



FLACSO
MÉXICO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA MÉXICO**

Maestría en Políticas Públicas Comparadas
V (quinta promoción) 2012-2013

**Brechas de capacidades institucionales: un reto para la política de
evaluación de la educación
Casos de los gobiernos de Chihuahua y Sonora**

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

Presenta:

Mauricio Reyes Corona

Director: Mtro. Lorenzo Gómez-Morín Fuentes

Seminario: Educación, Innovación y Políticas Públicas,

Línea de investigación: Educación, políticas públicas y mundo del trabajo

Octubre 2016

Resumen

La presente investigación tiene el propósito de proporcionar elementos que permiten poner de relieve y dar cuenta de la importancia que tienen los diagnósticos de las capacidades institucionales en el diseño, formulación e implementación de las políticas públicas, como es el caso de la política de evaluación de la educación que se deriva de la Reforma Educativa del 2013 en México. Se analizan en forma comparativa las brechas de capacidades institucionales que se registran en los gobiernos de Chihuahua y de Sonora, existentes entre 2013 y 2014 en que se realiza la investigación, para enfrentar los retos y desafíos de esta intervención gubernamental, considerando las dimensiones de a) política y contexto, b) normativa, c) organizacional y d) técnica.

Palabras clave: política pública; política de evaluación de la educación; capacidades institucionales; diseño e implementación de la política de evaluación de la educación; sistemas complejos; federalismo educativo.

Aby por tu amor y tu inagotable energía. Por empujarme a ser
mejor ser humano

Sareb por tu amor, generosidad y compañía en múltiples
batallas.

Rufis por tu presencia motivadora.

Agradecimientos

Agradezco a mis padres. A mi mamá, Aby, por el amor que siempre me ha tenido. Por enseñarme que el estudio y el trabajo son las mejores cartas de presentación. También por demostrarme, con el ejemplo, que la disciplina, la dedicación y el respeto son indispensables para transitar en cualquier ámbito de la vida. En este diario ir y venir a la noria, su compañía y respaldo inquebrantable, han sido vitales.

Para mi papá, Román, que desde donde se encuentre, estoy seguro que se sentiría, a su modo, orgulloso de mí. Que sentiría, al igual mi mamá, como un logro propio, por supuesto bien merecido.

A mi esposa, Sareb, por el amor que me tiene. Por su apoyo a prueba de todo, por el impulso y por la paciencia que me tuvo a lo largo de este proceso que parecía, por momentos, interminable y acaso eterno. Gracias por estar a mi lado, por la generosidad de tus palabras de aliento, de ser fuente de inspiración, prudencia y dedicación. Eres, para mí, ejemplo a seguir.

A mis hermanos y a mis sobrinos, por su cariño y su generoso respaldo en esta tarea que es, sin duda, producto de una historia que nos ha tocado vivir y que no cambiaría por nada. En especial a mi sobrino Rufis por su cercanía que me da vitalidad para enfrentar, con alegría, los desafíos de la vida.

La invaluable amistad de Jon fue fundamental para concluir este proyecto. Siempre será un honor estar a su lado para seguir, día a día, librando como guerreros muchas batallas. Su respeto y cariño, sabe bien, son recíprocos. Le agradezco su solidaridad y generosidad de compartir conocimientos y aprendizajes, los mismos han quedado plasmados a lo largo del documento.

La confianza es algo que no tiene valor, tampoco lo tiene la congruencia, el respeto y la honestidad. Todo ello lo he recibido siempre de Lorenzo Gómez-Morín desde que tuve el honor de conocerle. Su dedicación, compromiso y generosidad para compartir su conocimiento como director de tesis –al igual

que Méntor– fueron invaluable y fundamentales para concluir este proyecto. Por sobre todo admiro su calidad como ser humano excepcional. Su amistad para mí es de un valor incalculable.

También agradezco a Gloria del Castillo y Maura Rubio por la generosidad para plantearme correcciones, precisiones, aportaciones y sugerencias al presente documento, así como por el diálogo que tuvimos en diversos momentos, lo cual permitió, no tengo duda alguna, mejorarlo enormemente al imprimirle su experiencia y sello de calidad como académicas e investigadoras, pero sobre todo su calidez humana.

Índice general

Resumen	II
Agradecimientos	IV
Introducción	1
CAPÍTULO 1	10
EL ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ..	10
I. Definición de capacidad institucional	16
II. Capacidades institucionales, implementación de políticas públicas y gobernanza	17
III. Diagnosticar capacidades institucionales: un análisis situacional	18
IV. Metodología para diagnosticar las capacidades institucionales	22
<i>Sistema de Análisis de la Capacidad Institucional (SADCI)</i>	22
CAPÍTULO 2	24
CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y SU RELEVANCIA EN EL DISEÑO Y EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO	24
I. Evolución de la política de evaluación educativa en México 1984-2013	24
Primera etapa (1984-2012): la evaluación educativa como etapa de la política educativa	24
Segunda Etapa (2013-): una nueva apuesta por la evaluación educativa como política pública	30
II. La PNEE y el sistema político federalista	33
III. Análisis de la PNEE 2013	34
IV. La dinámica del diseño e implementación de la PNEE y su relación con las capacidades institucionales	35
V. El contexto político de la PNEE: la interdependencia de sistemas	41
CAPÍTULO 3	43
ANÁLISIS DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA IMPLEMENTAR LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN: CASOS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES EN CHIHUAHUA Y SONORA	43
I. Instrumento para diagnosticar la capacidades institucionales	45
<i>Estructura del instrumento-guía</i>	46
II. Diagnósticos de Capacidades Institucionales para implementar la política de evaluación de la educación: casos de los gobiernos de Chihuahua y Sonora	48
III. Análisis comparativo de brechas de CIP	49
IV. La brecha de implementación de la política de evaluación de la educación: el desfase en el ciclo de política entre el ámbito central y el ámbito estatal	53
V. Análisis comparativo de las brechas de CIP por cada dimensión	55
<i>Brechas de CIP en la Dimensión de Política y Contexto</i>	55
<i>Brechas de CIP en la Dimensión Normativa</i>	59
<i>Brechas de CIP en la Dimensión Organizacional</i>	63
<i>Brechas de CIP en la Dimensión Técnica</i>	67
Conclusiones y recomendaciones	72
Ámbito de los Gobiernos Estatales	73
Ámbito federal	75
Bibliografía	79
Anexos	83
Anexo 1. Estructura del instrumento-guía para la evaluación de capacidades institucionales	83

*Cuando en un gobierno, al hablarse de cosa pública, cada uno dice «¿Qué me importa?», la cosa pública está perdida.
Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, filósofo y político francés*

Introducción

Para que las decisiones de los políticos y de políticas públicas cuenten con posibilidades de éxito, se requiere que las reformas estructurales y constitucionales como las que ha experimentado México en los últimos tres años (2013-2016) -y en particular la Reforma Educativa- deban traducirse en resultados sustantivos, comprobables y mensurables y que éstos sean percibidos por la sociedad. Las decisiones tienen éxito en la medida en que tienen resultados. La posibilidad de asegurar resultados tiene que ver con una buena definición del problema, diseño, implementación y evaluación de las decisiones y medidas tomadas. Esto demanda la conversión de dichas reformas en decisiones, acciones, productos y resultados de calidad y que se entreguen en las cantidades y tiempos comprometidos.

Las reformas por sí solas no son suficiente incentivo para que las organizaciones gubernamentales se movilicen, de manera rápida y expedita, para gestionar los bienes, servicios, productos y cambios normativos que contribuyan a la atención de los problemas o cuestiones sociales que los políticos han decidido incluir en la agenda gubernamental estratégica.

El sistema político se ha visto impactado, ya que estas reformas han detonado complejos procesos de diseño e implementación de políticas públicas. Son complejos no sólo por la reacción de las organizaciones gubernamentales, sino porque también han provocado la reasignación de funciones y el surgimiento de nuevos actores con atribuciones y responsabilidades específicas, lo que implica la construcción de nuevas capacidades institucionales, reglas, formales e informales, de interacción e interdependencia entre los órdenes de gobierno y en los diferentes niveles gubernamentales.

Estos actores, existentes y nuevos, son los responsables de que los objetivos estratégicos definidos en las leyes y compromisos resultantes de las reformas se cumplan; las obligaciones normativas e institucionales sean cumplidas y las responsabilidades sean objeto irrestricto de atención. Todo esto tienen que realizarlo, al menos al inicio, con las capacidades institucionales y recursos existentes, cuya revisión y valoración es un imperativo para la gestión gubernamental.

Las condiciones institucionales, políticas y normativas que hicieron posibles los acuerdos políticos, destacando el Pacto por México, para lograr la aprobación de las reformas estructurales, experimentan un dinámico cambio y, en consecuencia, no son las mismas en que tienen que traducirse en políticas públicas (y las estrategias, programas y proyectos asociadas con las mismas) lo cual tiene efectos sobre la eficiencia y eficacia esperada para cada intervención gubernamental, así como en la efectividad directiva que se espera de los gobiernos.

En este contexto se encuentra el supuesto de que la administración gubernamental cuenta con las capacidades institucionales necesarias y suficientes para ejecutar las acciones determinadas en la reformas constitucionales y de leyes secundarias; que está presente una coordinación intragubernamental (federal) sustentada en claros y sólidos procesos de articulación eficaces; y con funcionarios comprometidos, motivados y con pertinentes perfiles profesionales que se encuentran listos para ejecutar las decisiones de los políticos.

Otro supuesto es que el sistema político mexicano actual, basado en el federalismo, cuenta con reglas claras y asignación precisa de responsabilidades lo que permitirá una eficiente coordinación intergubernamental entre el gobierno federal con los gobiernos estatales y con los municipios para construir cursos de acción comunes que contribuyan a alcanzar los objetivos y metas comprometidos por los políticos en materia educativa y de la evaluación de la educación.

Un último supuesto es que existen esquemas y mecanismos para la supervisión de las acciones gubernamentales que derivaron de las reformas y las políticas públicas, así como para la rendición de cuentas sobre la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos que vaya más allá de la medición de metas de gestión (productos y servicios entregados) y coloque en el centro la medición de cuántas personas han dejado de enfrentar, de manera sustentable, la situación socialmente indeseable.

Los supuestos antes señalados son las condiciones cuya existencia abonan a garantizar el éxito de los resultados de las reformas estructurales: administración pública con capacidades institucionales pertinentes, que para la presente investigación “significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos y conflictos originados en el contexto operativo de una institución” (Oszlak, 2015); un sistema político que cuente con reglas coherentes, claras y precisas que regulen la actuación y responsabilidades de los actores gubernamentales; la presencia de un federalismo eficaz que indique cómo interactúan y son interdependientes los tres órdenes de gobierno; y esquemas para la transparencia y rendición de cuentas.

En México de manera aún más evidente, la reflexión sobre el proceso de implementación de las políticas públicas prácticamente es inexistente. No es común que las organizaciones gubernamentales encargadas del diseño e implementación de las políticas públicas, desarrollen ejercicios de diseño de la implementación. Se da por sentado que la implementación no requiere considerar la preexistencia de ciertas condiciones para gestionar con eficiencia la producción de bienes, servicios o cambios normativos que permitan enfrentar las causas que provocan el problema público incorporado en la agenda gubernamental por los políticos.

Siguiendo a Paul Sabatier (Sabatier & Mazmanian, 1993) los cambios en las leyes y estatutos normativos, frecuentemente, no estructuran coherentemente

los procesos de implementación de las políticas públicas. En este sentido agrega que para que una ley cuidadosamente diseñada puede afectar el grado de cumplimiento exitoso de sus objetivos, se requiere que considere, entre otros elementos:

1) si sus objetivos son precisos y están claramente jerarquizados; 2) si incorpora una teoría casual válida; 3) si ofrece el financiamiento adecuado a las instancias encargadas de la implementación; 4) si minimiza el número de posibilidades de veto en el proceso de implementación y si estipula sanciones e incentivos para superar la resistencia; 5) si las reglas de decisión de instancia favorecen el cumplimiento de los objetivos normativos; 6) si la implementación se asigna a las agencias partidarias de los objetivos de la legislación que concedan prioridad al programa; y 7) si las disposiciones sobre la participación de actores externos favorecen el cumplimiento de los objetivos mediante reglamentos flexibles y mediante la concentración de la supervisión en manos de los promotores de la ley. (Sabatier & Mazmanian, 1993, págs. 344-345)

En este mismo sentido, de acuerdo con Joan Subirats, por implementación se entiende *“el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública”* (Subirats, 2014). Como puede observarse, esta definición considera la necesaria existencia de equipos humanos con las capacidades y perfiles profesionales adecuados y pertinentes para hacer frente a los retos que significan el compromiso de ciertos objetivos y metas en una temporalidad definida.

En concordancia con lo anterior, como señala Guillermo Cejudo (Cejudo, 2014, pág. 5)

“Las capacidades institucionales de las oficinas públicas no surgen por generación espontánea, ni en respuesta automática a las reformas legales que las dan por sentadas; requieren ser construidas con intervenciones deliberadas que no se ven en la agenda de hoy. Hay pues, al menos al inicio de este periodo de reformas estructurales que impulsa el gobierno federal mexicano, una desconexión entre competencias, capacidades y prioridades”.

Entre las reformas estructurales emprendidas por el gobierno federal mexicano y las políticas públicas que de las mismas derivaron, existe inicialmente una ausencia o brecha de capacidades institucionales para llevar a cabo el diseño, formulación e implementación de las intervenciones estatales.

Lo anterior se puede ejemplificar con el caso de la evaluación de la educación cuya formulación e implementación, de acuerdo con el marco normativo surgido en 2013, es responsabilidad del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). La desconexión inicial, entre capacidades institucionales y el proceso de decisión de política pública, ha comenzado superarse a partir de un intenso trabajo que, de manera global e intencionada, está dirigido a la construcción y desarrollo de capacidades institucionales, con el objetivo de construir las condiciones de factibilidad técnica, financiera, política y organizacional adecuadas y pertinentes con los objetivos de la intervención gubernamental.

La Reforma Educativa y las políticas públicas que de ella derivaron, como la de evaluación de la educación, tendrán que implementarse en el marco del federalismo educativo que no corresponde con las expectativas de muchos de los actores gubernamentales, individuales y organizacionales, involucrados, particularmente en un contexto en que se han reasignado funciones y atribuciones legales, y donde han surgido nuevos actores. Esto ha generado tensiones entre, por ejemplo, el poder autónomo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la soberanía que los gobiernos estatales argumentan está siendo vulnerada por las acciones instruidas por el instituto.

A partir de lo anterior, el propósito de la presente investigación es dar cuenta de la relevancia que tiene la existencia de capacidades institucionales en el diseño de la política de evaluación de la educación y de su implementación, para que la misma pueda alcanzar de manera exitosa los objetivos y metas indicados en el marco normativo vigente. Los objetivos general y específicos que se ha planteado la presente investigación son los siguientes:

Objetivo general

Demostrar la relevancia que tienen las capacidades institucionales, probadas y potenciales, en el proceso de implementación de la política pública de evaluación de la educación en los gobiernos de Chihuahua y Sonora entre 2013 y 2014.

Objetivos específicos

- Hacer el diagnóstico de capacidades institucionales para la implementación de la evaluación de la educación en los gobiernos de entidades federativas.
- Determinar las diferencias de capacidades institucionales para la evaluación de la educación entre los gobiernos de las dos entidades federativas.
- Determinar las diferencias de capacidades institucionales para la evaluación de la educación con respecto a las “capacidades idóneas”.
- Hacer recomendaciones de política pública orientadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales para la evaluación de la educación, para la mejora en la implementación de la política pública de evaluación de la educación en los gobiernos estatales de México.

Para ello se consideraron los casos de los gobiernos de Chihuahua y Sonora, a través de un análisis comparativo de las acciones que han llevado a cabo las administraciones estatales, con el objeto de cumplir con sus responsabilidades y obligaciones para la implementación de la política de evaluación de la educación.

En este marco, las preguntas que guían la presente investigación son:

¿Cuáles son los probables efectos de contar con un diagnóstico de las capacidades institucionales en el diseño, implementación y evaluación de la política pública de evaluación de la educación?

¿Cuáles son los posibles efectos en la eficiencia, eficacia y efectividad de la política de evaluación de la educación ante un déficit de capacidades institucionales para el diseño e implementación de esta política pública?

¿Cuáles han sido los efectos y reacciones institucionales por parte de los gobiernos en cuanto a la gestión de la política de evaluación de la educación

derivados del diseño e implementación centralista de la política de evaluación de la educación?

La hipótesis de intervención que se propone comprobar es la siguiente:

Las diferencias entre las Capacidades Institucionales para la Evaluación de la Educación idóneas para el diseño, implementación y evaluación de la política de evaluación de la educación y las capacidades que efectivamente tienen los gobiernos de las entidades federativas, afectan de manera directa la eficiencia, eficacia y efectividad de esta política pública.

De esta manera, en el primer capítulo se desarrolla el marco teórico conceptual que se orienta a explicar la importancia que tienen las capacidades institucionales en el proceso de producción de los bienes, servicios y marcos normativos que están obligados a llevar a cabo las organizaciones gubernamentales para alcanzar los objetivos que se fijan en los marcos normativos.

De igual manera se define el concepto de Déficit o Brecha de Capacidades Institucionales, y la metodología que se empleó para identificar y diagnosticar las capacidades institucionales probadas y potenciales en los gobiernos estatales de Chihuahua y Sonora para enfrentar los retos que significan las obligaciones y responsabilidades que tienen en el diseño, formulación e implementación de esta política pública.

