFÍA.....	111
ANEXOS .....	116



## INDICE ESQUEMAS

Esquema 1. función de los actores en el proceso de implementación.....	16
Esquema 2. Agrupación de categorías y variables que condicionan la implementación de políticas .....	19
Esquema 3. Condiciones que facilitan la implementación (S y M) .....	19
Esquema 4. Condiciones propuestas para una implementación perfecta.....	20
Esquema 5. Los enfoques teóricos "top-down" y "bottom-up" comparados .....	24
Esquema 6. Conceptualización de los Mecanismos Causales .....	33
Esquema 7. Mecanismos Causales como enfoque analítico para el análisis de la implementación de los PEEME .....	35
Esquema 8. Ejes de la PNEE .....	40
Esquema 9. Mapa de dependencias y actores involucrados en el proceso de diseño e implementación de la PNEE (2015-2017) .....	42
Esquema 10. Mapa de distribución territorial para el diseño e implementación de los PEEME. ....	45
Esquema 11. Etapas para la construcción de los PEEME.....	47
Esquema 12. Tipología de Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME)..	51
Esquema 13. Mapa de objetivos y funcionamiento del Programa de Mediano Plazo 2016-2020	54
Esquema 14. Proceso de implementación de los PEEME. Etapas, actores y mecanismos de coordinación.....	58

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Proyectos del Programa de Mediano Plazo del SNEE 2016-2020 .....	52
Tabla 2. Entidades con Proyectos de Evaluación Educativa concluidos y en riesgo.....	68
Tabla 3. Mecanismos causales y posibles obstáculos en la implementación de los PEEME .....	69
Tabla 4. Competencias normativas del INEE y las Autoridades Educativas en materia de evaluación educativa.....	72
Tabla 5. Posicionamiento y rol de los actores en el proceso de implementación de los PEEME a nivel Nacional .....	75
Tabla 6. Procesos electorales locales y etapa de diseño e implementación de los PEEME.....	99

## INDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Clasificación de proyectos según categorías de los componentes, procesos y resultados del SEN.....	56
Gráfica 2. Estatus de avance de los PEEME y sus proyectos por entidad federativa .....	61
Gráfica 3. Porcentaje de entidades que adecuaron sus marcos normativos con respecto a la evaluación educativa (LINEE).....	83
Gráfica 4. Número total de funcionarios formados, por entidad federativa y por institución capacitadora .....	93
Gráfica 5. Participación de los Secretarios de Educación en las Reuniones a las Conferencias del SNEE (años 2016-2018) .....	97



## ANEXOS

Anexo 1. Instancias encargadas de la operación gubernamental de los PEEME.....	116
Anexo 2. Relación de los temas discutidos en las Conferencias del SNEE durante la implementación de los PEEME (2016-2019) .....	117
Anexo 3. Gráfica del presupuesto aprobado y ejercido de los Programas Presupuestarios vinculados con la Reforma Educativa (2014-2017).....	120

## INTRODUCCIÓN

La etapa de implementación de políticas públicas constituye uno de los temas estudiados en el ciclo de las políticas, debido al interés que despierta en los analistas, por la posibilidad de indagar y conocer situaciones y factores que se asocian al proceso de políticas públicas y que en ocasiones da cuenta de brechas que se abren entre lo deseado, lo planeado y lo que realmente se logra alcanzar. Es decir, permite la comprensión de los resultados alcanzados y los desencuentros que estuvieron presentes en la puesta en marcha de la decisión pública.

Luis F. Aguilar refiriendo a Bardach, ha realizado un esfuerzo por diferenciar entre el problema de implementación y el proceso de implementación. Entendiendo el primero, como *un problema de control y dirección de una multitud de actividades*; mientras que el segundo como: *“el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa que se encuentran en manos de diferentes partes, que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que está bajo su control”* (Bardach, E., 1977, pág. 37).

De esta manera, las aportaciones teóricas sobre la implementación de políticas coinciden en que dicha fase constituye un momento estratégico entre el diseño y la evaluación de políticas; siendo un proceso *que articula fuertemente lo técnico y lo político*<sup>1</sup>, aunque cabe destacar que muchas veces en la práctica las líneas divisoras entre las etapas que conforman el ciclo de políticas llegan a ser confusas e inclusive mantienen intersecciones<sup>2</sup>. Situación por la que resulta indispensable contar con enfoques metodológicos que nos permitan recuperar de manera pertinente los fenómenos sociales que investigamos.

---

<sup>1</sup> Cortázar, V., J., Entre el Diseño y la Evaluación, “El papel crucial de la implementación de los Programas Sociales”, (2007). Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>2</sup> Este debate se discutirá en el marco teórico del primer capítulo.

La mayoría de las aportaciones teóricas que han estudiado el proceso de implementación de las políticas públicas, han puesto un énfasis muy importante en saber cuáles son los aspectos que se encuentran asociados tanto al éxito como al fracaso en la ejecución y consecución de sus fines. El presente trabajo tiene como foco de interés analizar desde la lógica de los mecanismos causales<sup>3</sup> de qué manera incidieron durante la implementación de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME) en los años 2017-2019, mismos que formaron parte de la Política de Evaluación Educativa que puso en marcha la Autoridad Educativa Federal en México, en el marco de la Reforma Educativa del 2013.

La Reforma Educativa del 2013, le otorgó a la evaluación un papel primordial al posicionarlo como una herramienta que puede ser utilizada para favorecer a la calidad educativa<sup>4</sup> y resolver los problemas de rezago educativo evidenciados por los bajos logros de aprendizaje en el país. En este sentido, la evaluación fue entendida como: *“la acción de emitir juicios de valor que resultan de comparar los resultados de una medición u observación de componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional con un referente previamente establecido”*<sup>5</sup>.

Los objetivos que propuso la Reforma Educativa del 2013 en materia de evaluación educativa plasmaron retos institucionales asociados a cómo hacer eficiente el cumplimiento de la calidad educativa. Para operar las tareas propuestas para la evaluación, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), quedó constituido como la máxima autoridad en materia de evaluación educativa, para lo cual se le atribuyó la coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)<sup>6</sup>, encargado de la

---

<sup>3</sup> Entendidos como: la combinación o sucesión particular de eventos que conduce de ciertas condiciones iniciales (X) a un resultado determinado (Y) (Salazar, R., FLACSO: pág. 15).

<sup>4</sup> Para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la calidad educativa fue definida como: *un medio para que el ser humano se desarrolle plenamente como tal, ya que gracias a ella crece y se fortalece como persona y como especie que contribuye al desarrollo de la sociedad, transmitiendo y compartiendo sus valores y su cultura*”. No obstante, en el Marco de la Reforma Educativa del 2013, quedó definida en el artículo 3° de la Constitución, como *el máximo logro de aprendizajes de los educandos*.

<sup>5</sup> Véase: artículo 6 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE), (2013) pág. 11

<sup>6</sup> Cabe destacar que los antecedentes del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), se distinguieron desde su creación en México, durante el Programa de Modernización Educativa 1989-1994; Sin embargo, sus atribuciones y funciones estuvieron limitadas, fue hasta la Reforma del año 2013, cuando

evaluación de todos los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional<sup>7</sup>.

A partir de este momento el SNEE<sup>8</sup>, amplió su actuación en el escenario de la educación, distinguiéndose por las siguientes orientaciones:

- La tarea de articular a nivel nacional una Política de evaluación educativa, considerando la participación de los actores y autoridades de distintos niveles políticos; lo que se tradujo en el interés institucional por operar el tema de la evaluación desde la perspectiva de política pública<sup>9</sup>;
- La implementación de una Política Nacional orientada a las entidades estatales, que diera voz a las necesidades educativas locales, para dar respuesta a problemáticas educativas a través de la operación de Programas y proyectos *ad hoc* en el nivel estatal.

Fue de esta manera como en el año 2015 el INEE promovió el diseño y la aprobación de la Política Nacional de Evaluación Educativa (PNEE)<sup>10</sup>. Su diseño consideró una lógica federalista que operaría en tres niveles: a) de lo nacional a lo local, b) de lo local a lo nacional y, c) de lo local a propiamente el centro escolar<sup>11</sup>. Para el cumplimiento de los objetivos de la PNEE se propuso la construcción de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME) orientados a la atención de mejora educativa.—Fueron

---

el papel de la evaluación adquirió el rango constitucional. “un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyen al cumplimiento de sus fines, con el objeto de contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y por los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios.” (LINEE, art. 11 y 12).

<sup>7</sup> En esta condición, el INEE adquirió la autonomía constitucional, lo que, entre otras cosas, le atribuyó facultades como organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

<sup>8</sup> Entre las atribuciones más importantes del SNEE, destacan: a) establecer la efectiva coordinación de las autoridades educativas que lo integran y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan; y b) formular políticas integrales, sistemáticas y continuas, así como programas y estrategias en materia de evaluación educativa. (LINEE, art. 11 y 12).

<sup>9</sup> Si bien se tiene documentado que antes habían existido una serie de acciones promovidas por la Autoridad Federal y encaminadas a fortalecer el Sistema Nacional de Evaluación Educativa; se considera que, con la Reforma del 2013, el interés por la evaluación, adquirió un carácter de política pública. Reyes C., M. (2016). Brechas de capacidades institucionales: un reto para la política de evaluación de la educación, Casos de los gobiernos de Chihuahua y Sonora. [Tesis de maestría FLACSO, Sede Académica México]. [http://201.163.9.165/exlibris/aleph/a23\\_1/apache\\_media/5HNIRDSE724NACPFEB6U5V9A15BF4Y.pdf](http://201.163.9.165/exlibris/aleph/a23_1/apache_media/5HNIRDSE724NACPFEB6U5V9A15BF4Y.pdf)

<sup>10</sup> Gaceta de la PNEE, N° 4, (2016). Una Política Nacional de Evaluación de la Educación para la Mejora. INEE, pág. 43.

<sup>11</sup> Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación Educativa, (2015). INEE

considerados instrumentos mediante los cuales, las autoridades estatales configuraron proyectos ajustados a sus necesidades locales en materia de evaluación educativa.

La PNEE junto con los PEEME, se diseñaron con una perspectiva novedosa con respecto a la inercia que hasta entonces había mantenido el SEN a diferencia de la mayoría de las políticas educativas implementadas desde la SEP con una perspectiva centralista (Del Castillo, 2011): Tanto el diseño como la implementación de estos Programas, se formuló desde una lógica federalista que resignificó los intereses y las necesidades locales, para lograr la gestión y ejecución de estos.

Su elaboración siguió una ruta participativa entre la Autoridad Educativa Federal, las Autoridades Locales y el INEE. Entre algunas de sus características destacan: 1) la construcción estuvo definida por el cumplimiento de cuatro etapas metodológicas<sup>12</sup> que requirieron la realización y concreción por parte de los representantes de las Áreas Estatales de Evaluación, en acuerdo y coordinación con las Autoridades Educativas Locales y la Autoridad Educativa Federal; 2) la delegación a las autoridades estatales como actores principales de su diseño, ejecución y operación; y 3) la ejecución puso énfasis en el cumplimiento de dos ejes considerados estratégicos: a) la coordinación interinstitucional efectiva entre actores de la estructura educativa y b) el fortalecimiento de las capacidades institucionales<sup>13</sup>.

Tras su etapa de diseño en el año 2016, se logró contar con 32 Programas de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), uno por cada entidad federativa y posterior a ello, se llevó a cabo la fase de su implementación durante los años 2017-2019. Es importante mencionar que los PEEME se integraron en el Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) 2016-2020, que contó con 130 proyectos estatales de evaluación, así como de difusión y uso de resultados de las evaluaciones educativas<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Las etapas metodológicas serán detalladas en el capítulo 2, cuando se describa el diseño y construcción de estos Programas, a grandes rasgos fueron: 1) definición del diagnóstico o problematización, 2) definición de proyectos y sus propósitos, 3) definición de metas y acciones y 4) definición de cronogramas.

<sup>13</sup> Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación Educativa (DRPNEE), (2015). Instituto Nacional de Evaluación para la Educación.

<sup>14</sup> Es importante señalar que la naturaleza de los PEEME constituyó una lógica particular, existieron tres tipos de proyectos que constituyen los PEEME (denominados PROEME): Evaluación, Difusión y Uso de Resultados e Intervención. La mayoría de los 130 corresponden a las primeras dos opciones. Véase: Guía

De acuerdo con los informes oficiales<sup>15</sup> durante los dos años que duró la implementación de los PEEME, sus resultados mostraron un avance diferenciado, ya que se observó que, al cierre del año 2018, sólo 21 proyectos lograron culminar la primera etapa de su ejecución<sup>16</sup>, lo que significa que sólo el 20% de los programas desarrollados por las entidades, cumplieron con el avance programado, situación que refiere la existencia de brechas en el proceso de su implementación.

De manera específica sólo un conjunto de entidades logró avanzar en las actividades establecidas en sus Programas que propusieron el diseño de una nueva evaluación (Baja California Sur, Ciudad de México, Guanajuato y Querétaro); mientras que, en caso contrario, siete entidades (Chihuahua, Campeche, Michoacán, Sinaloa, Oaxaca, Yucatán, Guerrero) sostuvieron la condición de atraso y poco avance para poder concretar la ejecución de sus objetivos.

De acuerdo con las aportaciones teóricas (enfoques Top Down y Bottom Up) sobre la fase de implementación existen por lo menos tres variables que pueden influir en los procesos de implementación, a decir: *la adecuación de los marcos normativos, las condiciones institucionales, las capacidades técnicas y el presupuesto, además de la influencia del “juego de lo político”*. La existencia de un mayor número de entidades que registraron sus programas y proyectos en estatus de riesgo despierta el interés por preguntar **¿cómo actuaron estos mecanismos durante el proceso de implementación de los PEEME? y ¿de qué manera se pueden asociar con los resultados que tuvieron los proyectos en riesgo?**

El tema de la implementación de los PEEME y la identificación de mecanismos causales que expliquen su proceso, resulta importante al menos en dos aspectos: primero, debido

---

para el desarrollo del Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa. Primera y Segunda etapas, (2016), INEE.

Cada uno de los proyectos diseñados y desarrollados a nivel estatal, se clasificaron según seis categorías que aluden a los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN): 1) logro educativo de estudiantes; 2) docentes, directivos, supervisores y asesores técnico-pedagógicos; 3) currículo, materiales y métodos educativos; 4) organización escolar y gestión del aprendizaje; 5) condiciones de la oferta educativa, y 6) políticas, programas y sistemas de información.

<sup>15</sup> Informe del Programa de Mediano Plazo del SNEE, (2018). INEE.

<sup>16</sup> La valoración sobre el grado de avance de los proyectos se definió a través del Primer Informe del Programa de Mediano Plazo del SNEE 2016-2020; definición de la primera etapa culminada, en tiempo y en riesgo.

al interés de profundizar mediante una línea de análisis y reflexión fundamentada en la teoría, la identificación de los mecanismos causales asociados a los obstáculos de la implementación de políticas, tomando como caso de estudio los PEEME (en específico el conjunto de entidades que tuvieron resultados en riesgo), y contrastar de manera empírica la presencia de estos mecanismos causales. Y, en segundo lugar, para generar conocimientos relevantes y útiles del proceso de políticas en el ámbito de la evaluación educativa—que dicho sea de paso se considera un ámbito de reciente desarrollo<sup>17</sup>.

## **OBJETIVO GENERAL**

Identificar y explicar cuáles son los *mecanismos causales (process tracing)* que estuvieron presentes en el proceso de implementación de los PEEME -a través de su definición teórica y la contrastación empírica- y de qué manera podrían ayudar a explicar los resultados de los programas que fueron reportados en riesgo.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Identificar a través del análisis teórico, las características de los mecanismos causales (*process tracing*), asociados el proceso de implementación de los PEEME.
- Conocer cómo afectaron estos mecanismos, mediante la reconstrucción de los procesos que caracterizaron el diseño y específicamente la implementación de los PEEME a nivel nacional y estatal.
- Reconocer las consecuencias observables de los mecanismos causales que se identifiquen en el estudio de caso, así como las principales conclusiones y sus orientaciones futuras.
- Reflexionar cuales fueron los beneficios, limitaciones o aportaciones que se pueden rescatar de esta experiencia, que resultó del diseño de una Política de Evaluación Educativa a nivel nacional, y consideró la participación de las autoridades en el ámbito local.

---

<sup>17</sup> La Política Educativa de México desde una perspectiva regional, (2018), Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO, Buenos Aires, Oficina para América Latina.

El presente trabajo rescatará las perspectivas teóricas que dan luz sobre los elementos deseables para favorecer la implementación de políticas, para desde ahí observar de qué manera actuaron en el caso de los PEEME. De esta forma, se propondrá el siguiente conjunto de hipótesis.

## HIPÓTESIS

H1: La interacción favorable entre los actores del *policy process*, facilita el proceso de implementación.

H2: La existencia de marcos normativos pertinentes, favorecen la implementación de políticas.

H3: La existencia y suficiencia de recursos (humanos, técnicos, materiales y financieros), favorecen la implementación de políticas.

H4: El apoyo y respaldo político de las autoridades resulta favorable para el proceso de implementación.

## DISEÑO METODOLÓGICO

El análisis propuesto por esta investigación se apoya en un marco analítico que recupera la noción de los mecanismos causales o *process tracing*<sup>18</sup> y su comprobación empírica en un estudio de caso de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME). De tal manera, lo que se pretende hacer es rastrear de manera sistemática los procesos causales dentro de este caso de estudio, partiendo de la propuesta de un modelo teórico donde se insertan estos mecanismos y que se encuentra referido a las aportaciones de la literatura sobre la implementación de políticas.

Lo anterior, permite la identificación de posibles variables explicativas del proceso y su asociación con distintos tipos de mecanismos causales que se despliegan y reconocen como elementos complejos que estuvieron presentes o no, durante el proceso de implementación de los PEEME. Estos planteamientos darán paso al análisis sobre las

---

<sup>18</sup> Entendida por Bennett, como una técnica orientada hacia la búsqueda de las implicancias observables de procesos causales hipotéticos en el marco de un único caso de estudio cuyo objetivo es documentar si la secuencia de eventos o proceso dentro del caso encajan con aquellas predichas por las distintas explicaciones teóricas (Bennett, 2008, p. 705).

consecuencias observables de la actuación de los mecanismos causales en la fase de implementación de los PEEME y sus principales conclusiones respecto a la importancia nacional que tuvo esta política pública.

Por lo anterior, la presente investigación se basa en la aplicación de métodos de investigación cualitativos, mediante la recopilación de evidencia tanto cualitativa como cuantitativa que explique la presencia o no de los mecanismos causales identificados. Específicamente, revisiones analíticas de los marcos normativos que sustentaron la Reforma Educativa 2013, en materia de evaluación, así como las principales funciones y atribuciones de las instituciones y los actores involucrados. Asimismo, se elaboró un análisis basado en el documento marco y demás orientaciones oficiales que configuraron el diseño y los procesos planteados para la implementación de los PEEME.

El análisis documental se recuperó principalmente de fuentes primarias realizadas por el INEE; reportes internos de la Dirección General para la Coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (DGCSNEE), así como testimonios y datos recopilados mediante publicaciones de la Gaceta de la PNEE (2015-2018) y de algunas consultas realizadas a los actores involucrados en el proceso de la asesoría y el acompañamiento a estos Programas.

Se recuperaron entrevistas y testimonios de actores involucrados en el proceso de diseño e implementación de los PEEME, específicamente entrevistas realizadas a los consejeros de la Junta de Gobierno del INEE, así como a integrantes del equipo encargado de brindar asesoría y acompañamiento a las entidades federativas durante ambas fases. Dichas entrevistas fueron instrumentos semiestructurados y se utilizan como parte de las evidencias recuperadas en el capítulo 3 para la contrastación empírica de los mecanismos causales, específicamente en relación con el tema sobre los desafíos y retos que enfrentaron los PEEME durante su primer año de implementación.

A partir de esta información, se realizó un análisis de contrastación sobre la interacción de los mecanismos causales planteados como posibles mediadores que incidieron en el proceso de implementación de los PEEME, y la relación con los resultados reportados en los casos de interés. De lo anterior, se desprende la reflexión y conclusiones sobre las

implicaciones observadas en la actuación de los mecanismos causales identificados, así como las áreas de oportunidad para considerar en el ámbito de las políticas públicas.

Cabe destacar que dado que esta investigación se apoya en el modelo de análisis de los mecanismos causales tiene un alcance de rango medio, dado que la lógica explicativa de este tipo de enfoque (*process tracing*) se basa en la definición teórica y prueba empírica de los mecanismos que median entre la variable dependiente (y) y las independientes (x), de manera que, en este sentido, no se plantea una relación causal directa entre ambas variables<sup>19</sup>. Esto implica que, el análisis que se realiza en el presente trabajo se concentra en poder evidenciar el modo en que se generan o no los mecanismos causales como resultado esperado, lo que propone que el proceso sea teóricamente definible y empíricamente comprobable.

Una vez expuestos los alcances y las limitantes de este trabajo, en esta investigación se reflexiona y se generan insumos estratégicos para el análisis del proceso de políticas que, con base en una experiencia práctica de implementación de política pública educativa, aporte al terreno más amplio de los debates conceptuales y los análisis de casos sobre el diseño y la operación de las políticas educativas en nuestro país.

La presente tesis se encuentra estructurada en tres capítulos y un apartado de conclusiones y áreas de mejora sobre la problemática. El primer capítulo *Las políticas públicas y la perspectiva de la implementación*, plantea un recorrido por los principales enfoques sobre la importancia de las políticas públicas que nos permite comprender y ubicar el problema público, además de la comprensión de los enfoques de la implementación relacionado con el tema de la evaluación educativa, sus antecedentes y el surgimiento de una Política Nacional de Evaluación de la Educación.

El segundo capítulo *Los procesos del diseño e implementación de los programas estatales de evaluación y mejora educativa (PEEME)*, reconstruye el proceso de diseño de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME); considerando sus

---

<sup>19</sup> Leónidas, A., J., (2017). Mecanismos causales y *process tracing*. Una introducción. Revista SAAP, Vol. 11, N° 1, junio, pp. 147-175. Goertz, G., (2017). Multimethod research, causal mechanisms, and case studies. An Integrated Approach, Princeton University Press, Princeton and Oxford, pp. 289.

antecedentes, sus condiciones de contexto, la metodología propuesta y las condiciones expuestas para su cumplimiento. Así mismo, desarrolla las fases del proceso de implementación planteadas para estos Programas.

Por su parte, en el tercer capítulo *Los mecanismos causales y la identificación de obstáculos en la implementación de los PEEME*, se desarrolla el análisis propiamente de los mecanismos causales identificados en la implementación, y su relación con las posibles variables que influyeron en los resultados de estos programas, poniendo especial énfasis en las entidades que registraron en riesgo sus proyectos y los desafíos que se identificaron en la participación de los actores clave en la cadena causal planteada por los PEEME.

Finalmente, se realizan *Conclusiones y áreas de oportunidad*, destacan las implicaciones observadas sobre este análisis, las limitaciones, los retos que implicó esta política en el contexto de la política educativa a nivel nacional y un esfuerzo por formular líneas de política que contribuyan al tema sobre el diseño y la implementación de políticas en el país.

## CAPÍTULO I.

# POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA PERSPECTIVA DE LA IMPLEMENTACIÓN

### 1.1 Las políticas públicas y la visión de proceso

Los aportes de la literatura sobre el estudio de *políticas* han sido amplios, sin embargo, debe mencionarse cuáles son las características por las que podemos hablar de una distinción en el estudio de esta disciplina, respecto de otras. Principalmente el estudio de *políticas públicas* se encuentra orientado al análisis de las intervenciones gubernamentales dirigidas a resolver o transformar una situación considerada como problema público. Así, Bazúa y Valenti (1993), indican que: “*las maneras presumiblemente mejores de resolver, mitigar o erradicar ciertos problemas públicos específicos en un par de coordinadas espacio temporal, se les suele llamar políticas públicas.*”

De acuerdo con la definición que fue propuesta por Harold Lasswell (1992), las ciencias de políticas pueden definirse como: “*el conjunto de disciplinas que se ocupan de, por un lado: explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y por otro: de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado*” (Lasswell, H., 1992).

A partir de la identificación del campo de estudio y la realización de los primeros acercamientos teórico-metodológicos que fueron desarrollados por autores como Harold Laswell (1992), se reflejó el interés por abordar la relevancia de las políticas, existiendo diferenciaciones en los enfoques sustentadas en el momento en que se realiza el estudio, ya sea en el diseño, la implementación y/o evaluación.

Sin embargo, no importando qué etapa del ciclo de las políticas se quiera destacar, estas reflexiones coinciden en que la complejidad social es parte determinante en esta materia. Es en este sentido, se está de acuerdo con autores como Luis Aguilar (2010) al considerarse que más que un simple mecanismo de toma de decisiones, las políticas públicas se distinguen como un conjunto de actos sistemáticos y secuenciales, que rebasan la arena meramente política y gubernamental (Aguilar, L., 2010, pág. 32).

Tanto la visión de *policy process*, como la perspectiva del *ciclo de políticas*, ocupan un lugar primordial en el entendimiento conceptual de este ámbito de estudio. Lo anterior, permite contar con herramientas para la explicación de la complejidad de las políticas (*policy*)<sup>20</sup>.

Existen ventajas al poder utilizar el esquema de ciclo para entender su análisis, como lo plantea Subirats (2008), permite generar la comprensión sobre el desarrollo y desenvolvimiento de cada una de estas etapas, al mismo tiempo que aporta y contribuye a tener una mirada desde perspectivas más amplias y generales. Al respecto destaca entonces la particular visión de Subirats y otros quienes se refiere a las *políticas* como:

*Serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats et al., 2008).*

Además de esta conceptualización, debe destacarse que Subirats plantea el entendimiento de la política pública como un proceso complejo, y al mismo tiempo la consideración de que esta complejidad puede observarse con especial atención si se pone énfasis en el componente de lo político –en tanto lucha de poder-. Entendiendo que dicho componente no solamente puede formar parte de una fase del ciclo de las políticas, sino trascender las etapas y encontrarse presente en todo el ciclo (Subirats, J.,2008).

Resulta importante asociarlo con el objeto de investigación planteado en esta tesis: la implementación de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), que derivados de una Política Nacional en materia de evaluación, se consideran en tanto instrumentos de política dado que se propuso como una herramienta para operar acciones estructuradas y orientadas a cumplir con objetivos específicos considerados de valor

---

<sup>20</sup> En síntesis, puede decirse que, en las aportaciones académicas sobre el tema, existe un consenso aceptado acerca de la identificación de los pasos que conforman el ciclo de las políticas, a continuación, mencionaremos a los que refiere Bardach (2010): Problema, Identificación del problema, Identificación de alternativas, respuestas o soluciones, Evaluación de las opciones, selección de la política, Implementación, Evaluación.

público, en tanto generar cambios en los sistemas educativos estatales, a través de modificar de manera positiva las brechas educativas locales.

De esta manera, se considera que los PEEME pueden ser visualizados bajo la óptica desde de la Política Pública que propone Luis Aguilar:

*“Una política pública es un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (Aguilar, L., 2007)”*

## 1.2 La fase de implementación de las políticas

La investigación asociada al *policy process* de las políticas públicas, ha optado por esclarecer líneas divisorias que idealmente nos ayuden a comprender la secuencia de las políticas a manera de fases, ello, con la finalidad de que se pueda llegar a tener una comprensión más profunda sobre las características y los procesos que se forman y se distinguen en cada etapa. Pero sin que lo anterior, constituya una regla inalterable para la comprensión de las políticas, debido a la existencia de una real intersección entre etapas en el terreno de la realidad. A continuación, nos referiremos con especial relevancia a la comprensión conceptual de la etapa de implementación de las políticas, ya que representa el tema de interés a desarrollar en relación con los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME).

De acuerdo con Aguilar (1993), el interés por comprender el tema de la implementación de políticas fue desarrollado con amplitud a partir de la segunda mitad del siglo XX. Específicamente como consecuencia de los resultados poco favorecedores sobre los Programas y políticas sociales que fueron implementadas por el gobierno estadounidense en ese contexto<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Aguilar, V. L., (1993). La implementación de las Políticas. Estudio introductorio y edición. Miguel Ángel Porrúa, México, 15-92.

En consecuencia, para comprender el alcance y conceptualización de dicha etapa, la literatura ha proporcionado diversos enfoques que nos ayudan a comprender los elementos y características de sus procesos. A continuación, haremos un recuento de los que se considera relevantes.

### **El enfoque *Top-Down***

Los referentes fundacionales sobre el enfoque de la implementación de políticas *Top Down*, atribuyen las aportaciones principales a los autores Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1973), de esta manera, con su obra *Cómo las grandes expectativas de Washington se frustran en Oakland*, inauguraron dicha línea de investigación.

Si bien las obras fundacionales se relacionan con el trabajo de Pressman y Wildavsky, también se sumaron aportaciones de otros autores como: Bardach (1977), Sabatier y Mazmanian (1981), Hogwood Gunn, Gogin (1990), entre otros, quienes realizaron las aportaciones respecto a esta línea de investigación.

Lo que tienen en común dichos autores, es que, a través de sus investigaciones, se preguntan sobre dilemas y vacíos conceptuales relacionados con el problema del “control” en la implementación de las *políticas*. El **foco de atención** se encuentra puesto en las **cadena**s **causales**, los **puntos de decisión** desde la perspectiva de las condiciones normativas, los **lineamientos** o las **configuraciones estatutarias** que les dan vida desde las **estructuras formales**.

En este sentido, el enfoque de la primera generación *Top-Down*, representa una visión que pone énfasis en el papel de las estructuras jerárquicas en la ejecución de las políticas. Las preocupaciones de los autores se encuentran ubicadas en la parte superior de las estructuras organizativas, en los ámbitos normativos e institucionales; en el inicio de la cadena de la implementación y no en su punto final (Dussauge., Laguna, 2018).

Fundamentalmente el estudio de Pressman y Wildavsky (1978) puso énfasis en las *estructuras formales*, se enfocaron en generar conocimiento que dé cuenta de los factores causales relacionados con las fallas de la implementación desde arriba. Es decir, donde se

encuentran los actores gubernamentales que fungen como responsables de la toma de decisiones de las políticas. Entre las definiciones más importantes que estos autores hacen sobre el proceso de implementación destaca la siguiente: “*la capacidad de formar eslabones subsecuentes de la cadena causal a fin de obtener los resultados que se desean*”, en cierto sentido, “*es el proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas*” (Aguilar: 1993, pág. 57).

Una de las principales aportaciones de los autores se plasmó en lo escrito acerca de “*la complejidad de la acción conjunta*” (1973), donde a grandes rasgos se expone cómo la diversidad de los actores que participan en el proceso de implementación de las Políticas Públicas puede influir en los resultados obtenidos.

En este sentido, siguiendo a Pressman y Wildawsky, la acción conjunta involucra un cúmulo de distintas perspectivas, intereses y objetivos de cada uno de los actores que forman parte del proceso de implementación de políticas. Dichos intereses, engloban una serie de acciones que refieren a la cooperación, colaboración y la coordinación de esfuerzos, recursos, intereses y estrategias.

La propuesta fundamental de los autores estriba en el cumplimiento de la siguiente hipótesis: debido al amplio número de actores partícipes en los procesos a lo largo de la implementación, se irán encontrando numerosos puntos de decisión (clearance points). Dada la diversidad de intereses y condiciones que envuelven a estos actores, las probabilidades de que dichos puntos de decisión puedan ser resueltos con rapidez, eficacia y éxito son reducidas. (Pressman J. L., Wildawsky, A., 1978).

En términos generales, las aportaciones de dichos autores fundacionales destacan una serie de elementos sustantivos a considerar en el análisis sobre el papel que juegan los actores en el proceso de implementación de políticas, mismos que fungen como un referente para definir e identificar el éxito o fracaso de estas. En el siguiente esquema son resumidos.