En el capítulo 2, se aborda el tema de la importancia de las capacidades institucionales en el diseño, formulación e implementación de las políticas públicas. Esto en perspectiva de lograr, como es esperable, que las intervenciones estatales como lo es la política pública de evaluación de la educación en México, sean eficientes y eficaces, y sobre todo, que demuestren efectividad directiva por parte del gobierno federal y estatales para alcanzar los objetivos que fijó el cambio normativo definido por la Reforma Educativa del 2013 y de las leyes secundarias.

Asimismo, se realiza una revisión de la evolución de la evaluación educativa a la evaluación de la educación, que es el cambio trascendental porque el tema

pasa de ser una etapa del ciclo de la política pública educativa a ser una política pública autónoma. Se cierra el capítulo con la explicación, con base en una propuesta de Oscar Oszlak, de la importancia que tienen las capacidades institucionales en el proceso de diseño, formulación e implementación de la política pública, destacando el tema de las obligaciones y responsabilidades normativas que tienen los gobiernos, federal y estatales, para producir los bienes, servicios y marcos legales que permiten avanzar hacia la consecución de los objetivos de la política educativa.

En el capítulo 3, se procede a la aplicación y uso de estos instrumentos teóricos y conceptuales, para el diagnóstico de las capacidades institucionales probadas y potenciales que tienen los gobiernos estatales, en 2013-2014, para enfrentar los retos y desafíos de la política de evaluación de la educación. Se identifican, asimismo, los Déficit o Brechas de Capacidades Institucionales, para las dimensiones técnica, normativa, organizacional y política, que presentan los gobiernos estatales de Chihuahua y Sonora. Los resultados del diagnóstico son empleados para realizar un análisis comparativo entre las capacidades y los déficits identificados, los cuales están relacionados con las posibilidades de enfrentar de manera exitosa los retos y desafíos para el diseño e implementación de la política de evaluación de la educación en el ámbito estatal.

Para el desarrollo de este análisis, cabe destacar, se parte de la información y datos resultantes de la investigación desarrollada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México a partir de un convenio con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en 2013, que se orientó a construir un mapeo de las capacidades institucionales de los gobiernos estatales en el tema de referencia.

Finalmente, en el apartado de conclusiones y recomendaciones se proponen algunos cursos de acción que pudieran seguirse, a nivel federal y estatal, por parte de las organizaciones gubernamentales y autónomas para construir las condiciones que permitan el diseño o re diseño, así como la implementación

que abone a garantizar el éxito de la política pública de evaluación de la educación, de acuerdo con los objetivos que se definieron en la reforma educativa.

Porque los hombres se ganan mucho mejor con las cosas presentes que con las pasadas, y cuando en las presentes hallan provecho, las gozan sin inquirir nada; y mientras el príncipe no se desmerezca en las otras cosas, estarán siempre dispuestos a defenderlo.

Nicolás Maquiavelo, político, diplomático, filósofo, humanista

CAPÍTULO 1

EL ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El objetivo de todas las políticas públicas es producir los bienes, servicios, normas e instituciones necesarios y suficientes para poder mitigar o el problema público identificado, al cual el gobierno ha determinado incorporar en su agenda estratégica. Por ende, asignar recursos públicos –económicos, materiales, humanos y patrimoniales– para el diseño, formulación y ejecución de estrategias, programas y proyectos que enfrenten las causas que provocan la situación socialmente indeseable.

En esta producción interviene un conjunto de actores y agencias de los diferentes niveles y órdenes de gobierno, y eventualmente actores no gubernamentales (Bazúa, Estado, Gobierno y Política Pública. Elementos para un Marco Conceptual Básico, 2010). Estos actores interactúan en un sistema complejo de interrelaciones, interdependencias y articulaciones múltiples que se encuentra regulado por un marco normativo el cual define las responsabilidades y facultades a las que están obligados.

Los actores gubernamentales involucrados requieren capacidades institucionales probadas y potenciales para el diseño e implementación de las políticas públicas (Oszlak, 2004; Aguilar-CLAD, 2007; Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008) de otra manera los déficits o brechas en este rubro, colocan en riesgo el objetivo estratégico de la intervención gubernamental que es la erradicación de la situación social indeseable que afecta o puede afectar las condiciones de vida de uno o varios sectores de la sociedad.

Dichas capacidades deben permitir a las organizaciones gubernamentales y a los individuos que las integran responder, además, a las exigencias y retos que

les impone el contexto en que se encuentran otros actores, en diferentes niveles y órdenes gubernamentales, con los que tienen que interactuar para transformar el diseño de política pública en acciones concretas.

Las capacidades institucionales son centrales en el proceso de decisión de las políticas públicas. La presencia de las mismas contribuye de manera decisiva en el diseño, formulación e implementación de acciones idóneas (Bazúa, Estado, Gobierno y Política Pública. Elementos para un Marco Conceptual Básico, 2010) de gobierno que enfrente de manera eficiente, eficaz y efectiva las causas que provocan el problema público identificado y colocado en la agenda estratégica gubernamental.

El diseño de las políticas públicas se produce en un contexto específico, en una temporalidad en que participa un conjunto de actores que interactúan de manera dinámica. Asimismo, definen posiciones que pueden ser positivas, negativas o neutras frente a una política pública; la intensidad del posicionamiento las mismas también es variable, además de que casi nunca se mantiene estático o inalterable. El contexto tiene efectos en la política pública desde su construcción hasta la implementación, pasando por las evaluaciones a la misma (Majone, 2014).

Las reformas constitucionales y normativas, como indican Sabatier y Mazmanian (Sabatier & Mazmanian, 1993) fijan objetivos estratégicos y establece las responsabilidades que tiene cada actor involucrado en la definición de problemas públicos, así como en el diseño e implementación de las políticas públicas para enfrentar las causas que provocan la situación socialmente indeseable.

Dichas modificaciones, siguiendo a estos autores, generalmente no definen con claridad el proceso estructurado para la definición intencionada de las acciones de gobierno, por lo que es necesario construir un proceso para la implementación de las políticas públicas que precisen obligaciones y responsabilidades, presentes y nuevas, que los actores gubernamentales

tienen que cumplir con el propósito de alcanzar las metas educativas nacionales establecidas por el marco normativo.

El posicionamiento de los actores gubernamentales y de la sociedad, es dinámico y puede llegar a modificarse radicalmente en el corto plazo, lo que depende de la lectura que realicen los actores individuales y organizacionales acerca de las modificaciones que va experimentando el contexto y la posición del resto de los actores involucrados, de la percepción que tiene la sociedad con relación al problema de público y, sobre todo, calculan los efectos posibles, probables o potenciales que las políticas públicas pueden tener en diferentes horizontes de tiempo.

La idoneidad de la política pública implica pensar y actuar en la construcción de su viabilidad y factibilidad técnica, normativa y presupuestal. Puede suscitarse el caso en que una situación social indeseable es identificada como un problema público, sin embargo, el gobierno no cuenta con un marco normativo e institucional que le permita incorporarlo a la agenda estratégica o, incluso, que no se cuente con recursos suficientes y necesarios para su atención.

Así, el enfoque del ciclo de política pública es un recurso teórico que permite comprender y analizar las intervenciones estatales en etapas secuenciadas. Esto contribuye a conocer el proceso de racionalización seguido por los tomadores de decisión y responsables de la hechura de las políticas públicas (Roth, 2009). La secuencia de las fases no significa, necesariamente encadenamiento o secuencia condicionada, en el que debe cumplirse una como condición para poder avanzar en la siguiente. En la realidad dos o más de estas fases del ciclo se producen de manera simultánea o al menos es lo esperable para lograr que la intervención estatal se acerque a la idoneidad. Por ejemplo, con la identificación del problema público se comienza a pensar en los bienes, servicios y marcos normativos que contribuyan en su solución de las causas que provocan la situación socialmente indeseable.

Asimismo, los equipos en los gobiernos toman una decisión deriva en la definición de cursos de acción que se concretan en proyectos, programas o

estrategias que, reguladas por marcos normativos e institucionales (planes nacionales de desarrollo, programas sectoriales y presupuestos de egresos) los cuales ejecutan con el propósito de resolver las causas que provocan la situación social indeseable.

Las siguientes etapas que están consideradas en el ciclo de las políticas públicas como recursos teórico conceptuales para su análisis, son la implementación y la evaluación. En la implementación se considera la ejecución, la gestión de los recursos públicos y la producción de los bienes y servicios necesarios para avanzar en la solución del problema incorporado en la agenda gubernamental estratégica.

Finalmente, la evaluación aborda lo referente a comprender y analizar las reacciones a la intervención estatal y establecer juicios y valoraciones, fundamentadas en evidencia, sobre los resultados que se obtienen con la implementación de la política pública. Esto permite una retroalimentación que contribuye a realizar mejoras a la acción gubernamental vía el [re] diseño de la política e incluso, puede derivar, en la cancelación de la misma porque no está logrando avanzar en la solución del problema o bien porque la sociedad o actores políticos con capacidad de veto estiman no lo hace de manera rápida¹.

En la literatura sobre el enfoque del ciclo de política pública se ha colocado el foco de atención en el diseño de la intervención estatal, sin embargo, es limitada la reflexión sobre el diseño de la implementación (Roth, 2009) (Oszlak & Orellana, 1991) (Cejudo, 2014). De acuerdo con el enfoque, la fase o etapa de la implementación se ha focalizado en la definición y gestión de los elementos que habrán de tener efecto en el terreno:

- i. Bienes, servicios o productos que es necesario producir y distribuir para mitigar o resolver el problema público;

¹ Esto puede derivar en que el problema público identificado salga de la agenda estratégica gubernamental y que la política pública diseñada para su solución deje de recibir presupuesto para su ejecución, ello no obstante que la situación socialmente indeseable siga vigente y afectando a amplios sectores de la sociedad

- ii. Marcos normativos e institucionales para construir las condiciones de factibilidad normativa y técnica para ejecutar la acción gubernamental definida, en perspectiva de garantizar su eficiencia y eficacia; y
- iii. Gestión y administración de los recursos públicos asignados a la política pública, vía proyectos, programas o estrategias articuladoras e integradoras de proyectos o programas.

En el enfoque del ciclo de la política pública, se señala que en la implementación (Parsons, 2010) deben llevarse a cabo las acciones que contribuyan a alcanzar el efecto esperado con la intervención gubernamental definida, sin embargo, poco o mucho menciona acerca de cómo hacerlo o de si es necesario evaluar *ex-ante* si los actores gubernamentales involucrados cuentan con las capacidades institucionales –técnicas, organizacionales, normativas y políticas– para llevarlas a cabo².

Este tema es una asignatura pendiente en el análisis de las políticas públicas y su debate aún se encuentra en estado inicial o embrionario, por lo que poco se conoce, teórica y metodológicamente sustentado, sobre el efecto que tiene en la eficiencia y eficacia de las intervenciones gubernamentales. Respecto a los déficits en la investigación sobre la relevancia que tiene el diseño de la implementación de las políticas públicas en el éxito de las mismas, destaca el trabajo desarrollado por Paul Sabatier y David Mazmanian (Sabatier & Mazmanian, 1993).

En el texto “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, estos autores proponen un marco amplio de análisis sobre el proceso que es necesario observar en la implementación de las intervenciones gubernamentales dirigidas a enfrentar los problemas públicos identificados. Para ello, plantean la importancia que tiene la identificar las características que tiene la obligatoriedad legal y la manera en que los marcos normativos influyen

² Existen dos grandes corpus sobre las capacidades institucionales. Uno de ellos se centra en las capacidades financieras y políticas que las organizaciones tienen para el diseño e implementación de políticas públicas. Al mismo se encuentra ligado el tema de perfiles profesionales del funcionariado que se sustente en servicios de carrera. El otro corpus de perspectiva amplia, que es el que empleamos en la presente investigación, considera a los perfiles profesionales dentro de la dimensión organizacional, y si bien considera la presencia de un esquema de contratación y permanencia basado en el mérito como capacidad institucional, aborda otras dimensiones en que los perfiles profesionales no son tan relevantes.

en los acontecimientos subsecuentes a la formulación de las políticas públicas, cómo los mismos tienen efectos diversos en los actores gubernamentales involucrados, así como en la forma en que se da la producción de bienes y servicios para enfrentar las causas que provocan la situación social indeseable.

Como ellos mismos mencionan, este marco analítico amplio intenta

"...captar la naturaleza dinámica de la implementación atendiendo a la forma en que los cambios de las condiciones socioeconómicas, la opinión pública y otros factores afectan ese proceso. Una de nuestras tesis sostiene que muchos de los estudios de caso prestan tanta atención a los detalles de la implementación de los programas, que llegan a perder de vista las variables legales y políticas de nivel macro que estructuran el proceso en su totalidad" (Sabatier & Mazmanian, 1993, pág. 324)

A lo largo del texto, refieren cómo las políticas regulatorias tradicionales que sustentan las políticas públicas, así como las intervenciones legales de las dependencias gubernamentales, tienen como una de sus intenciones centrales alterar el comportamiento de grupos objetivo específicos a los que está dirigida la acción de gobierno directa o indirectamente. Se trata, asimismo, de conocer cuáles son los incentivos idóneos que se requieren construir para generar condiciones que garanticen el éxito de las políticas públicas.

Si bien estos autores no refieren de manera directa el tema de las capacidades institucionales, de manera implícita refieren la relevancia de las mismas en el proceso de implementación. Lo hacen cuando refieren el trabajo que las estructuras de gobierno necesitan llevar a cabo para transformar los objetivos que establece el marco legal en acciones que alcancen las metas fijadas, esto en forma estructurada y con base en una secuencia lógica no siempre presente en los cambios normativos.

En este sentido, siguiendo a Oszlak (Oszlak, 2015) el éxito de la política pública depende de contar de un diseño conceptual impecable y técnicamente robusto, pero de igual relevancia es que el diseño de la misma cuente con un diseño de la implementación. Asimismo, la ausencia de una lectura adecuada del contexto amplio de la intervención estatal, puede derivar en el uso ineficiente de los recursos públicos, en el alargamiento de la temporalidad establecida para resolver el problema público, en efectos regresivos e, incluso,

en el fracaso. Una deficiente implementación puede deberse a la falta de evaluación de las capacidades institucionales de los actores involucrados en la gestión de la política pública.

En el mismo sentido, André-Nöel Roth (Roth, 2009, págs. 135-162) al referirse a la etapa de la evaluación en el ciclo de política, indica que es necesario tomar en cuenta y reflexionar sobre los contextos existentes –culturales, sociales, económicos, ideológicos, organizacionales– entre el lugar en que se creó y definió la intervención estatal o pública, y el espacio en que se implementa. No puede, añade, tratarse de una simple y llana transferencia de soluciones técnicas o administrativas.

I. Definición de capacidad institucional

En la actualidad está vigente el debate acerca de las capacidades que tiene o debiera tener el Estado para que, en contexto generalmente de escasez de recursos, diseñe e implemente políticas públicas que hagan frente a las causas que provocan los problemas públicos que impiden el bienestar social. Este debate se torna complejo a partir de que la sociedad, organizada o no, demanda eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos que se emplean para atender las causas que provocan las situaciones socialmente indeseables.

Vale la pena, entonces, plantearnos las siguientes preguntas ¿qué debemos entender por capacidad institucional o estatal? Y ¿qué implicaciones tienen los déficits en la definición de las estrategias, programas y proyectos para enfrentar con eficacia los problemas públicos?

Para efectos de la presente investigación se tomará como definición de capacidad estatal o institucional la de Oscar Oszlak “significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos y conflictos originados en el contexto operativo de una institución” (Oszlak, 2015).

La capacidad estatal o institucional alude a un conjunto de factores que tienen efectos, de distinta naturaleza y orientación, sobre la habilidad que poseen las entidades públicas para diseñar políticas públicas y gestionar³ su implementación de forma eficaz y eficiente, en un contexto en que interviene de manera articulada, interdependiente y simultánea un conjunto de actores políticos, gubernamentales y sociales.

II. Capacidades institucionales, implementación de políticas públicas y gobernanza

En muchas ocasiones se da por sentado que los funcionarios, actores centrales para gestionar la implementación de las políticas públicas, cuentan con los conocimientos y el perfil técnico para desempeñar, con eficiencia y eficacia, las funciones, tareas y obligaciones inherente al cargo que ostentan, además de que tienen los incentivos suficientes. En otros términos como se señala en el texto *Un Estado más efectivo* (Brassiolo & Sanguinetti, 2015)

La relación entre las capacidades institucionales desarrolladas y potenciales con la implementación de las políticas públicas (aplicación eficiente y fundamentada de recursos públicos, así como el manejo y superación de restricciones, condicionamientos y conflictos originados en el contexto operativo de una institución, y la transformación de marcos regulatorios en políticas públicas con amplias posibilidades de éxito) es un tema que se encuentra en debate y que ha sido relativamente poco estudiado. Sin embargo, diversos especialistas en el tema como (Oszlak, 2014; Repetto, 2003; Bertranou, 2015; Zurbriggen, 2005; Rosas Huerta, 2008) coinciden, entre otros puntos, en que existe una asociación entre dichas capacidades y la eficiencia-eficacia de la gestión gubernamental.

En un primer momento las capacidades estatales fueron concebidas como

³ Para esta investigación se entiende como gestión gubernamental o pública la implementación de políticas públicas que tienen un carácter repetitivo y permanente, esto es, que tienen continuidad y no continuismo. En estos casos pueden encontrarse los casos de la educación, la seguridad o la salud. Podría señalar que las capacidades mencionadas son aplicables plenamente a la gestión de este tipo de funciones.

necesarias para consolidar el desarrollo de los países y de la democracia en general. El Consenso de Washington en los años 90 del siglo XX planteó la necesidad de un profundo cambio institucional de los Estados, lo que demandó la presencia de un Estado fuerte y capaz de generar los cambios constitucionales y normativos que facilitarían al mercado la generación de condiciones para lograr el bienestar anunciado. Inmersa está la idea de que las capacidades tienen que ser pertinentes y congruentes con los objetivos y metas que pretende alcanzar la intervención gubernamental (CAF, 2015, págs. 15-16).