## Esquema 1. función de los actores en el proceso de implementación

### 1. Numero de actores

- Identidad y papel de los participantes
- Dirección e intensidad de sus preferencias
- Fortaleza de cada participante (si es fuerte o débil)
- Fines, metas, medios y procedimientos de actuación de cada participante
- (in) Dependencia y sentido de urgencia

### 2. Perspectivas diferentes

- compatibilidad directa con otros compromisos simultáneos con otros proyectos
- Subordinación a otras entidades que no ven la urgencia del proyecto
- Diferencias de opinión sobre la jefatura y las funciones propias de la organización
- Diferencias legales y de procedimiento

### 3. Puntos de decisión

- Trazar una ruta de decisión en donde se identifiquen los puntos de inacción y de expectativa
- Identificar el número de participantes en cada punto, perspectivas de cada participante y combinación de perspectivas,
- Poder de cada participante en relación al tema
- Influencia de cada participante y qué prioridad ocupa el tema en su agenda
- Circunstancias y posibilidades

### 4. Número de acuerdos

- Coordinación y entendimiento

Fuente: elaboración propia con base en información Pressman, J. y Wildavsky, A., (1978).

Asimismo, este análisis permite identificar elementos de orden macro y meso, si bien no refieren específicamente a la participación de los actores (nivel micro), pero que sí complican los procesos de implementación; a decir, aspectos asociados al ámbito organizacional, ejecución del liderazgo, recursos legales existentes, así como de apoyo político. A continuación, se describen:

- a) Existe **incompatibilidad directa de la política** en cuestión con otros compromisos previamente adoptados
- b) No hay ninguna incompatibilidad directa, pero sí una **preferencia por otros programas existentes**
- c) Existen **compromisos simultáneos con otros proyectos** y los recursos son limitados
- d) Los actores se encuentran **subordinados a otras entidades** que no ven la urgencia del proyecto
- e) Existen **diferencias de opinión sobre el liderazgo** y las funciones propias de **organización**
- f) Existen **diferencias legales y de procedimientos**
- g) Existen acuerdos, pero los actores carecen de poder y recursos.

De la misma corriente *Top-Down*, sobresalen las aportaciones del trabajo de Eugene Bardach en *El juego de la implementación de (1977)*, quien realiza un análisis y conceptualización sobre los “juegos políticos” que se desarrollan a lo largo del proceso de implementación. De esta manera, le atribuye al elemento de “lo político”, una característica determinante a considerar durante el proceso de ejecución de las políticas, convirtiéndolo bajo esta circunstancia en un terreno complejo para su análisis.

Con el objetivo de generar propuestas que mitiguen la complejidad que el juego de lo político atribuye a la fase de implementación, Bardach destaca como propuestas: 1) la construcción de escenarios, prevista desde la fase de diseño de la política, y 2) el involucramiento de un actor capaz de arreglar y mediar las cosas (“fixer”)<sup>22</sup>. Luis Aguilar refiriendo a Bardach pone interés en tener una clara distinción entre el “problema de implementación”, definido como un problema de control y dirección de una multitud de actividades, y el “proceso de implementación”.

*“-el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa...que se encuentran en manos de diferentes partes, que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control” (Bardach, E., 1977, pág.37).*

---

<sup>22</sup> Se refiere a la figura de líder político o funcionario con capacidades y habilidades necesarias para negociar, persuadir, coordinar e incluso engañar si es necesario. “Todo se vale siempre y cuanto el “fixer” pueda arreglar los problemas del proceso de implementación y asegurar que la política alcanzará sus objetivos.

Ensamble y Política representan dos características fundamentales del proceso, al que se le suma una tercera característica, la de ser “un sistema de juegos que se relacionan entre sí de manera laxa” (Bardach, E., 1977, pág. 38). Bardach propone dos elementos a considerar para el mejoramiento del proceso de implementación: por un lado, la existencia de un Fixer, actor capaz de arreglar las cosas, así como la construcción de escenarios para prevenir y controlar las posibles complicaciones que enfrentará el proceso de implementación.

Por su parte, el estudio de Paul Sabatier y Daniel Mazmanian en: “*La implementación de políticas públicas: un marco de análisis*” (1993), también es considerado una de las grandes aportaciones para la perspectiva Top-Down. Los autores intentan construir un marco que permita analizar, entender y controlar los procesos de implementación de políticas públicas; concentrándose en los posibles condicionantes que representan obstáculos para el logro de objetivos.

Los principales condicionantes, son agrupados por Sabatier y Mazmanian en tres grandes categorías, siendo la primera de ellas la “*tratabilidad*” de los problemas públicos, es decir, la idea sobre qué tan manejables son unos temas en comparación con otros. Una segunda categoría de factores se encuentra relacionada con la Ley o decreto en los que se definen y describen las políticas mismas. El tercer factor agrupa las variables no normativas, como las posibles transformaciones en las condiciones sociales, económicas y tecnológicas, el nivel de atención que los medios de comunicación o la sociedad presta, el liderazgo de los funcionarios principales, etc.

## Esquema 2. Agrupación de categorías y variables que condicionan la implementación de políticas



Fuente: Elaboración propia con base en Sabatier, P., y Mazmanian, D., en Aguilar Villanueva, L., (1993).

En conclusión, ambos autores detallan siete variables consideradas indispensables para el éxito de la implementación de políticas.

### Esquema 3. Condiciones que facilitan la implementación (S y M)

- Si la legislación u otras directrices legales establecen objetivos claros y consistentes – o si, por lo menos, aportan criterios sólidos para resolver los conflictos inherentes al cumplimiento de metas.
- Si la legislación incorpora una teoría adecuada que identifique los principales factores y vínculos causales que influyen en la realización de los objetivos políticos y si otorga a los funcionarios responsables autoridad suficiente sobre los grupos objetivo y otros mecanismos de influencia para alcanzar, por lo menos potencialmente, las metas deseadas.
- Si los mandos superiores de la institución responsable poseen considerable capacidad política y de gestión y si están comprometidos a lograr las metas normativas.
- Si el programa recibe, a lo largo del proceso de implementación, apoyo activo de parte de grupos organizados de electores y de legisladores de importancia decisiva (o bien, de altos funcionarios) y si los tribunales ofrecen su apoyo o, por lo menos se mantienen neutrales.
- Si la prioridad relativa de los objetivos normativos no es socavada a la larga por el surgimiento de políticas públicas adversas, o por transformaciones socioeconómicas tan importantes que debiliten la teoría causal o el apoyo político en que la ley se basa.

Otros autores que desde la perspectiva *Top Down* proponen el análisis de un conjunto de variables para analizar la viabilidad de la implementación, son: Brian Hogwood y Lewis

Gunn, que definen “*La implementación perfecta*” (1984); mismo que si bien no constituyen elementos definitivos, resulta un referente analítico y metodológico con el cuál valorar los procesos de implementación “ideal” de una política.

#### Esquema 4. Condiciones propuestas para una implementación perfecta

1. Que las **circunstancias externas** a la institución responsable de la implementación no le impongan restricciones que impidan su actuación.
2. Que el programa por implementar cuente con **suficientes recursos temporales y de otro tipo.**
3. Que la combinación de **recursos requerida** esté disponible en el momento en el que sea necesario.
4. Que la política que será implementada se base en una teoría causa- efecto que sea válida.
5. Que las relaciones entre causa y efecto sean directas, y que existan pocos, si es que algún, vínculo intermedio.
6. Que las **relaciones de dependencia** sean mínimas.
7. Que exista **acuerdo y plena comprensión respecto de los objetivos** por alcanzar.
8. Que las tareas estén completamente especificadas y estructuradas en una secuencia correcta.
9. Que existan **comunicación y coordinación perfectas.**
10. Que las personas en puestos de mando puedan **exigir y obtener absoluta obediencia.**

Elaboración propia con base en Dussauge, FLACSO 2018.

#### La perspectiva *Bottom-Up*

Sin embargo, en respuesta a las explicaciones de la corriente “*Top-down*”, surgió una segunda generación de análisis sobre los problemas de implementación de políticas, la corriente “*Bottom-Up*”, cuya principal apuesta fue estudiar el proceso de implementación sin definir de manera tajante las divisiones entre sus etapas, y enfatizando la perspectiva *desde el lugar en que las organizaciones y servidores públicos entran en contacto con los ciudadanos*. Es decir, observar el papel de los servidores públicos que representan el último ámbito de ejecución de la política, tomando como referencia el punto de llegada y no el de partida. Entre los autores más destacados se encuentran Michael Lipsky y Richard Elmore.

La aportación realizada por Michael Lipsky (1980): “*Burocracia de Ventanilla*” (*Streetlevel Bureaucracy*), representa uno de los trabajos más importantes sobre esta

nueva perspectiva, al enfocarse en estudiar a aquellos actores que se encuentran en el último eslabón del proceso de implementación, por ejemplo, los funcionarios públicos en las ventanillas de servicio, los maestros de escuela, los policías, etc.

Dicho enfoque señala que la operación de las instituciones y la burocracia responsables de la implementación de políticas, pueden responder a intereses divergentes y generar discrepancias, que impacten en los resultados finales de las políticas planteadas.

La visión que Lipsky aporta sobre el concepto de los *burócratas de calle (SLBT)*, así como el papel que juegan en esta fase del proceso de políticas, refiere a la idea de que si bien la fase del diseño de políticas representa quizá el punto de partida más importante en términos programáticos; entrar a la fase de la implementación, refiere un proceso de continuidad y transformación.

En este sentido, los enfoques de segunda generación sobre la implementación de políticas públicas enfatizan en el rol de la burocracia y su desempeño en la implementación de políticas, así mismo, ahondan en torno a las características de su influencia y la revalorización de estas estructuras en la ejecución de los Programas.

Algunas de las características referidas a estas figuras -así como su importancia en el terreno de la implementación de políticas-, han sido definidas por el mismo Lipsky, destacando las siguientes: el papel que juegan como trabajadores de última línea *Frontline workers*: 1) la discrecionalidad que forma una parte inherente a su función, 2) la autonomía de la que gozan, así como de la función que tienen como “*los últimos policymarkers de la política*”.

De acuerdo con Rosabeth Kanter y Barry Stein (citados por Steven Maynard-Moody: 2010), la primera característica de los burócratas de calle radica en la posición que ocupan en el eslabón más bajo de la ejecución de acciones, la segunda característica tiene que ver con la particularidad de que ejercen un contacto directo con los clientes y ciudadanos, situación que los hace involucrarse en una dinámica particular y distinta a la de aquellos actores que no tienen esta oportunidad. Y la tercera característica, se encuentra asociada a los niveles de *discrecionalidad* con la que cuentan, misma que es entendida desde la

perspectiva de un desprendimiento o alejamiento de los círculos altos y de los tomadores de decisiones; situación que les genera cierto grado de “libertad”, para actuar con una orientación autónoma e incidir en los procesos de implementación (Lipsky: 1996).

La posición que ocupan los burócratas de calle resulta de suma importancia si asociamos su análisis con el ciclo de las políticas y su *policy process*; ya que en sentido estricto representarían actores responsables del procesamiento de la política, así como de los resultados obtenidos. Podría decirse que los “*Burócratas de calle*”, figuran como correa de transmisión de las políticas y representan una suerte de puente entre disposiciones normativas adoptadas, y su expansión y ejecución en el terreno de la realidad social.

Finalmente, las características que tiene la función y el trabajo que realizan dichas figuras, así como sus atributos de *discrecionalidad* y *autonomía*, resulta un elemento que en términos finales definen el papel que juegan estos actores, no sólo como el final del enlace en la cadena de implementación de políticas, sino con la connotación de “*responsables políticos finales*” (policymakers). Lipsky y Richard Weatherly (1979, 1980) *se refirieron a los burócratas a nivel de calle como creadores de políticas definitivos, con un doble significado intencionado*”.

Otro autor que incursionó en la corriente *Bottom-Up*, fue Richard Elmore, quien en su propuesta sobre: “*Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas*” (1982), insistió en la importancia de analizar el proceso de la implementación desde el punto final de la política, desde abajo y no desde arriba, ya que considera que: “*mientras más cerca se esté del origen del problema, mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él*” (Elmore, R., 2003, pág.,257). En este sentido, propuso un análisis retrospectivo más que prospectivo; suponiendo comenzar desde el punto final, en la última de las etapas del proceso de implementación.

De acuerdo con Elmore, el diseño retrospectivo comparte con el prospectivo el reconocimiento del deseo que tienen los funcionarios que elaboran las políticas de incidir en el proceso de implementación y en los resultados de las decisiones. Pero el diseño retrospectivo cuestiona explícitamente el supuesto de que quienes elaboran las políticas

deberían ejercer, o de hecho ejercen, una influencia decisiva sobre lo que ocurre durante el proceso de implementación.

Asimismo, los dos enfoques, dan pauta a la perspectiva propuesta por Majone G., y Wildawsky A., (1983), para comprender la implementación de *políticas* como un proceso evolutivo y de aprendizaje. De acuerdo con los autores, entendiendo el proceso de implementación como un modelo de interacción, éste resulta una continuación de la política por otros medios. De esta forma, “*cualquier cambio que se haga en la implementación, cambia lo que hacen las políticas, altera la mezcla de valores y las relaciones que se establecen*” (Majone, G., y Wildawsky A., 1983).

Cabe destacar que las propuestas de ambos enfoques *Top Down* y *Bottom Up*, presentan limitaciones importantes, así como elementos de complementariedad. En ese sentido, si bien el enfoque sobre la *discrecionalidad* puede contribuir a descubrir complejidades locales (para la operación de las políticas), no obstante, también puede dejar de lado consideraciones estratégicas para la implementación de políticas, que sólo son visibles desde arriba (Dussauge, M. I., 2018). Así mismo es importante saber que ambos enfoques tienen su propia perspectiva y comprensión del proceso de implementación, el enfoque *Top Down* lo entiende como: la realización de una decisión política básica, y es visto como un proceso administrativo y apolítico. En contraste, la perspectiva *Bottom-up* no considera la implementación como una etapa separada del diseño de esta (Helga, P., y Oliver, T., 2007 pág. 94). En lugar de considerar la implementación como un proceso apolítico de seguir órdenes "desde arriba", los enfoques de abajo hacia arriba sostienen que el proceso de implementación es eminentemente político y que las políticas incluso se configuran de manera decisiva en este nivel.

El siguiente esquema ejemplifica de manera puntual, una diferenciación entre los enfoques *Top Down* y *Bottom Up*, con el objetivo de diferenciar metodológicamente su utilidad para delinear las estrategias de investigación, los objetivos de análisis, el modelo del proceso de políticas, el proceso de implementación, así como el modelo implícito de democracia al que refieren.

### Esquema 5. Los enfoques teóricos "top-down" y "bottom-up" comparados

	Teorías top-down	Teorías bottom-up
<i>Estrategia de investigación</i>	De arriba hacia abajo; de las decisiones políticas a la ejecución administrativa	De abajo hacia arriba; de los burócratas individuales a las redes administrativas
<i>Objetivos del análisis</i>	Predicción / recomendaciones de política	Descripción /explicaciones
<i>Modelo del proceso de políticas</i>	Basado en etapas	Considera combinaciones y fusiones de las etapas
<i>Carácter del proceso de implementación</i>	Guía jerárquica	Resolución de problemas descentralizado
<i>Modelo implícito de democracia</i>	Elitista	Participativo

Fuente: Pülzl y Treib (2007:94).

### Los enfoques *híbridos*

Posterior a los enfoques de primera y segunda generación, surgió una tercera generación de estudios, la cual se encargó de destacar un modelo híbrido que integrara los elementos de los enfoques Top Down y Bottom Up, entre estos autores destacaron, Pülzl & Treib, 2007; Hill & Huper, 2014, Dussauge Laguna, 2016. De estos autores, destaca el trabajo realizado por Sabatier, quien propuso ver más allá de la visión de las etapas de políticas y pensar en el proceso diseño-implementación como “orientado a comprender las dinámicas de cambio y aprendizaje en las políticas públicas” (Sabatier, 1986). Por su parte Majone, G. y Wildavsky, A., propusieron pensar a la implementación como una evolución, en la que los objetivos iniciales al ser implementados sufrirán una serie de adaptaciones y rediseños sobre la marcha (Majone G., Wildavsky, A., 1988, p. 25).

### Visión de las Coaliciones Promotoras de interés

A partir de los años 90’s, la literatura dio un giro tratando de proponer modelos o teorías híbrido, es decir, combinando propuestas que consideran ambos enfoques; entre los

autores que destacan, se encuentran las aportaciones de Sabatier y Wildavsky, quienes combinan ambos enfoques y construyen un marco analítico de las “*coaliciones de promoción de intereses*” (Advocacy Coalitions Framework), Sabatier, 1986; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993. Dichos enfoques sugieren superar la visión de las etapas de políticas y pensar en las fases de diseño e implementación como procesos que en la práctica se encuentran vinculados.

Entre los estudios que siguen esta línea de investigación, se plantean preguntas relacionadas con la importancia que tienen las ideas en los procesos de cambio y aprendizaje de las políticas públicas. De esta manera, se considera que el cambio en las políticas públicas no es el resultado simplemente de la competición entre diferentes intereses, teniendo como eje principal los recursos financieros o las normas; sino también, debe considerarse el aprendizaje orientado a las políticas dentro y entre coaliciones.

Respecto a cómo se forman y mantienen las coaliciones integradas (el aspecto que ha sido más criticado respecto al concepto de coalición promotora) en un principio se asumió, implícitamente, que los actores que compartían creencias similares del núcleo de la política, actuarían de acuerdo. Es decir, que la primera condición para la formación de la coalición era suficiente para la segunda; los sistemas de creencias eran, por tanto, el aglutinador principal de las coaliciones.

De acuerdo con Martínón Quintero (2007) existen elementos fuente de este marco analítico, las cuáles consideran las siguientes premisas: a) que el estudio del cambio de políticas ha de realizarse a lo largo de al menos una década; b) la consideración de los subsistemas de políticas como unidad de análisis, que además serán de naturaleza intergubernamental e incluirán una amplia variedad de actores y, c) la conceptualización de las políticas públicas como sistema de creencias.

De esta forma, el modelo de las *Coaliciones Promotoras* considera que el *subsistema de políticas* engloba a los actores de las coaliciones promotoras, mismos que pueden pertenecer a una amplia variedad de instituciones y sectores, pero compartir creencias del núcleo de la política y coordinar su comportamiento de diversas maneras (Sabatier, P., 1999). Así, al compartir una serie de creencias básicas, buscan llevarlas a la práctica y

trasladarlas por medio de acciones o programas gubernamentales, buscando que perduren a lo largo del tiempo.

Existen variables a considerar en la conformación y funcionamiento de las Coaliciones, entre ellas se distingue el factor de la cooperación fuerte y débil (Zafonte y Sabatier, 1998). La primera requiere el desarrollo de un plan común de acción, la comunicación de dicho plan, el control del cumplimiento por parte de los miembros y el castigo en caso de incumplimiento. Pero la coordinación débil no requiere tales procesos, sino sólo que los miembros potenciales de una coalición estén pendientes del comportamiento de los demás y modifiquen el suyo para hacerlo complementario. En la medida en que se asume que los actores comparten las creencias del núcleo de la política y, generalmente, confían unos en otros, tales alteraciones no deberían ser difíciles.

Así, mientras los sistemas de creencias determinarán la dirección en la cual una coalición promotora (o cualquier otro actor político) buscará modificar los programas gubernamentales, sin embargo, su capacidad para hacerlo dependerá estrictamente de sus recursos financieros, legales o institucionales (Quintero, M., pág. 289). El Marco de las Coaliciones Promotoras, afirma que el cambio en las políticas no es el resultado necesariamente de la competencia entre diversas élites de intereses o la disponibilidad y manejo de recursos; ya que el aprendizaje orientado a las políticas dentro y entre las mismas coaliciones son un aspecto importante que ayuda a explicar el cambio en las mismas.

En este sentido, el foco de interés de estos enfoques es indagar si la información técnica, la investigación y el análisis de las políticas mismas generan una fuente de aprendizaje en los actores que participan de las coaliciones, y si a su vez, dicho aprendizaje juega un papel relevante en el cambio de las políticas (Mauricio, I., 2018, pág., 25).

### **1.3 La Reforma Educativa y la Evaluación desde la perspectiva de Política Pública**

El tema de la Reforma Educativa se inserta dentro de un debate que tiene que ver con la ola de cambios y transformaciones de los Sistemas Educativos en América Latina, durante los últimos 25 años, se han realizado tres ciclos importantes de Reformas Educativas en

América Latina (Martinic, S., 2010, pág. 31); éstas reformas han tenido un impacto en términos organizacionales y conceptuales para los sistemas educativos; en el caso de México<sup>23</sup> puede observarse que paralelo a la implementación de las Reformas de tercera generación se desarrollaron procesos que transformaron la forma de estructurar el sistema educativo mexicano en aspectos administrativos, curriculares y propiamente en la relación laboral con los docentes.

La Reforma Educativa del año 2013, colocó el tema sobre **la calidad educativa** en el centro del interés gubernamental, así también, dio continuidad a la intervención que realiza el Estado mexicano a través de Políticas Públicas en materia educativa. Al respecto, destacan tres momentos significativos en la historia de la Política Educativa contemporánea.

**1) La Firma del ANMEB 1994.** El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), se firmó en mayo de 1994, uno de los principales objetivos fue consolidar el esquema de descentralización educativa, es decir, transferir las facultades administrativas de la educación a los estados de la República (lo que implicaba un reto para el sindicato ya que podría enfrentar una posible fragmentación de su poder en poderes locales). Además de lo anterior, la firma de este acuerdo también contempló importantes arreglos salariales y con referencia al escalafón magisterial (Zorrilla: 2008). Cabe destacar que la firma de este acuerdo fue auspiciada principalmente por el entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, los 31 gobernadores estatales y la Secretaria General del SNTE<sup>24</sup>.

**2) Compromiso Social por la Calidad de la Educación 2002.** Fue el acuerdo establecido entre el sindicato de maestros y el presidente Vicente Fox Quesada (primer gobierno de

---

<sup>23</sup> Primer ciclo: Predominó en los años 80's, las reformas educativas se caracterizaron por estar orientadas a reorganizar la gestión, financiamiento y acceso al sistema. Pusieron énfasis en la eficiencia del funcionamiento de la oferta del sistema. Segundo ciclo 90's: Estas reformas realizaron ejercicios "hacia dentro", enfocándonos hacia los modos de gestión y evaluación del sistema, procesos pedagógicos y contenidos culturales. Tercer ciclo 2013, se pone énfasis especial en la medición de la calidad de los resultados, más que en las estrategias para lograrlos. En tal medida en el desarrollo de procesos de evaluación que garanticen la **calidad educativa**.

<sup>24</sup> La autora Aurora Loyo (2017) indicó que, entre los temas que distinguieron a las Reformas Educativas de los años 90's, destacaron los siguientes hitos: la descentralización, incentivar la participación social, la Profesionalización docente (contar con mecanismos y reglas coherentes para su ingreso y promoción al sistema educativo), la gestión escolar y la calidad educativa.

alternancia partidista en el país), la firma sucedió en agosto del año 2002, con la presencia de la iniciativa privada y la convocatoria a representantes de la jerarquía religiosa. Además, se realizó una reforma en la que se creó la Subsecretaría de Educación Media Superior.

**3) Alianza por la Calidad de la Educación 2009.** Este fue el segundo pacto con los gobiernos panistas, la Alianza por la Calidad de la Educación, mejor conocida como ACE, fue suscrito durante la presidencia de Felipe Calderón con la dirigencia del sindicato de maestros, se firmó en abril del año 2008. Cabe destacar que uno de los principales incentivos del programa se definió a partir del importante rezago educativo que durante la mitad de la primera década del siglo XXI continuaba representando un problema en el país.

Entre los objetivos del acuerdo, se enfatizó en el mejoramiento de la Calidad de la Educación, manejando cinco ejes fundamentales: modernización de los centros escolares, profesionalización de los maestros y autoridades educativas, bienestar y desarrollo integral de los alumnos, formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo, evaluar para mejorar. Se planteó que, desde este momento, la SEP deseaba realizar una serie de cambios en los mecanismos de promoción, ingreso y permanencia del servicio profesional docente, a través de una constante y sistemática evaluación del servicio; medidas enfocadas en la transparencia y rendición de cuentas, que resultaban peligrosas para la estructura de control manejada hasta ese momento entre la SEP y el SNTE.

Si bien, lo anterior no implica una revisión exhaustiva sobre el contenido detallado de los tres programas que fueron consolidados en México, durante la última década del siglo XX y la primera del XXI se identifican algunos aspectos importantes, que existió un continuo interés por parte de los gobiernos en turno (PRI y PAN) para tratar de consolidar estrategias relacionadas con el tema de la calidad educativa; y que se confirmó la puesta en escena de una política en materia de evaluación educativa<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Ornelas, C., & Luna Hernández, V. (2016, julio 13). La reforma educativa en México: Los primeros libros ensayo bibliográfico.

## 1.4 Antecedentes de la Política de Evaluación Educativa en México.

Antonio Ávila Díaz, sostiene que la década de los 90's representó un punto álgido en esta perspectiva adoptada sobre la educación a nivel mundial. Fue durante la Conferencia Mundial de Educación para todos (1990), convocada en Jomtien, Tailandia, donde mediante un horizonte fijado al año 2000, se puso un énfasis marcado en el interés por medir aprendizajes. Lo anterior, logró una influencia significativa en la configuración de nuevas Reformas Educativas en América Latina, adaptando el nuevo enfoque y poniendo énfasis en la calidad de la educación, más que en la cobertura<sup>26</sup>.

De acuerdo con Martinic, 2010, en países como Argentina, Chile, Ecuador y México, las Reformas educativas recientes, introdujeron a la evaluación como un criterio para la calidad de la educación. *“La evaluación se reencauzó hacia la medición de la adquisición de los aprendizajes absolutos”* ((Martinic, S., 2010, pág. 34).

En América Latina, los sistemas de evaluación de la región se constituyeron con el objetivo central de responder al problema de falta de información sobre el logro de los sistemas educativos (Ravela, 2001). Una de las apuestas más significativas de esta ruta, fue que las entidades encargadas de esta tarea desarrollarán una función comparable a la de los Institutos Nacionales de Estadística, al tener como objetivo principal brindar información pública sobre los sistemas educativos de cada país, con garantía de calidad técnica<sup>27</sup>.

El Documento Rector de la PNEE, señala que sólo algunos países como Paraguay, Guatemala, Ecuador y Chile incorporaron de manera explícita como parte de los objetivos de sus entidades de evaluación, la evaluación de los diversos componentes del Sistema Educativo. En sentido estricto, con estos cambios **se abrió la posibilidad de transformar el alcance de los sistemas de evaluación educativa, para ir más allá del logro de aprendizajes y valorar las intervenciones educativas en su conjunto.**

---

<sup>26</sup> Díaz, A., (2018) “Las Reformas Educativas en América Latina: recuento y perspectivas desde México”. Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa, Núm. 4. INEE.

<sup>27</sup> Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación Educativa (PNEE), (2015). INEE

## **Antecedentes del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (SNEE)**

Los antecedentes más importantes que se consideran sobre el SNEE se remiten al año de 1992 y a la firma del ANMEB, que, además de transferir desde el gobierno federal a los estatales, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo; sentó las pautas para el desarrollo operativo de la evaluación en el Sistema Educativo Nacional<sup>28</sup>.

Los objetivos planteados en el ANMEB, quedaron alineados al Programa de Modernización Educativa 1989-1994, donde de manera explícita se plantearon una serie de acciones gubernamentales orientadas a implementar la evaluación, entre ellas el fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE); mediante la asignación de funciones nuevas y responsabilidades específicas como: *integrar y coordinar diversas iniciativas de evaluación, incluyendo a las Áreas Estatales de Evaluación*” (INEE, 2015).

Durante la administración gubernamental de 1994-2000, la evaluación experimentó un impulso relevante, ya que en términos institucionales se realizaron cambios que otorgaron facultades para que la entonces Dirección General de Evaluación de la SEP, impulsara al SNEE. Entre sus funciones destacaron las de coordinar evaluaciones de carácter cualitativo para educación básica, así como evaluación de factores asociados a la calidad educativa (OCDE, 2013)<sup>29</sup>.

A finales de los años 90's, como resultado del ANMEB, los avances en la consolidación del SNEE, se identificaron con la ejecución de acciones de coordinación y participación en procesos evaluativos, principalmente promovidos desde la federación y ejecutados a través de la Dirección General de Evaluación (SEP), en concurrencia con las Áreas Estatales de Evaluación.

---

<sup>28</sup>Reyes C., M. (2016). Brechas de capacidades institucionales: un reto para la política de evaluación de la educación, Casos de los gobiernos de Chihuahua y Sonora. [Tesis de maestría FLACSO, Sede Académica México]. [http://201.163.9.165/exlibris/aleph/a23\\_1/apache\\_media/5HNIRDSE724NACPFEB6U5V9A15BF4Y.pdf](http://201.163.9.165/exlibris/aleph/a23_1/apache_media/5HNIRDSE724NACPFEB6U5V9A15BF4Y.pdf)

<sup>29</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2013). Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment. París: OCDE.

El estudio *Trayectoria de la evaluación en México. El camino hacia el SNEE*, (INEE, 2015)<sup>30</sup>, señala que a pesar de que no se logró articular una política evaluativa que generara acciones definidas con carácter nacional, durante esta etapa, el SNEE logró desarrollar novedosos mecanismos de evaluación de los componentes educativos. Además, aunque no de manera uniforme para todo el país, se consiguió el fortalecimiento de capacidades técnicas y la formación de cuadros especialistas en evaluación en las entidades federativas -a través de una serie de talleres para la elaboración de reactivos-.

Reyes Corona<sup>31</sup> (2016) plantea que, en sus inicios el surgimiento del SNEE fincó sus esfuerzos en dos direcciones: el sistema de evaluación del Programa de Carrera Magisterial, y, por otra parte, el fortalecimiento de las Áreas Estatales de Evaluación. Convirtiendo a estas últimas en una instancia relevante donde se llevaría a cabo un ejercicio de adquisición y desarrollo de capacidades institucionales y técnicas en evaluación.

A pesar de que a finales del siglo XX en México se desarrollaron los primeros intentos desde el gobierno federal para emplear la evaluación en las políticas de educación; no fue sino hasta la Reforma Educativa del año 2013, que el tema de la evaluación cobró relevancia debido al rango constitucional que adquirió, además de ser planteado desde la perspectiva de política pública, con el objetivo de dar respuesta al problema de la calidad educativa.

### **1.5 Propuesta de un marco para analizar la implementación de los PEEME**

Los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME)<sup>32</sup>, que derivaron de una Reforma Constitucional en materia de educación; se construyeron en conjunto con autoridades educativas federales y locales del país, pensados como instrumentos de

---

<sup>30</sup> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, (2015). *Trayectoria de la evaluación en México. El camino hacia el SNEE*. Retomado de: <https://www.inee.edu.mx/index.php/pnee-peeme>

<sup>31</sup> Reyes C., M. (2016). *Brechas de capacidades institucionales: un reto para la política de evaluación de la educación, Casos de los gobiernos de Chihuahua y Sonora*. [Tesis de maestría FLACSO, Sede Académica México]. [http://201.163.9.165/exlibris/aleph/a23\\_1/apache\\_media/5HNIRDSE724NACPFEB6U5V9A15BF4Y.pdf](http://201.163.9.165/exlibris/aleph/a23_1/apache_media/5HNIRDSE724NACPFEB6U5V9A15BF4Y.pdf)

<sup>32</sup> El segundo capítulo está dedicado a reconstruir una explicación a profundidad sobre los antecedentes históricos del surgimiento, diseño y etapa de implementación de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME).

política en materia de evaluación, y con el objetivo de promover el desarrollo local de acciones de mejora educativa.

La definición que se considerará para entender la fase de implementación de los PEEME se apoyará en las conceptualizaciones realizadas por Aguilar y Sabatier, es *el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva*” (Aguilar, L. V., 2000, pág. 47). Lo anterior, debe entenderse como se explicó líneas arriba, desde su configuración en un marco institucional de concurrencia de atribuciones e interacciones institucionales, que por lo menos en la práctica, se acercarán mucho a los procesos de gobernanza propuestos por la teoría<sup>33</sup>.

Al mismo tiempo, es importante para el objetivo de esta investigación y como parte del marco analítico para el desarrollo de este trabajo, identificar cuáles son los mecanismos causales que distinguieron el proceso de implementación de los PEEME y sus Proyectos de evaluación. En este sentido, resulta necesario plantear la lógica con la que se comprende la noción de mecanismos causales y su posible configuración como obstáculos para el cumplimiento de la implementación.

De acuerdo con la literatura los mecanismos causales pueden ser entendidos como: *“una técnica orientada hacia la búsqueda de las implicancias observables de procesos causales hipotéticos en el marco de un único caso de estudio cuyo objetivo es documentar si la secuencia de eventos o proceso dentro del caso encajan con aquellas predichas por las distintas explicaciones teóricas* (Bennett, 2008, p. 705)”.

La intención de los mecanismos causales es poder desarrollar un rastreo de manera continua y sistemática del proceso causal dentro del mismo caso. La lógica explicativa del enfoque del *process tracing*, se basa en la definición teórica y prueba empírica de los mecanismos causales que median entre la variable dependiente y las independientes. Donde X es la variable explicativa, Y el resultado a ser explicado y M el mecanismo que nos permite entender el modo en que determinado cambio en X produce determinado cambio en Y; como lo plantea Gary Goertz en el esquema siguiente:

---

<sup>33</sup>Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE),2015. INEE. Consultado en: <https://www.inee.edu.mx/index.php/pnee-peeme>

### Esquema 6. Conceptualización de los Mecanismos Causales



Fuente: Elaboración propia con base en Goertz, G., (2017).

A su vez, el o los mecanismos causales se encuentran compuestos por un conjunto de elementos, tal que  $M = (n_1, n_2, n_3 \dots)$ . Desde el punto de vista de Leónidas Aguirre (2017), *los mecanismos causales resultan constructos teóricos coherentes y sistemáticos, basados en marcos teóricos de mayor envergadura, que pretenden sugerir una explicación de “rango medio” a la vez que expresan de modo explícito las consecuencias observables que habilitan la prueba empírica de cada uno de los componentes de tal explicación* (Aguirre., L., 2017, pág. 155).

La orientación de este enfoque considera que existen esquemas de mecanismos complejos, mismos que apelan a distintas variables explicativas asociadas con distintos tipos de mecanismos en distintos niveles de organización, a nivel macro, meso y micro. De acuerdo con Tilly (2001), existen tres tipos ideales de mecanismos causales en las ciencias sociales, estos son: los contextuales, cognitivos y relacionales. Los primeros hacen referencia a explicaciones de tipo estructural/holística, los segundos se basan en explicaciones de tipo intencional asociadas a las acciones individuales y los terceros a explicaciones que se centran en cómo el modo de organización y las relaciones y transacciones que establecen los actores condicionan su conducta y los resultados de su asociación. Sin embargo, debe considerarse que en la práctica resulta difícil reproducir y reconocer tipos ideales puros, ya que pueden reproducirse una combinación entre unos y otros.

De tal manera que desde este enfoque el interés no es saber cuánto afectan las variables, sino **cómo es que afectan** (Goertz, G., 2017). Para poder desarrollar este esquema lógico de indagación, se considerarán como guía una serie de pasos propuestos por Leonidas Aguirre (2017): i) explicitar el modelo teórico general en el que se inserta el mecanismos; ii) identificar las variables centrales del proceso explicativo del interés y señalar los niveles de organización del sistema en el que operan, iii) identificar cada etapa del proceso

descrito por las entidades sociales intervinientes y las actividades que desarrollan iv) por último, explicitar las consecuencias observables de cada uno de los elementos del mecanismo con el propósito de orientar su futuro análisis empírico<sup>34</sup>.

Dentro de este orden de ideas y retomando las consideraciones de los modelos teóricos presentados por la literatura sobre la fase de implementación, las corrientes Top Down, Bottom Up e Híbrido, comprenden una multitud de posibles variables explicativas (Pülzl y Treib 2007); sin embargo, se cuenta con pocas conclusiones sobre cuáles de estos factores son más o menos importantes bajo qué tipo de condiciones de fondo. No obstante, se reconoce la incidencia directa por lo menos de tres variables asociadas a las fallas en la operación, a decir: **la interacción de los actores, la adecuación de los marcos normativos, así como las capacidades técnicas e institucionales para su cumplimiento y la influencia de lo político.**

El papel de los actores representa uno de los criterios propuestos tanto por la perspectiva *Top-Down* y *Bottom-Up*, en tanto, atiende la importancia de la participación de los actores y su incidencia en el éxito o en su caso el fracaso en la implementación de políticas.

Por su parte, los *recursos legales* son un factor de relevancia que ha sido destacado principalmente en los estudios fundacionales de Jeffrey Pressman y Aron Wildawsky, así como en el Marco analítico realizado por Sabatier y Mazmanian. En otro sentido, el papel que juegan las *estructuras institucionales* ha sido de gran interés al destacar la importancia de las *estructuras ejecutoras de las políticas*, así como instancias articuladoras de valores y comportamientos de las burocracias a nivel cognitivo, generadoras de cambios y transformaciones sociales. Al respecto, estas instancias han sido retomadas en los enfoques tanto de la primera como de la segunda generación<sup>35</sup>.

La existencia de recursos suficientes y disponibles para la ejecución de las políticas, son consideradas elementos clave como parte de las capacidades operativas institucionales para implementar las políticas, considerando prioritarios el capital técnico, material y

---

<sup>34</sup> Leonidas, A., J., (2017). Mecanismos causales y *process tracing*. Una introducción. Revista SAAP, Vol. 11, N° 1, junio, pp. 147-175.

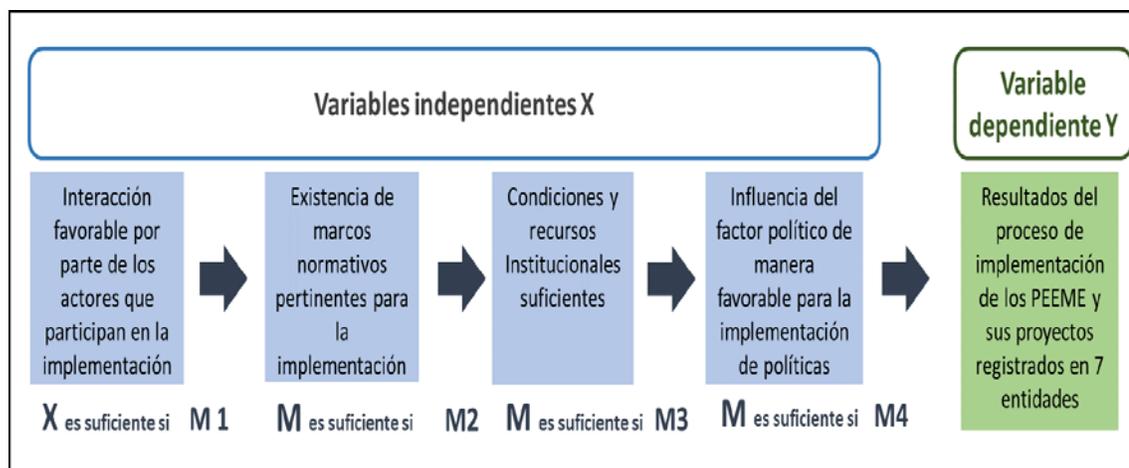
<sup>35</sup>Peters Guy, considera a las políticas públicas y su implementación pensada a través de diversas concepciones de "estructuras". Al respecto véase: Guy, B., Peters (2014). Implementation structures as institutions, University of Pittsburgh, USA, Vol. 29, pp. 131-144.

humano. Así mismo, funge como una variable que se encuentra presente en las diferentes perspectivas sobre la implementación de políticas; pero que ha trascendido en las perspectivas actuales y que básicamente ha sido un tema recurrente para el análisis contemporáneo de las políticas públicas (Oszlak: 2014).

Por otra parte, la variable de lo político es otro criterio que ha sido considerado desde los enfoques *Top-Down* a través del propio Bardach, hasta las perspectivas de los enfoques híbridos (destacan los trabajos sobre las Coaliciones Promotoras y las Redes de políticas) Sabatier. Para efectos de este trabajo se retomará como un criterio de peso importante, que tiene que ver con la toma de decisiones y apoyo desde diferentes niveles de gobierno, específicamente en la relación entre las autoridades centrales y locales, así como la toma de decisiones de los actores en tanto individuos que responden a intereses y racionalidad de orden cognitivo.

La metodología planteada considerará la identificación de los mecanismos causales tomando en cuenta las variables antes expuestas, que, de acuerdo con la literatura intervienen de manera directa como factores obstaculizadores en la implementación de las políticas. El objetivo es observar de qué manera estas perspectivas teóricas que aporta la literatura, operaron en el caso de estudio, en específico en la implementación de los PEEME. (véase el esquema siguiente).

**Esquema 7. Mecanismos Causales como enfoque analítico para el análisis de la implementación de los PEEME**



Elaboración propia

La identificación de las variables centrales del proceso retomadas de la evidencia proporcionada por la literatura, así como el posterior desarrollo de las etapas del caso y la manera en que actuaron los mecanismos causales, permitirán construir las consecuencias observables y los hallazgos del estudio.

Finalmente, la propuesta del marco analítico que se plantea aquí resulta suficiente, considerando que de acuerdo con Leónidas (2017) para explicar el modo en que opera un mecanismo causal determinado, la relevancia de la evidencia que se requiere, no se encuentra asociada a la cantidad de casos observados, sino al valor probatorio y la diversidad de la evidencia, misma que nos permite hacer inferencias sobre la presencia o ausencia del mecanismo hipotético en el marco del estudio de caso.

### **Conclusiones**

A manera de cierre, se sostiene que la razón de ser de las políticas públicas responde al interés por conocer y analizar la manera en que surgen, se diseñan y procesan las intervenciones públicas. Varios son los conceptos sobre la implementación de políticas que consideran esta fase como procesos y eslabones concatenados asociados a la toma de decisiones por parte de actores principalmente gubernamentales (aunque no exclusivamente).

El surgimiento de la PNEE y los PEEME derivaron de la configuración de cambios y Reformas educativas en México, sentando las bases para ensanchar las facultades gubernamentales orientadas a fortalecer la evaluación como proceso decisional de las autoridades federal y estatal. El objetivo principal de la PNEE fue contribuir a mejorar el problema público del rezago educativo en el país, de esta manera los PEEME quedaron configurados como instrumentos de política pública.

Los enfoques sobre la fase de implementación de políticas nos hablan de la observación de una serie de variables que inciden en los resultados del proceso, a decir: la interacción de los actores, los marcos normativos, la existencia de recursos y el “juego de lo político”. La perspectiva analítica del *process tracing* resulta pertinente para averiguar de qué manera se configuraron mecanismos causales asociados a las variables identificadas y como pudieron haber influido en los resultados esperados. Para el desarrollo de tal finalidad, una vez planteado el modelo teórico y las variables en que se inserta el interés



por conocer los mecanismos causales, resulta pertinente el desarrollo de las etapas del proceso y actividades que forman parte de la contextualización de este estudio de caso, mismos que son desarrollados con profundidad en el capítulo 2.

## CAPÍTULO 2.

### LOS PROCESOS DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS ESTATALES DE EVALUACIÓN Y MEJORA EDUCATIVA (PEEME)

Los PEEME se configuraron como instrumentos de política pública, de ahí que resulte pertinente profundizar en el análisis del contexto en que surgieron y fueron creados. Estos programas llevaron a cabo su implementación sobre la base de una Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), diseñada en el año 2015 con la participación de las autoridades educativas federales y estatales. El presente capítulo dará cuenta de las características de la PNEE y sus principales planteamientos, asimismo, se desarrollarán las bases conceptuales y metodológicas sobre las cuales se construyeron los PEEME, así como la lógica de los procesos de diseño e implementación, dichos antecedentes resultan importantes para la posterior identificación de los mecanismos causales que intervinieron en este caso de estudio.

#### **2.1 Construcción de la PNEE: características y principales ejes estratégicos.**

Durante el año 2013 y 2014 desde el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), se llevaron a cabo los trabajos para la construcción de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), cuyo problema público que planteó atender estuvo vinculado a la calidad educativa,<sup>36</sup> entendido como el bajo nivel educativo de los estudiantes de Educación Básica y Media Superior,<sup>37</sup> así como al escaso uso de los resultados de las evaluaciones para generar acciones de mejora educativa.

El diseño y la aprobación de la PNEE se realizó mediante un ejercicio que buscó la construcción de consensos entre las autoridades educativas Federal y Estatal, prueba de ello fue la formulación de instancias que apoyaron el proceso, principalmente la Conferencia del SNEE y los Diálogos para la construcción de la política. Por tal motivo,

---

<sup>36</sup> La calidad educativa quedó plasmado en la CPEUM, como el *máximo logro de aprendizajes de los educandos*.

<sup>37</sup> Bracho Teresa, et. Al. (2015) Construyendo la Política Nacional de Evaluación Educativa: enfoques y aportaciones para una estrategia integral, en: ¿Cómo se construye una Política Nacional de Evaluación Educativa?, Gaceta de la PNEE, (2015). INEE.

se considera que el diseño de esta política fue realizado en un marco de *gobernanza*, cuyos principios rectores se pueden caracterizar por la coordinación, la colaboración, la cooperación y la corresponsabilidad (Kooiman: 1993).

*“Particularmente, el Documento Rector de la PNEE es el resultado de ejercicios de reflexión, diálogo y consenso entre los distintos actores e instancias que convoca; y es en esta Política que se presenta una visión de largo alcance que coadyuve a garantizar el derecho a la educación de calidad, además de significar un nuevo pacto entre el INEE y las autoridades educativas del ámbito federal y local.”<sup>38</sup>*

Debe mencionarse que, además de constituir una visión con perspectiva de largo alcance para contribuir al logro de la calidad educativa en el país, esta política significó un nuevo pacto entre el INEE y las autoridades educativas federales y locales, pacto que distribuiría la función de la evaluación entre los integrantes del SNEE<sup>39</sup>.

El diseño de la PNEE y su inscripción desde una perspectiva de gobernanza, se caracterizó por involucrar las lógicas de construcción *Top Down* y *Bottom Up*<sup>40</sup>, siendo su combinación un esfuerzo por coordinar procesos de centralización-descentralización, gobierno federal, gobiernos locales y escuelas. Lo que, dicho sea de paso, de acuerdo con Del Castillo (2016), lo convirtió en una modalidad única e innovadora que se atrevió a romper esquemas con la inercia de los esfuerzos realizados para la implementación de políticas educativas en el país: *“en esta innovación de política se concentra con mayor claridad la combinación de los enfoques top-down y bottom-up, reforzando el tipo directivo de la PNEE en modo gobernanza”* (Del Castillo, G., 2016, pág. 28).

Entre otras de las consideraciones que Del Castillo menciona sobre las características de la PNEE que cumplen con funciones estratégicas del modo gobernanza, destacan: la función de la evaluación tanto como para la búsqueda de la mejora educativa, como para la rendición de cuentas, el uso de los resultados de la evaluación para la mejora de la acción pública, y la prospectiva con el fin de contar con información basada en evidencia

---

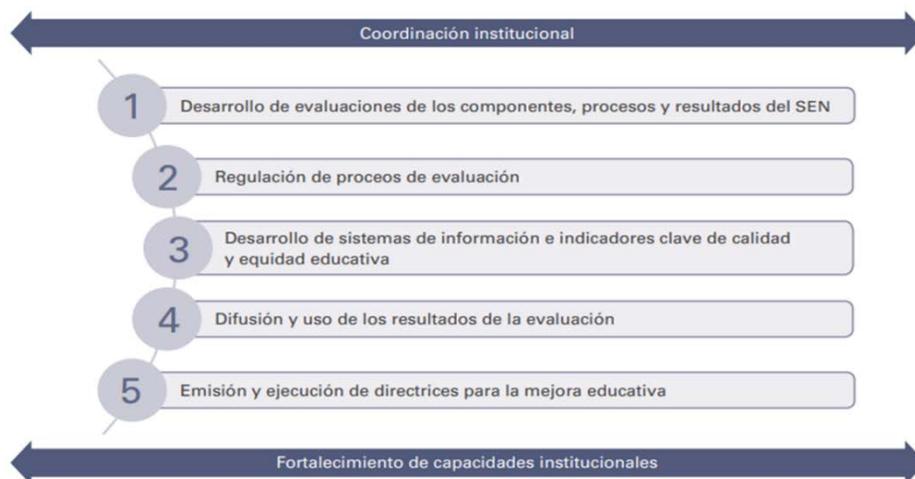
<sup>38</sup>Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación, (2015). INEE, retomado de: <https://www.inee.edu.mx/index.php/pnee-peeme>

<sup>39</sup> Gaceta de la PNEE, N° 4, (2016). Una Política Nacional de Evaluación de la Educación para la Mejora. INEE, pág. 43.

<sup>40</sup> Del Castillo, G, (2016). Propuesta de articulación de la Política Nacional y la Política Nacional de Evaluación de la Educación, INEE.

que contribuya a anticipar escenarios futuros. La PNEE consideró siete ejes estratégicos que se muestran en el siguiente esquema.

### Esquema 8. Ejes de la PNEE



Fuente: Retomado del DR de la PNEE, INEE, 2015.

Es importante destacar que el diseño de la PNEE implicó tres componentes claves e importantes, mismos que la dotaron de sustancia y objetivos. A decir, a) el documento Rector de la misma, b) **los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME)**, y c) el Programa de Mediano Plazo del SNEE. De estos componentes, Del Castillo considera que la formulación y el desarrollo de los PEEME, abonó de manera sustancial al carácter *bottom up* de la Política, cuyo objetivo fue construir programas que permitieran atender las necesidades específicas de las entidades, en colaboración con el INEE, de lo local a lo nacional. Situación que necesariamente pudo destacar en la escena las voces de las entidades, como símbolo de ejercer un federalismo colaborativo.

*A decir del Federalismo colaborativo, la Junta de Gobierno del INEE, considero a éste “como la oportunidad de situar la mirada en cada realidad estatal y generar un replanteamiento en la forma de pensar las políticas públicas educativas: escuchar a quienes las viven, alentar su autodiagnóstico e impulsar la construcción de su propio plan para contribuir al cumplimiento de los grandes objetivos de la nación. Asimismo, se reconoce que para el funcionamiento del SNEE importa reconocer el federalismo de “costos compartidos”, como aquel en el que el gobierno nacional decide a qué políticas dará recursos y cuáles son las condiciones, mientras que el nivel subnacional puede decidir aceptar los términos y, en su caso, coadyuvar en su desarrollo”.*<sup>41</sup>

<sup>41</sup>Gaceta de la PNEE, (2017). Evaluación y capacidades locales: ¿Es posible reconstruir el federalismo? INEE.

El proceso de formulación de los PEEME estuvo diseñado en tres lógicas para su construcción, operación y concreción, de lo federal a lo local, de lo local a lo federal, y lo propiamente escolar, así como mediante acciones diferenciadas para los niveles de educación básica y media superior<sup>42</sup>. A través de estos Programas se constituiría un esfuerzo relevante para impulsar la adecuación de la PNEE al contexto de cada una de las 32 entidades federativas, así como su cristalización e integración en el *Programa de Mediano Plazo del SNEE 2016-2020*, que significaría una de las etapas que consolidaran la PNEE.

### **La coordinación interinstitucional**

La PNEE contó con dos ejes estratégicos, los ejes 6 y 7 como criterios transversales de esta Política: *Coordinación institucional y Fortalecimiento de capacidades institucionales*, ya que fungirían como detonadores de los procesos de implementación de los PEEME y la PNEE en general (Del Catillo, 2016). En este sentido, si bien para llevar a cabo la PNEE se consideraron recursos legales y humanos, además de un contexto político en el que se privilegió colaborar en el marco del federalismo cooperativo y la colaboración interinstitucional entre los actores políticos; la efectividad de esta intervención dependería en mayor medida, del éxito y la puesta en marcha de mecanismos de interacción entre los actores institucionales (Miranda, F., 2017)<sup>43</sup>.

De esta forma, el eje estratégico sobre la coordinación interinstitucional podría haber representado uno de los desafíos más importantes en la implementación de la PNEE, asociado con el carácter y la dinámica de interacción política entre los actores institucionales que se colocaron en el escenario de su ejecución. El siguiente esquema trata de describir.

---

<sup>43</sup> Miranda, L. F., (2016). La PNEE y el SNEE: federalismo cooperativo y capacidades locales, Gaceta de la PNEE. Retomado de: <https://www.inee.edu.mx/index.php/pnee-peeme>

**Esquema 9. Mapa de dependencias y actores involucrados en el proceso de diseño e implementación de la PNEE (2015-2017)**

Nivel gubernamental				Instancias/ actores no gubernamentales		
<i>Ámbitos de la Política Educativa</i>	<i>Municipal</i>	<i>Estatad</i>	<i>Federal</i>	<i>Municipal</i>	<i>Estatad</i>	<i>Federal</i>
<i>Educación</i>		SEP-estatal	SEP	Docentes EB y EMS	Sindicatos Docentes EB y EMS	Sindicatos Docentes EB y EMS
<i>Evaluación</i>		DINEE CNSPD AEE*-SEP	INEE CNSPD		Evaluadores certificados	Evaluadores certificados
<i>Financiamiento</i>			<b>SHCP</b> Recentralización de la nómina. (FONE)			
<i>Actores del Sistema Educativo</i>	Docentes/ Directores - Supervisores	Docentes Directores/ Supervisores		Docentes Directores/Su pervisores Agremiados	Sindicatos	Sindicatos

Fuente: Elaboración propia con base en el Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación Educativa (DRPNEE, INEE: 2015), y documentos internos de la Dirección General para la Coordinación del SNEE.

Los actores relacionados con la implementación de la PNEE que tuvieron un grado de interacción mayor fueron aquellos situados en los niveles de la estructura tanto Federal como local (visión *Top Down*); especialmente los actores más importantes en términos de toma de decisiones políticas, en este caso la SEP, el INEE (como organismo autónomo) a nivel federal y estatal, y la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD).

Sin embargo, no debe dejarse de lado, que además del funcionamiento de estos agentes gubernamentales, se apostó a la participación del nivel meso y micro, donde destacó la figura de funcionarios encargados de implementar los PEEME a nivel estatal, y sobre todo

de las figuras educativas encargadas de operar en los Centros Escolares, a decir, los directores, supervisores y docentes (visión *Bottom Up*), como se verá más adelante<sup>44</sup>.

Si bien la PNEE tomo en cuenta la tarea de delinear las atribuciones legales para los actores involucrados<sup>45</sup>, así como el qué y cómo hacerlo; en términos prácticos se requería generar y consolidar mecanismos de *cooperación, corresponsabilidad y voluntad política*, sobre todo considerando que en sentido estricto su operación dependía de actores en sus diferentes niveles políticos. Autores como María Franco Chuaire y Carlos Scartascini<sup>46</sup> señalaron que los peores resultados en las políticas de América Latina y el Caribe han sido en términos relativos los vinculados a la coordinación, entendida como: *un proceso planteado en dos niveles: uno político y el técnico, y del cuál se desprenden instrumentos operativos para implementar las políticas, programas o proyectos* (Medina, Martínez: 2017); de ahí que haya resultado un elemento fundamental a considerar como parte de un eje estratégico de PNEE, y en consecuencia para la operación de los PEEME.

### **Fortalecimiento de capacidades institucionales**

El otro eje estratégico considerado en el diseño de la PNEE y la implementación de los PEEME, correspondió al fortalecimiento de las capacidades institucionales, tomando en cuenta que uno de los problemas que formaron parte del diagnóstico de la PNEE tuvo que ver con las debilidades en materia de formación técnica por parte de las autoridades locales.

Las capacidades institucionales para formar cuadros debidamente capacitados y preparados para que los gobiernos cuenten con estructuras capaces de responder a los retos significativos que atañe a una política (Scartascini, 2014), destaca como otro elemento importante en la investigación en políticas públicas y en la configuración de la PNEE.

---

<sup>44</sup> Tienen que considerarse también otros actores “informales” que formaron parte del contexto político. Tal es el caso de los sindicatos de maestros, la participación de los padres de familia, y actores de la sociedad civil en su caso.

<sup>45</sup> Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación Educativa, (2015), INEE. Retomado de: <https://www.inee.edu.mx/index.php/pnee-peeme>

<sup>46</sup> Franco C., M. y Scartascini, C., (2014). La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

El interés por invertir en las capacidades gubernamentales y concretamente en los actores clave para efectuar de manera eficiente los marcos de políticas, fue considerado como un pilar de sus ejes estratégicos. *Uno de los propósitos principales de la PNEE radica en el fortalecimiento de las capacidades institucionales con énfasis en el ámbito local para garantizar el derecho a una educación de calidad para todos* (Miranda, F., GPNEE, 2017).

La PNEE a través de sus dos ejes estratégicos, se propuso desarrollar instrumentos de coordinación intergubernamental, sobre todo le apostó a la construcción de capacidades y el fortalecimiento de cuadros institucionales, elementos considerados clave no solo por el diseño de la PNEE y los PEEME, sino por para el debate sobre fortalezas y debilidades en el proceso de adopción de la implementación de políticas.

## **2.2 El diseño de los PEEME**

La construcción de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME) implicó una lógica que atendió el enfoque de la política pública; fungieron como Programas institucionales que permitieron el establecimiento de proyectos, objetivos, acciones y metas de evaluación y mejora para los niveles de educación básica y media superior. La elaboración de estos programas representaría insumos fundamentales para la construcción del Programa de Mediano Plazo del SNEE 2016-2020; documento que reflejó de manera programática, las tareas internacionales, nacionales y estatales, en metas de evaluación educativa, así como el establecimiento de tiempos, responsables, metas y acciones a realizarse.

La configuración de los PEEME tomo en cuenta las características, necesidades y condiciones de cada entidad federativa, que fueron consideradas a través de las cinco regiones<sup>47</sup> establecidas por la SEP, con la finalidad de que la autoridad local pudiera complementar acciones promovidas en el marco de la Reforma Educativa.

---

<sup>47</sup> Las cinco regiones fueron establecidas por la SEP, a decir: Sur Sureste (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán), Centro (Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala), Occidente (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas), Noreste (Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas), y Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Durango).

Las bases establecidas en la PNEE para el desarrollo de los proyectos, delineó que cada entidad federativa se hiciera cargo de la construcción de su PEEME, apoyados fundamentalmente en el documento *Guía para el diseño y elaboración del PEEME*<sup>48</sup>, además de implicar de manera paralela, el acompañamiento y asesoría por parte del INEE.

**Esquema 10. Mapa de distribución territorial para el diseño e implementación de los PEEME**



Fuente: Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa, (2015). INEE.

De esta forma, se planteó que los programas estuvieran dirigidos por los responsables de las Áreas de Evaluación Educativa de las Secretarías de Educación Pública a nivel estatal, o en su caso, del Área de planeación, de los Organismos Públicos Descentralizados o Servicio Profesional Docente (SPD), así como de la mesoestructura de la entidad. Para su efectivo desarrollo, los PEEME contemplaron tres ámbitos sobre los cuáles podrían diseñar tantos proyectos como lo consideraran necesario: de procesos, de logro educativo y de componentes<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Los documentos y las guías y materiales de apoyo para cada etapa de elaboración del PEEME, fueron diseñados por el INEE a través de la Dirección General para la Coordinación del SNEE.

<sup>49</sup> Documento Rector de la PNEE, (2015), INEE.

En el ámbito de procesos se ubicó la mayor área de oportunidad de los PEEME, pues permitía evaluar interacciones entre los diversos componentes del SEN, ya sea que estas tengan lugar en el aula, la escuela, la zona escolar, el subsistema educativo local, así como la organización escolar para identificar si las escuelas cuentan con condiciones básicas para el aprendizaje, así como su operación y funcionamiento. El ámbito de logro educativo refiere a estudios inscritos en el Plan Nacional de Evaluación de Aprendizajes o a través de evaluaciones propias de las entidades, y el de componentes, consideró a docentes, directores, asesores técnico-pedagógicos, supervisores, la infraestructura, los materiales y métodos educativos, la organización escolar, los sistemas de información y las políticas y programas educativos.

La mayor parte de los representantes a nivel nacional que asumieron la responsabilidad de las actividades para la construcción del PEEME, fueron los integrantes de las Áreas Estatales de Evaluación de las Secretarías de Educación Pública a nivel estatal. No obstante, cabe mencionar, que de manera puntual existieron actores y espacios que de acuerdo con Del Castillo (2016), fungieron como nodos decisionales tanto en la etapa del diseño como en la implementación de estos proyectos.<sup>50</sup> A decir, la interacción y coordinación entre las secretarías estatales de educación pública, las áreas estatales de evaluación, las direcciones estatales del INEE en las entidades, las direcciones de educación básica y media superior estatal, así como la mesoestructura educativa de las entidades; formaron parte de los actores que estuvieron interactuando en la etapa del diseño y posteriormente en la implementación de estos programas.

### **La Metodología para la construcción de los PEEME**

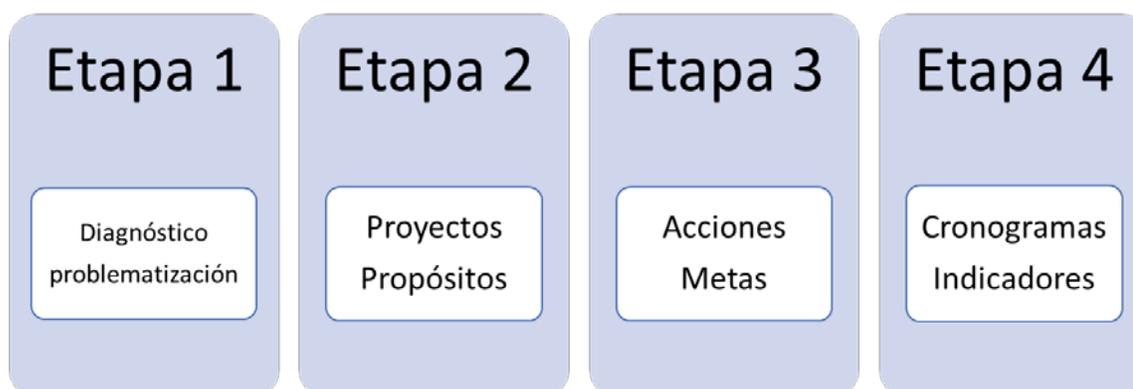
El desarrollo del PEEME se elaboró de forma gradual definida por una serie de etapas metodológicas a propuesta del INEE, y que le permitió por cada una, recibir retroalimentación y acompañamiento técnico hacia los equipos<sup>51</sup>. Las etapas consideradas para la elaboración de los Programas fueron cuatro, como se muestra en el siguiente esquema.

---

<sup>50</sup> Etapas que serán abordadas con mayor detalle en el capítulo 3, donde se plantea el análisis sobre los desafíos de la implementación, así como el papel y rol de los actores.

<sup>51</sup> Los esquemas de acompañamiento técnico fueron definidos por el INEE a través de la Dirección General para la Coordinación del SNEE.

*Esquema 11. Etapas para la construcción de los PEEME*



Fuente: Elaboración propia con base en documento “Guía para el desarrollo del Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa. Primera y Segunda etapas”, (2016), INEE.

A continuación, se profundiza más sobre cada una de las etapas de la metodología planteada para el desarrollo de los PEEME, cabe destacar que esta metodología consideró criterios mínimos que se pusieron a consideración de los responsables de la construcción del PEEME en cada entidad federativa con el objetivo de cuidar tres aspectos: la pertinencia, relevancia y viabilidad<sup>52</sup>.

**Etapa 1. Diagnóstico y problematización:** esta etapa comprendió dos fases, la primera fase para el desarrollo de los PEEME se inició con la elaboración de un diagnóstico, cuyo objetivo fue contar con una primera aproximación sobre el estado que guarda tanto la educación como la evaluación en la entidad, así como las acciones de evaluación educativa que se realizaban en la misma. Para llevar a cabo lo anterior se propuso realizar ejercicios que implicaron la sistematización sobre información relevante que permitiera identificar y focalizar problemas educativos, relacionados con el acceso, la permanencia y logro, así como con los materiales y métodos educativos; infraestructura escolar; organización escolar, idoneidad de docentes y directivos<sup>53</sup>. Cabe destacar que durante esta primera fase se contó con material metodológico que elaboró y proporcionó el INEE, específicamente la “*Guía para la elaboración de un diagnóstico estratégico*” que integró los elementos mínimos mencionados.