En la actualidad, como señala Luis F. Aguilar (Aguilar, CLAD, 2007) en el corazón de la ciudadanía se ha instalado el tema/problema de la capacidad directiva que tienen los gobiernos para dirigir con eficacia, evitando que las sociedades sean llevadas a la deriva o al naufragio. En este mismo sentido, indica que la nueva cuestión o problema es que existe siempre la posibilidad de que los gobernantes legales y legítimos no puedan gobernar “Sus decisiones y acciones pueden tener propósitos directivos pero no efectos directivos en campos cruciales de la convivencia y supervivencia social” (Aguilar, CLAD, 2007).

La efectividad del gobierno es un asunto de la mayor relevancia, porque su capacidad directiva, que en gran medida depende de las que posea cada estructura de gobierno, los déficits pueden convertirse en causa y no en solución de los problemas públicos (Aguilar, CLAD, 2007, pág. 2).

III. Diagnosticar capacidades institucionales: un análisis situacional

Los análisis de las capacidades estatales o institucionales son análisis situacionales los cuales permiten construir, de manera fundamentada con evidencia empírica, un diagnóstico que valora si las organizaciones gubernamentales cuentan con las capacidades probadas o potenciales para diseñar e implementar, de manera intencionada, un conjunto de acciones que buscan revertir situaciones problemáticas (enfrentar las causas que provocan el problema público).

El diagnóstico que se realiza para conocer la situación de las capacidades es una forma de evaluación *ex ante* (Oszlak, Oscar, 2004), la misma permite establecer cuáles son los Déficit de Capacidades Institucionales (DCI) que tiene la organización gubernamental para enfrentar los retos y desafíos del diseño e implementación de una intervención gubernamental.

La distancia que existe entre las Capacidades Institucionales Probadas (CIP) y las necesarias para alcanzar la imagen de futuro que la organización gubernamental se ha fijado, se define como Brecha de Capacidades Institucionales. Tener en cuenta que las capacidades guardan una estrecha relación con dos etapas del ciclo de política pública (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008) el diseño e implementación, contribuye a que la toma de decisiones de los políticos y actores gubernamentales se haga con base en evidencia, con lo cual fortalece las posibilidades de éxito de la política pública, y efectividad directiva del gobierno (Aguilar, CLAD, 2007) porque:

- Existe un punto de partida y también un horizonte que el gobierno se ha fijado. Es esperable que entre el 'Tiempo 0' y el 'Tiempo 1' se haya avanzado en la construcción y desarrollo de capacidades institucionales que permita la atención, neutralización o erradicación de las causas que provocan un problema público;
- El gobierno fija, de acuerdo con el marco normativo aplicable, los objetivos y metas estratégicas que se pretende alcanzar, por lo que todas las organizaciones que integran la estructura gubernamental involucradas deben llevar a cabo acciones que contribuyan a su consecución (Rosas Huerta, 2008, pág. 127);

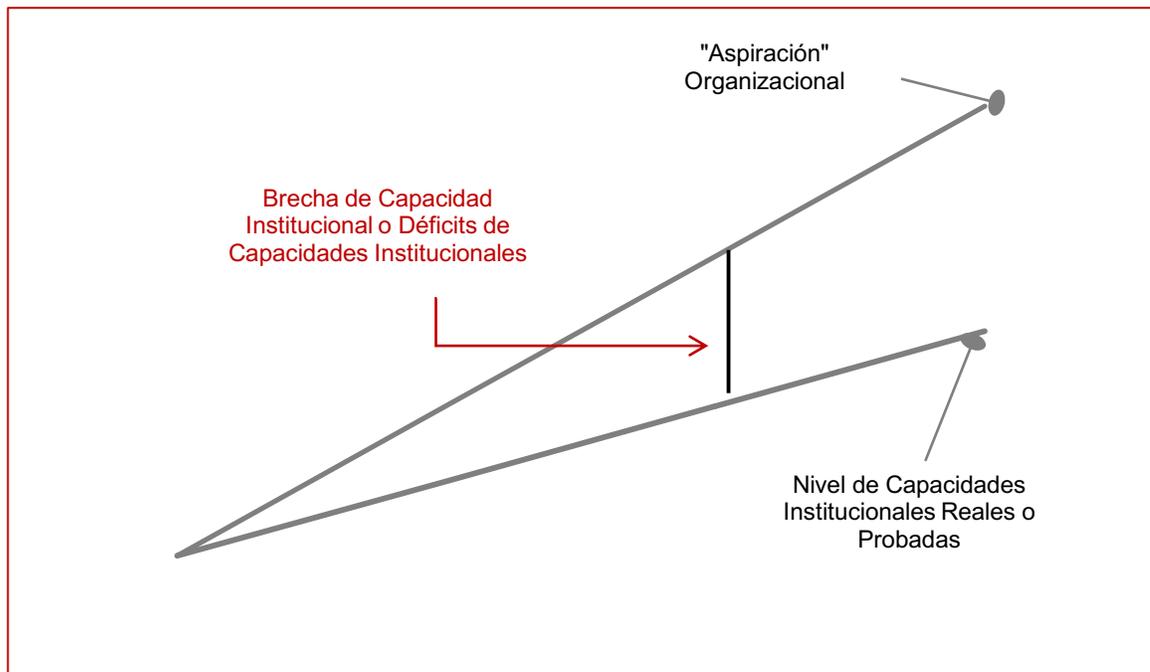
Además, como indica Repetto (Repetto, 2003; Bertranou, 2015, pág. 40) superar estos déficits tiene el propósito de lograr un buen desempeño gubernamental o dicho desde la perspectiva de Aguilar (Aguilar, CLAD, 2007) se pretende demostrar que las organizaciones gubernamentales tienen capacidad directiva.

El desarrollo de capacidades estatales o institucionales contribuye de manera decisiva a la autonomía de las organizaciones gubernamentales responsables de la política pública, el sustento técnico las blindo frente a las posturas coyunturales y volitivas de los políticos (Bertranou, 2015, págs. 41-42) (Repetto, 2003, pág. 6) (Zurbriggen, 2005). Específicamente Bertranou expresa que la posibilidad de actuar de manera autónoma depende de ciertas dotaciones de capacidad estatal; de lo contrario, no existe la posibilidad efectiva de perfilar una línea de actuación independiente de las presiones sociales (Bertranou, 2015, pág. 42).

La funcionalidad, pertinencia y congruencia de las capacidades están delimitadas por el tiempo y por los objetivos y metas que se fijó alcanzar la acción gubernamental. Se plantean a partir de una “Aspiración” de las organizaciones gubernamentales por alcanzar, con eficiencia y efectividad, los objetivos y metas que se han fijado para una política pública. La medición de las Capacidades Institucionales Probadas (CIP) desde esta perspectiva, permiten identificar cuáles y cuántas son las carencias o Déficit de Capacidades Institucionales, necesarios y suficientes

La diferencia existente entre el nivel de capacidades institucionales necesarias para gestionar la implementación de las políticas públicas y el nivel real-actual de capacidades institucionales con que cuenta la organización gubernamental, constituye una **brecha de capacidades institucionales**. (Oszlak & Orellana, 1991, págs. 2-3).

Figura 1. Brecha de capacidades institucionales y la “Aspiración” Organizacional



Fuente. Construcción con base en la propuesta de Oscar Oszlak disponible en página web <http://goo.gl/JDXt37>

Las capacidades institucionales están vinculadas de manera directa con el objetivo estratégico de un proyecto, por lo que conocer, entender y dimensionar el estado que guardan son de suma importancia para que los equipos gubernamentales puedan gestionar con éxito (eficiencia y efectividad) las estrategia, programas y proyectos que derivan de una política pública (Oszlak & Orellana, 1991).

Los agregados y promedios que se obtienen de la medición de capacidad institucional permiten conocer el estado general. Una reflexión con mayor profundidad permite identificar y valorar cualitativamente las capacidades institucionales que son cruciales para un equipo de funcionarios de acuerdo con el nivel y naturaleza de sus responsabilidades: directivas, gerenciales u operativas, o bien más ubicadas en el cuadrante normativo, técnico o administrativo.

IV. Metodología para diagnosticar las capacidades institucionales

Para desarrollar el diagnóstico sobre las capacidades institucionales, así como los potenciales efectos que la implementación de la política de evaluación de la educación ha comenzado a tener en los gobiernos estatales, se determinó emplear la metodología Sistema de Análisis de la Capacidad Institucional (SADCI) Esto tendría que estar anunciado desde el principio, en virtud de que la misma permite elaborar un diagnóstico multidimensional y amplio, además de contar con una visión integral acerca de las áreas en que se tiene que trabajar para desarrollar las capacidades institucionales necesarias para enfrentar los retos organizacionales, técnicos, políticos y normativos que derivan del proceso de implementación de las políticas públicas.

Sistema de Análisis de la Capacidad Institucional (SADCI)

Diseñada por Alain Tobelem para el Banco Mundial (*Institutional Capacity Analysis and Development System, ICADS*) (Oszlak & Orellana, 1991), este tipo de evaluación tiene el objetivo de identificar el grado de capacidad institucional que las organizaciones gubernamentales tienen en el presente para llevar a cabo acciones, evaluar obstáculos y debilidades institucionales. Esta técnica de evaluación, analiza el componente de fortalecimiento institucional requerido para asegurar el éxito de un programa o proyecto. El resultado como en el caso de otros ejercicios de naturaleza similar, a partir del diagnóstico resultante identifica los Déficit de Capacidades Institucionales (DCI) que las estructuras tienen para la producción de bienes, servicios y cambios normativos-institucionales necesarios para lograr la eficacia de la política pública.

La metodología SADCI propone ejercicios para examinar las capacidades institucionales con una estructura analítica similar a la del marco lógico e implica determinar el objetivo general del programa u organización analizada; establecer lo que el programa contribuye a lograr en el mediano o largo plazo; plantear los objetivos particulares de cada componente del programa u organización; describir las actividades o subcomponentes de cada objetivo, y detallar las tareas de cada actividad o subcomponente.

El SADCI identifica déficits mediante la aplicación de entrevistas y encuestas a los actores clave de la o las organizaciones involucradas en el diseño y/o implementación de las políticas públicas, a partir de lo cual propone, con base en la evidencia recabada, estrategias para superar la brecha de capacidad para lo cual desarrolla los siguientes productos:

- Déficit de Capacidad Institucional (DCI): que equivale a las brechas entre las capacidades probadas y las que potencialmente se requieren para que la organización gubernamental esté en condiciones de alcanzar de manera eficaz, con calidad y en el tiempo programado los objetivos de la política pública.
- Componente de Desarrollo Institucional (CDI): para fortalecer la organización y solucionar el déficit de manera pertinente y congruente con cada uno de los objetivos específicos, de mediano y largo plazo, y de acuerdo con sus responsabilidades y obligaciones normativas.

Lo que distingue nuestro tiempo de los tiempos pasados es la importancia del aprendizaje.

Joseph E. Stiglitz, premio Nobel de Economía

CAPÍTULO 2

CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y SU RELEVANCIA EN EL DISEÑO Y EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

En forma previa al análisis de la PNEE, es importante conocer, de manera breve, la evolución y principales características que ha observado la evaluación educativa en las últimas tres décadas. Ello contribuirá a contextualizar y comprender mejor los alcances de la actual intervención gubernamental y de la relevancia que tienen las capacidades institucionales en su implementación.

I. Evolución de la política de evaluación educativa en México 1984-2013

La historia de la evaluación educativa observa dos grandes etapas. Una primera que va de 1984 a 2012 en la que fue considerada parte de las políticas públicas educativas. La segunda, que inicia con la Reforma Educativa de 2013, establece que la evaluación de la educación es una política pública independiente y autónoma de la política educativa.

A continuación, se describe cada una de dichas etapas, destacando los elementos relevantes para el desarrollo de la presente investigación.

Primera etapa (1984-2012): la evaluación educativa como etapa de la política educativa

En el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 (PNECRyD) se señaló que “para elevar la calidad de la enseñanza se establecería un sistema de evaluación, y se reformularían los sistemas de evaluación, supervisión, participación social y administración escolar” (SEP, 1984, pág. 22). Esta determinación dio lugar a cambios funcionales e institucionales como fue la creación de la Dirección General de Evaluación, agencia gubernamental que “realizó evaluaciones en tercero de preescolar,

sexto de primaria y tercero de secundaria, así como el examen de ingreso a las escuelas normales” (INEE, 2015).

La creación de esta dirección general, tuvo como propósito contar con una estructura que de manera específica comenzara a acopiar, sistematizar, analizar e interpretar información relevante del sistema educativo nacional (centralmente del nivel básico), que pudiera ser usada por el gobierno federal para la toma de decisiones.

Específicamente en un documento del INEE se indica que la DGE realizó evaluaciones en tercero de preescolar, sexto de primaria y tercero de secundaria, así como el examen de ingreso a las escuelas normales. (INEE, 2015, pág. 18)

En 1985 fue creado el Sistema Nacional de Evaluación (SNE), el cual dio seguimiento al cumplimiento del programa sectorial; de las políticas del sector central y de los estados, y la del proceso de enseñanza-aprendizaje de los tres tipos educativos. Esta nueva estructura, tuvo como objetivos dar seguimiento a la ejecución de las principales líneas de evaluación educativa: la del cumplimiento del programa sectorial; la de políticas del sector central y de los estados, y la del proceso de enseñanza-aprendizaje de los tres tipos educativos.

Específicamente se indican los siguientes objetivos específicos (INEE, 2015, págs. 17-22):

- Con respecto a la evaluación del programa sectorial, se señaló que las tareas primordiales del SNE consistían en captar información derivada del cumplimiento del PNE-CRyD, evaluar dicha información de acuerdo con el diagnóstico del propio Programa y verificar la ejecución en el tiempo y la forma previstos.
- En cuanto a la evaluación de las políticas se indica que la aplicación del SNE se había orientado hacia las áreas centrales del sector, y que en 1986 abarcaría a las entidades federativas.
- En relación con la evaluación del proceso de enseñanza-aprendizaje, se dice que los proyectos de evaluación educativa están orientados por cuatro líneas: la evaluación de los proyectos educativos para elevar la calidad de la educación; el mejoramiento técnico y metodológico de la evaluación; la selección y la distribución de alumnos, y la evaluación de los servicios educativos en preescolar, primaria, secundaria, bachillerato y superior (SEP, 1984).

Con relación a la evaluación de la enseñanza-aprendizaje para el periodo sexenal 1982-1988, menciona que “los proyectos de evaluación educativa están orientados por cuatro líneas: la evaluación de los proyectos educativos para elevar la calidad de la educación; el mejoramiento técnico y metodológico de la evaluación; la selección y la distribución de alumnos, y la evaluación de los servicios educativos en preescolar, primaria, secundaria, bachillerato y superior” (INEE, 2015; SEP, 1984).

En la década de los 90, el tema de la evaluación educativa es definido de esta manera en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 “Mejorar la calidad de los servicios educativos y su pertinencia. Elevar la calidad de la educación es resultado de un conjunto de factores. Cuando se ha avanzado en ella aparecen nuevas expectativas y, por lo mismo, es una carrera continua en busca de mejoramiento, lo cual requiere de un esfuerzo constante de evaluación, actualización e innovación” (SEP, 1996).

Lo anterior dio lugar al diseño, producción y ejecución de un conjunto de instrumentos de evaluación de aprendizajes en primaria y secundaria, con diversos objetivos: desde la acreditación de niveles educativos, y asignación de incentivos a maestros, hasta la evaluación de aprendizajes en sentido estricto (INEE, 2015).

El Programa de Modernización Educativa 1989-1994 (PME) dedica todo el Capítulo 9 al tema de la evaluación educativa, señala que “Mejorar la evaluación del aprendizaje y la supervisión escolar es tarea indispensable para esto el proceso de transformación. Para ello es preciso revisar los sistemas de evaluación vigentes, adecuándolos a la necesidad de obtener una ponderación más realista de los conocimientos adquiridos y del cumplimiento de la política educativa” (SEP, 1990).

En este sentido se indica que “se registraron acciones gubernamentales importantes. Una central fue el fortalecimiento del SNEE mediante la asignación de nuevas funciones y responsabilidades: integrar y coordinar las diversas

iniciativas, incluyendo a las Áreas Estatales de Evaluación” (INEE, 2015) (SEP, 1990, pág. 52). Asimismo, que:

La configuración del SEN da lugar a cinco líneas de evaluación que habrán de conformar el SNEE: desempeño escolar, proceso educativo, administración educativa, política educativa e impacto social de la educación, así como las metas que se debían lograr en cada uno de esos rubros (INEE, 2015).

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación de mayo de 1992 (considerado como una reforma estructural) contribuyó a profundizar y fortalecer la federalización del sistema educativo en el nivel básico y normal, al transferir recursos y capacidad de decisión a los gobiernos estatales (SEP, 1992), sin embargo, en dicho documento la referencia a la evaluación educativa se limita prácticamente al tema de los maestros vía esquemas como el establecido en el Programa Nacional de Carrera Magisterial.

En la administración federal 1994-2000, la evaluación educativa experimentó un impulso relevante indicado redacción el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000:

Mejorar la calidad de los servicios educativos y su pertinencia. Elevar la calidad de la educación es resultado de un conjunto de factores. Cuando se ha avanzado en ella aparecen nuevas expectativas y, por lo mismo, es una carrera continua en busca de mejoramiento, lo cual requiere de un esfuerzo constante de evaluación, actualización e innovación. El contenido de la educación debe ser pertinente a la situación, capacidad y aspiraciones del educando. (SEP, 1996).

Además, se realizaron cambios normativos e institucionales para que la DGE de la SEP contara con facultades para poner en marcha el SNEE y coordinar múltiples evaluaciones de carácter cualitativo para los niveles de primaria y secundaria; evaluación de factores asociados a la calidad educativa, el rendimiento escolar y al impacto de algunos programas compensatorios, y factores que influyeron en las escuelas con mejoras o retrocesos (OCDE, 2012).

El SNEE desarrolló y coordinó ejercicios para medir los resultados educativos y abrió el camino para la construcción sistemática de indicadores de eficiencia, equidad y aprovechamiento de los estudiantes:

avanzó por dos vías paralelas: el Sistema de Evaluación del Programa de Carrera Magisterial y el Programa de Instalación y Fortalecimiento de las AEE. El Sistema de Evaluación del Programa de Carrera Magisterial implicó la participación de las entidades federativas en las aplicaciones que se iniciaron a partir de este periodo (1994-1995) (INEE, 2015).

Las Áreas Estatales de Evaluación (AEE) durante esta década, fueron relevantes en ejercicios descentralizados de evaluación de componentes y aprendizajes con pertinencia estatal; para desarrollo de conocimiento, experiencia y aprendizaje sobre evaluación educativa; adquisición y desarrollo de capacidades institucionales para atender los desafíos y metas del Sistema Educativo Nacional. No obstante, la OCDE consideró que la participación de las AEE fue limitada al igual que su influencia en la política educativa (OCDE, 2012, págs. 168-169).

En este decenio también destacaron las acciones coordinadas por la DGE para desarrollar las capacidades de las AEE en los ámbitos de diseño de reactivos, psicometría y análisis de bases de datos (INEE, 2015), único antecedente del cual se tiene conocimiento en que el gobierno federal se propuso el desarrollo capacidades institucionales de los cuadros de funcionarios estatales responsables de enfrentar los retos y desafíos de la política educativa en esos años.

En la primera década del siglo XXI, la evaluación educativa experimentó cambios institucionales y normativos significativos. El gobierno federal creó el INEE (2002) dando cumplimiento al Programa Nacional de Educación 2001-2006 (SEP, 2003). Se asignaron nuevas responsabilidades al INEE como la de definir e instrumentar, de manera conjunta con la SEP, una política nacional de evaluación que contribuyera a elevar la calidad de la educación (DOF, 2002).

La creación del INEE, tuvo como atribuciones:

Definir e instrumentar, de manera conjunta con la SEP, una política nacional de evaluación que contribuyera a elevar la calidad de la educación (DOF, 2002). Esta política debía precisar: a) los puntos de referencia con los que se debían comparar los resultados obtenidos para llegar a juicios de valor sobre la calidad educativa; b) las consecuencias de la evaluación, en términos de apoyos compensatorios, estímulos, medidas preventivas o correctivas y financiamiento; c) lo relativo a la difusión pública de los resultados de la evaluación, y d) la distinción entre la evaluación de personas, instituciones y subsistemas, y la del SEN en su conjunto.

En este periodo los procesos de evaluación que sobresalen son Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE) y de la prueba de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) de español a estudiantes de educación básica; así como aplicación del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) entre 2000 y 2003.

También son trascendentes las evaluaciones de impacto externas que, como ejercicios sistemáticos, se aplicaron a los Programas Escuelas de Calidad (PEC)⁴ y ENCICLOMEDIA, centrales ambos por estar orientados a resolver el problema de la calidad educativa desde una perspectiva integral y articuladora.

El Programa Sectorial de Educación 2007-2012 fijó como objetivo de la evaluación educativa:

Adecuar e instrumentar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa que se convierta en insumo de los procesos de toma de decisión en el sistema educativo y la escuela, cuyos resultados se difundan ampliamente entre la sociedad en general (SEP, 2007).

En congruencia la SEP publicó las Bases para el SNEE que lo definió como un espacio de discusión y generación de políticas para la evaluación de los subsistemas de educación básica, media superior y superior, así como de la gestión educativa y sus autoridades; alumnos, docentes y directivos; escuelas; planes y programas, e impacto del Sistema (INEE, 2015).

A manera de balance de esta primera etapa de la evaluación educativa se pueden mencionar, no de manera exhaustiva, los siguientes avances y temas pendientes:

- Creación de estructuras gubernamentales encargadas específicamente de la creación de sistemas de información relevante y seguimiento a indicadores estratégicos en materia educativa (centralmente en el nivel básico).

⁴ En este periodo de 2006 a 2012 se llevaron a cabo cuatro evaluaciones de impacto realizadas por Skoufias y Shapiro (2006), Murnane, Willett y Cárdenas (2006); Fernando Reimers (Reimers, 2006); Abreu y Santibáñez (2010) y C230 Consultores (2012), las cuales revelan que el programa ha tenido efectos positivos moderados en las tasas de aprobación o aprovechamiento, tanto en primaria como en secundaria.

- Creación y consolidación de las Áreas Estatales de Evaluación en todas las entidades federativas del país, que a lo largo de casi tres décadas desarrollaron ejercicios que contribuyeron, en diverso grado, a fundamentar la toma de decisiones en política educativa.
- La aplicación de los primeros Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE), del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) y de la prueba de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE).
- Diseño de reactivos, psicometría y análisis de bases de datos.
- Fortalecimiento de capacidades de las Áreas Estatales de Evaluación.
- Medición sistemática de los resultados educativos y abrir paso a la construcción de indicadores de eficiencia, equidad y aprovechamiento de los estudiantes, apoyado en la definición y el uso de estándares nacionales para medir y evaluar los resultados del aprendizaje.

Sin duda uno de los aspectos que resaltan es que las áreas gubernamentales encargadas de la evaluación educativa a nivel federal y en los estados, se mantuvieron como parte de las estructuras gubernamentales, lo que evitó que los resultados de las evaluaciones pudieran ser empleados para el diseño, formulación e implementación de la política pública educativa.

A lo largo de esta primera etapa, además, la evaluación de la educación se mantuvo como una etapa del ciclo de la política educativa, hecho que también impidió que los ejercicios de evaluación federales y estatales se transformaran en evidencia para la construcción de intervenciones gubernamentales con amplias posibilidades de éxito.

Segunda Etapa (2013-): una nueva apuesta por la evaluación educativa como política pública

El cambio de mayor relevancia es, sin duda, que la evaluación educativa es considerada como una política pública independiente y autónoma, que a diferencia del pasado reciente, ya no es una etapa del ciclo de la política educativa. El tema es una prioridad de la agenda estratégica gubernamental

como lo demuestra el hecho de que se le incorporó en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y se confirma como elemento central del Programa Sectorial, así como en los cambios Constitucionales. Se reconoce que

el país ha logrado avances muy significativos en la evaluación externa de la educación, la cual era casi inexistente hace tan solo 20 años. Con la promulgación de la Ley del INEE se completa el ciclo de la reforma que dota al Instituto de autonomía constitucional. Esto representa una importante ventaja para el sistema educativo, puesto que habrá más seguridades sobre la imparcialidad, transparencia, objetividad y calidad técnica de las evaluaciones externas (Gobierno de la República, 2013).

Este cambio, además, produjo el surgimiento de nuevos actores (CNSPD), el fortalecimiento o reactivación de otros (SNEE, AEE) a los cuales se les asignaron nuevas responsabilidades, obligaciones y atribuciones para enfrentar los desafíos de un contexto totalmente diferente en el que el INEE tiene que coadyuvar en la los bienes, servicios y cambios normativos que permitan avanzar hacia la imagen objetivo de que todos los mexicanos puedan ejercer su derecho a una educación obligatoria de calidad.

Aunado a lo anterior, el INEE reactiva una estrategia apenas visible en la etapa anterior: el desarrollo de capacidades institucionales en los equipos de funcionarios del propio Instituto a nivel central y las AEE, para que se garantice una gestión exitosa de la PNEE, lo cual quedó integrado en el Documento Rector como un Eje Transversal.

Otro elemento de importancia es que se considera a la escuela como un espacio en que se produce información y evaluaciones que deben ser retomadas como insumos estratégicos para la mejora continua y asegurar aprendizajes de calidad entre los estudiantes.

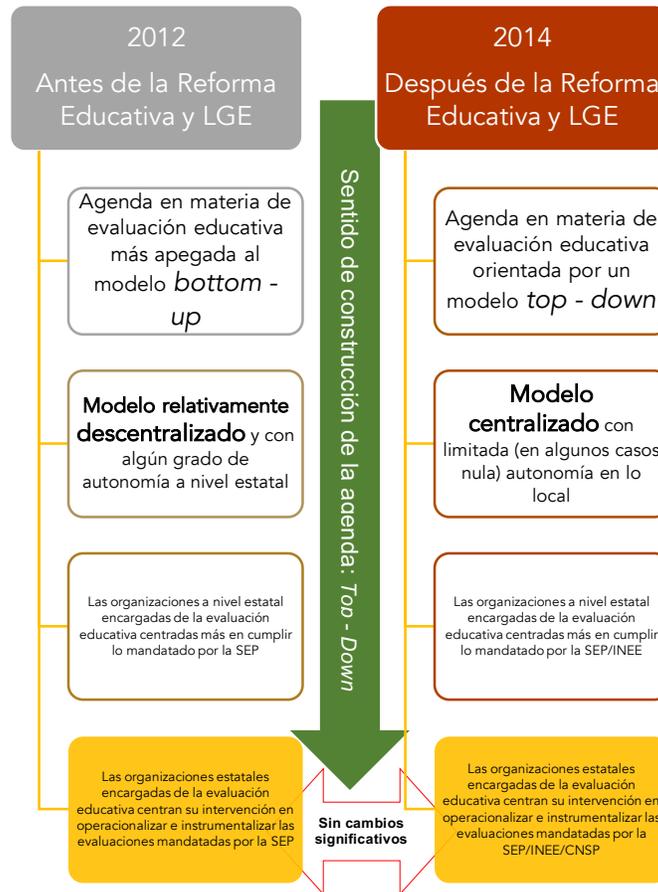
La nueva perspectiva plantea que las evaluaciones al Sistema Educativo Nacional sean sistemáticas, integrales, obligatorias y permanentes, que consideren el contexto demográfico, social y económicos de los agentes educativos involucrados, los recursos humanos, materiales y financieros, y general las condiciones que intervengan el proceso de enseñanza-aprendizaje de tal forma que, con base en evidencia, permitan orientar el [re] diseño de la política educativa nacional.

En la figura 2, se observa una transformación parcial de algunas de las características y del escenario nacional de las evaluaciones educativas, particularmente de su incorporación en las agendas estratégicas de los gobiernos federal y estatales. Antes de la Reforma Educativa del 2013, la agenda de evaluación educativa se construyó de manera centralizada con escasos ejercicios de evaluación educativa por parte de los gobiernos estatales, los cuales no observaron continuidad. Se construía de manera descentralizada, esto es, a partir de los ejercicios que a nivel estatal proponían los gobiernos de las entidades federativas que se sumaban a los que se instruían a nivel central por las autoridades de la SEP. Dicha construcción observaba una característica *top-down* (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008) lo que en la actualidad se mantiene e, incluso, pareciera acentuarse restringiendo las posibilidades a los ejercicios estatales.

Este escenario se transformó significativamente a partir de la Reforma Educativa, el modelo de agenda observaba algún grado de descentralización antes del 2013, después de esa fecha hay una recentralización o modelo centralizado en el que la autonomía de los gobiernos estatales para llevar a cabo ejercicios de evaluación de la educación son limitados y en algunos casos prácticamente nulos.

También llama la atención que a nivel operativo, las organizaciones estatales encargadas de la evaluación educativa centran su intervención en operacionalizar e instrumentalizar las evaluaciones mandatadas por la SEP y, después de la Reforma Educativa, también las indicadas por el INEE y la CNSPD.

Figura 2. Construcción de agenda en materia de evaluación educativa antes y después de la Reforma Educativa



Fuente. Construcción a partir de la imagen integrada en el estudio que FLACSO Sede México realizó para el INEE, Propuesta metodológica, práctica y operativa para la aplicación en 2015 del cuestionario de capacidades institucionales para realizar la evaluación educativa que les corresponde a las autoridades estatales

II. La PNEE y el sistema político federalista

Las decisiones sobre el diseño se están tomando a nivel central por los actores normativos-rectores: la SEP, el INEE y la CNSPD para luego transferirse en forma de instrucciones a los gobiernos estatales, con el fin de que las ejecuten, las operacionalicen. Esto de ninguna manera significa que el tema de la evaluación de la educación incorporado en la agenda estratégica del gobierno federal, corra la misma suerte en el ámbito de los gobiernos estatales. Es decir, la ejecución de las instrucciones en un sistema educativo centralista y vertical

no implica ni significa que las autoridades en las entidades federativas lo incorporen en su agenda estratégica.

Lo anterior es de la mayor relevancia en un sistema político federalista como el de México. Se esperaba que los actores de ambos niveles de gobierno involucrados sean corresponsables tanto del diseño como de la ejecución de la PNEE, así como de los resultados esperados. Sin embargo, ante la asignación de nuevas responsabilidades producto de la reforma educativa, los gobiernos estatales, cuyas áreas de evaluación de la educación fueron afectadas significativamente con la disminución de personal docente que tuvo que regresar al trabajo frente a grupo (FLACSO México, 2015), es probable que decidan constreñir su participación al cumplimiento estricto de lo que establece el marco institucional y normativo.

La nueva distribución de responsabilidades y funciones, inicialmente, ha provocado varias tensiones. Una de ellas se da en contexto del sistema político federalista, la que es producto de la inconformidad por parte de los gobiernos estatales en el sentido de que su soberanía está siendo vulnerada porque el INEE ejerce su poder autónomo. De no superarse esta situación, es muy probable que la implementación de la PNEE enfrente obstáculos y restricciones que pongan en riesgo los objetivos y metas de esta intervención gubernamental nacionales y estatales.

III. Análisis de la PNEE 2013

La Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) que se implementa a partir de la Reforma Educativa de 2013, es una intervención estatal que tiene el propósito de generar información y evidencia que sirva para mejorar las decisiones orientadas a la calidad de la educación obligatoria en México, mediante la construcción y puesta en operación del Programa de Mediano Plazo, al cual habrán de articularse los Programas Estatales de Evaluación para la Mejora Educativa (PEMEE) que los gobiernos estatales están obligados a elaborar en 2016.

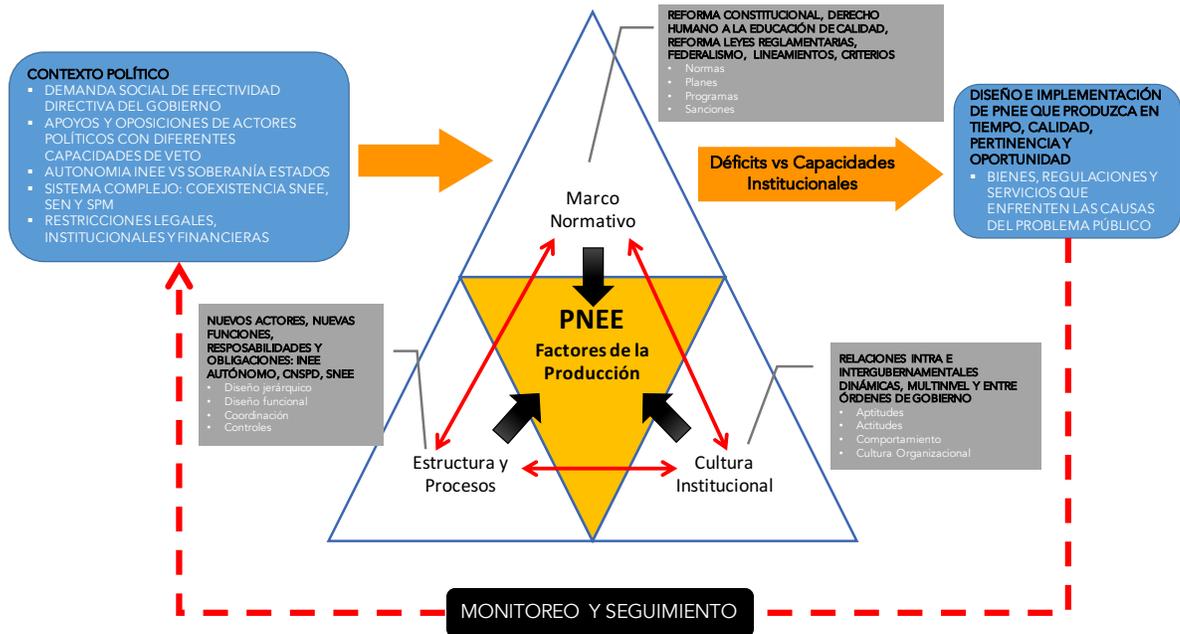
La implementación de la evaluación de la educación es tarea colectiva y corresponsable que, siguiendo a Niklas Luhman (Luhman, 2002), es desarrollada por diversos actores en un sistema complejo, en que se registra una dinámica interdependencia e intercambios de varios sistemas. El Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (SNEE) tiene que interactuar y relacionarse con un Sistema Educativo Nacional (también complejo) que se caracteriza por la presencia de múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales, los cuales emplean todos los recursos disponibles para colocar en la agenda gubernamental sus temas.

Ambos sistemas, SNEE y SEN, además, tienen una dinámica y compleja interdependencia con un sistema político federalista. Entre los tres sistemas se registra una intensa interacción e interdependencia, sus actores individuales y colectivos, en los diferentes órdenes y niveles, de manera cotidiana están tomando decisiones, con efectos de doble sentido, que permitan avanzar en la ejecución de la PNEE.