<sup>52</sup>Guía para el desarrollo del Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa. Primera y Segunda etapas, (2016), INEE.

<sup>53</sup> Véase definición de calidad educativa en el artículo 3° de la CPUM (2013)

La segunda fase de esta primera etapa estuvo orientada por la “*Guía para el desarrollo del Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa. Primera y Segunda etapas*”, y estuvo orientada a la definición de los problemas educativos en las entidades estatales, a partir del reconocimiento de sus causas críticas y su pertinencia, relevancia y viabilidad (INEE, 2016).

La identificación de problemas resultó una actividad crucial para el diseño de los PEEME, ya que de acuerdo con la metodología permitiría localizar las necesidades de realizar evaluaciones que pudieran proporcionar información y evidencias sobre los problemas detectados. Por ello la estrategia consistió en llevar a cabo la sistematización de un conjunto de 23 indicadores educativos clave<sup>54</sup> y su desagregación por nivel y tipo educativo. De esta manera, se planteó el análisis sobre las brechas o desigualdades educativas entendiéndolas como: la desigualdad en la distancia que existe entre un referente de cumplimiento del indicador y la situación que presenta en un momento determinado, o bien, la distribución de valores de una variable en función de determinados criterios<sup>55</sup>.

Una vez que se tuvo el listado de los problemas educativos se dio paso a la jerarquización por medio de una matriz que asignó valores numéricos a los criterios de pertinencia, relevancia y factibilidad. Posteriormente, se sumaba los valores de cada criterio y en función de los resultados se ordenaron los problemas de mayor a menor valor. Para poder hacer esta clasificación la metodología entendió por un problema *pertinente*, aquel que plasme la perspectiva y orientación de las políticas educativas en el ámbito federal o local. Asimismo, un problema sería *relevante* conforme proyectara una demanda social importante o urgente, ya sea por el grado de exclusión, marginación, vulnerabilidad o riesgo que genere en determinados grupos de población. Por otra parte, el problema sería

---

<sup>54</sup>Los indicadores clave estuvieron relacionados con el acceso y cobertura (accesibilidad), oferta educativa (disponibilidad) y trayectoria y resultados educativos (adaptabilidad y aceptabilidad). Para disponer de un mapa adecuado de la educación obligatoria en la entidad, cada indicador se desagregó por: i) tipo educativo; ii) nivel educativo en educación básica; y iii) servicio educativo en educación media superior. Asimismo, con el propósito de mirar estos indicadores no sólo como datos promedio, sino, especialmente en términos de la desigualdad o inequidad educativa que pueden reflejar, se realizó un análisis de brechas o desigualdad por indicador con base a criterios como sostenimiento (público y privado); tipo de localidad (urbano y rural), y grado de marginación (muy alto, alto, medio, bajo, muy bajo).

<sup>55</sup> Guía para el desarrollo del Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa. Primera y Segunda etapas, (2016), INEE.

*factible* de acuerdo con las atribuciones legales, recursos administrativos, políticos o financieros de los actores involucrados en el desarrollo del PEEME<sup>56</sup>. Para finalizar esta etapa, se propuso el análisis acerca de cómo se podría coadyuvar a la atención de las causas del problema en el ámbito de la evaluación educativa. Es decir, identificar necesidades de evaluación en función de los problemas educativos para su posterior cristalización en tres tipos de Proyectos de Evaluación y Mejora Educativa (PROEME), los cuáles podría ser: 1) desarrollo de una nueva evaluación; 2) difusión y uso de resultados de evaluaciones existentes; y 3) de intervención.

**Etapa 2. Proyectos y propósitos.** La segunda etapa de construcción de los PEEME implicó de manera específica la formulación de Proyectos estatales específicos (PROEME), con alcances y definiciones de los propósitos orientados en el mediano y largo plazo, una vez seleccionada la necesidad de evaluación se proporcionaron los nombres de los proyectos. Posterior a ello, debía definirse una secuencia ordenada de desarrollo e incorporación de cada proyecto a alguno o algunos de los 7 ejes de la PNEE<sup>57</sup>, además de establecerse su vinculación con el Servicio de Asesoría Técnica a las Escuelas (SATE), esto con la intención de consolidar acciones y su tránsito de lo local a lo meramente escolar.

**Etapa 3. Definición de acciones y metas.** Tuvo como propósito la definición programática de las acciones y las metas a cumplir por los proyectos que integraron el PEEME. Las acciones delinearon los “cómo” de un proyecto de evaluación, mientras que las metas respondieron a los aspectos de tiempo y magnitud, es decir, “cuándo” y en “qué cantidad” se esperaba que las entidades logaran el propósito de un proyecto. En este sentido, se propusieron algunos procesos y acciones genéricas para el desarrollo de la

---

<sup>56</sup>Posteriormente se identificaron las causas más relevantes de los mismos. Para facilitar este procedimiento se propuso utilizar el Diagrama de Ishikawa como herramienta metodológica. Una vez concluido el ejercicio se habrían determinado las causas con mayor incidencia o capacidad para influir en las demás.

<sup>57</sup> A partir de los siete ejes ya mencionados de la PNEE: I.) desarrollo de evaluaciones de los componentes, procesos y resultados del SEN; II.) Regulación de procesos de evaluación; III.) desarrollo del sistema de información e indicadores clave de calidad y equidad educativa; IV.) Difusión y uso de los resultados de evaluación; V.) emisión y ejecución de directrices para la mejora educativa; VI.) coordinación institucional; VII.) fortalecimiento de capacidades institucionales. (INEE, 2015)

evaluación, difusión y uso de resultados de la evaluación o intervención para la mejora educativa<sup>58</sup>. Como se mencionó anteriormente, la metodología del PEEME enfatizó en la necesidad de contemplar la factibilidad necesaria para que las autoridades estatales pusieran a consideración en la realización de los Programas, a decir, factibilidad presupuestal, legal, política y administrativa<sup>59</sup>.

Además, con la finalidad de evaluar los posibles escenarios en la implementación, también se propuso la utilización de un esquema de mapeo lógico de los proyectos, “Logic mapping”<sup>60</sup> y de modelación de impacto usando simuladores de política como “Policy maker”<sup>61</sup>. La intención fue que a través de estos métodos se pudieran ubicar tendencias en torno a la posición y al poder de los actores, así como sus expectativas, intereses, creencias, percepciones, recursos y la relación que los vincula. También, como política pública, el PEEME consideró un proceso de monitoreo y seguimiento.

**Etapa 4. Cronogramas e indicadores.** La cuarta etapa para el diseño de los PEEME fue contar con información para valorar los progresos y alcances en el cumplimiento de los componentes, procesos y resultados del sistema de la educación obligatoria. Así, para garantizar el monitoreo y seguimiento de los proyectos del PEEME, resultó necesario la construcción de indicadores de proceso y de resultado que pudiera dar cuenta acerca del impacto, los propósitos, acciones, actividades y metas incorporados en los proyectos.

---

<sup>58</sup> Procesos y acciones genéricas para el desarrollo de la evaluación, difusión y uso de resultados de la evaluación o intervención para la mejora educativa, (2016). Documento interno de trabajo, INEE.

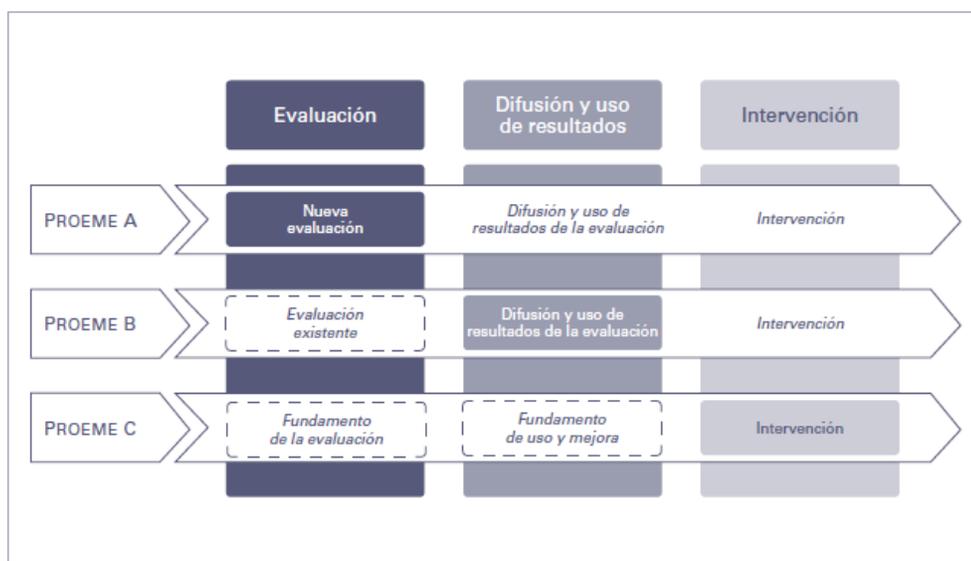
<sup>59</sup> Guía para el desarrollo del Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa. Primera y Segunda etapas, (2016), INEE.

<sup>60</sup> Para establecer la secuencia lógica del PROEME, se sugirió utilizar como referencia el “método de mapeo lógico” o “logic mapping”, en particular el enfoque utilizado por el Tavistock Institute en el Reino Unido. Su utilidad radica en que normalmente funciona como metodología de valoración previa a cualquier intervención, particularmente en aquellas intervenciones relacionadas con cambios de conducta social, como es el caso de la educación. (INEE, 2016)

<sup>61</sup> PolicyMaker fue diseñado en 1998 por el profesor de política sanitaria Michael Reich (Harvard School of Public Health) a través del proyecto Polimap. Es usado en varias regiones del mundo para diseñar políticas (Kiewra, 2005). Existen otros programas que realizan ejercicios parecidos, por ejemplo, DOSA (Discussion-Oriented Organizational Self-Assessment) y OCA (Organizational Capacity Assessment) que ha desarrollado el USAID (Ministerio norteamericano de ayuda humanitaria) para el trabajo de las organizaciones no-gubernamentales (INEE, 2016d).

La metodología planteada por el INEE apostó por el sostenimiento a través de la generación de diálogo interinstitucional como mecanismos para confirmar que las etapas de la metodología se llevaran a cabo mediante ejercicios de consulta y participación por parte de las autoridades. Es decir, los responsables de los tipos y niveles educativos (EB y EMS), de las AEE, representantes del Servicio Profesional Docente (SPD); así como representantes de la mesoestructura educativa, directores, supervisores y docentes, no sólo para la construcción del Programa, sino también para su implementación y seguimiento<sup>62</sup>. El siguiente esquema resume la lógica que siguió el diseño de los Proyectos de evaluación que integraron los PEEME.

**Esquema 12. Tipología de Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME)**



Fuente: Programa de Mediano Plazo del SNEE 2016-2020. INEE

<sup>62</sup> Esta metodología general para el diseño de los PEEME fue replicada mediante una serie de talleres que fueron impartidos por el INEE a través de la Dirección General para la Coordinación del SNEE, a partir del año 2015, y de manera paralela a la impartición de los talleres, se proporcionó asesoría metodológica a los equipos de las entidades estatales que así lo solicitaran.

## 2.3 Resultados sobre el diseño de los PEEME

De acuerdo con el análisis documental realizado sobre estos Programas, al terminó del año 2016, se finalizó la etapa de diseño y logró contarse con 32 PEEME, es decir, un Programa por cada entidad federativa, mismos que fueron ratificados por las autoridades educativas estatales -en algunos casos realizando presentaciones oficiales- y formaron parte del Programa de Mediano Plazo del SNEE 2016- 2020.

De acuerdo con los datos del Informe del Programa de Mediano Plazo del SNEE 2016-2020<sup>63</sup>, quedaron registrados un total de 170 proyectos de evaluación, 6 de índole internacional, 11 proyectos Nacionales de la SEP, 14 del INEE, además de 9 proyectos estatales asociados a la modalidad educativa multigrado<sup>64</sup> y 130 proyectos estatales de evaluación (PEEME).

**Tabla 1. Proyectos del Programa de Mediano Plazo del SNEE 2016-2020**

Categorías	Proyectos Nacionales		Multigrado	Proyectos estatales	Proyectos internacionales	Total
	SEP	INEE				
Logro educativo de estudiantes	2	1	--	31	4	38
Docentes, directivos, supervisores y asesores técnicos pedagógicos	3		2	34	2	41
Currículo, materiales y métodos educativos	--	4	3	2	--	9
Organización y gestión de aprendizaje	4	--	1	30	--	35
Condiciones de la oferta educativa	--	1	1	11	--	13
Políticas, programas y sistemas de información	2	8	2	22	--	34
<b>Totales</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>130</b>	<b>6</b>	<b>170</b>

Fuente: elaboración propia con base en el Informe del PMP-SNEE 2016-2020. INEE 2017

<sup>63</sup>Informe del Programa de Mediano Plazo del SNEE 2016-2020, (2017). INEE.

<sup>64</sup> Con el fin de desarrollar acciones educativas para fortalecer las escuelas multigrado de nivel básico, el entonces Secretario de Educación del Estado de Durango, presentó en mayo de 2016 durante la Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, una iniciativa que derivó en el Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa para las Escuelas Multigrado (PRONAEME). Para construir el PRONAEME se conformaron cinco grupos de trabajo, de acuerdo con las regiones establecidas por la Secretaría de Educación Pública (SEP). Consúltese: <https://www.inee.edu.mx/index.php/pnee-peeme>

En este sentido, de acuerdo con los documentos analizados, durante esta etapa que implicó el diseño, se llevó a cabo una ruta de trabajo para realizar las etapas de la metodología propuesta para la elaboración de los PEEME, tan sólo durante el año 2016, se reportó la realización de 62 talleres de apoyo y asesoría en las entidades federativas, por parte del equipo de la DGCSNEE. El objetivo principal de estos talleres fue dar a conocer a los equipos estatales los materiales de apoyo elaborados por el INEE para el desarrollo de diagnósticos estratégicos, la definición de los PROEME, la delimitación de metas y acciones, así como la elaboración de indicadores de procesos y resultados. Se generaron también 14 reuniones nacionales con los enlaces estatales -designados por las autoridades educativas- para la elaboración de los PEEME.

#### Documentos elaborados para la construcción de los PEEME

- **Documentos rectores**
  - Política Nacional de Evaluación de la Educación
  - Programa de Mediano Plazo del SNEE, 2016 – 2020
- **Guías para el desarrollo de los PEEME**
  - Guía para la elaboración de un diagnóstico estratégico. Educación básica.
  - Guía para la elaboración de un diagnóstico estratégico. Educación media superior.
  - Guía para el desarrollo de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa: primera y segunda etapa.
  - Guía para el desarrollo de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa: tercera etapa (*Manual policy maker*).
  - Guía para el desarrollo de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa: cuarta etapa (indicadores de proceso y resultado).
  - Guía para la elaboración de Estrategias de Difusión y Uso de los Resultados de las Evaluaciones Educativas (EDYURE).
  - Guía para la sistematización de resultados de las evaluaciones.
  - Guía para la elaboración de marcos de referencia de evaluaciones y difusión y uso de resultados de evaluaciones.
  - Guía para la elaboración de instrumentos de evaluación.
  - Guía para el análisis de los resultados de evaluaciones y elaboración de informes de resultados.

Fuente: Elaboración propia con base en documentos internos de la DGCSNEE (2019)

Ahora bien, de los 130 proyectos registrados por las autoridades estatales, la mayoría de ellos (68%), buscó diseñar nuevas evaluaciones educativas, alrededor de una tercera parte (31%) atender proyectos sobre difusión y uso de resultados, y sólo el 1% definió la construcción de proyectos de intervención. Lo que evidenció el interés por parte de los actores responsables del diseño de los programas, para orientarse hacia la construcción de evaluaciones educativas en sus contextos locales y por primera vez se configuró a escala nacional. Dicho resultado fue significativo si se considera que desde la década de los 90's, fue algo que no pudo consolidarse desde el SNEE<sup>65</sup>.

Desde esta perspectiva, también puede observarse que los programas quedaron inscritos en un panorama más amplio y ambicioso, que en general representaron los proyectos para la evaluación educativa a nivel internacional, nacional y local. Su configuración como proyectos de evaluación integrados en el Programa de Mediano Plazo se proyectó a través de tres momentos, momento de arranque (2016-2020), consolidación (2020-2024) y sostenibilidad hacia el año 2024, donde se planteó la mejora continua de los componentes, procesos y resultados del SEN, así como la reducción de las brechas educativas, como se observa en el siguiente esquema.

**Esquema 13. Mapa de objetivos y funcionamiento del Programa de Mediano Plazo 2016-2020**



Fuente: elaboración propia con base en la Gaceta de la PNEE, No. 9, año 2017-2018.

De este modo, los PEEME, quedaron diseñados bajo la metodología propuesta por el INEE, no obstante, es preciso mencionar que existieron diferencias en la composición de

<sup>65</sup> Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, (2015). Trayectoria de la evaluación en México. El camino hacia el SNEE. Retomado de: <https://www.inee.edu.mx/index.php/pnee-peeme>

los 130 proyectos. La mayoría de los proyectos que dieron vida a los programas estatales, estuvieron enfocados en atender problemas de la educación básica y en menor medida en el nivel media superior, sin embargo, de manera relevante una décima parte de estos, fueron diseñados para atender problemáticas identificadas para ambos niveles, es decir, orientados tanto a EB y EMS, en este sentido, fueron denominados de Educación Obligatoria (EO). Esto último implicó que se requería impulsar esfuerzos al interior de las estructuras de los niveles educativos, para que de manera conjunta se desarrollarán acciones de cooperación y coordinación entre las autoridades de ambos niveles educativos (EB y EMS). Puede decirse que esta situación resultó un reto muy importante, considerando la fragmentación y poca vinculación que en este sentido han caracterizado a las estructuras institucionales de ambos niveles educativos<sup>66</sup>.

Cada uno de los proyectos diseñados y desarrollados a nivel estatal, se clasificaron de acuerdo con seis categorías que estuvieron vinculados a los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN): 1) logro educativo de estudiantes; 2) docentes, directivos, supervisores y asesores técnico-pedagógicos; 3) currículo, materiales y métodos educativos; 4) organización escolar y gestión del aprendizaje; 5) condiciones de la oferta educativa, y 6) políticas, programas y sistemas de información.

Al respecto, la categoría temática en donde se concentró el mayor número de proyectos fue la de *docentes, directivos, supervisores y ATP*, con un total de 34 proyectos registrados; seguido de la categoría de *Logro educativo de estudiantes*, con 31 proyectos registrados. En tercer lugar, se ubicaron los proyectos de la categoría de *Organización escolar y gestión del aprendizaje* (30), seguido de *Políticas, programas y sistemas de información*, con 21 proyectos, *Condiciones de la oferta educativa* con 11 registros y finalmente la categoría de *Currículo, materiales y métodos educativos* quien sólo tuvo un total de 2 proyectos estatales registrados (Ver gráfica 1).

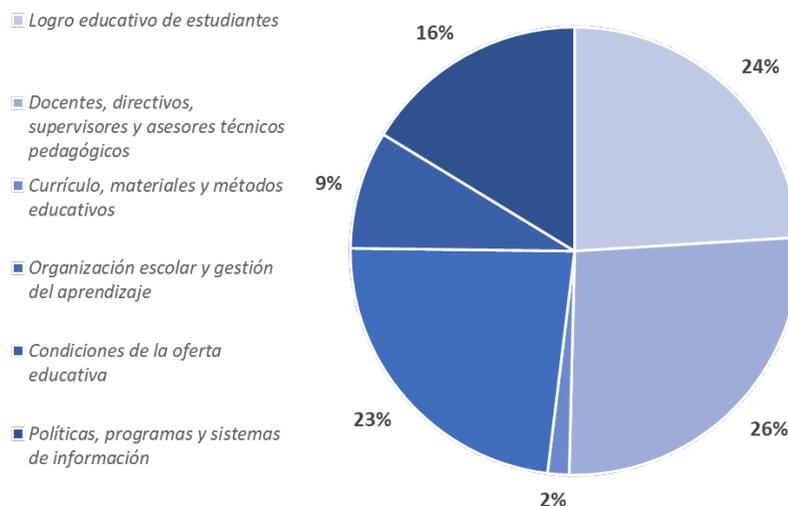
Los temas asociados con el desempeño sobre componentes y procesos ejecutados por los *docentes, directivos, supervisores y asesores técnicos pedagógicos*, así como el tema de la evaluación y el *logro educativo* de estudiantes, se posicionaron como ámbitos de gran

---

<sup>66</sup> Zorrilla, M. y Bonifacio, B., (2008). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. Revista Electrónica Sinéctica. México, pp. 1-30. (16 de febrero 2020) Retomado de: <https://www.redalyc.org/pdf/998/99819167001.pdf>.

interés para las autoridades educativas locales. Asimismo, el interés de las autoridades en una proporción importante (23%), fue el de la organización escolar y la gestión del aprendizaje; mientras que sólo un 2% se orientó al tema del currículo, materiales y métodos educativos.

**Gráfica 1. Clasificación de proyectos según categorías de los componentes, procesos y resultados del SEN**



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe del PMP-SNEE 2016-2020. INEE 2018.

Otro dato importante fue la distribución de los proyectos respecto de las cinco regiones educativas, en este sentido, fue la región Noroeste en la que se registró el mayor número de los proyectos, en total 31, seguida de la región Sur Sureste con 28 proyectos, la región Centro con 24, Occidente con 23 y finalmente la región Noreste con sólo 20 proyectos.

## 2.4 La configuración del proceso de implementación de los PEEME

Siguiendo la lógica expuesta sobre el diseño de los PEEME, el proceso de implementación de estos programas estuvo conformado por una serie de acciones cuya realización se ubicó después de que fueron diseñados a nivel nacional en el año 2016.

Como se mencionó en el capítulo 1, las aportaciones teóricas enfocadas a la fase de la implementación de las Políticas y en este caso de estos Programas, puede ser entendida desde diferentes aristas y enfoques teóricos. Es importante reconocer que ninguna perspectiva agota en sí misma el proceso de la implementación, en términos conceptuales sencillamente cada arista representa una parte de la realidad (Parsons, W., 2007). En este sentido, Bardach plantea lo siguiente acerca de la perspectiva conceptual sobre el proceso de implementación:

*“el proceso de ensamblar numerosos y **diversos elementos del programa**...que se encuentran en manos de **diferentes partes**, que son independientes entre sí, razón por la cual **la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere** proporcionando los elementos del programa que están bajo su control (1977: 37).”*

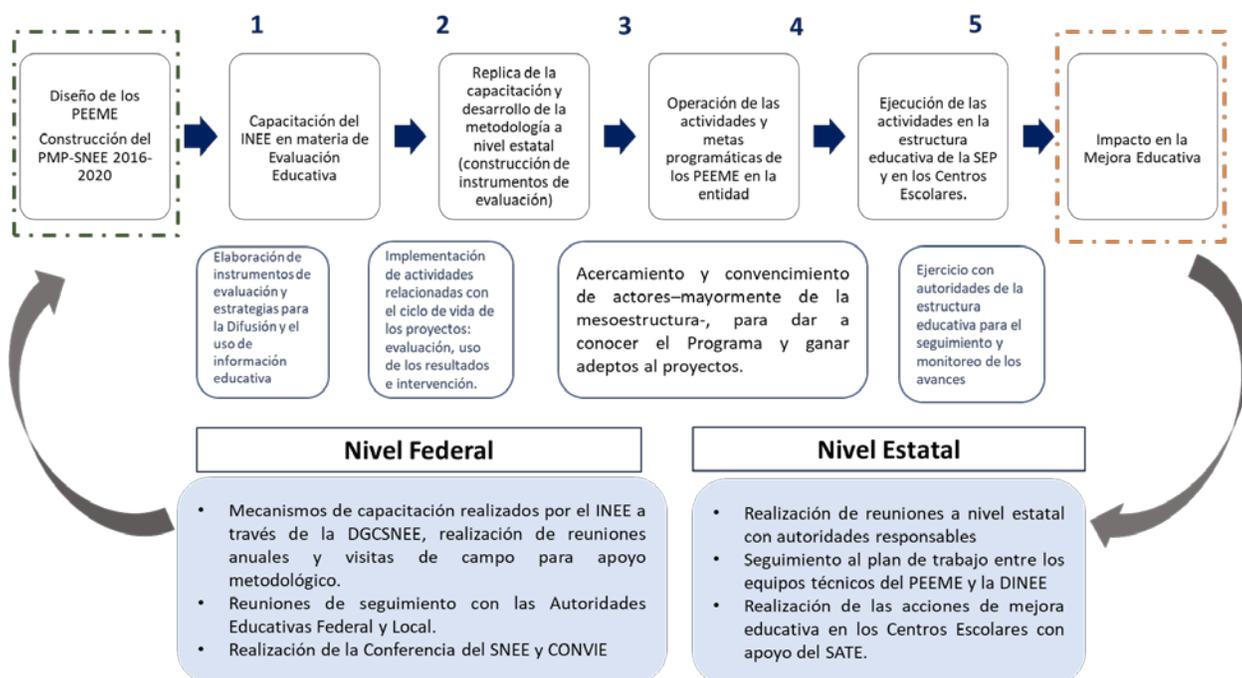
La comprensión del proceso de implementación que caracterizó a los PEEME, se propone entenderlo tomando en cuenta la visión sobre la implementación citada de Bardach, considerando sobre todo que estos Programas fueron expuestos en un marco institucional de concurrencia de atribuciones e interacciones institucionales, que por lo menos en la teoría, pretendían asemejarse a los procesos de gobernanza propuestos por la literatura<sup>67</sup>.

La fase de su implementación de los PEEME se distingue por la realización de una serie de etapas o fases que, si bien no tienen una dirección cronológica en el sentido estricto, representan una guía para la comprensión del proceso. El siguiente esquema describe las etapas insertas en el proceso de implementación de los PEEME, mismas que se desarrollan posteriormente.

---

<sup>67</sup> Véase, Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación, INEE, 2015.

**Esquema 14. Proceso de implementación de los PEEME. Etapas, actores y mecanismos de coordinación.**



Elaboración propia.

**Fase 1. La capacitación por parte del INEE en materia de Evaluación Educativa.** La primera fase del proceso de implementación de los Programas estuvo caracterizada por la emisión por parte del INEE a las autoridades educativas locales, de las directrices a seguir para la construcción de estos PEEME. De esta manera, destacó el papel del Instituto como el encargado de realizar las tareas de acompañamiento y asesoría a las entidades y los equipos estatales, dichas actividades se desarrollaron a través de la coordinación tanto a nivel Federal como a nivel estatal, con el objetivo de otorgar seguimiento a la implementación de los proyectos incluidos en los PEEME. Esta estrategia consideró dos frentes: el primero, estuvo orientado a otorgar capacitaciones específicas por parte del equipo de la Dirección General para la Coordinación del SNEE (DGCSNEE), que de acuerdo los datos recabados, durante los años de implementación de 2017 a 2019 se realizaron 104 visitas de asesoría a las entidades. El otro frente de esta etapa lo comprendió una oferta propia y específica de formación y capacitación a funcionarios clave en materia de evaluación educativa, con el objetivo de fortalecer las capacidades técnicas para

desarrollar los proyectos contemplados en el marco del SNEE. De esta manera, a través de la rectoría del INEE se apostó por impulsar programas de formación y fortalecimiento de capacidades en evaluación educativa, estas acciones estuvieron dirigidas a los funcionarios estatales que participaron en el desarrollo de los PEEME, de acuerdo con datos documentados por la DGCSNEE, se registró un total de 969 actores educativos que fueron formados mediante este mecanismo de capacitación, durante el mismo periodo de años que duro la implementación<sup>68</sup>.

***Fase 2 y 3. Réplica de la capacitación, desarrollo de la metodología a nivel estatal, y operación de las actividades programáticas (acciones y metas de los PEEME).*** La continuación con estas fases de la implementación se articuló con los mecanismos de capacitación referidos en la primera etapa; específicamente el apoyo técnico que el INEE proporcionó a las autoridades educativas resultaba un punto nodal importante en la cadena causal del Programa, dado que su réplica a nivel estatal, por parte de los equipos asignados sería determinante para el desarrollo consecuente de las actividades planteadas por cada proyecto. De tal forma, buena parte del trabajo realizado en esta etapa correspondía a los enlaces asignados para la implementación de los PEEME a nivel estatal, y en este sentido a los actores estatales, sus equipos técnicos y a los mecanismos de coordinación y ejecución que se desarrollaran entre los niveles meso y micro.

La lógica de implementación de la mayoría de los PEEME a nivel estatal consistió en la realización de evaluaciones y/o acciones de difusión y uso de resultados de las evaluaciones educativas, que se tradujeran en acciones de mejora educativa y llegaran a los centros escolares. Los avances sobre los proyectos quedaron registrados en el Segundo Informe del PMP-SNEE 2018 (INEE; 2019), los avances en la implementación de estos proyectos se valoraron mediante su registro en tres categorías: los proyectos concluidos,

---

<sup>68</sup> Los programas de capacitación hacia los funcionarios fueron impartidos por la Dirección General de Formación, Capacitación y Certificación, que comprendieron esta capacitación fueron: 1) Diplomado en Evaluación Educativa, Especialidad en Política y Gestión de la Evaluación Educativa, Proyecto de Observación en Aula, Diplomado en Evaluación de la Gestión Educativa, Curso en Desarrollo de Capacidades en Evaluación Educativa. El número de funcionarios por Programa se proporcionarán en el apartado que hablará sobre las capacidades técnicas.

los que se mantuvieron en tiempo y los que presentaron una situación de riesgo y/o atraso<sup>69</sup>.

Así, los 130 proyectos que se registraron en el ámbito estatal para el año 2018, pasaron a ser 129, de los cuáles 118 proyectos fueron registrados en tiempo por los enlaces de las entidades, ya que llevaron a cabo las acciones comprometidas en sus cronogramas y no requirieron ningún ajuste. Sin embargo, 11 proyectos registraron un estatus en riesgo, al reportarse poco o nulo avance en las acciones que fueron comprometidas por las autoridades responsables, para el año 2018<sup>70</sup>.

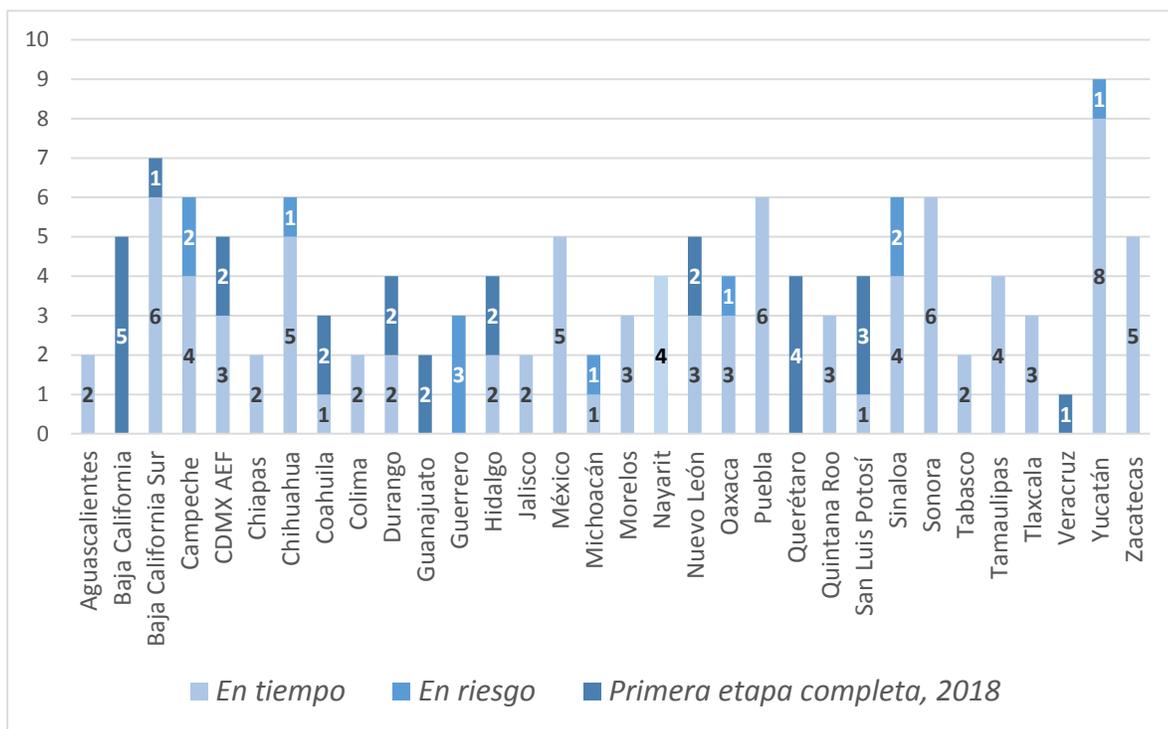
De acuerdo con los resultados que fueron reportados oficialmente, si bien existieron 118 proyectos que se ubicaron en tiempo al cierre del año 2018; sólo 21 de los 129 proyectos lograron culminar la primera etapa de su ejecución, es decir, representaron resultados efectivos de su implementación. Esto significa que sólo el 20% de los proyectos que se propusieron desde los estados lograron concretarse y alinear sus acciones a los requerimientos que fueron propuestos desde el INEE.

---

<sup>69</sup> De acuerdo con el Informe citado, la clasificación se consideró de la siguiente manera, proyectos: Concluido: se refirió a aquellos proyectos que contaron con el informe de resultados de la etapa de evaluación o difusión y uso de resultados. En tiempo: Categoría otorgada a los proyectos que realizaron las acciones comprometidas en sus cronogramas y no requirieron ajustes (en progreso). En riesgo: Se refirió a aquellos proyectos que demostraron poco o nulo avance en las acciones comprometidas en sus cronogramas planteados, con alta propensión a la baja del proyecto

<sup>70</sup> Cabe destacar, que de acuerdo con los Informes a los que se tuvo acceso por medio de la DGCSNEE, estos resultados fueron presentados y difundidos a las Autoridades Educativas, por medio de diferentes reuniones de trabajo que sostuvieron con Autoridades del INEE, entre los años 2018 y parte del 2019.

**Gráfica 2. Estatus de avance de los PEEME y sus proyectos por entidad federativa**



Elaboración propia con Información del INEE, 2019.

Para el año 2018 se evidenció que el proceso de implementación de los programas a nivel estatal mostró un avance diferenciado en sus resultados, lo anterior se observa de manera específica con los datos que indicaron que sólo 11 entidades alcanzaron las metas y acciones comprometidas. Estas entidades fueron: Baja California, Baja California Sur, CDMX, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz. Así mismo, es importante enfatizar que, de estas 11 entidades, sólo cuatro de ellas sustentaron proyectos asociados a la construcción de evaluaciones educativas, a decir, Ciudad de México, Baja California Sur, Querétaro y Veracruz. Por su parte, siete entidades se reportaron en categoría de riesgo a los proyectos de sus Programas estatales, Campeche, Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa y Yucatán.

De acuerdo con las fases programadas para el proceso de implementación de los Programas, puede decirse que las fases 2 y 3 resultaban muy importantes para la consolidación y adopción del Programa a nivel local; ya que durante estas se apostó por

un mayor margen de maniobra por parte de los actores a nivel estatal, para que logaran la consecución de objetivos y la mejora educativa estatal.

El registro de estos avances fue reportado de manera general mediante los informes citados, sin embargo, es importante decir, que estos avances reportados consideraron como criterio principal el énfasis en las entregas de productos asociados con la metodología solicitada<sup>71</sup>. No obstante, cabe destacar que en términos cualitativos el informe cuenta con poca información asociada con las actividades que de manera puntual se generaron desde los equipos estatales y los actores que fueron partícipes de cada proceso específico<sup>72</sup>.

***Fase 4. Ejecución de las actividades de los Programas en los Centros Escolares.*** Como se mencionó en el capítulo 2, la cadena causal en la implementación de estos Programas apostó a que se diera cumplimiento con la tercera lógica que consideró el tránsito de los Programas de *lo local a lo propiamente escolar*<sup>73</sup>. Una vez que desde las entidades se ejecutaran las actividades necesarias para que a través de la estructura educativa se apoyara el cumplimiento de las intervenciones planteadas en los PEEME; estas, con apoyo e involucramiento de la meso estructura lograrían aterrizar en los centros escolares de las entidades. En este sentido, mediante un análisis sobre el diseño de los cronogramas de los PEEME<sup>74</sup>, se pudo constatar que, en efecto, por lo menos un proyecto propuesto por los 32 Programas Estatales contempló la realización de actividades que dependían de la participación de actores de la mesoestructura educativa para su consolidación, es decir, las figuras de supervisores escolares de zona, directores de escuela, asesores técnicos y por su puesto de docentes.

---

<sup>72</sup>Las referencias sobre las experiencias emitidas por los actores que participaron en el proceso se pueden encontrar en la Gaceta de la PNEE: Fortalecimiento de capacidades y evaluación, abriendo caminos para mejorar la educación, No. 8, (2017), INEE.

<sup>73</sup> Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), 2015. INEE. Guía para el desarrollo de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa: primera y segunda etapa, INEE, 2016.

<sup>74</sup> Los documentos de los 32 PEEME fueron publicados para su consulta pública, en el siguiente sitio web: <https://www.inee.edu.mx/directrices-para-mejorar/peeme/>

En la mayoría de los casos, sus acciones consideraron apoyar su trabajo en el Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), que en el marco de los cambios propuestos desde la Reforma Educativa del 2013, quedó definido como: “*el conjunto de apoyos, asesoría y acompañamiento especializados al personal docente y con funciones de dirección con el propósito de mejorar su práctica profesional y el funcionamiento de la escuela; debe ser brindado por el personal con funciones de dirección, supervisión o ATP*”<sup>75</sup>.

Al igual que la etapa 2 y 3 para la implementación de los PEEME, la etapa 4 resultó un eslabón crucial en la cadena causal propuesta por estos Programas, ya que implicó poner en práctica y materializar los proyectos y las acciones de mejora propuestos por las autoridades educativas de los estados. A decir de la literatura sobre la implementación de políticas, el puente entre los formuladores de políticas y los actores de primera línea resulta determinante, ya que de esto depende que los Programas puedan concretarse y tener resultados sobre sus objetivos.

***Fase 5. Impacto esperado de Mejora Educativa.*** Si bien todas las entidades definieron la brecha educativa y en específico la problemática educativa a atender, la mayoría de las 32 entidades plantearon generar resultados para coadyuvar a la reducción de dichas brechas educativas, una vez que se hubiera cumplido con el plazo establecido por el PMP-SNEE, es decir, al año 2020. Sin embargo, es importante mencionar que la implementación en general se vio afectada de manera considerable por un acontecimiento exógeno, el cuál involucró los cambios asociados a los procesos electorales del 2018. Así mismo, en sentido estricto, realizar una estimación sobre el o los impactos de los Programas, implicaría partir de la existencia de resultados integrales por parte de estos, en el sentido de que todos pudieran dar cumplimiento estricto al ciclo: *evaluación, difusión y uso, intervención- evaluación*, situación que en el caso de los PEEME no se cumplió.

Cabe destacar que, en términos contextuales, la implementación de los Programas en materia de evaluación educativa, -como parte de un conjunto de políticas más amplio que

---

<sup>75</sup> Coordinación del Servicio Profesional Docente, (2017-mayo), Lineamientos Generales para la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela en la Educación Básica. SEP. Recuperado de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/content/general/docs/2017/LINEAMIENTOS\\_SATE.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/content/general/docs/2017/LINEAMIENTOS_SATE.pdf)

representaron los cambios promovidos por la Reforma Educativa del 2013-; ubicaron su desarrollo en un momento donde la evaluación docente (ingreso, promoción y sobre todo desempeño) fue duramente cuestionada por una parte del magisterio nacional que se opuso a su desarrollo<sup>76</sup>.

No obstante, tanto las características del diseño como el avance de estos proyectos a nivel nacional resultan objeto de interés, ya que los hallazgos en relación con los mecanismos que intervinieron desde la perspectiva metodológica del *process tracing* y su asociación con los resultados de la implementación, resultarán una aportación relevante al campo de las políticas públicas en materia de evaluación educativa. Cabe recordar que, como se planteó en el Cap. 1, tanto su diseño como su operación representan una experiencia única y reciente en el ámbito educativo nacional y la evaluación, por lo tanto, no han sido estudiados, de esta manera se justifica el interés por abordar su estudio<sup>77</sup>.

## Conclusiones

A través de este capítulo se dio cuenta de que la coordinación institucional y el fortalecimiento de capacidades institucionales formaron parte de las características y los ejes estratégicos de la PNEE. Asimismo, se mostraron los componentes de la metodología que se planteó para la construcción de los PEEME, siendo unas de las más importantes la construcción de un diagnóstico y la detección de problemáticas y brechas educativas; su aprobación fue respaldada por los criterios de asociados a la relevancia, pertinencia, factibilidad.

Si bien en la etapa de su diseño destacó la participación tripartita del INEE, la AEL y SEP, en la implementación se consideró la interacción y la presencia de nodos decisionales en los que estuvieron presentes actores de nivel organizacional a nivel macro, meso y micro, tales como: las autoridades educativas federales, estatales, el INEE y sus direcciones estatales, las direcciones de educación básica y media superior, así como la mesoestructura educativa de la entidad. Lo que implicó un mayor desafío y complejidad para el despliegue de las 5 etapas que comprendieron la implementación de estos programas a nivel local,

---

<sup>76</sup> Prácticamente desde los primeros años de la implementación de la Reforma Educativa 2013, y concretamente de los procesos de evaluación a las figuras educativas.

<sup>77</sup> La Política Educativa de México desde una perspectiva regional, (2018). Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO, Buenos Aires, Oficina para América Latina.



sobre todo considerando las facultades y atribuciones de los actores, los desafíos asociados a la coordinación, cooperación, pero sobre todo la disposición y voluntad política.

En el siguiente capítulo se describirá de qué manera estuvieron presentes o no los mecanismos causales asociados a la evidencia de la literatura, en el proceso de implementación de los PEEME, que, desde la teoría, dan cuenta obstáculos o dificultades que inciden en los resultados de las políticas.

## **CAPÍTULO 3.**

### **LA IDENTIFICACIÓN DE LOS MECANISMOS CAUSALES: OBSTÁCULOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PEEME.**

La configuración de los procesos de diseño e implementación de los PEEME implicó la participación de diferentes actores nacionales y locales, de diferentes maneras y en diferentes niveles. Esto último es importante, ya que, además de los actores, se configuraron una serie de elementos que, en conjunto y de manera particular desplegaron procesos explicativos sobre la presencia de mecanismos causales que desde las aportaciones teóricas -como quedó demostrado en el capítulo 1-, posibilitan la comprensión sobre los resultados en la implementación de políticas.

Los mecanismos causales que se retoman para su contrastación empírica en este trabajo se encuentran relacionados con los siguientes elementos: la interacción favorable por parte actores encargados de la implementación, marcos normativos pertinentes para la implementación, existencia de recursos suficientes (materiales, humanos, financieros, tecnológicos), apoyo político por parte de las autoridades para la implementación.

El presente capítulo tiene como objetivo indagar ¿cómo actuaron estos mecanismos durante el proceso de implementación de los PEEME? y tratará de resolver de qué manera influyeron o no en los resultados registrados por los proyectos en riesgo, siguiendo la línea de cada una de las hipótesis expuestas para este trabajo.

#### **3.1 Los mecanismos causales como obstáculos en la implementación**

El segundo informe de avances del Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (PMP SNEE 2016-2020) que fue presentado de manera oficial en el año 2019, dio cuenta del desarrollo y estatus de los 170 proyectos de evaluación educativa que se agruparon a nivel internacional, nacional y estatal.

De manera específica -y para dar respuesta al interés de este trabajo- es importante recordar los resultados que se registraron respecto a la implementación de los proyectos

integrados en los PEEME, como se mencionó en el capítulo 2, de los 129 proyectos reportados en el 2018, 118 se registraron en tiempo y 11 proyectos en riesgo. Así mismo, de estos programas que plantearon el cumplimiento de sus acciones en materia de evaluación educativa, sólo 26 de ellos lograron concluir con la primera etapa de su implementación incluyendo dos tipos de proyectos: a) evaluación con un total de 11 proyectos y b) difusión y uso de resultados con 15.

El total de proyectos estatales que a nivel nacional se propusieron el desarrollo de una nueva evaluación educativa fueron 79, mismos que se mantuvieron en *tiempo* y 9 se registraron con estatus *en riesgo*. Por su parte, de los proyectos que comenzaron su ciclo con acciones para promover la difusión y el uso de los resultados de evaluaciones existentes, 37 se encontraron *en tiempo* y 3 *en riesgo*. Esto último indica que el mayor número de proyectos que lograron concluir en tiempo y forma sus acciones propuestas a nivel estatal, fueron los proyectos que optaron por la difusión y uso de resultados, en contraste con los que se plantearon la realización de evaluaciones estatales<sup>78</sup>. Lo anterior obliga a reflexionar sobre las dificultades que enfrentaron las autoridades estatales para que pudieran ser implementados estos Programas y proyectos de evaluación a nivel estatal<sup>79</sup>.

Cabe destacar que las entidades federativas que registraron proyectos de evaluación con estatus *en riesgo* fueron: Michoacán, Oaxaca y Yucatán (estados que registran un proyecto con este estatus), Campeche y Sinaloa (entidades con dos proyectos registrados en este estatus), y Guerrero (con tres proyectos). En la siguiente tabla, se contrastan los proyectos con las entidades que lograron concluir una etapa del proceso de implementación de sus proyectos.

---

<sup>78</sup> Cabe destacar que estos proyectos contemplaron una serie de acciones dirigidas a obtener información confiable que permitiera conocer de manera precisa la problemática educativa que buscaron atender.

<sup>79</sup> En general, los proyectos que lograron finalizar la etapa de evaluación se enfocaron en generar información en torno al siguiente conjunto de temas: causas de la deserción escolar en educación obligatoria, factores que intervienen en el logro de los aprendizajes, condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje, prácticas pedagógicas, eficiencia y eficacia de programas estatales y federales, pertinencia de modelos académicos.

**Tabla 2. Entidades con Proyectos de Evaluación Educativa concluidos y en riesgo**

Concluidos		En riesgo	
Entidad	Número de proyectos	Entidad	Número de Proyectos
Baja California	5 PROEME (1 EB y 4 EMS)	Michoacán	1 PROEME (EB)
Baja California Sur	1 PROEME (EB)	Oaxaca	1 PROEME (EB)
Ciudad de México	1 PROEME (EB)	Yucatán	1 PROEME (EB)
Guanajuato	1 PROEME (EB)	Campeche	2 PROEME (EB)
Querétaro	3 PROEME (1 EO, 1 EB y 1 EMS)	Chihuahua	2 PROEME (EB)
		Sinaloa	2 PROEME (EMS)
		Guerrero	2 PROEME (EB).

Fuente: Elaboración propia con base en Informe del Programa de Mediano Plazo, (2018), INEE.

Desde esta perspectiva, en los siguientes apartados se retomará el modelo propuesto en el capítulo I, mismo que da cuenta sobre los mecanismos causales asociados como posibles situaciones obstaculizadoras del proceso de implementación, a decir: *la adecuación de los marcos normativos, las condiciones institucionales como las capacidades técnicas y el presupuesto, así como el apoyo político de las autoridades.*

El objetivo es lograr explicar, de qué manera estuvieron presentes o no en el proceso de implementación de los PEEME. Por lo que se pondrá énfasis en destacar la situación de las entidades que presentaron proyectos en riesgo debido al poco o nulo avance en las acciones comprometidas por parte de estos proyectos. (PMP-SNEE, 2018, p. 8).

Esta línea metodológica nos ayuda a indagar de qué manera actuó cada mecanismo causal en el proceso de implementación de los PEEME y cómo delineó los resultados presentados por las entidades. De tal manera que se observará la presencia o ausencia retomando las siguientes hipótesis:

- H1: La interacción favorable entre los actores del *policy process*, favorece la implementación
- H2: Marcos normativos pertinentes, favorecen la implementación
- H3: Existencia y suficiencia de recursos (humanos, técnicos, materiales y financieros), favorece la implementación
- H4: La presencia del apoyo político de las autoridades, favorece el proceso de implementación

Los mecanismos causales propuestos por el modelo (expuesto en el Cap.1) fueron adaptados al estudio de los PEEME mediante una propuesta sobre las posibles fallas presentes en la implementación, como se resume en la siguiente tabla:

**Tabla 3. Mecanismos causales y posibles obstáculos en la implementación de los PEEME**



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión del marco conceptual teórico sobre la implementación de políticas.

En los siguientes apartados se analizará la presencia de cada mecanismo causal propuesto desde la teoría, para observar su cumplimiento o posible asociación con obstáculos presentes en la implementación de los PEEME, posteriormente se plantearán las conclusiones observables de ello.

### **3.2 Desafíos relacionados con la cadena causal de los PEEME y los puntos decisionales para su implementación**

El panorama descriptivo interpretativo que se ha realizado sobre los procesos del diseño e implementación de los Programas (cap. 2) nos permite generar el análisis sobre los desafíos y la identificación de obstáculos que pudieron haber influido en la realización de la cadena causal. Dichos obstáculos se identifican en los siguientes hitos: a) desafíos referidos al desequilibrio y centralización de atribuciones de los actores clave, b) los

desafíos relacionados con el número, posicionamiento y nivel de interés de los actores, y c) asociados a los mecanismos de coordinación utilizados por los actores, para la operación de los PEEME; mismos que se explicaran a continuación.

Como ya se mencionó en el capítulo 2, la etapa de la implementación de políticas es definida por Pressman y Wildawsky, como: “la capacidad de formar eslabones subsecuentes de la cadena causal a fin de obtener los resultados que se desean”, en cierto sentido, “es el proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas” (Aguilar: 1993, pág.). A través de su análisis sobre *la teoría de la acción conjunta*, se pone especial atención al papel que juegan los actores en temas como la cooperación, la colaboración y coordinación de esfuerzos, recursos e intereses involucrados en la implementación (Pressman y W., p. 198). Dicha lógica sostiene de manera implícita la hipótesis sobre la importancia de los intereses y los niveles de compromiso que tiene cada actor que participa en la cadena causal y cómo influyen características asociadas a las atribuciones y funciones asignadas a los actores, el número de involucrados en el desarrollo de las acciones, así como sus posicionamientos e intereses en los puntos decisionales más importantes.

A continuación, se reconstruirán y tratarán las características de los actores clave en el proceso de implementación de los PEEME, tomando en consideración las siguientes preguntas: ¿Quiénes y cuántos actores participaron en la implementación del Programa? ¿Qué funciones tenían en su operación?, ¿De qué manera participaron en los procesos decisionales? ¿Cuáles fueron los puntos de decisión más importantes para la implementación de los Programas?

La interrelación de los actores clave en la ejecución de los PEEME involucró una combinación entre los ámbitos de intervención, las facultades y atribuciones, así como el nivel de autoridad de estos. Es por ello, que para lograr una mejor comprensión del papel que jugaron los actores en este proceso, también se tomarán en cuenta algunas aportaciones significativas sobre el análisis de las relaciones intergubernamentales<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup>Considerando los planteamientos de Wright (Martínez; Méndez: 1997), las Relaciones Intergubernamentales se enfocan siempre en las actitudes, aptitudes y acciones de los servidores públicos, como el elemento central de su análisis a diferencia del federalismo dedicado a estudiar principalmente la

## **Desequilibrio y centralización de atribuciones en los actores clave para el cumplimiento de la PNEE y los PEEME**

La construcción e implementación de los PEEME dependió en un primer momento de la conjunción de esfuerzos y deliberación de actores que se desarrollaron en la esfera institucional a través de tres figuras gubernamentales: el INEE como promotor de la Política de evaluación educativa, las AEF (SEP) y las AEL; en un segundo momento, se contempló una fase de movilización más fuerte entre los actores locales y pertenecientes a la mesoestructura educativa estatal<sup>81</sup>. De esta manera, el proceso de implementación de los PEEME estuvo caracterizado por la representación de dos grandes ramos de la esfera gubernamental, a decir, el ramo educativo y el de evaluación; considerando actores de diferentes niveles gubernamentales ámbitos y atribuciones.

La siguiente tabla representa las atribuciones y funciones conferidas a los actores clave: Autoridad Educativa Federal, Autoridad Educativa Local e INEE; en relación con el cumplimiento de los siete ejes principales de la PNEE y por lo tanto de los PEEME.

---

relación entre los niveles nacional y estatal. (Martínez; Méndez: 11). Desde esta perspectiva, vale la pena considerar que, para el enfoque de las Relaciones Intergubernamentales, el papel del Estado no es el de una organización monolítica sino de una entidad con realidad compleja, donde destaca la interrelación e interacción de las diferentes unidades gubernamentales.

<sup>81</sup>Guía para el desarrollo del Programa Estatal de Evaluación y Mejora Educativa. Primera y Segunda etapas, (2016). INEE.

**Tabla 4. Competencias normativas del INEE y las Autoridades Educativas en materia de evaluación educativa**

<b>EJE de la PNEE</b>	<b>Competencias INEE</b>	<b>Competencias AEL</b>	<b>Competencias AEF</b>
1. Desarrollo de evaluaciones de los competentes, procesos y resultados	16	6	4
2. Regulación de procesos de evaluación (EB y EMS)	182	8	43
3. Desarrollo de Sistemas de Información e indicadores clave de equidad y calidad educativa	5	2	1
4. Difusión y uso de los resultados de las evaluaciones educativas	8	4	5
5. Emisión y ejecución de las directrices para la mejora educativa	10	2	4
6. Coordinación institucional con las autoridades educativas	4	0	0
7. Fortalecimiento de las capacidades institucionales	3	0	0
<b>Total</b>	<b>228</b>	<b>22</b>	<b>57</b>

Fuente: elaboración propia con base en el Documento Rector de la Política Nacional para la Evaluación de la Educación (DR PNEE).

De acuerdo con Reyes Corona (2016), en la distribución de las competencias normativas del INEE, las Autoridades Educativas Locales y Federales asociadas con la PNEE, se observa que 228 o el 91.8%, de los ámbitos de responsabilidad en materia de evaluación educativa, se atribuyeron al INEE; 57 que representaron el 22% se encontraron en el terreno de las Autoridades Educativas Federales (AEF) y sólo 22 de estas competencias, es decir el 8.8% se dejaron en coordinación de los gobiernos de las entidades federativas.

La información de la tabla 4, da cuenta de que las atribuciones quedaron distribuidas entre los tres actores principales, siendo el INEE quien contó con un mayor número de responsabilidades otorgadas (228), seguido por la Autoridad Federal con un total de (57) y finalmente a las Autoridades Locales, a quienes les fue designado un número más bajo de atribuciones (22). Asimismo, se puede decir que 8 de cada 10 atribuciones que tuvo el INEE, tuvieron características netamente normativas, y se ubicaron en el ámbito del EJE 2 “*regulación de procesos de evaluación (EB y EMS)* con características directivas-normativas, situación similar aconteció con la AEF, con el 75.4% de las atribuciones en el mismo eje, en tanto que, las AEL, mantuvieron solo el 36.3% del total de estas atribuciones.

La atribuciones para regular los procesos de evaluación fueron limitadas para las AEL, ya que la mayoría de estas atribuciones consistieron en la **gestión y operación** de los productos para permitir los ejercicios de evaluación (específicamente en la elaboración de los instrumentos o las pruebas de evaluación elaboradas tanto para alumnos como para docentes), y por otra parte, se percibieron limitaciones respecto al papel central que jugarían los gobiernos locales directamente en los procesos de diseño de las evaluaciones del Sistema Educativo Nacional (Reyes C., M., 2016).

Teniendo en cuenta que la PNEE en su diseño fue constituida con una lógica de horizontalidad en términos de incentivar la participación de los actores desde sus diferentes ámbitos de acción, puede decirse que respecto a las atribuciones legales entre los tres actores clave (AEF, AEL, INEE), se caracterizó por centralizar de manera importante las decisiones estratégicas en materia de evaluación educativa. Lo anterior, pudo tener impacto al no generarse condiciones propicias para la implementación de los PEEME, sobre todo, respecto al papel y margen de maniobra con la que contaron las autoridades locales para operar las metas comprometidas en sus proyectos (Pressman y Wildawsky, 1973, Sabatier y Mazmanian, 1981).

Dada esta situación en la que la centralización de las funciones en materia de evaluación quedó fijada en el ámbito federal, más allá de las configuraciones normativas y las atribuciones legales, “lo político”, jugaría un papel determinante para la construcción de acuerdos, consensos y estrategias, así como la capacidad de vinculación y las relaciones entre los actores, como un medio para asegurar la efectividad de la toma de decisiones con relación a los programas<sup>82</sup>.

### **Número, posicionamientos y nivel de interés de los actores**

En lo que respecta al conjunto de actores que participaron en la implementación de los proyectos, de acuerdo con el análisis realizado, por parte del INEE, los actores que participaron fueron: la Junta de Gobierno de INEE (con 5 integrantes), la Unidad y

---

<sup>82</sup> Reyes C., M. (2016). Brechas de capacidades institucionales: un reto para la política de evaluación de la educación, Casos de los gobiernos de Chihuahua y Sonora. [Tesis de maestría FLACSO, Sede Académica México]. [http://201.163.9.165/exlibris/aleph/a23\\_1/apache\\_media/5HNIRDSE724NACPFEB6U5V9A15BF4Y.pdf](http://201.163.9.165/exlibris/aleph/a23_1/apache_media/5HNIRDSE724NACPFEB6U5V9A15BF4Y.pdf)

Dirección General que operó los proyectos (aproximadamente 12), además de los Directores Adjuntos del INEE en las 31 entidades de la República y la Ciudad de México (véase tabla 5).

La Autoridad Federal representada por el Secretario de Educación (1), los subsecretarios de Educación Básica y Media Superior (2), el subsecretario de Planeación y Evaluación (1); así como sus homólogos a nivel local; los Directores de Educación Básica y Media Superior, los representantes de las Áreas Estatales de Evaluación (enlaces del PEEME); así como los equipos técnicos sumados para el programa y sus proyectos<sup>83</sup>. Un actor que se incorporó de manera indirecta al escenario de la implementación de estos programas fue la Coordinación del Servicio Profesional Docente (CNSPD); mediante la participación en reuniones de seguimiento y su papel con la interacción con los actores a nivel local.

Para dar cumplimiento a la lógica de *lo local al centro escolar*, se apostó a la participación de las figuras educativas de diferentes áreas al interior de la estructura educativa, además de la mesoestructura conformada por los subdirectores, directores y docentes; también se otorgó una gran importancia al Sistema de Atención Técnica a las Escuelas (SATE), como el órgano colegiado que se encargaría de operar la cadena causal de los programas directamente en los centros escolares.

Los actores que participaron en la implementación de los programas configuraron un rol y posicionamiento específico en función de sus capacidades e intereses propios. El rol y el sentido de urgencia que adoptaron resulta una característica muy importante a considerar, ya que, suele ser el momento en que se manifiesta la coincidencia, el interés o divergencia de estos, tal y como lo señalaba P y W: “*Cuando un programa depende de tantos protagonistas, son muchas las posibilidades de que surjan desacuerdos y demoras*” (Pressman, J., y Wildawsky, A; p.189). El siguiente cuadro ejemplifica el posicionamiento y rol que jugaron los actores en el proceso de implementación, por nivel, número y sentido de urgencia.

---

<sup>83</sup>Cabe destacar que, en el análisis de gabinete que se realizó en los documentos oficiales que comprendieron los años 2016-2019, no se contó con datos precisos sobre el número de integrantes de los equipos técnicos que se hicieron cargo del PEEME a nivel estatal.

**Tabla 5. Posicionamiento y rol de los actores en el proceso de implementación de los PEEME a nivel Nacional<sup>84</sup>**

Actor	Nivel de operación Federal/Local		No. de Actores	Rol	Sentido de urgencia
	Federal	Local			
INEE	X	X	22	Responsable legal del diseño y la implementación de los PEEME	Alto
SEP	X	X	4	Secretaría responsable de la implementación de la de la RE-2013	Moderado
AEE		X	4	Enlace para el diseño e implementación de los PEEME En la práctica encargado de colaborar en la operación de los procesos de evaluación asignados a la CNSPD	Moderado
Subsecretarías de Educación Básica local Media Superior estatales		X	2	Designación y ratificación de los enlaces para el diseño de los PEEME. Autoridad encargada de ratificar el Programa final	Moderado
Equipo Técnico del PEEME		X	De 4 a 6	Conjunto de actores diversificados de la estructura de la SEP, a quienes se les designaron las tareas de colaboración para el diseño e implementación de los PEEME a nivel local. Algunos de estos actores fueron involucrados al Programa de manera intencional con la finalidad de obtener apoyo a nivel local.	Alto
CNSPD	X	X	1	Área encargada de ejercer los procesos de evaluación a las figuras educativas (docentes, directivos, supervisores), a nivel local. En algunos casos, los PEEME plantearon la cooperación para el intercambio de información con esta figura.	Bajo
DINEE		X	2	Encargado de proporcionar apoyo y seguimiento a programas del INEE (incluyendo el PEEME) a nivel local.	Moderado
Mesoestructura educativa		X	**	En el planteamiento del diseño, es quien se encargaría de llevar a la práctica en el centro escolar, las acciones de mejora educativa programadas en los PEEME	Bajo
Aproximado del total de actores			40		

Elaboración propia.

Dese esta lógica, pese a que existió un número específico de actores que por su rol estuvieron orientados a dirigir la cadena causal a favor de estos programas, no todos parecieron tener el mismo sentido de urgencia. Los actores propulsores del Proyecto a tanto a nivel nacional como local, tales como el INEE y los equipos técnicos designados por la entidad, pueden distinguirse como actores con un sentido de urgencia *alto*, ya que fueron los actores directamente responsables en términos de dar cumplimiento normativo y programático al Programa.

No obstante, actores como la Secretaría de Educación Federal y local, las Direcciones del INEE en las entidades, las Áreas Estatales de Evaluación Educativa, así como las Subsecretarías de Educación Básica y Media Superior estatales y la propia Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) en sus niveles federal y estatal, pudieron expresar un sentido de urgencia *moderado*, debido a que compartían otras

<sup>84</sup>La escala de valoración *Alto*, *Moderado* y *Bajo*. Donde *Alto* se refiere a: mayor interés del o los actores por ejercer el cumplimiento del mandato normativo y Programático de la institución; *Moderado*: expresa un menor interés por parte de los actores para cumplir con la norma, ya sea por falta de incentivos o prioridades diferentes; y *Bajo*: nulo interés en el cumplimiento conceptual y programático de los PEEME, ya que no existen mecanismos que los obliguen a su cumplimiento.\*\*En el caso de la Mesoestructura educativa, el número de las figuras educativas es una cifra que no se consideró directamente por parte de las autoridades del INEE, al ser facultad de las autoridades locales la de la movilización de sus estructuras.

prioridades en función de la agenda de trabajo a la que se encontraban sujetos dichos actores<sup>85</sup>.

Asimismo, los actores de la mesoestructura educativa, supervisores, asesores técnico-pedagógicos, directores y docentes, que estuvieron contemplados para operar la lógica de *lo local a lo propiamente escolar*, representaron actores con un nivel de interés *bajo* en la operación de los PEEME. Se sostiene esto principalmente por dos aspectos, el primero debido al rol que les fue asignado tanto en el diseño como en la operación de los programas, ya que si bien, no figuraron de manera oficial en el diseño de los programas de evaluación; representaban figuras claves para la operación durante las fases 3 y 4 de la implementación (véase esquema del capítulo 2 referido a las fases de implementación de los PEEME). El segundo aspecto, se relaciona con la naturaleza de las funciones y las tareas que históricamente cumplen estas figuras directamente en los centros educativos, orientadas principalmente a responder demandas y objetivos inmediatos sobre las necesidades escolares, además de dar respuesta a los planes de estudio y disposiciones en materia de educación dirigidos por las autoridades escolares<sup>86</sup>.