IV. La dinámica del diseño e implementación de la PNEE y su relación con las capacidades institucionales

En la figura 3 se plantea la dinámica del diseño e implementación de la PNEE y la relación que tiene esto con la presencia de Déficit de Capacidades Institucionales (DCI) o de Capacidades Institucionales Probadas. Esta intervención gubernamental tiene que producir bienes, servicios y cambios normativos para enfrentar, neutralizar o erradicar las causas que impiden o pudieran impedir solucionar el problema educativo definido por el Estado mexicano: calidad educativa como un derecho humano que puedan ejercer todos los mexicanos.

Figura 3. Dinámica del diseño e implementación de la PNEE y la relación con las Capacidades Institucionales



Fuente. Construcción propia con base en el modelo de Oscar Osziak, tomado de la conferencia virtual Políticas Públicas y Capacidades Institucionales disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=u-6JZ9DDSV8>

Esta producción está regulada por un Marco Normativo (Reforma Constitucional, Derecho Humano a la Educación de Calidad, LGE, LGSPD, LINEE) el cual establece las obligaciones y responsabilidades que tiene cada uno de los actores organizacionales (SEP, INEE, DINEE, Gobiernos Estatales).

De manera articulada con lo anterior, este mismo marco establece la cantidad, calidad y temporalidad en que los actores involucrados deben producir los programas, planes, bienes, servicios y normas que se han definido para enfrentar las causas que provocan el problema público de la mala calidad de la educación, la ausencia de equidad y de igualdad para el acceso y permanencia. Por la ejecución y resultados de dichas acciones, los funcionarios gubernamentales están obligados a rendir cuentas.

En el segundo vértice “Cultura Institucional” impacta a la PNEE a partir del diseño de programas y producción de bienes mismo que se desarrolla en un contexto caracterizado por relaciones intergubernamentales e

intragubernamentales que están regidas por reglas formales y no formales, las cuales tienen efectos en las conductas, aptitudes y actitudes que asumen los actores y las organizaciones gubernamentales de los diferentes órdenes y niveles de gobierno frente a esta política pública.

El tercer vértice que refiere al factor “Estructuras y Procesos” define la creación de nuevas estructuras gubernamentales (CNSP, Direcciones INEE en los estados), la reubicación jerárquica de otras (INEE autónomo) y reactiva otros actores como es el caso del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (SNEE). De manera simultánea y vertebrada con el marco normativo, define y redefine funciones directivas u operativas a estos actores, o bien provoca la desaparición y funcionalidad de otros actores que en el pasado habían sido relevantes para la evaluación educativa (Áreas Estatales de Educación).

Entre estos tres factores, como se observa en la figura, se registra una interdependencia e interconexión necesaria para generar las condiciones que permita el diseño y ejecución de acciones relacionadas con la evaluación de la educación.

Estos tres factores, a su vez, son afectados por un Contexto Político en permanente transformación, ya que los actores individuales y organizacionales presentan demandas, definen un posicionamiento respecto a la PNEE – apoyando u oponiéndose- y emplean sus recursos políticos para influir en el diseño e implementación de esta política pública, o bien ejercen su capacidad de veto.

En el Contexto, además, se encuentran la demanda y presión de la sociedad porque el gobierno cumpla, de manera efectiva, con lo que establece la ley en materia educativa: calidad educativa como un derecho humano, igualdad y equidad. Es decir, se exige que el gobierno federal sea efectivo en la atención de las causas que provocan el problema público educativo.

Los marcos legales, reglamentarios, institucionales y recursos financieros también son elementos que se encuentran en el Contexto de la PNEE, cuya pertinencia, cantidad y disponibilidad definen la existencia o ausencia de

capacidades institucionales que tienen las organizaciones gubernamentales para diseñar y gestionar la implementación de esta política pública.

En esta visión sistémica, los Factores y Contexto enunciados requieren ser considerados por las organizaciones gubernamentales normativamente responsables del diseño e implementación de la política pública. Ambos elementos se constituyen en el lente para evaluar si los equipos de funcionarios cuentan o no con las Capacidades Institucionales para gestionar la producción de bienes, servicios y normas con la calidad, cantidad y temporalidad que permitan enfrentar, de manera efectiva, las causas que provocan el problema público educativo.

Finalmente, las acciones que diseñen y ejecuten las diferentes estructuras gubernamentales federales o estatales, como parte de la retroalimentación, requieren sujetarse a evaluaciones en las modalidades de seguimiento y monitoreo, como un ejercicio de rendición de transparencia y rendición, pero también como un proceso que permita que los resultados que se obtengan tengan efectos en el rediseño de la PNEE y en el tema de superar déficits de capacidades institucionales.

Es importante considerar estos elementos conceptuales para la formulación de la PNEE y para el diseño de la implementación de la misma. De acuerdo con los documentos disponibles en torno a la Reforma Educativa, el INEE que es el responsable del diseño de esta intervención gubernamental, no cuenta con un diseño de la implementación de la misma, lo cual ha comenzado a generar efectos presentes y potenciales en el mediano plazo, específicamente en la eficiencia y eficacia para la consecución de los objetivos y metas.

Esto es particularmente relevante debido a que la evaluación de la educación ha transitado de ser un elemento en el ciclo de la política educativa, a ser una política pública independiente que, como se mencionó, tiene el propósito central de contribuir a la generación de intervenciones estatales, fundamentadas en evidencia, que permitan alcanzar el objetivo de que todos los mexicanos ejerzan su derecho humano a una educación de calidad.

La implementación de la PNEE ha provocado una nueva interdependencia entre los actores gubernamentales federales y estatales, lo que ha generado tensiones entre los actores de ambos órdenes de gobierno que, sumadas a los déficits de capacidades institucionales, pueden colocar en riesgo los objetivos de la PNEE y en consecuencia el objetivo nacional de garantizar el ejercicio del derecho humano a una educación de calidad para todos los mexicanos.

En el Documento Rector de la PNEE (INEE, 2015) se establece una correlación entre los siete ejes que se consideran y las 250 competencias (obligaciones) normativas que tienen el INEE, las autoridades educativas federales y las autoridades estatales. Los siete ejes son:

- Eje 1. Desarrollo de evaluaciones de los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional
- Eje 2. Regulación de los procesos de evaluación
- Eje 3. Desarrollo de sistemas de información e indicadores clave de calidad y equidad educativa
- Eje 4. Difusión y uso de los resultados de la evaluación
- Eje 5. Emisión y ejecución de directrices para la mejora educativa
- Eje 6. Coordinación institucional entre el INEE y las autoridades educativas
- Eje 7. Fortalecimiento de capacidades institucionales

Para establecer la relación entre ejes y atribuciones, el Documento Rector consideró la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación y la Ley del INEE. En total, como se observa en la tabla 1, se registran 250 competencias normativas de las cuales 228 (91.8%) se encuentran bajo la responsabilidad del INEE; 57 (22.8%) en el terreno de las Autoridades Educativas Federales (AEF); mientras que 22 (8.8%) se ubican en las coordenadas de los gobiernos de las entidades federativas.

Llama la atención que 8 de cada 10 (79.8%) atribuciones del INEE son de características netamente normativas, y se ubican en el ámbito del Eje 2 de la PNEE *Regulación de procesos de evaluación del SPD (Educación Básica y Media Superior)* con características netamente directivas-normativas, situación similar acontece con las AEF en donde el porcentaje de responsabilidades en el

mismo eje es de 75.4%; en tanto que para las Autoridades Educativas Estatales sus atribuciones normativo-directivas son del 36.3%.

Tabla 1. Competencias legales de las autoridades del INEE y los gobiernos estatales articulados con los Ejes del Documento Rector de la PNEE

Eje de la PNEE	Competencias Normativas INEE	Competencias Normativas Gobiernos Estatales	Competencias Normativas Gobierno Federal
1. Desarrollo de evaluaciones de los componentes, procesos y resultados del SEN	16	6	4
2. Regulación de procesos de evaluación del SPD (Educación Básica y Media Superior)	182	8	43
3. Desarrollo de sistemas de información e indicadores clave de calidad y equidad educativa	5	2	1
4. Difusión y uso de los resultados de las evaluaciones	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 capacidades institucionales	3	0	0
Totales	228	22	57

Fuente. Construcción propia con base en el Documento Rector de la PNEE disponible en página web del INEE <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/Normateca/2014/Documento-Rector-PNEE1.pdf> considera la CPEUM, LGE y LINEE

Sin lugar a dudas la creación de un marco normativo y la asignación de competencias-responsabilidades legales en materia de evaluación de la educación es un avance cualitativamente relevante y trascendente, al establecer con precisión las obligaciones de cada actor, lo que limita interpretaciones, además de que dichas obligaciones en la mayoría de los casos son vinculantes y no volitivas como en ocurría antes del 2013. Asimismo, contribuye a establecer las competencias en que es necesaria la articulación intergubernamental para producir los bienes y servicios necesarios.

Sin embargo, al analizar las características de las obligaciones que corresponden a las autoridades educativas estatales, se observa que casi la totalidad de las mismas refiere, como en el pasado reciente, a la gestión de

productos o servicios que permitan llevar a cabo los ejercicios de evaluación de componentes y actores, pero limitada la presencia en la evaluación del sistema educativo estatal o nacional.

Puesto de otra manera, la Reforma Educativa generó un cambio institucional y normativo vía la reforma de la CPEUM y las leyes reglamentarias, lo que conforma el paquete de herramientas legales que las autoridades federales y estatales pueden emplear para sustentar el diseño y ejecución de acciones gubernamentales que enfrenten las causas que producen el problema público que significa la ausencia de una educación de calidad, con equidad e igualdad. Este nuevo marco institucional ha provocado, al menos para la PNEE, un contexto que tiende a la centralización de las decisiones estratégicas y relativamente descentralizado en los asuntos operativos.

V. El contexto político de la PNEE: la interdependencia de sistemas

La implementación de esta política pública se desarrolla en contextos que registran la presencia de sistemas complejos (Tarride, 1995, pág. 48) (Luhmann, 1996) (Luhman, 2002). En ellos se observa la presencia de dos o más sistemas cuya interacción e interdependencia es necesaria para la producción de acciones de gobierno; para la gestión y administración de recursos y para construir marcos normativos/institucionales que den factibilidad y viabilidad técnica, financiera y normativa a la PNEE.

La reforma educativa del 2013 dio lugar a la aparición de nuevos actores, responsabilidades y espacios y mecanismos, los cuales conforman el contexto de la PNEE, en el cual se registran de manera cotidiana relaciones dinámicas de interdependencia e interactúan observando los marcos normativos que los regulan. El SNEE es uno de estos actores-espacios colectivos que surgieron para articular la participación de todas las organizaciones gubernamentales responsables de la evaluación de la educación.

De acuerdo con la OCDE (OCDE, 2011) el SNEE ha tenido presencia y observa una evolución de poco más de tres décadas, se ha adaptado y ha respondido a los retos y objetivos que en materia de evaluación de la educación se planteó el

Estado mexicano y que plasmó en los Planes Nacionales de Desarrollo y en los Programas Sectoriales de Educación.

Existe una interdependencia entre el SNEE con el SEN y con el Sistema Político Mexicano que hace compleja la gestión de la PNEE y que la misma tenga resultados efectivos, en este sentido se pronuncian Felipe Martínez Rizo y Emilio Blanco, quienes afirman que “Un análisis realizado en el INEE sostenía que, con cierta crudeza, era posible afirmar que desde la década de 1970 hasta fines del siglo xx en México había muchas actividades relacionadas con la evaluación educativa, pero no una verdadera evaluación”. (Martínez & Blanco, 2010)

Es posible que la limitada influencia de la evaluación educativa en el SEN se debiera a que los resultados obtenidos de evaluaciones de impacto y gestión a diferentes programas gubernamentales orientados a mejorar la calidad y equidad educativas, no fueron considerados como de obligatoria observancia por parte de los equipos encargados del [re] diseño de la política educativa. Esto también tuvo repercusiones a nivel estatal en donde los gobiernos asumieron diferentes posicionamientos frente a la evaluación educativa, a la que mayoritariamente no consideraron un tema prioritario y necesario de incorporar en sus agendas estratégicas (FLACSO México, 2015).

La recentralización tuvo efectos en el tema de la evaluación de la educación. Se esperaría la construcción de un renovado federalismo educativo que abone a la gobernanza del SEN (Malgouyres, 2014) y disminuya las tensiones que se han venido generando entre la federación y los gobiernos estatales con la implementación de la reforma educativa. Como señala Guillermo Cejudo (Cejudo, 2014). Esto importa porque el respaldo de los gobiernos estatales es condición necesaria para que el gobierno federal ejecute sus programas y ponga en funcionamiento sus estrategias, y lograr esto pasa por un renovado federalismo educativo en el que se definan con precisión las atribuciones y responsabilidades que corresponde al SNEE, al SNE y al SPM.

Por lo tanto digo: conoce al enemigo y concómete a ti mismo, y en 100 batallas nunca estarás en peligro; cuando desconoces al enemigo pero te conoces a ti mismo, tus posibilidades de perder o ganar son las mismas; si desconoces tanto al enemigo como a ti mismo, con certeza estarás en peligro en cada batalla.

Sun Tzu, general, estrategia militar y filósofo chino

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA IMPLEMENTAR LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN: CASOS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES EN CHIHUAHUA Y SONORA⁵

En el presente capítulo se realiza un diagnóstico de las Capacidades Institucionales (CI) que tienen los gobiernos estatales de Chihuahua y Sonora frente a las obligaciones y retos de la evaluación de la educación derivados de la Reforma Educativa del 2013.

A partir de ello, se determinan cuáles son las CI efectivas con las que cuenta cada gobierno estatal, así como las CI ausentes, que se constituyen en Déficit (DCI), para el diseño, implementación y evaluación de la política pública de evaluación.

Los DCI se determinan a partir de la diferencia existente entre las CI ideales o idóneas. Éstas, son aquellas cuya presencia se considera suficiente y necesaria para diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas, como es el caso de la evaluación de la educación en México, con amplias posibilidades de éxito entendido como el logro de los objetivos estratégicos que se planteó.

Las CI que se consideran son resultado del análisis y reflexión de los diferentes modelos técnicos descritos en el capítulo anterior. A partir de ello, se determina cuántas CI se encuentran presentes en los gobiernos estatales a partir de las respuestas de los funcionarios de las áreas estatales de evaluación educativa entrevistados.

⁵ Esta sección se construyó tomando como base la investigación que la FLACSO México desarrolló para el INEE en 2014 *Propuesta metodológica, práctica y operativa para la aplicación en 2015 del cuestionario de capacidades institucionales para realizar la evaluación educativa que les corresponde a las autoridades estatal* que en ese momento sólo consideró un piloteo en tres entidades federativas: Baja California, Campeche y Querétaro

La diferencia entre el número “idóneo o ideal” y las halladas, es lo que se define como Brecha de Capacidades Institucionales (BCI). La calidad de las CI existentes o las causas de su inexistencia no son abordadas en esta investigación, este requeriría de otro tipo de indagación científica para realizar un análisis de mayor profundidad, metodológica y conceptualmente diferente a la presente propuesta.

Para el desarrollo de esta investigación y del diagnóstico de Capacidades Institucionales en los gobiernos de Chihuahua y Sonora, conviene señalar que tiene su fundamento en el Convenio de colaboración entre el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede México que se firmó en el 2014 denominado *Complementar el inventario descriptivo y analítico de las instituciones y organismos públicos y privados, dedicados a la evaluación educativa en el ámbito federal y en el de los estados, que tengan facultades en esta materia y desarrollen productos de evaluación en los diversos componentes del sistema educativo en educación básica y media superior.*

De acuerdo con los términos del convenio, se estableció que la FLACSO desarrollara un Diagnóstico de las Capacidades Institucionales para la implementación de la política de evaluación de la educación en contexto de la Reforma Educativa de 2013, con base en una Prueba Piloto para tres gobiernos estatales: Baja California, Campeche y Querétaro.

Sin embargo, dada la relevancia académica del tema y del contexto sobre la Reforma Educativa del 2013, la Facultad decidió levantar información a nivel nacional, la cual sirvió, mediante su sistematización y análisis, para desarrollar el diagnóstico para los gobiernos estatales: Chihuahua y Sonora, objeto de la presente investigación.

A continuación, se describe el instrumento que FLACSO construyó en congruencia con la metodología SADCI desarrollada en la sección anterior, y posteriormente se presentan los resultados o hallazgos de la aplicación del instrumento para las entidades objeto de la presente investigación los cuales

permitieron identificar y dimensionar la brechas de Capacidades Institucionales Probadas (CIP).

I. Instrumento para diagnosticar la capacidades institucionales

Para recabar información de las áreas encargadas de la tarea de implementar la política de evaluación de la educación en Chihuahua y Sonora, se diseñó y construyó un instrumento estructurado (Peón, 2001) (Altamirano, 2006) (Coffey & Atkinson, 2003) en cuatro dimensiones que permite obtener información cualitativa y cuantitativa (ésta en menor medida), para realizar el diagnóstico y conocer la capacidad institucional de los gobiernos de las dos entidades para cumplir con los objetivos, metas y obligaciones normativas que implican esta política pública (Bartolini, 1991) (Tarrés, 2001).

Para la definición de las cuatro dimensiones se tomó como referencia el trabajo efectuado por Cornick (2013) para el BID, en donde describe la importancia de variables clave en el diseño, implementación y organización del sector público. Se considera referencia pertinente para ubicar, ordenar y sistematizar la información resultante del levantamiento de información, su sistematización y elaboración del diagnóstico y, dar luces de cómo operacionalizar la política pública de evaluación de la educación que se encuentra dando sus primeros pasos de implementación.

También se consideró McKinsey & Company (2001), que dan cuenta de la cultura de la organización y explican que su configuración y robustez se define a partir de las capacidades con que cuenta para atender, de manera eficiente y eficaz, el propósito que orienta su tarea. Identifican seis dimensiones fundamentales que forman parte de su marco de referencia dirigido a identificar las capacidades de las organizaciones sin fines de lucro: tres de nivel superior (aspiraciones, estrategias y habilidades organizacionales) y tres de nivel básico (recursos humanos, sistemas e infraestructura y estructura organizacional).