Si bien, de acuerdo con la metodología propuesta por el INEE, en teoría el número y los actores más importantes que debieran encargarse de operar a nivel local la cadena causal de los PEEME era mayor que a nivel federal; debido a los mecanismos que se establecieron para el seguimiento y fortalecimiento de la toma de decisiones sobre los PEEME, se configuró un escenario donde más de la mitad de los actores que tenían que decidir y tomar acuerdos respectivos a la implementación de los PEEME se tomaban desde la esfera Federal (Véase anexo 1)<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Recordemos que la Reforma Educativa promovió esfuerzos encaminados a cumplir con intervenciones prioritarias, tal es el caso del Servicio Profesional Docente, los Programas “Escuelas al Cien”, en atención a la infraestructura educativa”; Escuela al Centro, así como el Nuevo Modelo Educativo.

<sup>86</sup>Véase: Valenti N. G. (Coordinadora), (2015). La Nueva cultura educativa. Los Sistemas educativos estatales. FLACSO, México y Del Castillo, A. G., La Reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar, (2009). FLACSO, México.

<sup>87</sup>Como parte de un ejemplo del posicionamiento de los actores que se ha comentado hasta ahora, destacó el papel que jugaron las Direcciones del INEE, ya que, si bien en número representaban un representante por entidad, en la práctica, se sujetaron a estructuras internas del INEE que representaron nodos de decisión a las que tenían que responder mucho antes de ejecutar de manera directa lo que correspondía al apoyo técnico de los PEEME<sup>87</sup>. Aunado a ello, debe considerarse el hecho de que, su creación llegó tarde a la escena del diseño e implementación de los Programas estatales por lo que repercutió la falta de

De tal manera que, si bien en las bases para la construcción de la PNEE y los PEEME, se privilegió la lógica de acción de lo local a lo escolar; la coordinación a través de tres actores Federales (Autoridad Federal y Autoridad Local), con el objetivo de generar consensos y coordinación interinstitucional, permitían de manera limitada tener claridad y llevar el seguimiento de los mecanismos de consenso y las decisiones generadas por los actores de la estructura local<sup>88</sup>.

Otro elemento para considerar es el grado de responsabilidad que tuvieron dichos actores, siendo de mayor relevancia el papel que jugó el INEE a nivel Federal, los enlaces designados por las Áreas Estatales de Evaluación a nivel Local; así como en un primer momento los equipos técnicos que respaldaron a los enlaces en los estados<sup>89</sup>. Sin embargo, puede decirse que actores como los secretarios de educación estatal, así como las direcciones de EB y EMS, y las direcciones del INEE en el estado, tuvieron un grado de compromiso moderado, considerando la cantidad de tareas con las que tenían que compartir tiempo y recursos para la operación desde los proyectos.

Finalmente, actores como la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, pero sobre todo los integrantes de la mesoestructura estatal, pudieron representar un sentido de urgencia bajo, dado que no fueron considerados el proceso de diseño, aunque para algunos representaban un actor fundamental en la etapa de implementación<sup>90</sup>; además de que en el caso de las figuras directivas, se planteó su incorporación como parte de las últimas fases del proceso a través de la mediación y funcionamiento del SATE<sup>91</sup>.

---

construcción de protocolos formales y comunicación para que se pudiera generar una implementación adecuada.<sup>87</sup>

<sup>88</sup> Véase: Pressman, J. y Wildavsky, A., (1978). Por qué las grandes expectativas de Washington se frustraron en Oakland. FCE, México.

<sup>89</sup>La construcción de equipos técnicos estatales sólidos se dio en un escenario de volatilidad en las entidades, al respecto salvo los casos de Baja California Sur, Sinaloa, San Luis, desde el INEE se concentró poca evidencia respecto a la solidez de los equipos para con ello deducir un grado de compromiso no solamente alto sino permanente en el proceso de implementación.

<sup>90</sup>Específicamente para los proyectos que consideraron la difusión y uso de los resultados de las evaluaciones a docentes y figuras directiva.

<sup>91</sup>Respecto al tema de las atribuciones y el funcionamiento del SATE, se verán a mayor detalle en el apartado referido al tema de los marcos normativos asociados al proceso de implementación de los PEEME.

## **Esquemas de coordinación usados para la ejecución de los PEEME y desafíos en la implementación.**

El esquema que desde la PNEE fue propuesto para la coordinación intergubernamental en favor de los PEEME, apostó por la construcción de un modelo de coordinación en *redes*<sup>92</sup>, no obstante, la lógica que se implementó estuvo más *ad hoc* con un modelo jerárquico - desde la perspectiva de Martínez (2017). Este último implicó una solución centralizadora a los problemas de coordinación, si a ello sumamos la concentración de facultades legales, se asume que ésta se llevaría a cabo de “arriba hacia abajo”, con la burocracia central liderando el proceso de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (Navarro, A., pág. 76).

Asimismo, la modelo tripartita considerado INEE-SEP-AEL, prescindió de la inclusión de actores gubernamentales que resultaban piezas clave para la toma de decisiones y el respaldo a los programas. Tal es el caso de órganos como la CONAEDU, que, si bien no tuvo una atribución directa en los temas de evaluación -dada la responsabilidad del INEE en esa materia-, sí fungió como un órgano que administró la agenda de los temas educativos en el país, razón por la que resultaría importante mantenerlo cerca del proceso de implementación, con el objetivo de operar mayores niveles de coherencia política en temas de evaluación a nivel nacional<sup>93</sup>.

Por lo tanto, en la etapa de diseño, se planteó la participación, coordinación y mecanismos propuestos desde el INEE, mismos que resultaron suficientes en términos de los objetivos planteados para la construcción de los 32 PEEME. Para su implementación se requeriría que las entidades y sus autoridades responsables sentaran esquemas de trabajo de coordinación y cooperación con otros actores de la estructura estatal. Es decir, colaboradores de las direcciones de educación básica y media superior, integrantes de áreas estratégicas como Planeación, Estadística y Evaluación Educativa e incluso actores que se encontraban fuera de la dependencia.

---

<sup>92</sup> Por su parte, el modelo de redes se encuentra más asociado a la búsqueda de construcción de consensos y la búsqueda de acuerdos de todos los grupos y partes interesadas interactúan en la implementación de las políticas, siendo los actores capaces de tomar decisiones colectivas (Rhodes, 2000; Klijn, 1998; Hecló, p.1993).

<sup>93</sup> Cejudo, M., y Michel, L., (2016). Coherencia y Políticas Públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo, Gestión y Política Pública, Vol. XXV, Núm. 1, CIDE, pp. 3-31.

Si bien el INEE como autoridad Federal creó mecanismos de acompañamiento y asesoría a los equipos estatales, se necesitaba una sincronía más fuerte en el apoyo de actores en los diversos niveles, de lo contrario, se evidenciaría un desequilibrio en los esfuerzos realizados. Los anteriores desafíos quedaron comprobados mediante los resultados de una serie de entrevistas publicadas en la Gaceta de la PNEE, realizadas a los actores responsables del seguimiento y la capacitación para el desarrollo de estos Programas, durante el primer año de la implementación (2017).

Los consejeros de la Junta de Gobierno del INEE, funcionarios responsables de la implementación de la PNEE, así como de los integrantes del equipo técnico que ofreció acompañamiento a las entidades federativas, coincidieron en los siguientes desafíos que implicaba el proceso de implementación de los PEEME.

- La falta de apoyo para el impulso de los Programas desde el ámbito de lo local,
- **Falta de recursos financieros en las entidades,**
- **Limitado apoyo y respaldo de las Autoridades Educativas Locales a las tareas realizadas por los equipos técnicos del PEEME;**
- Poca capacidad para **favorecer la coordinación institucional al interior de las secretarías de educación** y entre los niveles educativos,
- Limitados espacios para el diálogo, la exposición de problemas, experiencias y buenas prácticas a **nivel regional,**
- **Baja continuidad de los funcionarios públicos** para mantener certeza en el fortalecimiento de capacidades institucionales, mismos que se encuentran sujetos a la rotación de puestos y a los cambios en las administraciones;
- **Limitaciones para contar con un piso común en la profesionalización** de los equipos locales, específicamente en tres aspectos: los perfiles de formación, los liderazgos y el tamaño de los equipos estatales<sup>94</sup>.

“Hay retos importantes, el primero es la falta de recursos humanos y financieros. Si bien en la etapa del diseño bastaba un equipo de cinco personas para definir las líneas de trabajo. Pero en la implementación se requiere uno mayor para hacer frente a las tareas contempladas. Esto significa que hace falta empujar compromisos desde la autoridad local para formar y fortalecer estos equipos en lo humano y lo financiero... Nosotros trabajamos muy de cerca con el equipo, pero se requiere siempre del apoyo y compromiso de las autoridades educativas locales”. (INEE, Gaceta PNEE p. 23)

Considerando estas áreas de oportunidad, un indicador que resulta importante retomar en este sentido, tiene que ver con los planes de trabajo realizados en conjunto por las

---

<sup>94</sup> Véase: Gaceta de la PNEE, (2017). Pequeña memoria sobre la implementación de la PNEE, año 3, No.8. INEE.

autoridades estatales, las direcciones del INEE en los estados y el INEE central. De acuerdo con los documentos revisados, se observó que a pesar de que, durante esta etapa del proceso, ya existía la representación del INEE en los 32 estados que se encontraban implementando sus programas, sólo en 8 entidades se registraron programas formales y específicos de trabajo para estos Programas. Estas entidades fueron, Aguascalientes, Coahuila, Colima, la **Ciudad de México**, Jalisco, **Michoacán**, Nayarit y Zacatecas; lo que indicó que las 24 entidades restantes trabajaron bajo esquemas propios y no formales.

Ahora bien, sin una *buena coordinación y estrategia hacia todos los actores involucrados*, el último eslabón de la implementación de los programas, que implicaba la lógica de llegar a los Centros Escolares, se encontró susceptible y generó dificultades para que los actores de la mesoestructura en los centros escolares adoptaran de manera positiva los objetivos y metas de los PEEME. Esto puede constatarse al observar que en la *fase 4* de la implementación, se observó que a pesar de que la mayoría de los PEEME sí planificaron el desarrollo de actividades de mejora educativa, considerando su culminación e impacto a través de los Centros Educativos Escolares<sup>95</sup>, en los resultados de su implementación, se contó con información de que únicamente dos estados lograron presentar evidencias de que movilizaron acciones a nivel centro escolar mediante sus respectivos proyectos de evaluación, siendo estas entidades **Baja California Sur y Veracruz**<sup>96</sup>.

### 3.3 Los marcos normativos y las condiciones institucionales

Autores como Pressman y Wildawsky (1998) y Sabatier y Mazmanian (1981), en sus aportaciones teóricas al campo de las políticas, destacaron el peso que tiene la variable relacionada con el papel que juegan los recursos legales, entendida como la coherencia de

---

<sup>95</sup> Cabe destacar que el desarrollo de las acciones de mejora de los PEEME se diseñó de manera diferenciada por cada entidad, siendo que en algunos estados se consideró al grueso de los Centros Escolares incluidos para realizar dichas acciones de mejora, mientras que, en otros las acciones quedaron planeadas a través de una focalización específica.

<sup>96</sup> Información obtenida del documento: *Experiencias Locales*, emitido por la DGCSNEE, año 2019. Baja California Sur, donde a través de un proyecto de difusión de resultados de evaluaciones educativas, se logró posicionar en la agenda de la política educativa en el Congreso del Estado y en la agenda de política educativa estatal; y Veracruz, donde se realizó un proyecto para la evaluación de las condiciones de aprendizaje de carácter censal en la entidad, logrando la participación y el involucramiento de docentes, directores y supervisores, así como el desarrollo de guías como herramientas para fortalecer el mejoramiento de los centros escolares.

elementos normativos para el desarrollo de la implementación. En su obra *la implementación de políticas públicas: un marco de análisis (1993)*, los autores Sabatier y Mazmanian, también consideraron la importancia de los marcos normativos que definen a la política misma, como uno de los factores que resultan condicionantes para el éxito o el fracaso de las políticas; preguntándose en qué medida la ley o normativa, resulta capaz de organizar de forma coherente los propios procesos de implementación.

Esta argumentación refiere a que, si en principio los marcos normativos no resultan suficientemente claros y precisos para establecer objetivos, distribuir atribuciones y funciones de los actores; se tendría que identificar como una variable que favoreció poco o en su caso obstruyó el propio proceso de implementación.

### **Falta de alineación de los marcos legales locales a funciones clave en materia de evaluación educativa.**

La Reforma Educativa del 2013, trajo consigo la emisión de nuevos marcos regulatorios que sustentaron los grandes cambios propuestos por la misma; estos marcos estuvieron estructurados de la siguiente manera: modificaciones al artículo 3º constitucional, Ley General de Educación, leyes reglamentarias, es decir, la Ley del Servicio Profesional Docente (LSPD), y la ley del Instituto Nacional de Evaluación para la Educación (LINEE).

Cabe destacar que la modificación a los marcos legales, no sólo implicaron ajustes en materia de contenidos y distribución de nuevas atribuciones a los actores nacionales, sino en materia organizacional al interior de la Secretarías de Educación Pública; por lo que también constituyó la antesala para la transformación y rearticulación de los marcos legales y organizacionales a nivel local.

De acuerdo con un artículo de investigación elaborado por el INEE (Gaceta 2017), la mayoría de las constituciones locales dictaron que el servicio educativo se prestaría en los términos del artículo 3º constitucional y de sus leyes reglamentarias. Sin embargo, “*el andamiaje jurídico de los constitucionales locales en el marco de la RE-2013, representó una situación de debilidad que además de no tener resonancia en el debate nacional, figuró un vacío en el orden piramidal del marco jurídico*” (Gaceta PNEE 2017).

El Informe de la Auditoría núm.1588-DS “Evaluación de la Reforma Educativa”, el cual indicó que 92 leyes se ajustaron de manera distinta en los diferentes estados del país. Mientras que en algunas entidades federativas solamente se replicaron las atribuciones de las AEL, señaladas en la LGSPD. Y otras, las retomaron parcialmente, pues se consideraron sólo algunas de las obligaciones de las AEL. Dicha situación reflejó que desde un principio se mantuvieron contrastes entre los marcos regulatorios de entidades federativas y la claridad respecto de la normativa oficial, así como las funciones a las que debieron alinearse. Como un ejemplo de lo anterior, destacó la falta de armonización entre las leyes locales de educación y la LGE, la LGSPD y la LINEE, ya que se registraron cerca de ocho controversias constitucionales que se promovieron en contra de los estados de Baja California, **Baja California Sur**, Chiapas, **Michoacán**, Morelos, **Oaxaca**, Sonora y Zacatecas (ver cuadro 17). (pág. 94-96).

Nos muestra la existencia de dificultades respecto a la claridad de funciones y atribuciones por parte de los actores involucrados en los procesos de evaluación educativa que particularmente fueron estipulados en la construcción de los PEEME, y en su posterior puesta en marcha para generar resultados.

### **Falta de adecuación y apego de los marcos normativos locales a las funciones clave en materia de evaluación educativa establecidas en la LINEE.**

Esta situación destacó también en el caso de la adecuación de los marcos normativos con referencia a la evaluación educativa, para llevar a cabo la ejecución en general de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) y en particular de los PEEME.

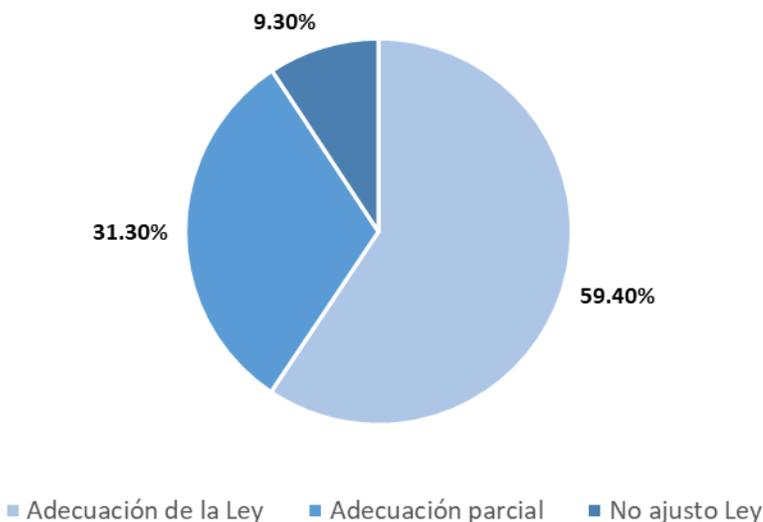
El artículo 15 de la ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE), se encargó de establecer las competencias que de manera específica las Autoridades Educativas Estatales tendrían que realizar para cumplir con los objetivos de la evaluación. Cabe destacar, que estas competencias implicarían un punto medular para impulsar el funcionamiento y desarrollo de los PEEME a nivel local. A continuación, se describen:

1. Promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan con las directrices que emita el INEE;
2. Proveer al INEE la información necesaria para el ejercicio de sus funciones,

3. Cumplir los lineamientos y atender las directrices
4. **Recopilar, sistematizar y difundir la información derivada de las evaluaciones que lleven a cabo;**
5. **Proponer al INEE criterios de contextualización que orienten el diseño y la interpretación de las evaluaciones;**
6. **Hacer recomendaciones técnicas sobre los instrumentos de evaluación, su aplicación y el uso de resultados,**
7. **Opinar sobre los instrumentos de evaluación, su aplicación y uso de resultados, y**
8. Opinar sobre los informes anuales que rinda el presidente, aportando elementos para valorar el nivel de logro de los objetivos establecidos.

Sin embargo, de acuerdo con el documento emitido por la ASF (Núm. 1588-DS), se reportó que, de las 32 entidades federativas, sólo el 59.4 %, es decir, sólo 19 entidades, consideraron la adecuación de su ley de educación a las atribuciones establecidas por la Ley del INEE; por otra parte, el 31.3% (sólo 10 entidades) adecuaron de manera parcial el contenido de su ley. Únicamente el 9.3% (Ciudad de México, Durango y Guerrero) no ajustaron su ley a lo establecido en la LINEE (ver la siguiente gráfica). (ASF, pág. 90).

**Gráfica 3. Porcentaje de entidades que adecuaron sus marcos normativos con respecto a la evaluación educativa (LINEE)**



Fuente: Elaboración propia con base en el documento de la ASF

Las 10 entidades federativas que ajustaron su ley parcialmente en general cumplieron con la obligación de armonizar las atribuciones que tienen que ver con el cumplimiento de los lineamientos que emita el INEE, y la recopilación, sistematización y difusión de la información derivada de las evaluaciones. Asimismo, de estas 10 entidades federativas, el 40.0% (4: Campeche, Guanajuato, Oaxaca y Sonora) armonizó su ley estatal con una de las 7 facultades establecidas en la LINEE; el 30.0% (3: Baja California, Coahuila y Yucatán) adecuó 2; el 20.0% (2: Hidalgo y Nuevo León) ajustó 3 facultades y sólo el 10.0% (San Luis Potosí) armonizó 5 de las 7 facultades de acuerdo con lo señalado en la LINEE<sup>97</sup>.

Estos datos evidencian que, a pesar de que las entidades realizaron ejercicios de adecuación de sus respectivas leyes de educación con las del ámbito federal, la armonización que se llevó a cabo en el ámbito local se realizó de manera desarticulada y hasta cierto punto fragmentada. Teniendo como resultado que por lo menos la mitad de las entidades contarán con un marco regulatorio local heterogéneo, posibilitando poca certidumbre regulatoria sobre las actividades ligadas al ámbito de la evaluación y con ello para los PEEME.

De las entidades que tuvieron resultados poco favorables en el avance de la implementación de sus proyectos, únicamente **Guerrero y Campeche** evidenciaron niveles bajos de adecuación de sus marcos normativos al de la LINEE. No obstante, entidades como Chihuahua, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa y Yucatán registraron una adecuación más alta de sus marcos normativos, es decir, sin que esto representará un posible obstáculo para el desarrollo de sus proyectos. Con relación a los casos exitosos, Querétaro y BCS, registraron su alineación a las atribuciones en materia evaluativa delineadas por la LINEE, mientras que la CDMX y BC tuvieron una alineación normativa baja, respecto a las facultades en materia de evaluación educativa.

---

<sup>97</sup>Véase: Evaluación Núm. 1588-DS, "Evaluación de la Reforma Educativa", Auditoría Superior de la Federación (ASF), pp. 546.

## **Escasa emisión de regulaciones que favorecieran el avance y concreción de los procesos de evaluación de los PEEME (lineamientos del INEE, SATE SEP)**

En el despliegue de la implementación existieron deficiencias asociadas específicamente a la facultad del INEE para emitir lineamientos que regularan las evaluaciones de los componentes, procesos y resultados del SEN, que formaron parte de los Proyectos de evaluación. Considerando que un número importante de estos proyectos se inscribían en las categorías de *docentes, directivos, supervisores y asesores técnicos pedagógicos* (26%) y otros en la *organización escolar y gestión del aprendizaje* (23%). La falta de emisión de lineamientos para atender las evaluaciones sobre los “procesos educativos”, resultó una situación asociada a cierta ineficiencia para favorecer el desarrollo de las acciones diseñadas y comprometidas en los cronogramas y que sin duda alguna pudo haber impactado en el cumplimiento de los plazos establecidos por los cronogramas estatales (ASF; pag.179).

Si bien el SATE fue considerado una estructura clave para aterrizar los proyectos de lo local a lo propiamente escolar, quedo definido como: “*el conjunto de apoyos, asesoría y acompañamiento especializados al personal docente y con funciones de dirección con el propósito de mejorar su práctica profesional y el funcionamiento de la escuela; debe ser brindado por el personal con funciones de dirección, supervisión o ATP*”. Sus Lineamientos fueron expedidos en mayo del 2017<sup>98</sup>, un año después de que concluyó la etapa del diseño de los PEEME, y justo cuando ya se había puesto en marcha la fase de implementación, cabe destacar que de acuerdo con la ASF, no existieron recursos presupuestados para garantizar la implementación de dichos lineamientos, siendo que además de resultar un mecanismo para fortalecer la autonomía de gestión en las escuelas, representó el mecanismos clave para consolidar la lógica *de lo local a lo escolar* para los PEEME. Así mismo, debe considerarse que existió escasa información para conocer y acreditar los avances que a nivel nacional estuvieron relacionados con la operación de dicho órgano colegiado.

---

<sup>98</sup> Véase: Lineamientos Generales para la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela en la Educación Básica, Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), SEP, año 2017.

### 3.4 Condiciones institucionales (organización, presupuesto y capacidades técnicas)

Desde la literatura de políticas, las condiciones institucionales resultan un factor fundamental desde la perspectiva del desempeño y mejor funcionamiento de las burocracias gubernamentales, para generar eficiencia en sus Políticas y Programas (Franco C., M. y Scartascini, C., 2014). Para algunas metodologías como el Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI), que ponen acento en la importancia de las capacidades institucionales de las burocracias para el buen funcionamiento de las políticas<sup>99</sup>, que las organizaciones o agencias ejecutoras de las políticas, cuenten con insumos necesarios expresados en términos físicos o financieros, para el desarrollo de los propósitos<sup>100</sup>.

En este sentido, además de las orientaciones legales, existieron ciertas características y condiciones asociadas a la configuración organizacional y en la ubicación de funciones por parte de sus actores. De acuerdo con la Gaceta de la PNEE<sup>101</sup>, en el contexto de la Reforma Educativa del 2013, la organización de los sistemas educativos estatales, contaron con subsecretarías y direcciones de educación media superior y superior, ya que, tanto la ratificación de la Reforma Integral a la Educación Media Superior del año 2008, como el reciente decreto de obligatoriedad promulgado en el 2012; plantearon la importancia de este nivel educativo y la atención de manera separada por parte de las autoridades, para el caso de la implementación de los Programas, destacaron en esta situación los casos de entidades como: Oaxaca, Morelos y la Ciudad de México<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> El SADCI, es una metodología desarrollada por el Banco Mundial (BIRF) para analizar de capacidad institucional basado en la identificación de déficit parte de reconocer los procesos (de todos los procesos necesarios para la aplicación de la política pública), lo más desagregados posible, que una dependencia debe realizar para llevar a cabo una política pública,

<sup>100</sup> Oszlak, O., Orellana, E., El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI.

<sup>101</sup> Cubas Carlín Roberto, Rodríguez Mercado Oscar, La Reforma Educativa en las entidades Federativas, en *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE)*, INEE, Año 4. Núm. 11, julio-octubre 2018.

<sup>102</sup> En el caso de estas entidades, el funcionamiento de la EB y EMS, funcionaba a través de espacios administrativos, que no pertenecían a la misma estructura. Por lo que el diseño de proyectos, planeaciones y programas de trabajo, se manejaban con lógicas completamente diferentes. Por consiguiente, en algunos casos era remota la posibilidad de interacción entre los actores de ambas estructuras administrativas.

Se tiene el registro de que hasta finales del 2018 y principios del 2019, veinte entidades federativas mantuvieron el mando único de la secretaría de educación, no obstante, todas estas secretarías contaban con áreas que atienden los asuntos relativos a la educación del personal estatal o federalizado, de manera separada. A ello, se agrega el esquema de la división entre los niveles de educación básica, media superior y superior; se puede afirmar que existió una complejidad en el ámbito local, respecto de la configuración estructural dentro de las secretarías de educación, y como consecuencia en la forma en que operaría su funcionamiento para la operación de los 32 PEEME.

De acuerdo con Rodríguez (Gaceta de la PNEE: 2018), con información al año 2018, sólo tres secretarías de educación estatal agrupaban de manera exclusiva la educación obligatoria, siendo el caso de Jalisco, Guanajuato y Yucatán. Por otra parte, Puebla fue el único estado que contó con una Subsecretaría de Educación Obligatoria. Las conclusiones de Rodríguez sostienen que los cambios organizacionales en los sistemas educativos a nivel local se han realizado de manera gradual, pero sobre todo lenta, al tiempo que no han resultado congruentes respecto a las facultades y competencias otorgadas a las autoridades locales durante los últimos veinticinco años (Rodríguez; 2018: 88).

Esto último cobra sentido al relacionarlo con los datos referidos respecto al bajo nivel de adecuación normativa en materia de evaluación, que se observó por parte de casi la mitad de las entidades federativas, algunas en mayor medida que otras.

### Cuadro. Organización de la Educación Obligatoria en las entidades

Secretarías de Educación Obligatoria	Subsecretaría de Educación Obligatoria	Subsecretarías de Educación Básica, Media Superior y Superior	Subsecretaría de Educación Básica y Normal
Guanajuato Jalisco Yucatán	Puebla	Chiapas Querétaro	Estado de México Oaxaca Zacatecas
<b>Subsecretarías o direcciones de Educación Media Superior y Superior</b>			
Aguascalientes Baja California Baja California Sur Campeche Chihuahua Coahuila	Colima Durango Guerrero Hidalgo Michoacán Morelos	Nayarit Nuevo León Quintana Roo San Luis Potosí Sinaloa	Sonora Tabasco Tamaulipas Tlaxcala Veracruz

Elaboración propia, con base en la Gaceta de la PNEE, (2018), INEE

## Presupuesto y recursos materiales

En los enfoques *Top Down* y *Bottom up*, así como en las perspectivas sintetizadoras sobre la implementación de las políticas, el papel que jugaron los recursos financieros fue muy importante en cuanto a la capacidad de contar con recursos monetarios para llevar a cabo los cometidos de las políticas (S y M, 1981, Lypsky, 1980, Elmore, 1982).

De acuerdo con los reportes de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en el grueso del presupuesto que fue otorgado por componente de la Reforma Educativa 2013, entre los años 2014-2017, se observó que el rubro: “Docentes”, fue el que, recibió el mayor porcentaje de recursos otorgados para su ejecución, representando el 84.5% en 2014 y el 89.3% en el 2017. Seguido de este componente estuvo el de la “Gestión escolar”, quien desempeño el 8.7% del presupuesto en 2014 y el 6.7% en 2017; así mismo el componente sobre “infraestructura y equipamiento” ejerció el 5.4% en 2014 y el 2.6% en 2017.

El monto asignado para los “Planes y Programas de Estudio” fue el 1.3% del presupuesto en 2014 y el 1.20% en 2017, y finalmente, el componente de “evaluación”, que comprendió la evaluación de los componentes, procesos y resultados siendo el que menos presupuesto tuvo asignado para su ejercicio, ya que a este rubro sólo le asignaron el 0.1% en el año 2014, y el 0.20% el año 2017 (véase anexo 3, gráfica).

El presupuesto federal se asignó limitados recursos para llevar a cabo los procesos evaluación, incluyendo con ello la implementación de los PEEME; desde el ámbito local, también se logró muy poco apoyo en este sentido, no se contó con registros precisos sobre el número de entidades que contaron con recursos financieros locales para el desarrollo de sus proyectos<sup>103</sup>.

De acuerdo con los Informes del Programa de Mediano Plazo del SNEE 2018 (2016-2020), a excepción de pocas entidades como: Nuevo León y Ciudad de México, Veracruz y Yucatán, de las que no se pudieron obtener datos precisos sobre sus requerimientos, las restantes 28 entidades reportaron la necesidad de tener acceso a los recursos materiales, humanos y financieros para un eficiente funcionamiento de estos Programas.

---

<sup>103</sup> Informes estatales del Programa de Mediano Plazo, 2018, INEE. DGCSNEE, 2019.

Respecto a los recursos financieros, pese a los intentos mencionados para posicionar con las autoridades educativas la necesidad de otorgar apoyo para la implementación de los Programas, la mayoría de las entidades solicitó la asignación de presupuesto y recursos monetarios para el desarrollo específico de los proyectos, es especial, **Querétaro y Baja California**, indicaron que de manera puntual solicitaban los apoyos monetarios para: la transcripción y el procesamiento de datos (transporte, alimentos), movilidad de compañeras y compañeros que apoyan en comités y entrevistas<sup>104</sup>(transporte, viáticos, hospedajes), honorarios, compensaciones o gratificaciones para apoyos especializados en comités y consultas con otros especialistas, evaluadores en campo con perfil correspondiente.

Para el caso de **Chihuahua, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa y Guerrero**, entidades que vieron en riesgo el cumplimiento de sus Proyectos, indicaron que necesitaban dicho recurso para poder cubrir sueldos para la contratación de personal con perfil académico para la asesoría y colaboración del proyecto, así mismo, para contratar al personal que pudiera hacerse cargo específicamente del análisis estadístico, y en general financiamiento para que se pudiera en tiempo y forma dar cumplimiento a los cronogramas comprometidos para los años 2018-2020.

Sólo se cuenta con un referente de que durante la Segunda Sesión Ordinaria de la Conferencia del SNEE en el año 2017, destacaron tres líneas de acción que fueron el resultado de las conclusiones y el diálogo realizado durante las *Reuniones regionales con las autoridades locales*” -antesala de la CSNEE-, dichos puntos se trataban de medidas que se consideraron necesarias para la viabilidad de los PROEME, a decir:

- Mejorar el acompañamiento y formación en materia de evaluación educativa de los representantes estatales de los proyectos
- Buscar **fuentes de financiamiento diversificadas** que den soporte a los Proyectos de evaluación.
- Establecer alianzas con las instituciones de Educación media superior con el objetivo de fortalecer a los equipos técnicos del PEEME.

---

<sup>104</sup> De acuerdo con la metodología para el desarrollo de los Proyectos de Evaluación, se establecieron una serie de fases metodológicas para la construcción de los instrumentos de evaluación. Estas fases, comprendían la construcción de varios Comités donde la participación de especialistas resultaba indispensable.

Pese a que con estos puntos se trató de poner énfasis en la necesidad de generar estrategias para permitir la estabilidad de los equipos técnicos encargados de los programas a nivel local, así como en la posibilidad de realizar un exhorto ante la AEF para que se pronunciara a favor del financiamiento de los PEEME, no se contó con propuestas concretas en este sentido.

Para la etapa de implementación de los programas estatales se esperaba que las autoridades locales lograran lazos de colaboración con especialistas en materia de los temas educativos de interés, razón por la que fue mencionada la solicitud de contar con más recursos humanos en las AEE, específicamente con personal calificado y especialistas suficientes para el impulso a sus proyectos.

Respecto a los recursos materiales, destacó la necesidad generalizada de tener acceso a mobiliario específico como equipo de cómputo, instalación de programas o software, personal para el análisis de los datos, equipo para impresiones de los materiales a difundir, entre los más importantes. Entidades como Querétaro y Baja California Sur, que en su caso lograron culminar con la primera etapa de implementación de sus Programas, expresaron de manera puntual su interés para recibir apoyo institucional y recursos para solventar el levantamiento de información digital con plataformas propias, papelería, programas de procesamiento de datos, equipo tecnológico y espacios de trabajo adecuados para el desarrollo académico.

### **El desarrollo de capacidades técnicas**

Las aportaciones teóricas sobre la implementación de políticas (Sabatier y Mazmanian: 1981) (Lipsky), consideran la relevancia de que las burocracias cuenten con capacidades técnicas para facilitar el éxito de las políticas. De acuerdo con Stein, Tommasi, Echebarría, Lora (2006), la efectividad de las políticas *“se vincula básicamente con la relación que existe entre lo establecido en la política y lo que realmente se efectúa, lo que depende fundamentalmente del grado en que los encargados de formular políticas cuenten con incentivos y recursos para invertir en sus capacidades”*. De esta manera, la discusión sobre la efectividad y los buenos resultados de las políticas queda relacionado con el interés por fortalecer a las burocracias encargadas directamente de operar.

A cuatro años de la puesta en marcha de la Reforma del 2013, se contó con un primer ejercicio en el que a nivel Federal se construyeron Programas de Evaluación con una metodología propuesta por el INEE y con la participación de las autoridades estatales; por lo que resultó indispensable consolidar equipos con las capacidades y conocimientos técnicos suficientes para consolidar los trabajos y lograr hacer efectivo uno de los ejes estratégicos con que se trazó la PNEE<sup>105</sup>.

Cabe destacar que, en el año 2015, el INEE llevó a cabo un estudio denominado *Perfil de las Áreas Estatales de Evaluación Educativa*<sup>106</sup>, en donde se presentaron datos que confirmaron las brechas relacionadas con las capacidades técnicas en materia de evaluación, entre estos, se confirmó que 23 de las 33 AEE que hasta ese momento existían a nivel nacional, habían sido creadas entre al año 1993 y el año 2000.

Respecto al perfil de sus integrantes, 26 de los 33 titulares de las áreas, indicaron contar con estudios de posgrado (concretamente 22 maestrías y 4 doctorados); 30 de los 33 tiene más de 10 años de antigüedad laboral en el sector educativo, 18 de 33 titulares tenían 5 años o menos a cargo de las AEE, y sólo **10 de 33 titulares señalaron tener más de 10 años de antigüedad laboral en evaluación.**

Respecto a la experiencia de las áreas estatales y sus capacidades para el desarrollo de evaluaciones locales, los resultados del cuestionario indicaron que sólo 7 de los 33 integrantes no habían realizado ninguna evaluación a iniciativa estatal desde su creación (**Baja California, Baja California Sur, Campeche, Puebla, Sonora, Sinaloa y Veracruz**).<sup>107</sup> Contrario a lo anterior, 5 Áreas estatales expresaron que, por más de 10 años consecutivos, llevaron a cabo evaluación de aprendizajes de alumnos (Aguascalientes, Coahuila, Colima, Nuevo León y Quintana Roo). Así mismo, las áreas reportaron por lo menos en una ocasión haber realizado evaluación sobre alguna de las características de los componentes del SEN<sup>108</sup>. (Ver gráfica 4).

---

<sup>105</sup> Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), 2015, INEE.

<sup>106</sup> Informe sobre el Perfil de las Áreas Estatales de Evaluación, (2015), INEE, retomado de: micrositio de la página del INEE: <https://www.inee.edu.mx/index.php/pnee-peeme>

<sup>107</sup> Considerando que, del año 2002 (34) al año 2006 (88) casi se triplicó el número de evaluaciones realizadas por iniciativa propia a nivel nacional.

<sup>108</sup> De acuerdo con la Reforma Educativa del 2013, los componentes del SEN se dividían de la siguiente manera: Aprendizaje de los alumnos, Competencias y práctica docentes, Desempeño de la función

Respecto al tipo de actividades que en ese momento predominaban en las funciones de las AEE, de acuerdo con el Informe citado, el 66% de sus integrantes indicaron a las actividades de operación como predominantes y sólo el 5% expresaron llevar a cabo actividades de evaluación, 21% se dedicaban a las actividades de análisis de información y el 8% en actividades de gestión. En perspectiva, se evidenció que el 87% de los integrantes de las AEE, desarrollaban **funciones sólo de gestión y operación**, y sólo el 26% desarrollaban alguna actividad relacionada con los objetivos de los PEEME<sup>109</sup>; lo que dejó en evidencia el gran reto que enfrentaron estas áreas en materia de fortalecimiento respecto a los temas de evaluación educativa.

De lo resultados anteriores, se desprendieron algunas necesidades que destacaron para su fortalecimiento técnico, el 22.1% de los consultados, destacó la necesidad de formarse para el *Diseño de instrumentos de evaluación*, 21.1% demandó la *especialización del personal*, 11.9% el *análisis de resultados*, y 9.4% la *Coordinación y normatividad de levantamiento*, entre las más importantes. De esta manera, se pudo observar cómo los procesos de diseño e implementación de instrumentos de evaluación representaron uno de los desafíos más importantes para el desarrollo de los proyectos de evaluación.

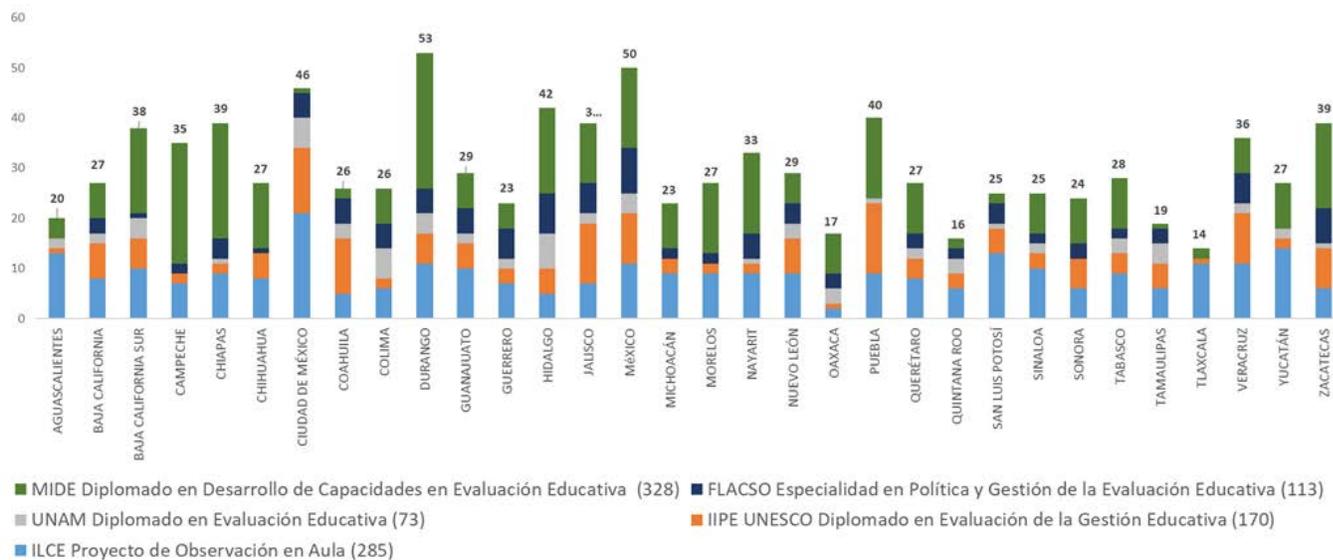
En el Informe del SNEE presentado en noviembre del año 2019, dio a conocer que desde el INEE y en concordancia con diversas Institucionales Educativas de nivel Superior, se desarrollaron diferentes acciones orientadas a la formación y el fortalecimiento de capacidades en materia de evaluación educativa. Así, desde el año 2014 al 2019, se impulsaron cinco programas, como parte de las estrategias para el fortalecimiento de capacidades en evaluación educativa, en los cuáles participaron funcionarios estatales a cargo del desarrollo de los PEEME, como resultado se reportó un total de 969 actores educativos (ver gráfica 4).

---

directiva y de supervisión, Escuela y aula, Diseño de políticas, programas y proyectos estratégicos, Resultados de políticas, programas y proyectos estratégicos, Suficiencia de la infraestructura.

<sup>109</sup> Véase: Criterios técnicos para el desarrollo, uso y mantenimiento de instrumentos de evaluación, DOF, INEE, abril de 2017.

**Gráfica 4. Número total de funcionarios formados, por entidad federativa y por institución capacitadora**



Fuente: elaboración propia con base en el *Informe de Gestión 2014-2019*, Unidad de Normatividad y Política Educativa. Dirección General para la Coordinación del SNEE, octubre 2019.

Si bien los resultados mostraron que se logró capacitar a un número considerable de funcionarios asociados al desempeño de los PEEME, no obstante, los datos reportados por el INEE suponen que existió una heterogeneidad muy alta respecto al número de funcionarios capacitados, siendo la entidad de Durango (53) quien reportó el mayor número, seguido de la **Ciudad de México (46)**, el Edomex (50), Puebla (40) y Zacatecas (39).

Mientras que, entre las entidades que tuvieron un menor número de funcionarios capacitados destacaron Tlaxcala (14), Quintana Roo (16), **Oaxaca (17)** y Tamaulipas (19). Asociando estos datos con los estados que registraron avances en sus proyectos de evaluación, demuestran que a excepción de la Ciudad de México que se colocó dentro de las entidades con un número alto de funcionarios capacitados, las entidades de **Baja California, BCS y Querétaro**, contaron con un número menor de funcionarios capacitados, sin embargo, lograron demostrar avances en la implementación de sus proyectos de evaluación.

Entre los estados que presentaron proyectos en estatus de riesgo, a excepción de **Oaxaca** quien se ubicó en las entidades que registraron un número bajo de funcionarios capacitados, **Chihuahua, Michoacán, Yucatán, (17) Campeche, Sinaloa y Guerrero**, reportaron que contaron con el mismo número de funcionarios capacitados, que el de las entidades que sí lograron culminar la primera etapa (como **Querétaro, Baja California** con 27 funcionarios capacitados respectivamente). Lo que evidencia poco sobre como la posible insuficiencia en materia de capacidades técnicas por parte de las entidades con proyectos en riesgo, en este sentido, pudo haber influido otro factor para explicar el nulo avance en la implementación de proyectos.

No obstante, se pueden concluir dos cosas: la primera es que aún con los esfuerzos realizados por el INEE en materia de capacitación, prevalecieron los problemas para contar con recursos humanos lo suficientemente calificados para generar evaluaciones que respondieran a los estándares técnicos solicitados por el INEE<sup>110</sup>. Además, debe considerarse la posibilidad de que estas estrategias no resultaran exitosas de manera estandarizada para todas las entidades, debido a que, si bien existieron dos casos (Ciudad de México y Oaxaca), en que pudiera constatarse una asociación entre el número de funcionarios capacitados y los resultados de sus proyectos; en el resto de los casos analizados, las cifras registradas por el INEE demostraron que las capacidades técnicas de los implementadores no fungió como un mecanismo causal asociado a el conjunto de proyectos que se reportaron en riesgo.

La segunda reflexión tiene que ver con que los mecanismos institucionales de capacitación que se llevaron a cabo durante los dos años de implementación de los Programas (2017-2019) en definitivo, no lograron erradicar las necesidades que habían sido externadas desde el punto de la etapa de configuración de estos programas -cuando el INEE realizó el estudio sobre el perfil de los funcionarios en 2015-. Dicha situación quedó evidenciada en los resultados de los Informes de Avances del Programa de Mediano Plazo 2016-2020, donde la mayoría de las entidades, incluyendo aquellas que lograron concluir con sus

---

<sup>110</sup>Véase: INEE, Guía para la elaboración de instrumentos de Evaluación. Acompañamiento para los Proyectos Estatales de Evaluación y Mejora Educativa, (2018). DGCSNEE, INEE y Guía para la elaboración de Marcos de Referencia de evaluaciones y difusión y uso de resultados de evaluaciones. DGCSNEE, 2019, INEE.

Programas de Evaluación -reiteraron la demanda de formación especializada de personal que pudiera realizar las tareas en materia específica de evaluación educativa.

También evidenció, que, dada la heterogeneidad de condiciones y necesidades en las que se encontraban las AEE, las estrategias de fortalecimiento a nivel macro, debieron de haber considerado intervenciones diferenciadas considerando las diversidades existentes entre regiones, tamaño de los sistemas educativos estatales, asignaciones presupuestales y en general presupuestos asignados. Las evidencias registradas son limitadas en el sentido de que no se contó con estrategias de seguimiento que permitieran conocer de qué manera los perfiles de los funcionarios capacitados tuvieron un impacto directo en las tareas de desarrollo de los Programas estatales y sus proyectos (nivel micro).

### **3.5 El reconocimiento de “lo político” en la implementación de los PEEME.**

En el análisis que realizan Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian (1981), además de considerar que la tratabilidad de los problemas y la capacidad del estatuto para estructurar de manera pertinente la ejecución de las políticas, tienen un efecto que condiciona el proceso de implementación; el *factor de lo político* se considera también determinante para el logro de los objetivos. A decir por los autores:

*“Los resultados de la implementación son efectos de la interacción entre la estructura legal y el proceso político” ... “Una ley que ofrece pocas orientaciones institucionizadas, deja a los funcionarios responsables a merced de los vaivenes que acompañan al apoyo político a través del tiempo en los distintos contextos locales”.* (Sabatier, P., y Mazmanian, A., 1981, pág. 348)

Sabatier y Mazmanian consideraron muy importante el apoyo a los implementadores de parte de los grupos de interés y de las autoridades del medio político; asimismo, lo confirma Eugene Bardach cuando habla de la figura del mediador o *fixer*, como una figura que controla recursos atractivos para los actores cruciales y que, además, tiene el deseo y el personal necesarios para inspeccionar de cerca el proceso de implementación para intervenir de manera casi permanente en él (Bardach; 1977, p.354).

Por ello, es importante relacionar este último criterio con los resultados de la implementación, se recuperará principalmente el nivel de apoyo que recibieron los

responsables de la implementación a través de las autoridades o dependencias responsables. Para el caso de los PEEME, este apoyo refiere principalmente en dos ámbitos, 1) de las figuras de los Secretarios de Educación de las entidades como máxima autoridad al frente de los asuntos educativos estatales, y 2) por parte de las administraciones de gobierno en turno.

### **Apoyo de los Secretarios Estatales de Educación a los Programas de evaluación.**

Como se ha mencionado a lo largo del trabajo, la Conferencia del SNEE fungió como uno de los mecanismos más importantes con los que contó el INEE para llevar a cabo la implementación de los Programas, con el objetivo de facilitar la interacción entre las AEF y estatales<sup>111</sup>. Este órgano tuvo particular importancia por la manera en que estuvo conformado: por las AEF representadas por la figura de los Subsecretarios de Educación Básica y media superior, el director de Planeación y Evaluación de Políticas, el director de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD). Por su parte, la figura de máxima representación a nivel estatal estuvo conformada por los secretarios de educación de las entidades.

La información analizada en las actas que se publicaron sobre las reuniones de la Conferencia del SNEE, destacaron que del año 2016 al 2019 se realizaron en total ocho reuniones oficiales en este tenor, la mayoría de las veces se incluyó en la agenda de trabajo, el tema de la construcción de los PEEME, su inserción en el Informe de Mediano Plazo del SNEE 2016-2020; así como la importancia y el seguimiento a las acciones de fortalecimiento de capacidades.

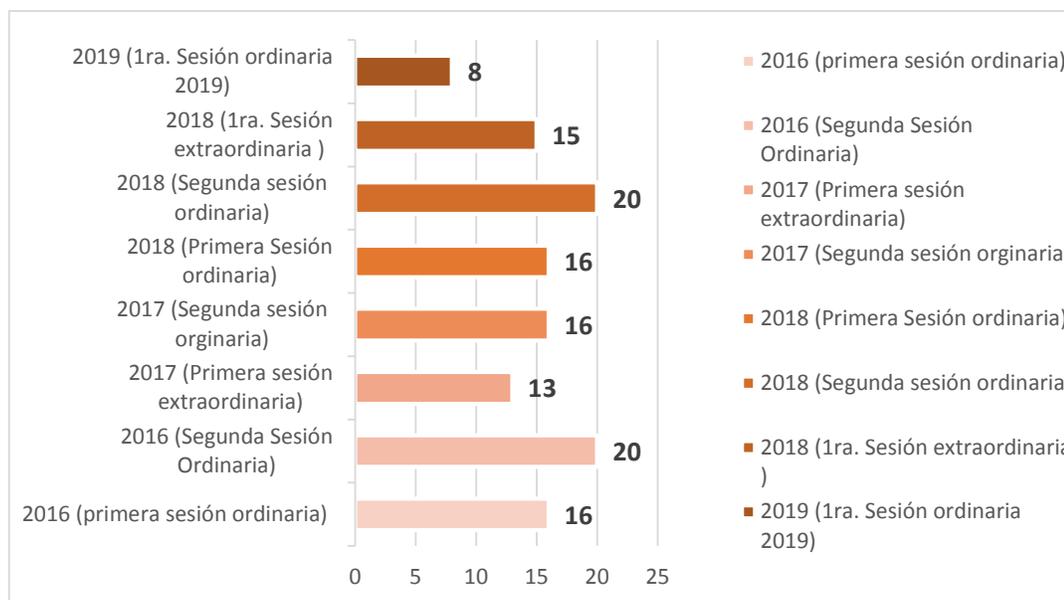
De la misma manera, en términos de participación de los Secretarios de Educación en estos eventos, se pudo apreciar -mediante el análisis de las 8 minutas publicadas-, que existió una variación en el número de veces que dichas figuras asistieron a la Conferencia. Siendo la Segunda Sesión ordinaria llevada a cabo en el año 2017, y la Segunda Sesión ordinaria del año 2018, cuando se registraron los índices de asistencia más altos -sin que

---

<sup>111</sup> Véase, Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE), (Año), Diario Oficial de la Federación,

ello representara la asistencia completa de los 32 titulares de las dependencias locales-, con un total de 20 secretarios de educación. Por otra parte, la sesión donde hubo menos participación de secretarios fue durante en el año 2019, donde se tiene registrado que únicamente asistieron 8 secretarios de educación. Al respecto la siguiente gráfica:

**Gráfica 5. Participación de los Secretarios de Educación en las Reuniones a las Conferencias del SNEE (años 2016-2018)**



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de las Minutas de la CSNEE, años 2016-2020.

La baja asistencia y participación de los secretarios de educación en la Conferencia de la segunda sesión ordinaria 2018, pudo corresponder a la coyuntura política en torno al contexto de las elecciones presidenciales que se llevarían a cabo en el país. Ya que en dicha sesión se expusieron los planteamientos en el marco de las nuevas discusiones sobre la posible derogación de la Reforma Educativa 2013, destacando la participación de los secretarios en torno a un balance en términos de la experiencia y aportación del SNEE durante los años de su funcionamiento.<sup>112</sup>

Por parte del INEE, se abordó el tema sobre los desafíos que enfrentaban en ese momento los PEEME, entre ellos el de poder comunicar a las nuevas autoridades federales los avances logrados. No obstante, los datos del total de asistencias, así como del sentido y

<sup>112</sup> Véase: Minutas de las Conferencia de SNEE, (2019), INEE.

orientación de las intervenciones que realizaron los secretarios de educación, permiten generar ciertas asociaciones que nos dan cuenta de su apoyo y respaldo a los Programas. En el caso de **Guerrero y Michoacán**, se observó que durante los tres años que duró el arranque y la implementación de los programas, los titulares de ambas secretarías asistieron un menor número de veces a estas reuniones, lo que podría evidenciar un nivel bajo de interés y voluntad política para el apoyo de los proyectos. Por su parte, para los casos de **Baja California Sur y Querétaro**, se evidenció un nivel alto y propositivo en la participación de los secretarios, lo que puede relacionarse directamente con el interés y el apoyo que se evidenció para el desarrollo de sus proyectos a nivel local.<sup>113</sup> Durante el año 2017, se advirtió sobre la necesidad de que los programas formarán parte de los Programas Sectoriales de Educación en los estados, ya que, de lo contrario, sería muy difícil su implementación (secretario de BC) 2017.

Otra manera de tomar en cuenta la participación política de las autoridades, así como el apoyo y respaldo al proyecto, se dio por medio de la presentación oficial del Programa en las entidades. Retomando los informes documentados por la DGCSNEE, en el año 2017, durante la etapa de implementación de los proyectos, se llevaron a cabo 15 visitas a las entidades para realizar la presentación oficial de los PEEME, en la región Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua), Noreste (Nuevo León, San Luis Potosí), Occidente (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro), Centro (Estado de México, Hidalgo) y en el Sur, Guerrero. Adicionalmente, entre 2018 y hasta el mes de abril de 2019 se desarrollaron 71 visitas a entidades federativas, de ellas cuatro correspondieron a la presentación de PEEME en Durango, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala.

De lo anterior, destaca que sólo dos de los cuatro estados que presentaron avances en la implementación de los PEEME, **Baja California, Baja California Sur, Querétaro y Guanajuato**, contaron con ese respaldo político al presentar e incluir al PEEME como parte de la agenda educativa en el estado. Y de manera contradictoria también se evidenció que de las entidades que registraron el estatus en riesgo -con excepción de Yucatán,

---

<sup>113</sup> En la segunda sesión ordinaria año 2019, de la Conferencia, destacó la participación del secretario Héctor Jiménez Márquez (BCS).

también contaron con ese apoyo: **Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chihuahua, Guerrero**, situación que evidenció un alto interés por lo menos en el discurso y los actos formales ejercidos por parte de estas secretarías, pero no necesariamente mediante la operación real de los programas.

### **Cambios gubernamentales y rotación de cargos.**

Además del tema relacionado con el apoyo recibido por parte de la figura del Secretario de Educación en las entidades, el tema sobre los cambios de gubernatura estatales también estuvo presente durante la implementación de los PEEME, desde una lógica externa, es decir, de qué manera la influyó el devenir de los acomodados políticos en los resultados de los Programas.

**Tabla 6. Procesos electorales locales y etapa de diseño e implementación de los PEEME**

<b>Procesos electorales, cambio de gubernatura local</b>			
<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018*</b>
<b>Etapa de diseño</b>		<b>Etapa de implementación</b>	
<b>BCS CAMPECHE GUERRERO MICHOACÁN QUERÉTARO</b>	<b>CHIHUAHUA OAXACA SINALOA</b>		<b>CDMX YUCATÁN</b>
5	3	0	2

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral, calendarios electorales 2015, 2016, 2017 y 2018  
\*Elección presidencial y renovación de senadores y diputados federales.

Al realizar un registro de los años en que se llevaron a cabo elecciones que implicaron cambios en los ejecutivos locales, se pudo observar que, los estados que lograron avanzar en la implementación de sus proyectos se vieron afectados por esta variable, de manera previa al arranque de la etapa de diseño y prácticamente en los años previos y durante la implementación de los PEEME.

En este sentido destacaron los casos de estados como **Baja California Sur y Querétaro**, quienes tuvieron elecciones gubernamentales en el año 2015 previ6 a la etapa de dise1o e implementaci6n, mientras que en la Ciudad de M6xico el proceso electoral local interfiri6 hasta la segunda mitad del a1o 2018. Lo anterior, podr6a evidenciar que la distancia en los

procesos electorales pudo ser un factor que permitió cierta estabilidad para que las autoridades educativas locales, y los equipos técnicos ligados al PEEME, trabajaran de manera estable, durante la etapa de diseño y los dos años que duro su implementación.

Por lo que respecta a los estados que presentaron estatus de riesgo en sus proyectos, se observó cierta variación respecto a la influencia en que los comicios electorales locales pudieron interferir en su respetiva operación; en el caso de **Chihuahua, Oaxaca y Sinaloa**, los equipos que se hicieron cargo del diseño de los Programas, se vieron intervenidos debido a las elecciones realizadas en el año 2016, justo en la etapa no sólo en la que se configuraron los proyectos de evaluación, sino en la que se avanzaba de manera progresiva en el fortalecimiento de las figuras y los equipos responsables que colaboraron en las entidades.

Sin embargo, destacaron los casos de **Campeche, Guerrero, Michoacán y Yucatán**, que fueron entidades que estuvieron influidas por esta condición exógena, de manera previa a la etapa de diseño de los Programas, por lo que pudiera existir una variable más que ayude a comprender porque los resultados en el avance de estas entidades fueron negativos. Dicha variable tiene que ver con la inestabilidad que propiciaron los cambios de secretarios o figuras al interior de las dependencias de educación estatal, y a la rotación de los enlaces oficiales designados, así como a sus equipos de trabajo.

Para el caso de **Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Yucatán**, si bien no se reportó de manera oficial, los resultados de las entrevistas realizadas en el 2017 a los funcionarios del SNEE, además de otros registros, evidenciaron que, durante los años 2016-2018, en estas entidades, se efectuó como mínimo de una a dos veces, la rotación de las figuras de los enlaces oficiales de los PEEME; esto generaba un impacto en el nivel de avance por lo menos en los siguientes aspectos: en el nivel de construcción, diseño y aprehensión de los proyectos que se diseñaban, en los avances en la instalación de capacidades técnicas con los funcionarios, así como en los avances en cada una de las fases de la metodología que propuesta para la instalación de estos Programas<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> Véase documento metodologías para la construcción del PEEME

Situación contraria sucedió en los casos de éxito, como: **Baja California, Baja California Sur**, de acuerdo con los datos consultados, no existieron reportes sobre cambios asociados al interior de las Secretarías de Educación, que de manera directa causaran modificaciones abruptas en los enlaces oficiales y sus equipos de trabajo, por lo que prácticamente que tanto sus enlaces como sus equipos de trabajo atendieron de manera continua y sistemática, la etapa del diseño e implementación de sus proyectos de evaluación.

El caso de **Querétaro y Guanajuato** presentaron algunos matices, ya que en ambas entidades los procesos electorales del año 2015 influyeron en la rotación (1 sola vez) de sus equipos para el año 2016, por lo que estos lograron permanecer estables durante toda la etapa de la implementación, sin sufrir transformación que desestabilizaran los avances y las líneas de trabajo que llevaban con sus equipos.

La influencia de lo político a través del registro de los cambios de las figuras de los ejecutivos estatales es importante, así como lo fueron también los cambios intrainstitucionales que se llevaban a cabo al interior de las Secretarías de Educación, y que sobre todo no se registraron de manera oficial ni se documentaron estrategias específicas que dieran cuenta y seguimiento de ello. Lo anterior sin duda, pudo provocar cambios a nivel intrainstitucional que ocasionaron retrasos o demoras para el cumplimiento de los cronogramas y las actividades establecidas por cada PEEME.

Se considera que las AEE representaron un pequeño equipo que formó parte de una estructura administrativa y operativa más amplia dentro de las Secretarías de educación en los estados y al cuál se le depositaron altas expectativas para el cumplimiento de estos Programas. De acuerdo con los análisis realizados el trabajo que se realiza entre una y otra área, mantuvo cierto margen de libertad y autonomía para operar las tareas que les correspondieron.

En este sentido, como fue considerado por Lipsky (1980), estos actores que figuraron en la primera línea, al contar con escasos recursos para su operación, fungieron como los *Policy Makers* a nivel local, más importantes para los PEEME. No obstante, al estar sujetos al mecanismo causal que implicó el tema de los cambios y rotaciones políticas al interior de las secretarías de educación, también fueron responsables del impacto en los



**FLACSO**  
MÉXICO

resultados finales no sólo de los PEEME, sino de la operación y el avance en torno a la Política de Evaluación Educativa propuesta desde la Federación a través del INEE.

## CONCLUSIONES

El diseño de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), como la construcción de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), representaron una oportunidad innovadora e importante para lograr alcanzar los objetivos propuestos por la Reforma Educativa de 2013, respecto a la calidad de la educación.

Los PEEME, como *instrumento de política*, estuvieron orientados a consolidar una política de evaluación que atendiera las necesidades asociadas con los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional y de los subsistemas a nivel local. Esto significó un gran paso para la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (SNEE), ya que había tratado de colocar esta tarea en la agenda educativa a través de diferentes acciones que tuvieron cabida durante las últimas décadas del siglo XX. Sin embargo, el gran desafío se posicionó a partir de la Reforma Educativa del 2013, cuando el tema no sólo se elevó a rango constitucional, sino que fue planteado por una decisión desde la lógica de la política pública.

El presente trabajo, tuvo como objetivo explicar el proceso de implementación de los PEEME, desde el enfoque de los mecanismos causales, como elementos mediadores entre la identificación de variables (X) y los resultados obtenidos (Y). Es importante decir que en el caso de estos programas se configuraron de manera específica en un conjunto de situaciones problemáticas, asociadas con: *el rol de los actores en la ejecución de la cadena causal, limitaciones y débil adecuación de los marcos normativos para favorecer la ejecución del proceso, condiciones institucionales y capacidades técnicas poco favorables para la implementación; y por la influencia del “juego de lo político” y sus efectos en el policy process.*

En conclusión, el mecanismo causal asociado al rol que jugaron los actores y sus interacciones alrededor del diseño y la implementación de los PEEME se caracterizó por la presencia de *desequilibrio y centralización en las atribuciones de los actores*, ya que la mayor parte de atribuciones en materia de evaluación educativa, fueron otorgadas al INEE como máxima entidad encargada de los procesos de la regulación de las evaluaciones a nivel nacional. En menor medida se le atribuyeron funciones y atribuciones en la materia a las Autoridades Educativas del ámbito local que asumieron altas responsabilidades para

la ejecución de estos programas a nivel estatal. Se dio cuenta de que la existencia de un mayor número de actores del nivel Federal que estuvieron involucrados en los procesos desplegados para la implementación de estos programas no permitió la concreción de los objetivos de manera lineal como fueron planteados en la metodología, al existir nodos de decisiones intermedios que pudieron generar demoras en su continuidad (como lo fue la duplicación de actores de una misma instancia a nivel Federal y local, como el caso del INEE y la SEP).

El esquema tripartito en la que estuvieron representados los actores durante la etapa de la implementación, inhibió conocer o perfilar otro tipo de mecanismos de representación de los actores locales, que, de acuerdo con la teoría, eran los que en ese momento se les transfería la batuta para el desarrollo, gestión y operación a nivel local. Por último, si además de lo anterior, se toma en cuenta la diferencia en los posicionamientos y el nivel de interés para llevar a cabo los trabajos que permitieran la concreción de los programas, así como los pocos incentivos asociados a fuertes cargas de trabajo, falta de presupuesto, materiales y pagos para su realización; resultó evidente la falta de estímulos para que existiera una participación fuertemente comprometida por parte de los actores contemplados para la realización de los PEEME a nivel local.

El mecanismo asociado a las *limitaciones y la débil adecuación de los marcos normativos para favorecer la ejecución del proceso*, se observó que, existió una falta de alineación de los marcos legales de las entidades con respecto a las funciones clave en materia de evaluación educativa y a los ejes de la PNEE, por lo que existieron importantes contrastes entre los marcos normativos de las entidades federativas y la normativa oficial y las funciones a las que debieran alinearse (LGE, LGSPD y LINEE). Lo que provocó que la armonización resultara desarticulada y fragmentada y de esta manera, se asumiera poca certidumbre respecto a la regulación en materia de evaluación educativa.

Con relación a los casos exitosos, Querétaro y BCS, se observó que registraron su alineación a las atribuciones en materia evaluativa delineadas por la LINEE, mientras que la CDMX y BC tuvieron una alineación normativa baja, respecto a las facultades en materia de evaluación educativa, lo mismo sucedió en entidades como como: Chihuahua, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa y Yucatán, que pese a que registraron proyectos en riesgo,

mantuvieron una adecuación más alta de sus marcos normativos; únicamente los casos de Guerrero y Campeche evidenciaron niveles bajos de adecuación.