Asimismo, se tomó como referencia el planteamiento de Chrisney y Kamiya (2011) expuesto en el texto *Las instituciones y los Programas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, Enfoque metodológico y resultados*

preliminares. Esta propuesta, propone una metodología que tiene por objeto evaluar diversos componentes de los Programas de Desarrollo Productivo (PDP); muestra cómo elaborar mapas y medir el desempeño institucional (MIDI), buscando generar equilibrios entre los costos y los beneficios de proyectos y programas.

Otro enfoque utilizado fue la caja de herramientas para la evaluación de capacidades institucionales propuesta por el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD, por sus siglas en inglés), el cual propone nueve categorías para la evaluación de capacidades: ocho se focalizan en la medición de los riesgos institucionales y una en los procedimientos para la adquisición de materiales.

Por último, se tomó como referencia el catálogo propuesto por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la evaluación de capacidades, en el que se destacan diferentes metodologías y focos de atención para la medición de capacidades institucionales en función de los objetivos que cada evaluación persigue.

Estructura del instrumento-guía

El instrumento-guía fue desarrollado por la FLACSO Sede México para el INEE, como parte de un proyecto de investigación sobre capacidades institucionales: *Propuesta metodológica, práctica y operativa para la aplicación en 2015 del cuestionario de capacidades institucionales para realizar la evaluación educativa que les corresponde a las autoridades estatales* (FLACSO México, 2015). Este instrumento consta de 40 preguntas: 5 cerradas, 10 abiertas y 25 mixtas las cuales permiten el acopio de información cuantitativa y cualitativa proporcionada por las y los funcionarios responsables –y sus equipos- que integran algunas de las áreas que en los gobiernos estatales han tenido la responsabilidad de llevar a cabo las evaluaciones para la educación obligatoria. Las preguntas se encuentran agrupadas en las siguientes dimensiones:

1. Política y de contexto. Esta dimensión permite examinar y diagnosticar las capacidades institucionales que idóneamente requieren tener los

gobiernos estatales para hacer frente a los retos que implica, para la gestión de la política de evaluación la educación, la presencia en el ámbito estatal de diferentes actores políticos –individuales y colectivos– que tienen injerencia directa o indirecta en el ámbito educativo, así de cómo estiman o perciben han reaccionado o pudieran reaccionar, en el corto plazo, frente a esta intervención estatal. De igual manera, indaga sobre la capacidad para usar, en el diseño e implementación de la política pública educativa, los resultados de evaluaciones.

2. Normativa. El conocimiento o no de marcos normativos vigentes por parte de las organizaciones gubernamentales es de la mayor relevancia, porque el conocerlos indica que al conocerse se tiene claridad de que los objetivos y metas de la Reforma Educativa del 2013 están articulados y vertebrados con los de la política de evaluación de la educación y que, además, son de observancia obligada. Explora el nivel de conocimiento que las áreas gubernamentales estatales de evaluación tienen acerca de los instrumentos jurídicos que regulan las acciones, la producción de bienes y servicios comprendidos en esta política pública, así como los periodos y las temporalidades y calidad con que deben producirse y entregarse. De igual relevancia, las estructuras de gobierno, como parte del conocimiento del marco normativo, tienen claro cuáles son sus obligaciones y responsabilidades, y cómo las mismas se encuentran articuladas en un complejo y dinámico sistema de relaciones intragubernamentales (entre dependencias y multiniveles del mismo orden de gobierno) así como intergubernamentales (entre los diferentes órdenes de gobierno).
3. Organizacional. La implementación de las políticas públicas está significativamente impactada por las capacidades técnicas, administrativas, financieras, de experiencia y perfil académico de cada uno de sus miembros, número de integrantes de la organización, presupuestos asignados, entre otras. Contar con probadas o potenciales capacidades en estos factores abona a la generación de condiciones de

viabilidad y factibilidad de las acciones, productos y bienes que son necesarios para implementar la PNEE.

4. Técnica. La relevancia de llevar a cabo la evaluación de los factores que conforman esta dimensión está relacionada con una característica obligada a todas las evaluaciones: ser ejercicios sistemáticos, con referentes de series históricas, de tal forma que los resultados sean sólidos, confiables y puedan ser utilizados en la toma de decisiones.

En el Anexo 1 se puede consultar el cuestionario aplicado a los funcionarios entrevistados agregadas en cada una de las cuatro dimensiones consideradas en la presente investigación.

II. Diagnósticos de Capacidades Institucionales para implementar la política de evaluación de la educación: casos de los gobiernos de Chihuahua y Sonora

El diagnóstico que se ha obtenido del análisis de las Capacidades Institucionales Probadas (CIP) con base en la metodología e instrumento indicado en la sección anterior, ha permitido la identificación y cuantificación de la presencia de brechas de capacidades institucionales que resultan de la diferencia entre el Ideal de CIP y las Capacidades Institucionales Potenciales.

Los datos cuantitativos acopiados y sistematizados agregados corresponden a la dimensión cuantitativa que permite establecer cuántos y cuáles son los Déficit de Capacidades Institucionales (DCI). La valoración de cada uno de los factores, presentes o ausentes, que conforman las dimensiones contribuye a la identificación de las capacidades específicas que deben atenderse en función del objetivo estratégico fijado por la organización gubernamental, con ello se evita en gran medida desarrollar acciones incrementalistas para superar los déficits y cerrar la brecha de capacidades institucionales determinada (INAP, 2000).

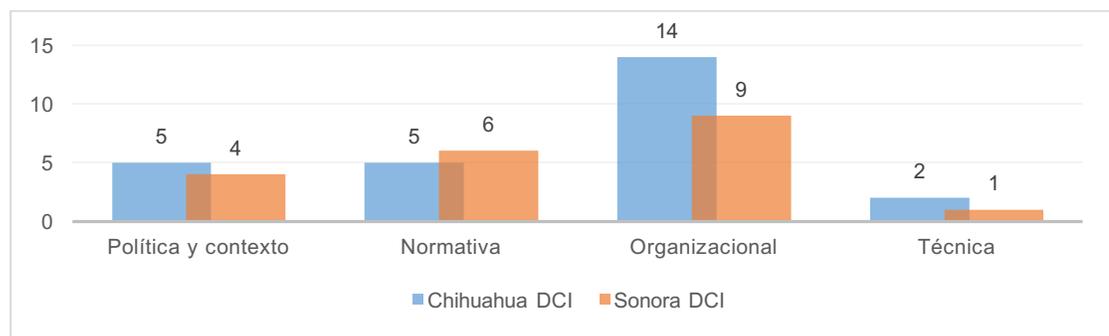
El análisis integrado de la articulación e interdependencia que tienen las dimensiones cuantitativa y cualitativa de los DCI, son elementos que contribuyen a sustentar la construcción de cambios normativos, funcionales, estructurales que requiere llevar a cabo cada equipo gubernamental para cerrar la brecha de capacidades y los coloque en la ruta de alcanzar en forma eficaz los objetivos y metas.

En las siguientes secciones se presentan y se compara entre Chihuahua y Sonora, los hallazgos que conforman el diagnóstico. Primero en forma global y agregada, y posteriormente para cada una de las cuatro dimensiones consideradas en la presente investigación.

III. Análisis comparativo de brechas de CIP

En ambas entidades se observan brechas de diferente magnitud que resultan de la suma de las cuatro dimensiones evaluadas (gráfica 1). De los 92 factores que se emplearon para evaluar las capacidades institucionales se halló que Chihuahua presenta 26 DCI y 66 CIP, mientras que Sonora la cantidad de DCI es de 20 y 72 CIP. Lo cual pudiera significar, al menos a nivel de números absolutos que el gobierno chihuahuense necesitaría fortalecer 3 de cada 10 capacidades institucionales; en tanto que el sonorense, tendría que hacerlo en poco más de 2 de cada 10.

Gráfica 1. Número total de DCI y CIP por dimensión para Chihuahua y Sonora

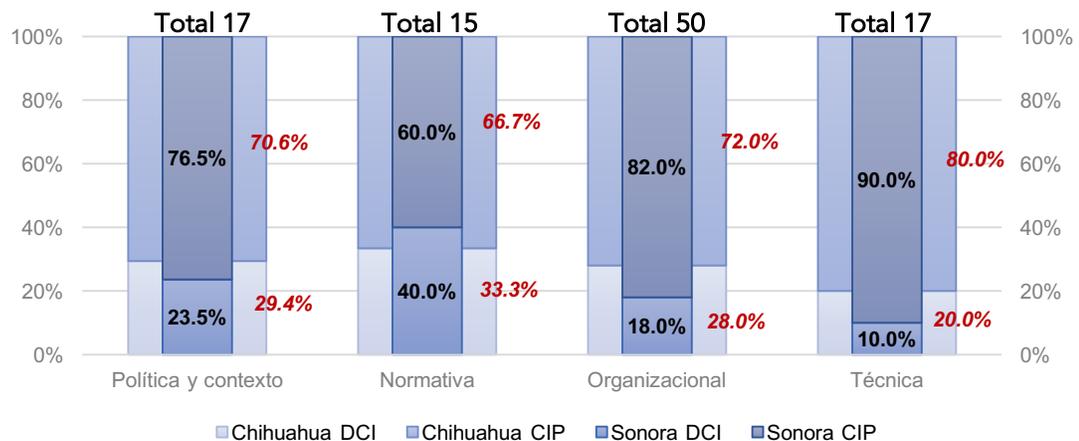


Fuente. Resultados de la entrevista a los funcionarios de Chihuahua y Sonora derivados del instrumento-guía para el diagnóstico de capacidades institucionales, contenido en el estudio FLACSO México *Propuesta metodológica, práctica y operativa para la aplicación en 2015 del cuestionario de capacidades institucionales para realizar la evaluación educativa que les corresponde a las autoridades*

En el comparativo entre las entidades para cada una de las dimensiones consideradas en la presente investigación, como se observa en la tabla 6, un análisis con un nivel de detalle mayor al de los promedios, permite comenzar a delinear un mapa de intervención por parte de los gobiernos estatales para superar los DCI y fortalecer las CIP, de tal forma que las mismas sean pertinentes y adecuadas para enfrentar los retos de la PNEE.

En la gráfica 2, en forma comparativa se indican en cifras absolutas y relativas (igualadas al 100 por ciento para cada entidad federativa) los DCI y las CIP por cada gobierno estatal para las cuatro dimensiones evaluadas.

Gráfica 2. Total y porcentajes de CIP y DCI por entidad federativa para las cuatro dimensiones



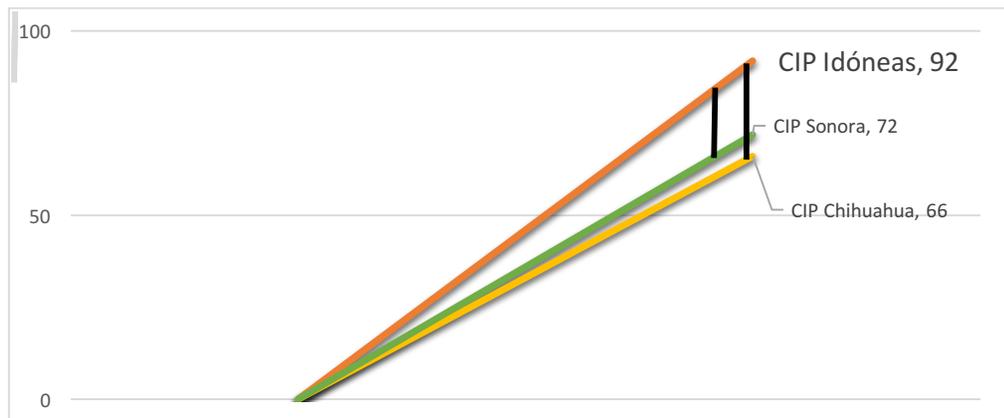
Fuente. Construcción propia con base en los resultados de la entrevista a los funcionarios de Chihuahua y Sonora derivados del instrumento-guía para el diagnóstico de capacidades institucionales, contenido en el estudio FLACSO México *Propuesta metodológica, práctica y operativa para la aplicación en 2015 del cuestionario de capacidades institucionales para realizar la evaluación educativa que les corresponde a las autoridades*

En la columna exterior se indican los valores hallados para el gobierno de Chihuahua, mientras que en la interior los del gobierno de Sonora. Para cada dimensión todos los datos absolutos fueron convertidos a porcentajes para que sumarán el 100 por ciento, con el fin de facilitar la comparación integral en un solo momento. Esto permite establecer que en tres de las cuatro dimensiones Chihuahua presenta un porcentaje de DCI, y sólo en la Dimensión Normativa, que es la que mayor peso tiene en las atribuciones definidas en el Documento

Rector de la PNEE, registra un área de oportunidad mayor comparado con Sonora.

Como se observa en la gráfica 3, de las 92 CIP consideradas en la presente investigación, el equipo de funcionarios de Chihuahua reporta un Déficit Capacidades Institucionales o Brecha, de 26; en el caso de Sonora, la cifra desciende 20.

Gráfica 3. Brechas de Capacidades Institucionales para gestionar la PNEE casos Chihuahua y Sonora



Fuente. Construcción propia con base en los resultados de la entrevista a los funcionarios de Chihuahua y Sonora derivados del instrumento-guía para el diagnóstico de capacidades institucionales, contenido en el estudio FLACSO México *Propuesta metodológica, práctica y operativa para la aplicación en 2015 del cuestionario de capacidades institucionales para realizar la evaluación educativa que les corresponde a las autoridades*

Los gobiernos de Chihuahua y de Sonora presentan brechas de Capacidades Institucionales Probadas (CIP) que pudieran significar restricciones u obstáculos normativos, políticos, técnicos y organizacionales para gestionar el diseño e implementación de la PNEE en el ámbito estatal. Estos DCI identificados, además, pueden colocar en riesgo la consecución de los objetivos estratégicos y metas que el INEE ha fijado para la evaluación de la educación, afectando en alguna medida los que poder legislativo estableció en materia educativa: que todos los mexicanos ejerzan su derecho humano a una educación obligatoria de calidad.

No obstante las brechas indicadas, las autoridades de ambos gobiernos estatales han empleado sus CIP para hacer frente a las obligaciones y responsabilidades establecidas en el nuevo marco normativo e institucional en

evaluación de la educación, que derivó de la Reforma Educativa, de la Ley del INEE, Ley del Servicio Profesional Docentes, así como de la PNEE.

En ambos equipos está presente la percepción de que las decisiones en materia de evaluación de la educación se han re centralizado, se han vuelto más verticales y un tanto más autoritarias, limitando los espacios de participación a los gobiernos estatales en la toma de decisiones sobre el diseño de la PNEE, no obstante que ellos son responsables, en gran medida, de los resultados en materia educativa que se tienen que informar a la sociedad en general.

Lo anterior ha producido que en varias ocasiones se generen desencuentros entre los equipos estatales y los federales, los primeros exigiendo respeto a la soberanía estatal y los segundos (INEE, SEP y CNSPD) ejerciendo sus facultades como poderes autónomos.

La agenda estratégica de estos gobiernos estatales se ha visto afectada por las primeras acciones normativas coordinadas por las autoridades a nivel central. En el caso de Chihuahua, el tema de la evaluación de la educación se ha convertido en un tema prioritario por lo que el ejecutivo estatal ha impulsado y negociado con el legislativo chihuahuense, la aprobación de marcos normativos que sustenten modificaciones organizacionales, estructurales y funcionales con el objetivo de generar condiciones que gestionar con eficiencia la PNEE.

En Sonora, los efectos han tenido un sentido totalmente diferente, ya que los funcionarios entrevistados tienen la seguridad de que el tema de la evaluación de la educación salió de la agenda estratégica, y que muestra de ello es la reducción significativa de presupuesto lo que ha significado una pausa, momentánea, en la continuidad de ejercicios estatales de evaluación educativa.

En la dimensión técnica los funcionarios de ambos gobiernos estatales, independientemente de su experiencia profesional y perfil académico, no tienen claro cuáles son las implicaciones de que la evaluación educativa haya dejado de ser una de la etapas de la política pública educativa, para constituirse en una política pública autónoma e independiente.

Tampoco parece, por lo expresado, que hayan comprendido a cabalidad que la PNEE la diferencia conceptual y metodológica entre evaluación educativa (centrada en los componentes) y la evaluación de la educación que corresponde con un ejercicio integral que considera componentes, procesos, actores, resultados, temporalidades y que los hallazgos serán vinculantes para el diseño o re diseño, con pertinencia estatal, de la política educativa.