No obstante, la falta de emisión de regulaciones por parte del INEE, que favorecieran el avance y concreción de los procesos de evaluación de los PEEME, fue un factor que sí afectó la realización de estos Programas, sobre todo teniendo en cuenta que la mayoría de los proyectos en riesgo dependían de la emisión de estos lineamientos para desarrollar todas las fases contempladas en los procesos de elaboración de instrumentos y evaluaciones en general (INEE, 2018). Asimismo, jugó un papel importante la emisión y operación de los lineamientos para el funcionamiento del SATE, cuya operación a nivel centro escolar, resultaba clave para llevar a cabo el impacto de los proyectos desarrollados en el marco del PEEME. Esto demostró que resultaba una herramienta primordial para el desarrollo de los Proyectos a nivel de la mesoesctructura. En este sentido este mecanismo causal resultó poco favorable para el éxito en la implementación de los proyectos de evaluación.

El mecanismo causal asociado a las condiciones institucionales y capacidades técnicas permitió constatar que, pese a los esfuerzos realizados por el INEE para que, a través del diálogo y la interacción entre las autoridades educativas, se expusieran las necesidades y requerimientos sobre la viabilidad de estos Proyectos, la demanda por parte de las AEE fue alta y sistemática durante los dos años que duró la implementación de estos programas (2017-2019). La presencia de esta demanda constante afectó el resultado en las entidades que presentaron casos en riesgo (7); como al resto de las entidades que pudieron avanzar en la implementación, (esto se comprobó mediante el análisis de los Informes del Programa de Mediano Plazo en los años 2017, 2018; y los resultados de las entrevistas a los funcionarios del SNEE en 2017). Por lo tanto, se evidenció la existencia de condiciones poco favorables para que tanto los actores responsables y sus equipos técnicos de trabajo, pudieran operar los programas al interior de la estructura institucional en condiciones y con incentivos óptimos.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales fue un eje estratégico de la PNEE, este sentido se impulsaron estrategias desde el INEE para la preparación de un alto número de funcionarios en las entidades. De acuerdo con el análisis, se constató que las entidades

que mantuvieron un número alto de funcionarios capacitados no necesariamente coincidieron con las entidades que en los reportes del PMP-SNEE 2016-2020, evidenciaron resultados de avances y éxito para la conclusión de sus metas.

Para el caso de dos estados que lograron obtener resultados exitosos de sus programas, Baja California y Baja California Sur, observó una relación positiva entre el alto número de funcionarios capacitados, y los resultados de éxito de los PEEME; uno de los estados que registró proyectos en riesgo, Oaxaca también evidenció que existió relación entre el bajo número de funcionarios capacitados y los resultados de poco avance en sus Programas. De los estados restantes que registraron proyectos en riesgo (Chihuahua, Guerrero, Campeche, Yucatán, Sinaloa), demostraron contar con un número promedio de funcionarios capacitados; no obstante, tampoco resultó suficiente para el logro y la conclusión de las actividades programadas para la realización de los PEEME.

El comportamiento de este mecanismo causal demostró que existieron estrategias encauzadas a la profesionalización y formación de cuadros institucionales en materia de evaluación educativa, pero no se encontró evidencia que permitiera comprobar que dichas estrategias resultaron pertinentes y coherentes respecto a los objetivos y propósitos solicitados para el desarrollo y cumplimiento de los programas.

El comportamiento del mecanismo causal asociado al apoyo político por parte de las autoridades durante el proceso de implementación se expresó mediante tres situaciones que tuvieron una influencia importante en los resultados de los proyectos: el apoyo político de los secretarios de educación hacia los PEEME, las afectaciones debido a los cambios políticos electorales, y el impacto negativo que trajo consigo los cambios gubernamentales o reajustes al interior de las dependencias y como consecuencia la rotación de cargos de las figuras responsables del Programa. Dicha situación, asociada con la responsabilidad asignada a los responsables del AEE, en el arranque y responsabilidad de los programas, puede ser considerado un elemento vulnerable por parte del diseño y que impactó en el desarrollo de los PEEME, sobre todo porque este mecanismo actuó de manera evidente en todos los estados en riesgo: Chihuahua, Sinaloa, Oaxaca, Guerrero, Michoacán y Yucatán. Por lo tanto, los resultados obtenidos por la

investigación mostraron que este mecanismo causal estuvo presente y fue el que en mayor medida afectó a los resultados de los programas que se presentaron en riesgo.

Esta situación pone un especial énfasis en que los elementos que distinguieron a la cadena de causalidad del apoyo político, resultaron significativos en la asociación con los resultados de implementación de los PEEME, por lo que se debe estudiar con mayor profundidad con la finalidad de encontrar y promover estrategias que en el ámbito de la Administración Pública puedan mermar el fracaso de las políticas a consecuencia de la rotación del personal y el factor de lo político en el *policy process*.

Sobre la base de los anteriores resultados de investigación resulta valioso reflexionar sobre las implicaciones que tuvo la manera en que actuaron los mecanismos causales identificados en el proceso de implementación de los PEEME a nivel nacional. Una implicación se encuentra asociada respecto a las estrategias utilizadas para la toma de decisiones. Durante el diseño y aún en la implementación, el INEE consideró una metodología que tomó en cuenta en la teoría, el federalismo y la participación de los estados, sin embargo, no se contó con estrategias que más allá de los acuerdos entre las autoridades educativas del nivel federal, se lograra afianzar el compromiso de las autoridades educativas locales, con la asignación de recursos y esfuerzos tangibles para el logro de los objetivos del PEEME.

En varios estados, los proyectos de evaluación y mejora educativa movilizaron a un segmento importante de las estructuras de educación básica y media superior con lo cual podría decirse que la lógica de la evaluación y la mejora empezó a permear a otros actores educativos y escolares. Si bien los resultados del PMP SNEE 2019, registraron que 11 de las 32 entidades lograron el cumplimiento de la primera etapa de estos Programas, la efectividad que tuvieron respecto a su trascendencia en los centros escolares y presencia en la mesoestructura educativa, fue muy bajo, al contar con evidencia escasa sobre lo sucedido.

La Reforma Educativa 2013 y la PNEE plantearon expectativas respecto al desarrollo, colaboración y actuación de las entidades en materia de evaluación educativa; sin embargo, no se contó con condiciones institucionales y organizacionales que permitieran

el logro de tales objetivos. Prueba de lo anterior, fueron las demandas constantes sobre los requerimientos solicitados por las autoridades educativas locales, donde destacó la necesidad de contar con equipo material, financiero y humano suficiente para la realización de los programas; lo que tiene que considerarse que esta demanda trascendió la temporalidad de los PEEME, y se inscribe como parte de las deficiencias de las estructuras operativas del SEN.

Se concluye que las entidades no estaban preparadas para generar evaluación educativa y cumplir con las premisas postuladas por la CPEUM. A pesar de los esfuerzos realizados por el INEE para implementar la capacitación de un número importante de funcionarios durante el proceso de implementación de los PEEME, pareciera que las estrategias empleadas no lograron impactar de manera directa en todos los casos.

Los PEEME deben considerarse no sólo como una experiencia en materia de políticas respecto al tema sobre evaluación educativa, sino como una experiencia que permita reflexionar respecto a las fortalezas y debilidades referidas a la toma de decisiones en el ámbito educativo y los mecanismos usados, para conseguir - en términos de Luis Aguilar: “...convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva” (Aguilar, V., 2000).

Resulta importante perfilar algunas áreas de oportunidad derivados de los resultados analizados sobre la experiencia de este caso, a continuación, se mencionarán algunas que representan importancia.

- Fortalecer los esquemas de gobernanza para el funcionamiento de las Políticas, mediante las estructuras del Sistema Educativo Nacional; incentivar en mayor medida modelos que promuevan la cooperación, coordinación institucional, mecanismos de participación horizontal entre actores.
- Promover formas de trabajo en el que se consideren entre otras cosas, la coherencia de las políticas públicas y marcos de acción propuestos como *la gobernanza regulatoria* (OCDE, 2012). Considerada como un mecanismo para asegurar una

mayor asertividad y utilidad de los marcos normativos que resulten útiles durante todo el ciclo de las políticas públicas.

- Considerar nuevos marcos y estrategias de implementación de las políticas que fortalezcan los perfiles de las burocracias encargadas de la implementación de los Programas Educativos. Estos esquemas pudieran pensarse en el marco de las políticas de transparencia y rendición de cuentas al interior de las dependencias públicas. Así como, la incorporación de prácticas que pudieran colaborar para el fortalecimiento de dicha tarea, como los acuerdos al interior de los equipos o el fortalecimiento de protocolos de actuación o los reglamentos internos de las secretarías de educación estatales (donde se puntualicen sus tareas, los roles y responsabilidades que le corresponden a los funcionarios sobre todo en contextos de transición política).
- Replantear la formulación de las capacitaciones destinadas desde las instituciones del sector público y hacia las burocracias encargadas de implementar las Políticas -en este caso en materia de educación-; se tendrá que poner un énfasis especial en observar los mecanismos de monitoreo y seguimiento de la existencia de Programas de Formación, con el objetivo de que estos mecanismos resulten lo suficientemente efectivos para garantizar su impacto en el cumplimiento de los objetivos de las políticas.
- Rescatar las situaciones exitosas como buenas prácticas, que promuevan experiencias en que los programas de diferentes ramos gubernamentales hayan tenido éxito en contextos de transición gubernamental, con el objetivo de evidenciar de qué manera y cuáles son las prácticas que logran afianzar la permanencia de los programas en el nivel local mediante las burocracias designadas y a pesar de las transiciones y cambios políticos.

El diseño de política que se planteó desde la PNEE y los PEEME fue considerado un esquema que tomó en cuenta las propuestas *Top Down* y *Bottom Up*, (Del Castillo, G., 2017), especialmente los procesos desplegados para su implementación (a través de 5 fases), demostraron que existieron varios desafíos relacionados en términos del cumplimiento de los objetivos que plantearon estos programas para el desarrollo de nuevas evaluaciones.

El análisis sobre presencia y características de los mecanismos causales insertos en el proceso de implementación de los PEEME, evidenciaron el alejamiento respecto a la expectativa de las explicaciones teóricas acerca de las variables que posibilitan el éxito en los procesos de implementación de las políticas, especialmente de los mecanismos relacionados con la disponibilidad de recursos para ejecutar las políticas, la interacción favorable entre actores y el respaldo político que las autoridades demuestran y ejecutan durante la implementación de políticas. Estos mecanismos y sus características identificadas en el estudio de caso nos ayudan a comprender que actuaron como elementos obstaculizadores, ya que no favorecieron el proceso de implementación de políticas, que en términos de Aguilar se define como: “la capacidad de formar eslabones subsecuentes de la cadena causal a fin de obtener los resultados que se desean” (Aguilar, F., 1993).

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Luis, F., (2010). Gobernanza, El nuevo proceso de gobernar.

Aguilar, Luis F. (2007). Estudio Introdutorio. La hechura de las políticas públicas. México. Porrúa, pp. 15-84.

Aguilar, V. L., (1993). La implementación de las Políticas. Estudio introductorio y edición. Miguel Angel Porrúa, México, 15-92.

Bardach, Eugene, “Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas”, CIDE, México 2001, 151 pág.

Bazúa, F. (2010). Estado, Gobierno y Política Pública. Elementos para un Marco Conceptual Básico. [Universidad Autónoma Metropolitana \(UNAM\), FLACSO Sede México.](#)

Bracho Teresa, et. Al. (2015) Construyendo la Política Nacional de Evaluación Educativa: enfoques y aportaciones para una estrategia integral, en: ¿Cómo se construye una Política Nacional de Evaluación Educativa?, Gaceta de la PNEE, (2015) INEE

Cortázar, V., J., Entre el Diseño y la Evaluación, (2007). El papel crucial de la implementación de los Programas Sociales”, Banco Interamericano de Desarrollo.

Corrales, Javier, “Aspectos Políticos en la Implementación de las Reformas Educativas”, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Partnership for Educational Revitalization in the Americas. No. 14, julio 1999.

Cubas, C., R., y Rodríguez, M., O., (2018). La Reforma Educativa en las entidades Federativas, en Gaceta de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), 4. Núm. 1, INEE.

Del Castillo, A. G., La Reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar, (2009). FLACSO, México.

Del Castillo, A., G. (2012). Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza. Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación, pág., 637-652.

Del Castillo, G, (2016). Propuesta de articulación de la Política Nacional y la Política Nacional de Evaluación de la Educación, INEE.

Del Castillo, G., (2016). Propuesta de articulación de la Política Educativa Nacional y la Política Nacional de Evaluación de la Educación

Díaz, A., “Las Reformas Educativas en América Latina: recuento y perspectivas desde México”, (2018). Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa, Núm. 4. INEE.

Documento Rector de la PNEE, (2015), INEE, <https://www.inee.edu.mx/index.php/pnee-peeme>

Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación Educativa, (2015), INEE. Retomado de: <https://www.inee.edu.mx/index.php/pnee-peeme>

Dror, Yehezkel (1992). Prolegómenos para las ciencias de políticas, en Aguilar Villanueva Luis F. (ed.) El Estudio de las Políticas Públicas. México: Porrúa, pp.119-147.

Dussauge, M., (2018). Guía de estudio de la materia: Diseño e implementación de Políticas Públicas. FLACSO, Sede México.

Dussauge, Mauricio, Cejudo Guillermo, (et. al), (2018). Las burocracias a nivel de calle. Una antología, CIDE México, pp. 373.

Ernesto Carrillo, “La evolución de los estudios de Administración Pública: La cuestión del Objeto”, en Mariana del Carmen Padro, compiladora, de la Administración Pública a la Gobernanza, Primera edición 2004.

Franco C., M. y Scartascini, C., (2014). La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

Gaceta de la PNEE, (2017). Evaluación y capacidades locales: ¿Es posible reconstruir el federalismo? INEE.

Gaceta de la PNEE, (2017). Fortalecimiento de capacidades y evaluación, abriendo caminos para mejorar la educación, No. 8, INEE.

Gaceta de la PNEE, N° 4, (2016). Una Política Nacional de Evaluación de la Educación para la Mejora. INEE, pág. 43.

Gaceta de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (2018). El SNEE: rutas para la construcción de una educación de calidad, INEE.

Gaceta de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (2018). El concepto de calidad en la educación: construcción, dimensiones y evaluación, INEE.

Gaceta de la Política Nacional de Evaluación de la Educación (2018). La Reforma Educativa: reflexión y debate. INEE.

Gobernanza, “El nuevo proceso de gobernar”, Friedrich-NaumannStiftung für die Freiheit, Ciudad de México, 2010. p. 70

Guía para el desarrollo de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa: primera y segunda etapa (2016). INEE.

Guía para el desarrollo de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa: Manual Policy Maker. Tercera etapa (2016). INEE.

Guía para el desarrollo de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa: indicadores de proceso y resultado. Cuarta etapa (2016) INEE.

Guía para la elaboración de instrumentos de Evaluación. Acompañamiento para los Proyectos Estatales de Evaluación y Mejora Educativa, (2018). INEE.

Guía para la elaboración de Marcos de Referencia de evaluaciones y difusión y uso de resultados de evaluaciones (2019). INEE.

Guía para la elaboración de un diagnóstico estratégico. Educación Básica (2015) INEE.

Guía para la elaboración de un diagnóstico estratégico. Educación Media Superior (2015) INEE.

Hill, Michael y Peter Hupe (2009). “Introduction”, en *Implementing Public Policy: an Introduction to the Study of Operational Governance*. Inglaterra: Sage Publications, pp. 1-17.

Informe sobre el Perfil de las Áreas Estatales de Evaluación

Informe sobre el Perfil de las Áreas Estatales de Evaluación, (2015). INEE, retomado de: micrositio de la página del INEE: <https://www.inee.edu.mx/index.php/pnee-peeme>

Informes estatales del Programa de Mediano Plazo, (2018). Dirección General para la Coordinación del SNEE, INEE

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, (2015) Trayectoria de la evaluación en México. El camino hacia el SNEE. Retomado de: <https://www.inee.edu.mx/index.php/pnee-peeme>

La Política Educativa de México desde una perspectiva regional, (2018). Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación IPE-UNESCO, Buenos Aires, Oficina para América Latina.

Lasswell, Harold (1992). Orientación hacia las políticas, en Aguilar Villanueva Luis F. (ed.) *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, Porrúa, pp. 79-103.

Martinic, S. (2010), La evaluación y las Reformas Educativas en América Latina. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, volumen 3, Núm, 3. Retomado de [https://www.google.com/search?q=Martinic+2010%2C+Reformas+educativas+pdf&rlz=1C1CHZL\\_esMX875MX876&oq=Martinic+2010%2C+Reformas+educativas+pdf&aqs=chrome..69i57.9737j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=Martinic+2010%2C+Reformas+educativas+pdf&rlz=1C1CHZL_esMX875MX876&oq=Martinic+2010%2C+Reformas+educativas+pdf&aqs=chrome..69i57.9737j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

Miranda, L. F., (2016). La PNEE y el SNEE: federalismo cooperativo y capacidades locales, *Gaceta de la PNEE*. Retomado de: <https://www.inee.edu.mx/index.php/pnee-peeme>

Miranda, L. F., (2016). La PNEE y el SNEE: federalismo cooperativo y capacidades locales, *Gaceta de la PNEE*. Retomado de: <https://www.inee.edu.mx/index.php/pnee-peeme>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2013). Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment. París: OCDE.

Ornelas, C., & Luna Hernández, V. (2016, julio 13). La reforma educativa en México: Los primeros libros ensayo bibliográfico

Oszlak O., y Orellana E., El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI.

Parsons, Wayne (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México, FLACSO-México y Miño y Dávila Editores, pp. 1-75.

Pressman, J. y Wildavsky, A., (1978). Por qué las grandes expectativas de Washington se frustraron en Oakland. FCE, México.

Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Informe 2017

Pülzl, H., y Treib, O., (2007). Implementing Public Policy, Hadbook of Public Policy Análisis: Theory, Politics, and methods.

Reyes C., M. (2016). Brechas de capacidades institucionales: un reto para la política de evaluación de la educación, Casos de los gobiernos de Chihuahua y Sonora. [Tesis de maestría FLACSO, Sede Académica México].[http://201.163.9.165/exlibris/aleph/a23\\_1/apache\\_media/5HNIRDSE724NACP FEB6U5V9A15BF4Y.pdf](http://201.163.9.165/exlibris/aleph/a23_1/apache_media/5HNIRDSE724NACP FEB6U5V9A15BF4Y.pdf)

Roth D., André-Nöel, (2009). Políticas públicas. Bogotá, Ediciones Aurora, pp. 57-72.

Sabatier, A., P., y Jenkins, H., C.,(1993). Policy Change and Leanding. An Advocacy Coalition Approach.

Subierats, Peter Knoepfel, et. al, (2008). “Análisis y gestión de políticas públicas”, Primera edición, España, pp.125.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). Estudio Introductorio. Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Barcelona, Ariel, pp. 15-84.

Trayectoria de la evaluación en México. El camino hacia el SNEE

Valenti N. G. (Coordinadora), (2015). La Nueva cultura educativa. Los Sistemas educativos estatales. FLACSO, México

Video 1. Blanco, B., E., (2013). La Reforma Educativa. Disponible en: <http://cort.as/TaeT>

Video 2. Arnaut., A., (2013). Reforma educativa: ¿qué estamos transformando?. Disponible en: <http://cort.as/TeFL>

Zorrilla, M. y Barba, B., (2008). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. Revista Electrónica Sinéctica, núm. 30, pp. 1-30.

Zorrilla, M. y Bonifacio, B., (2008). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. Revista Electrónica Sinéctica. México, pp. 1-30. Retomado de: <https://www.redalyc.org/pdf/998/99819167001.pdf>

## Documentos Legales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Última Reforma DOF 15-agosto-2016.

Coordinación del Servicio Profesional Docente, (2017). Lineamientos Generales para la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela en la Educación Básica. SEP. Recuperado de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/content/general/docs/2017/LINEAMIENTOS\\_SATE.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/content/general/docs/2017/LINEAMIENTOS_SATE.pdf)

Coordinación del Servicio Profesional Docente, (2017-mayo), Lineamientos Generales para la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela en la Educación Básica. SEP. Recuperado de: [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/content/general/docs/2017/LINEAMIENTOS\\_SATE.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/portal-docente-2014-2018/content/general/docs/2017/LINEAMIENTOS_SATE.pdf)

DOF. (2013b, 11 de septiembre). Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013)

DOF. (2013a, 11 de septiembre). Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Recuperado de: [http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Normateca/Ley\\_del\\_INEE.pdf](http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Normateca/Ley_del_INEE.pdf)

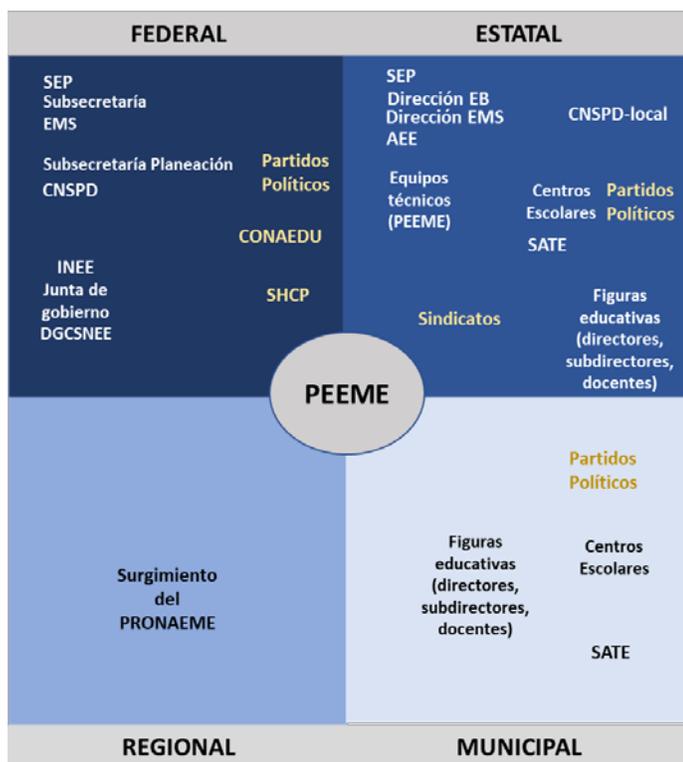
DOF. (2013c, 11 de septiembre). Decreto de Reformas a la Ley General de Educación. Dirección de Evaluación de la Calidad de la Educación-República Dominicana. Recuperado el 27 de agosto de 2015 de: <http://www.minerd.gob.do/SiteAssets/Pages/Evaluaci%C3%B3n-supervisi%C3%B3n/INFORME%20ESTADISTICO%20DE%20PRUEBA%20PRIMERA%20CONVOCATORIA%202013%201%20VF.pdf>

DOF. Diario Oficial de la Federación (1993, 13 de julio). Ley General de Educación. Recuperado de: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676->

Evaluación Núm. 1588-DS, “Evaluación de la Reforma Educativa”, Auditoría Superior de la Federación (ASF), pp. 546

## ANEXOS

### Anexo 1. Instancias encargadas de la operación gubernamental de los PEEME



Fuente: elaboración propia.

## Anexo 2. Relación de los temas discutidos en las Conferencias del SNEE durante la implementación de los PEEME (2016-2019)

Año	Sesión de la Conferencia	Número de participantes			Temas
		INEE**	AEF**	AE**	
2014	Primera sesión ordinaria	5 consejeros 1 secretario técnico	3 subsecretarios 1 coordinador nacional del SPD	16 secretarios de educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lineamientos para la organización y funcionamiento de la Conferencia del SNEE</li> <li>• Informe del INEE 2014</li> <li>• Informe de resultados de la metaevaluación a ENLACE</li> <li>• Criterios técnicos para la construcción de instrumentos de evaluación</li> <li>• Formulación de la agenda de la PNEE</li> <li>• Procesos de evaluación del SPD verano 2014</li> </ul>
	Segunda sesión ordinaria	5 consejeros 1 secretario técnico	1 Secretario de educación federal 2 subsecretarios 1 directora general de evaluación de políticas 1 coordinador nacional del SPD	17 secretarios de educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentación de la Gaceta de la PNEE</li> <li>• Firma del convenio SEP-INEE</li> <li>• Avances en el diseño del documento base de la PNEE</li> <li>• Presentación del Programa de Mediano Plazo del SPD</li> <li>• Calendario de evaluaciones de PLANEA 2015</li> <li>• Propuesta base para el fortalecimiento de las áreas estatales de evaluación en el contexto de la reforma.</li> </ul>
2015	Primera ordinaria	5 consejeros 1 Secretario técnico	6 subsecretarios	14 secretarios de educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe 2015: los docentes en México</li> <li>• PLANEA</li> <li>• Evaluación del Desempeño Docente</li> <li>• Diálogos regionales con autoridades educativas</li> <li>• Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre la Evaluación Educativa.</li> </ul>
	Segunda ordinaria	5 consejeros 1 Secretario técnico	4 subsecretarios	22 secretarios de educación u homologos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avances en la formulación del PNEE</li> <li>• Evaluación del desempeño docente del SPD.</li> <li>• Formatos y contenidos de los informes de Resultados Nacionales y de Centros Escolares de PLANEA.</li> <li>• Avances de ECEA</li> <li>• Establecimiento de direcciones del INEE en las entidades federativas.</li> </ul>

2016	Primera ordinaria	4(consejeros) 1 Secretario Técnico	3 Subsecretarios CNSPD	15 Secretarios de Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Componentes, procesos y resultados</li> <li><b>Avances de los PEEME</b></li> <li>Desarrollo de ECEA carácter censal</li> <li>Evaluación y mejora multigrado,</li> <li>Evaluación y mejora indígena</li> <li>Evaluación y mejora supervisión escolar</li> <li>Directrices para la mejora educativa</li> <li>SIRE</li> </ul>
	Primera extraordinaria	6 (Consejeros Junta de Gobierno) 1 Secretario Técnico	2 (subsecretarios) Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente)	13 Secretarios de educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modificación de los Lineamientos para la organización de la Conferencia del SNEE</li> <li>Comentarios sobre las Directrices para mejorar la educación de las niñas, niños y adolescentes de familias jornaleras agrícolas migrantes</li> <li>Comentarios sobre el Sistema Integral de Indicadores de Resultados de las Evaluaciones (SIRE)</li> <li>Propuesta para la generación de un grupo de trabajo de Escuelas Multigrado</li> </ul>
	Segunda ordinaria	4 (consejeros de la Junta de Gobierno)	3 Subsecretarios de educación 1 Coordinadora Nacional del Servicio Profesional Docente	20 Secretarios de Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seguimiento de recomendaciones de la sesión anterior.</li> <li>Replanteamiento de la evaluación de desempeño docente</li> <li>Replanteamiento de PLANEA</li> <li>Presentación de los lineamientos para la <b>formulación y seguimiento del Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa 2016-2020</b></li> <li>Propuesta de estructura del Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa 2016-2020 y lista de proyectos nacionales y estatales</li> <li><b>Proyecto de Evaluación y Mejora Educativa de Escuelas Multigrado.</b></li> <li>Estrategia para el Seguimiento de las Directrices para mejorar la formación inicial de docentes de educación básica</li> </ul>

2017	Primera Sesión Ordinaria	4 consejeros 1 secretaria técnica	2 subsecretarios 1 coordinadora nacional del SPD	16 secretarios de educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informe del INEE 2014</li> <li><b>Aprobación del Programa de Mediano Plazo del SNEE 2016-2020</b></li> <li>Estrategia para el seguimiento de las directrices emitidas por el INEE</li> </ul>
	Segunda Sesión Ordinaria	5 consejeros 1 secretaria técnica 1 coordinador ejecutivo del SNEE	3 subsecretarios 1 coordinadora nacional del SPD 3 directores generales	11 secretarios de educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resultados de las evaluaciones de PLANEA</li> <li>Resultados de tendencias del aprovechamiento escolar</li> <li>Servicio Profesional Docente</li> <li>Avances en las directrices</li> <li>Indicadores educativos clave del SEN</li> <li>Proyectos de la CDINEE</li> <li>Reflexiones sobre el SNEE</li> </ul>
2018	Primera ordinaria	4 consejeros 1 Secretaria técnica	3 subsecretarios 1 coordinadora SPD	19 secretarios de educación u homólogos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Operación del SNEE</li> <li>Balance de la evaluación del SEN</li> <li>Reflexiones sobre la implementación del SPD.</li> <li>Informe general de seguimiento a las directrices emitidas por el instituto</li> </ul>

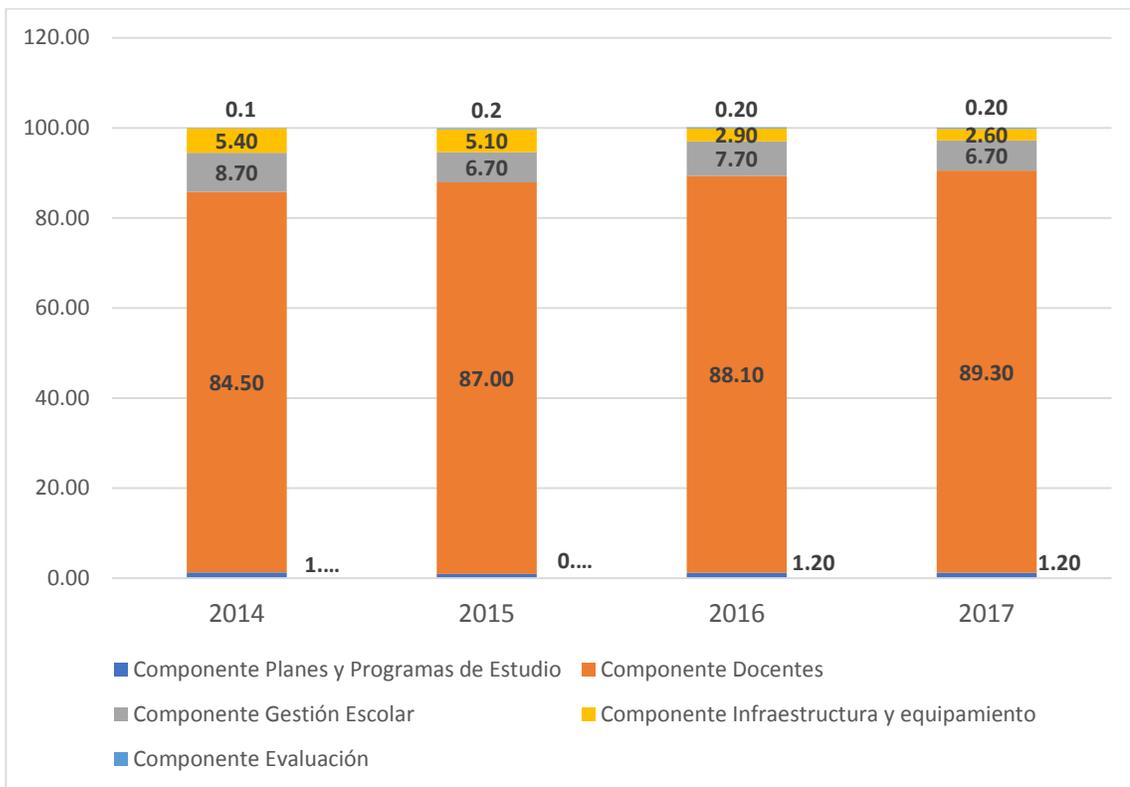
Fuente: Elaboración propia con base en Informes de la DGCSNEE, año 2019. Revisión de minutas de la Conferencia del SNEE, 2014-2019. Documentos publicados en línea.

**\*\*INEE:** Integrantes de la Junta de Gobierno.

**\*\*AEF:** Integrantes de la Autoridad Educativa Federal (SEP)

**\*\*AEL:** Autoridades estatales locales, secretarios de educación u homólogos.

### Anexo 3. Gráfica del presupuesto aprobado y ejercido de los Programas Presupuestarios vinculados con la Reforma Educativa (2014-2017)



Fuente: elaboración propia con base en el Informe de la Auditoría Superior de la Federación núm. 1588-DS "Evaluación de la Reforma Educativa.