IV. La brecha de implementación de la política de evaluación de la educación: el desfase en el ciclo de política entre el ámbito central y el ámbito estatal

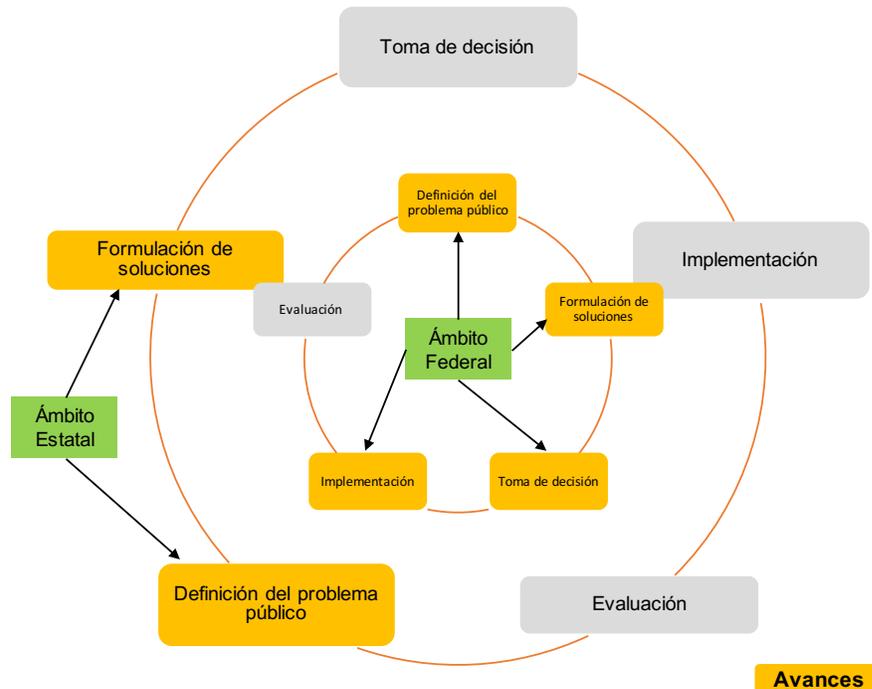
Desde otro ángulo del análisis de las brechas de capacidades institucionales, se identificó la existencia de una suerte de “macro brecha” a partir de la comparación de etapas que le distinguen en el ciclo de política que se observa a nivel central-federal y el observable en el ámbito estatal a partir de la información proporcionada por los funcionarios entrevistados. La misma se caracteriza por una ausencia de sincronía entre los que sucede a nivel central-federal y lo que acontece en el ámbito estatal.

En el primero, la política de evaluación de la educación se encuentra en proceso de consolidación de la formulación y avanza, simultáneamente, en la implementación centralmente de las acciones tendientes a evaluar a los docentes para su ingreso, permanencia y promoción. En contraste, en el ámbito de los gobiernos estatales, las acciones relacionadas con esta política pública, se han dirigido inicialmente a generar las condiciones operativas para llevar a cabo las evaluaciones, dejando en un plano secundario el tema del diseño de la política de evaluación de la educación estatal tal como lo mandata el marco normativo vigente.

Como se observa en la figura 3, mientras que a nivel federal o central la PNEE se encuentra en la etapa de implementación, en el estatal aún se ubica en la etapa en que comienzan a considerar la necesidad de identificar y definir el problema público con pertinencia local relacionado con la evaluación de la

educación, y posteriormente, avanzar en la construcción de las posibles soluciones al mismo⁶.

Figura 3. Desfase en las etapas del ciclo de política pública de la PNEE entre el ámbito federal y el estatal



Fuente. Construcción propia con base en el ciclo de política pública

El avance asimétrico o desfase en la implementación de la PNEE puede tener una de sus posibles explicaciones en la ausencia de capacidades institucionales por parte de los gobiernos de las entidades. A esta probable alternativa pueden sumarse, como posibles elementos de una explicación más amplia e integral:

- La ausencia de interés de actores políticos y gubernamentales de primer nivel, que derivan en restricciones presupuestarias y de apoyo;
- La ausencia de una cultura del trabajo coordinado y colaborativo entre la federación y los gobiernos estatales sobre la base de objetivos comunes;

⁶ A partir de la publicación del Documento Rector de la PNEE en diciembre de 2015 por parte del INEE, las autoridades del Instituto desarrollaron una estrategia orientada a apoyar a los gobiernos estatales en la construcción de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME)

- La percepción por parte de los gobiernos estatales de que su soberanía es vulnerada porque el INEE ejerce su poder autónomo; y
- La presencia de contextos políticos complejos producto de la proximidad de procesos electorales.

No superar este desfase puede tener efectos y restricciones en la consecución de los objetivos y metas estratégicas de mediano y largo plazo que el INEE ha fijado para la evaluación de la educación en el contexto de la Reforma Educativa de 2013.

V. Análisis comparativo de las brechas de CIP por cada dimensión

A continuación se presentan y describen los las brechas identificadas para cada dimensión considerada en la presente investigación:

Brechas de CIP en la Dimensión de Política y Contexto

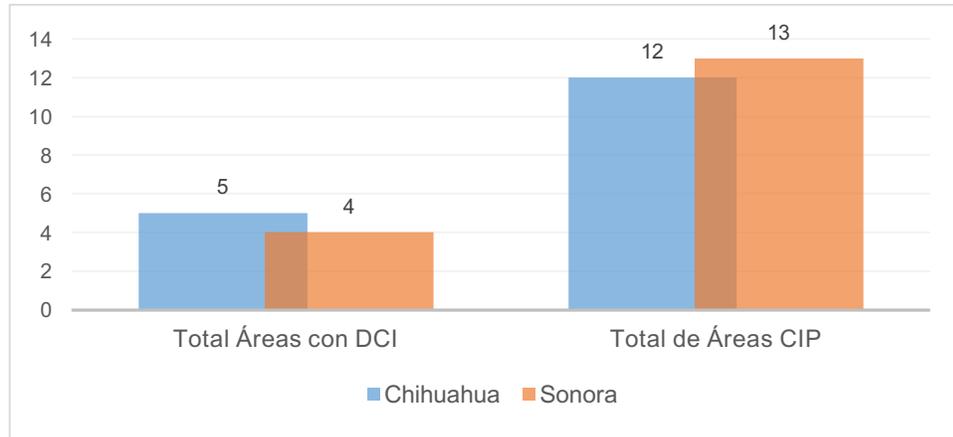
En esta dimensión se explora sobre las CI que idóneamente requieren tener los gobiernos estatales para hacer frente a los retos que implica, para la gestión de la política de evaluación la educación, la presencia en el ámbito estatal de diferentes actores políticos –individuales y colectivos– que tienen injerencia directa o indirecta en el ámbito educativo, así de cómo estiman o perciben han reaccionado o pudieran reaccionar, en el corto plazo, frente a esta intervención estatal.

Refiere tanto a los actores del propio gobierno estatal, los federales y a actores que se encuentran fuera del ámbito estatal, como es el caso de las organizaciones sindicales y académicas.

En la gráfica 4, se pueden observar los valores de los DCI y CIP para cada una de las entidades, considerando 17 capacidades valoradas. Los funcionarios de Chihuahua reportaron déficit en casi 3 de cada 10 capacidades (29.4%) valoradas. En Sonora este porcentaje es menor en casi 6 puntos porcentuales (23.5%). Estas cifras permiten indicar que en la Dimensión de Política y Contexto el gobierno sonorense contaría con una fortaleza institucional

ligeramente superior, lo cual es relativo al compararse cualitativamente uno a uno los rubros, como se hará más adelante.

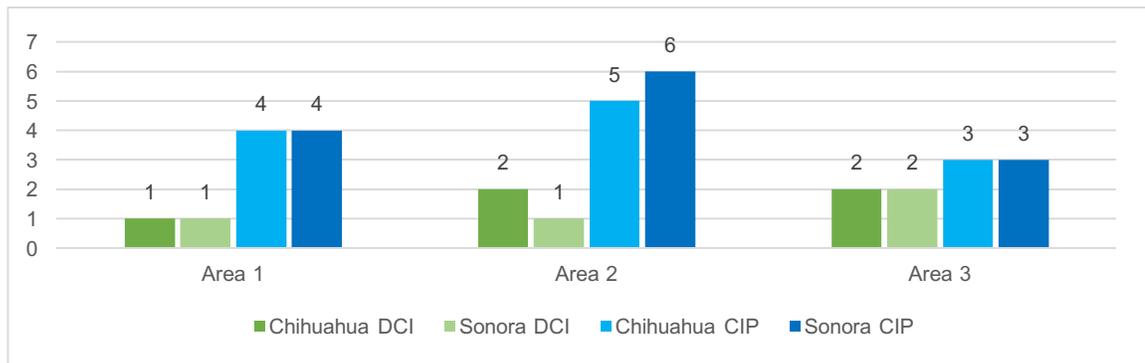
Grafica 4. Total de DCI y CIP para la Dimensión de Política y Contexto



Fuente. Construcción propia con base en los resultados de la entrevista a los funcionarios de Chihuahua y Sonora derivados del instrumento-guía para el diagnóstico de capacidades institucionales, contenido en el estudio FLACSO México *Propuesta metodológica, práctica y operativa para la aplicación en 2015 del cuestionario de capacidades institucionales para realizar la evaluación educativa que les corresponde a las autoridades*

En la gráfica 5, se integran los datos absolutos hallados para cada una de las tres áreas que integran la Dimensión de Política y Contexto. La misma permite comparar los DCI y CIP referenciados a cada una de las entidades. No son observables diferencias significativas ni generalizadas, prácticamente en las tres áreas se observan datos cercanos al empate.

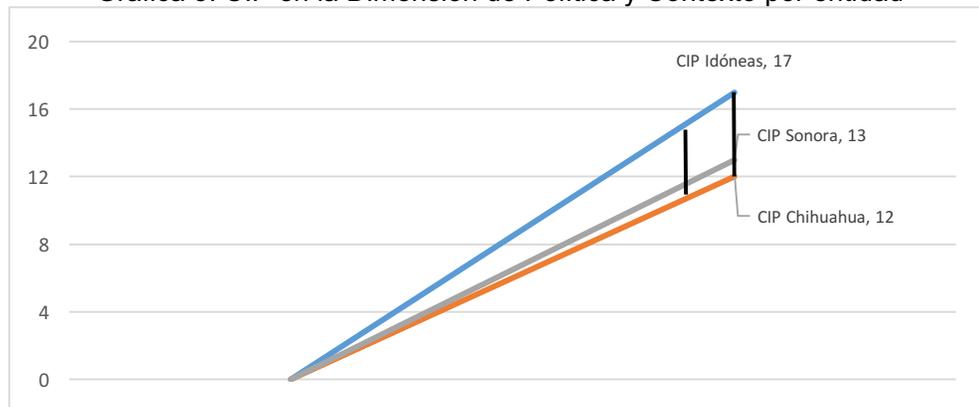
Gráfica 5. Total de DCI y CIP para la Dimensión de Política y Contexto por área y entidad



Fuente. Construcción propia con base en los resultados de la entrevista a los funcionarios de Chihuahua y Sonora derivados del instrumento-guía para el diagnóstico de capacidades institucionales, contenido en el estudio FLACSO México *Propuesta metodológica, práctica y operativa para la aplicación en 2015 del cuestionario de capacidades institucionales para realizar la evaluación educativa que les corresponde a las autoridades*

Las Brechas de CIP identificadas para cada entidad de acuerdo con las 17 capacidades institucionales establecidas como idóneas para la Dimensión de Política y Contexto, pueden apreciarse en la gráfica 6. Los DCI en el caso del gobierno de Chihuahua son 5, en tanto que para el de Sonora son 4. La superación de los déficits es relevante, en particular si se toma en cuenta la presencia de un contexto en que aún es muy marcado, al menos a nivel estatal, por la influencia determinante y capacidad de veto que pueden tener los políticos y funcionarios gubernamentales en la definición de las acciones vinculadas a la evaluación de la educación. El conocimiento, por parte de los actores gubernamentales con capacidad decisional, de la importancia estratégica que puede tener esta acción gubernamental para que la administración estatal genere la percepción en la sociedad de contar con efectividad directiva es determinante en que se mantenga el apoyo, lo cual puede abonar a garantizar que el tema eventualmente ingrese y se mantenga en la agenda estratégica.

Gráfica 5. CIP en la Dimensión de Política y Contexto por entidad



Fuente. Construcción propia con base en los resultados de la entrevista a los funcionarios de Chihuahua y Sonora derivados del instrumento-guía para el diagnóstico de capacidades institucionales, contenido en el estudio FLACSO México *Propuesta metodológica, práctica y operativa para la aplicación en 2015 del cuestionario de capacidades institucionales para realizar la evaluación educativa que les corresponde a las autoridades*

La valoración que los políticos y actores gubernamentales de primer nivel realizan sobre las ventajas o desventajas que les pueda representar la implementación de la PNEE, determina su posicionamiento. Cuando tiene un sentido positivo se tienen altas probabilidades de que contribuyan a construir las condiciones favorables para la implementación de esta política pública.

Cuando es negativo, son elevadas las probabilidades de que se generen restricciones financieras, organizacionales y normativas para los funcionarios, lo que se traduce en falta de autonomía técnica y limitan la innovación en la evaluación educativa.

Es significativo en este sentido lo que externaron los funcionarios de Sonora:

Bueno el primer cambio fundamental, diría yo, es dotar de autonomía plena al Instituto y eso tiene que ver con la capacidad de gestión financiera, eso pareciera ser que es reiterativa la preocupación de todos en términos de decir ¡hey! Vamos a exigir mayor presupuesto. En el caso de nosotros tenemos claro que si no tenemos capacidad de gestión, comenzamos a ver limitantes. Hoy por ejemplo se nos recortó en un 80 por ciento el presupuesto para el instituto con una clara tendencia a no tener interés.

Sobre este mismo aspecto, los funcionarios de Chihuahua convalidaron la importancia que tiene el apoyo del ejecutivo estatal a la evaluación educativa expresando lo siguiente:

Fijese ahí en el plan estatal de evaluación y en el plan sectorial venía un asunto que era precisamente la creación del Instituto Estatal de Evaluación Educativa, en un inicio con ganas de institucionalizar un área que pudiera, pues, gestionar todo lo que es la evaluación institucional, tanto de políticas como la evaluación tanto de maestros, alumnos, bueno, del sistema educativo en general, sin embargo, ya ahora que entró el nuevo gobierno, que entró la reforma y que se iba a hacer la creación del INEE todo eso se quedó en *standby* precisamente esperando cuáles iban a ser los nuevos lineamientos que iba a traer el INEE, para que después pudiéramos crear un área ya con las especificidades que se requerían, porque no sabíamos si el INEE iba a querer que los gobiernos fueran subsidiarios de las políticas, si iba a ser solamente un área normativa o si va a abrir una oficina aquí que se encargara de todo eso, etcétera, entonces, ante la incertidumbre ése fue, por ejemplo, un asunto que quedó pendiente.

En el caso del gobierno de Sonora el DCI en esta dimensión relacionada con la ausencia de apoyo del ejecutivo estatal, al momento en que se entrevistó a los funcionarios, tiene un nivel crítico ya que ha tenido repercusiones para la operación del instituto estatal de evaluación educativa con diez años de existencia:

- Reducción del presupuesto anual que restringió la recontractación del personal con alto perfil técnico;
- Restricciones en la continuidad a ejercicios de evaluación educativa en el ámbito estatal, cuyos resultados tenían efectos en el diseño de programas estatales;

- Pérdida de la relativa autonomía técnica que había logrado el instituto con relación al ejecutivo estatal.

Contrasta el caso de Chihuahua, el posicionamiento a favor por parte del gobernador ha permitido avanzar significativamente en los ámbitos organizacional y funcional, que se han concretado en la creación de áreas que de manera específica se encargarán de gestionar la producción de los bienes y servicios necesarios para implementar la PNEE en la entidad. La iniciativa para la creación de un instituto es un avance de suma importancia, y lo sería más si fuera un poder autónomo a imagen y semejanza del INEE.

La articulación intergubernamental es una capacidad que juega un papel crítico en el éxito de la PNEE. El INEE y la SEP requieren de la participación activa y corresponsable de los gobiernos estatales para la producción de servicios operativos y logísticos relacionados con la preparación y ejecución de acciones dirigidas, por ejemplo, a la aplicación de exámenes y evaluaciones para el ingreso, permanencia y promoción de docentes, directivos y asesores técnico pedagógicos.

Existe coincidencia, al momento del levantamiento de la información, por parte de los gobiernos estatales de concentrarse en las responsabilidades inmediatas que, en materia de evaluación de la educación, les obliga el nuevo marco normativo. Es decir, seguir realizando, centralmente y como antes de la Reforma, funciones operativas y logísticas, dejando en un segundo plano acciones dirigidas a la investigación y diseño de ejercicios locales de evaluación de la educación.

Brechas de CIP en la Dimensión Normativa

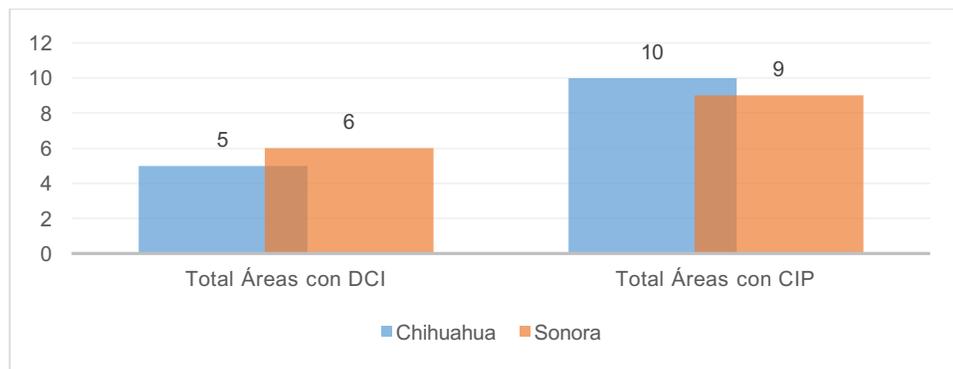
En esta dimensión se considera que 15 CIP constituyen el número idóneo que cada organización gubernamental requiere poseer para contar con las condiciones que le garanticen gestionar con eficiencia y eficacia la PNEE, de acuerdo con el marco normativo e institucional vigentes.

Uno de los elementos centrales diagnosticar es conocer si el gobierno estatal posee marcos normativos armonizados con la regulación nacional, así como el

nivel de conocimiento que sobre esta tienen los equipos de funcionarios responsables del diseño e implementación de la política de evaluación de la educación.

En la gráfica 6, se aprecia casi un empate de DCI indicadas por los funcionarios en ambas entidades: en Chihuahua señalaron 5, mientras que en Sonora la cifra fue de 6.

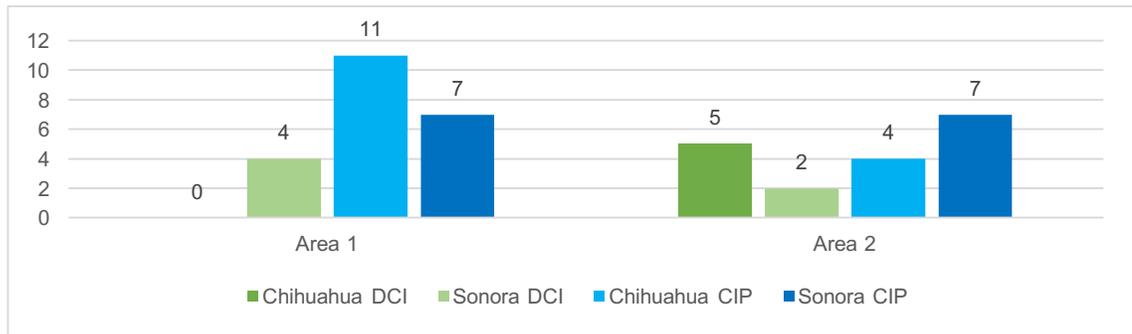
Gráfica 6. Total de DCI y CIP para la Dimensión Normativa



Fuente. Construcción propia con base en los resultados de la entrevista a los funcionarios de Chihuahua y Sonora derivados del instrumento-guía para el diagnóstico de capacidades institucionales, contenido en el estudio FLACSO México *Propuesta metodológica, práctica y operativa para la aplicación en 2015 del cuestionario de capacidades institucionales para realizar la evaluación educativa que les corresponde a las autoridades*

Al revisar los DCI para cada una de las dos áreas consideradas en esta dimensión, puede apreciarse (gráfica 7) la presencia de diferencias significativas entre ambas entidades. En el conocimiento y potencial uso del marco normativo actual, el equipo de funcionarios chihuahuense no reporta déficits, en contraste los sonorenses reconocen 4. En la segunda área referente a marcos normativos al interior de la organización gubernamental responsable de la evaluación educativa, en Chihuahua se reportan 5 DCI frente a 3 en Sonora.

Gráfica 7. Total de DCI y CIP para la Dimensión Normativa por área y entidad

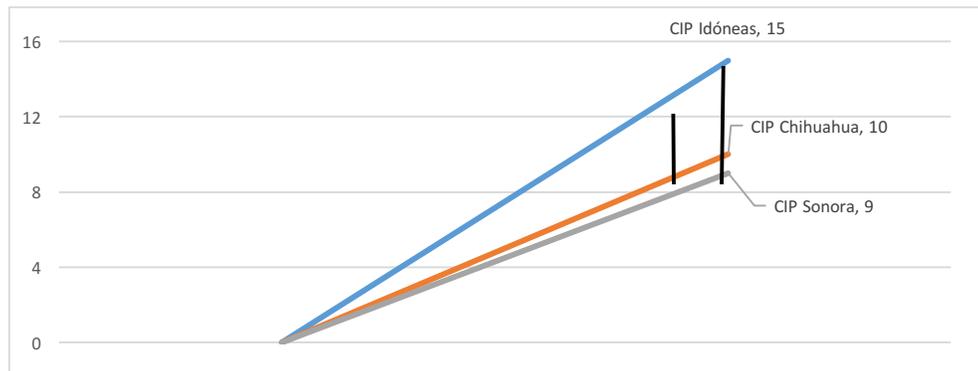


Fuente. Construcción propia con base en los resultados de la entrevista a los funcionarios de Chihuahua y Sonora derivados del instrumento-guía para el diagnóstico de capacidades institucionales, contenido en el estudio FLACSO México *Propuesta metodológica, práctica y operativa para la aplicación en 2015 del cuestionario de capacidades institucionales para realizar la evaluación educativa que les corresponde a las autoridades*

Se observa (gráfica 8) que el gobierno del estado de Sonora presenta un DCI o Brecha de 6 capacidades, mientras que Chihuahua la brecha es de 5. Reducir esta brecha tiene importancia para ambos casos, ya que uno de los factores que construyen factibilidad para la implementación de la política de evaluación de la educación, es la existencia de un andamiaje normativo que cumpla una doble funcionalidad:

- a. Que se armonice con el marco normativo derivado de la Política Educativa y de la PNEE, de tal forma que los funcionarios estatales cuenten con reglas del juego claras y precisas para llevar a cabo sus funciones y obligaciones; y
- b. Que esta armonización, además, sea el basamento para sustentar los cambios organizacionales, estructurales y funcionales que el gobierno de la entidad requiere realizar para enfrentar, con éxito, los retos y desafíos de esta intervención gubernamental.

Gráfica 8. CIP en la Dimensión Normativa por entidad



Fuente. Construcción propia con base en los resultados de la entrevista a los funcionarios de Chihuahua y Sonora derivados del instrumento-guía para el diagnóstico de capacidades institucionales, contenido en el estudio FLACSO México *Propuesta metodológica, práctica y operativa para la aplicación en 2015 del cuestionario de capacidades institucionales para realizar la evaluación educativa que les corresponde a las autoridades.*

Al analizar con un mayor detalle la información resultante de la entrevista, para el equipo sonorense no existen orientaciones claras acerca de cuáles son sus nuevas obligaciones y responsabilidades en contexto de la gestión de la PNEE. La ausencia de información por parte de las autoridades del INEE a nivel central, los funcionarios la consideran como la principal causa de esta incertidumbre, no obstante que se trata de una organización que cuenta con experiencia de una década y con perfiles de alto perfil técnico, además de que la información que refieren es totalmente pública.

Es claro que no desconocen la relevancia que tienen los marcos normativos para que el gobierno estatal pueda asignar y ejecutar recursos públicos, destinados a la producción de bienes y servicios necesarios que hacer frente a las causas que impiden que los mexicanos puedan ejercer su derecho humano a una educación de calidad.

Si bien no es directamente normativo, la pérdida de personal con alto perfil técnico que se dio a partir de la implementación de la PNEE está vinculada con los marcos normativos que se ejecutan a partir de la Reforma Educativa. Los equipos estatales que cuentan con una amplia trayectoria en evaluación educativa, carecen que seguridad laboral que los hace vulnerables ante los cambios políticos que se generan el contexto, o bien porque los políticos y/o

decisores estratégicos deciden retirar su respaldo a un tema que antes pudo estar en la agenda gubernamental estratégica.

En contraste, las autoridades de Chihuahua reconocen la existencia de DCI en materia normativa, aunque no los consideran determinantes para poder cumplir con sus responsabilidades y obligaciones derivadas de la Reforma Educativa y de la PNEE. Los déficits pueden, de acuerdo con su percepción, ser superados a partir de tres acciones que el ejecutivo estatal ya desarrolla:

- a. Gestionar, ante el congreso del estado, la creación de un instituto estatal de evaluación educativa que coordine y articule las acciones que diferentes áreas de gobierno han venido realizando;
- b. La reestructuración orgánica y funcional del gobierno estatal que dio lugar a la creación de la Dirección General de Evaluación Educativa a partir de la separación de dicha área (antes jefatura de departamento) de la estructura de la Dirección General de Planeación y Evaluación; y
- c. Fortalecer la relación interinstitucional con las autoridades del INEE para que, entre otras acciones, se incrementen los apoyos que recibe los funcionarios estatales en materia conocimiento y ejecución del marco normativo que regula la evaluación de la educación.

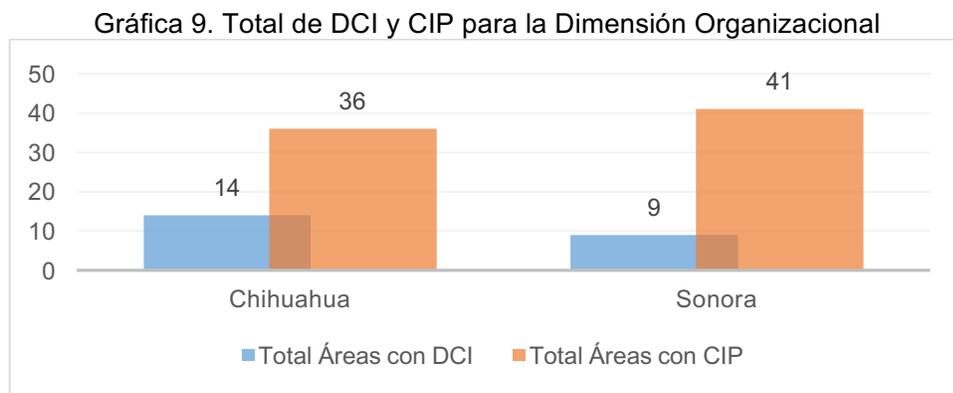
Al respecto, llama la atención que los funcionarios de Chihuahua, al menos por lo expresado en las entrevistas, no estiman necesario que el Instituto Estatal que se creará sea un poder autónomo como acontece con el INEE, ni tampoco que armonizará sus funciones con las del instituto. Esta situación, en el mediano plazo, puede restringir la posibilidad de que los resultados de evaluaciones de la educación a nivel estatal tengan efectos en el diseño e implementación de estrategias, programas y proyectos educativos locales.

Brechas de CIP en la Dimensión Organizacional

En esta dimensión se valoraron factores asociados a tres áreas. La primera refiere, entre otros, los recursos funcionales-administrativos, estructurales, financieros e instrumentos normativos internos que cada organización responsabilizada de las evaluaciones educativas tiene internamente. En la

segunda, se indagó sobre los ejercicios de planeación estratégica y programas de operación anuales, y finalmente sobre el uso de metodologías probadas para el uso de los recursos públicos, como el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) que permite medir y evaluar los logros de las políticas públicas.

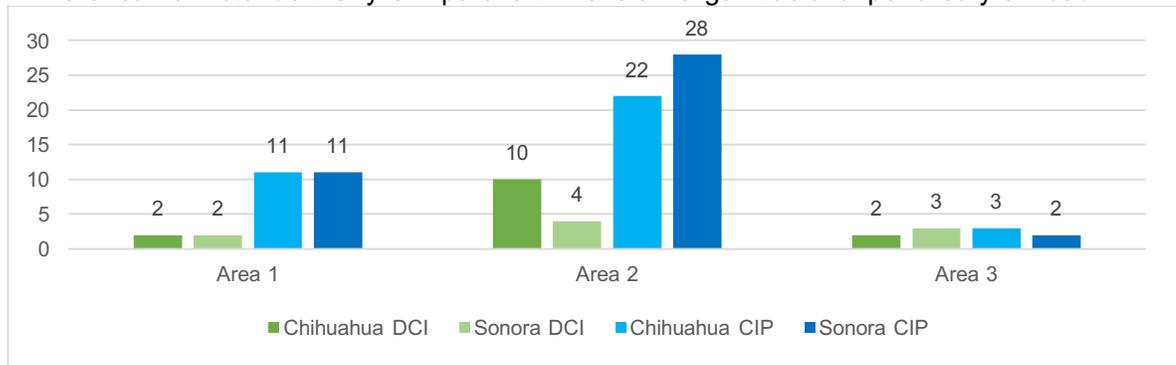
De manera global, en la gráfica 9, puede observarse que Chihuahua es la entidad en que se registra el mayor número de DCI con 14 de los 50 elementos considerados; mientras tanto en Sonora la cifra es de 9. El análisis de las diferencias en términos cualitativos, permite identificar las diferencias significativas de cómo la implementación de la PNEE ha comenzado a tener efectos en las estructuras gubernamentales de estas dos entidades, cómo han reaccionado y cuáles son las medidas que comienzan a tomar para enfrentar los retos y desafíos de esta política pública.



Fuente. Construcción propia con base en los resultados de la entrevista a los funcionarios de Chihuahua y Sonora derivados del instrumento-guía para el diagnóstico de capacidades institucionales, contenido en el estudio FLACSO México *Propuesta metodológica, práctica y operativa para la aplicación en 2015 del cuestionario de capacidades institucionales para realizar la evaluación educativa que les corresponde a las autoridades.*

Comparativamente en Chihuahua se registra la mayor cantidad de DCI en el área 2 de esta dimensión (gráfica 10). La cifra es de 10 frente a las 4 que se presentan en Sonora. Ello primordialmente se debe a la ausencia de personal suficiente, con el perfil adecuado, sistemas de ingreso y permanencia laboral, así como la ausencia de esquemas de capacitación y actualización en temas como política pública, política educativa y gestión gubernamental.

Gráfica 10. Total de DCI y CIP para la Dimensión Organizacional por área y entidad



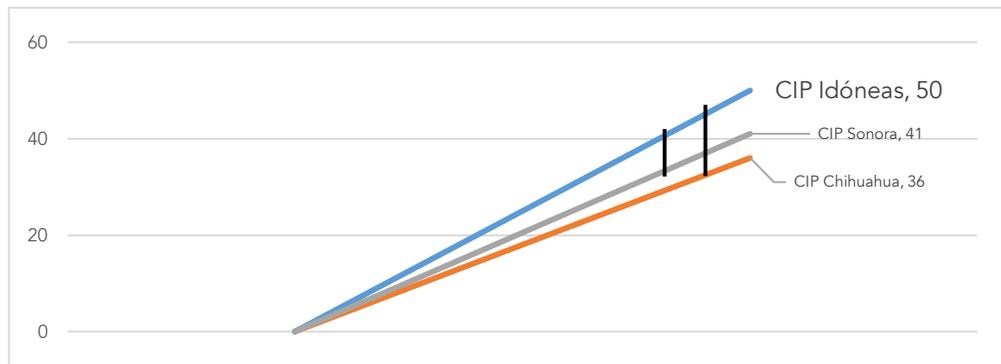
Fuente. Construcción propia con base en los resultados de la entrevista a los funcionarios de Chihuahua y Sonora derivados del instrumento-guía para el diagnóstico de capacidades institucionales, contenido en el estudio FLACSO México *Propuesta metodológica, práctica y operativa para la aplicación en 2015 del cuestionario de capacidades institucionales para realizar la evaluación educativa que les corresponde a las autoridades.*

Las organizaciones de los gobiernos estatales responsables de gestionar y administrar la producción de bienes y servicios de calidad y en la cantidad suficiente para implementar, con posibilidades de éxito, la PNEE, en Chihuahua Sonora, (gráfica 6) reportaron contar con una brecha de 14 capacidades para el primer caso y 9 en el segundo.

Las capacidades institucionales en esta dimensión tienen un periodo de vigencia funcional menor a la mayoría de las consideradas en las otras dimensiones, por lo que es necesario su renovación y actualización con mayor frecuencia, de tal forma que los equipos estén en condiciones de responder eficazmente ante los retos y desafíos, complejos y dinámicos, que la evaluación de la educación demanda.

Al menos tres brechas son críticas para gestionar con efectividad esta política pública: el personal suficiente con perfiles altamente técnicos; esquemas laborales de acceso basados en el mérito e incentivos; y estrategias permanentes de capacitación.

Gráfica 10. CIP en la Dimensión Organizacional por entidad



Fuente. Construcción propia con base en los resultados de la entrevista a los funcionarios de Chihuahua y Sonora derivados del instrumento-guía para el diagnóstico de capacidades institucionales, contenido en el estudio FLACSO México *Propuesta metodológica, práctica y operativa para la aplicación en 2015 del cuestionario de capacidades institucionales para realizar la evaluación educativa que les corresponde a las autoridades.*

En ambas entidades los funcionarios consideraron necesaria la capacitación de los equipos de funcionarios responsables de implementar la política de evaluación de la educación, sin embargo, de acuerdo con lo expresado en las entrevistas, no estiman como áreas de oportunidad la formación de profesionales en política pública, gestión estratégica gubernamental o planeación estratégica no obstante que el nuevo contexto político, normativo e institucional de esta intervención gubernamental demanda, si se quiere tener éxito, tener claridad de que la evaluación de la educación es una política pública y no un ciclo de la política educativa como en el pasado.

No contar con los equipos altamente especializados y en permanente actualización académica-profesional, limita sustantivamente la realización de investigaciones que contribuyan, con fundamentos y evidencia, a la construcción de proyectos de innovación en la gestión de la evaluación de la educación por lo que se corre el riesgo de seguir reciclando cursos de acción que en el pasado han demostrado ineficiencia e ineficacia.

La ausencia de esquemas de contratación y promoción basados en el mérito, así como de estrategias de capacitación y profesionalización permanente, provocan inestabilidad laboral y poca motivación para los cuadros de funcionarios que han venido participando en la evaluación educativa. Esta situación se ha tornado compleja debido a que integrantes de las AEE con

plaza docente han tenido que retornar a sus labores frente a grupo derivado del cambio normativo establecido por la Reforma Educativa, lo que tiene, entre otras consecuencias:

- Pérdida de experiencia, conocimientos y aprendizajes logrados por los equipos técnicos en tópicos diversos de evaluación educativa;
- Restricciones para dar continuidad a ejercicios de evaluación educativa estatales; y
- Limitarse a gestionar la producción de los servicios que construyan las condiciones operativas y logísticas para llevar a cabo las evaluaciones a docentes, directivos y alumnos instruidas por el INEE y la SEP a nivel central.

La ausencia de presupuesto etiquetado desde el gobierno estatal para la evaluación de la educación es un déficit crítico que tiene efectos negativos en la contratación de personal, la realización de ejercicios estatales de evaluación educativa robustos técnica y metodológicamente, y quizás la carencia de una autonomía técnica blindada sea el DCI de mayor trascendencia que produce debido a que no se cuentan con recursos multianuales o bien estos se asignan bajo criterios políticos.

Es significativo en este sentido lo que externaron los funcionarios de Sonora:

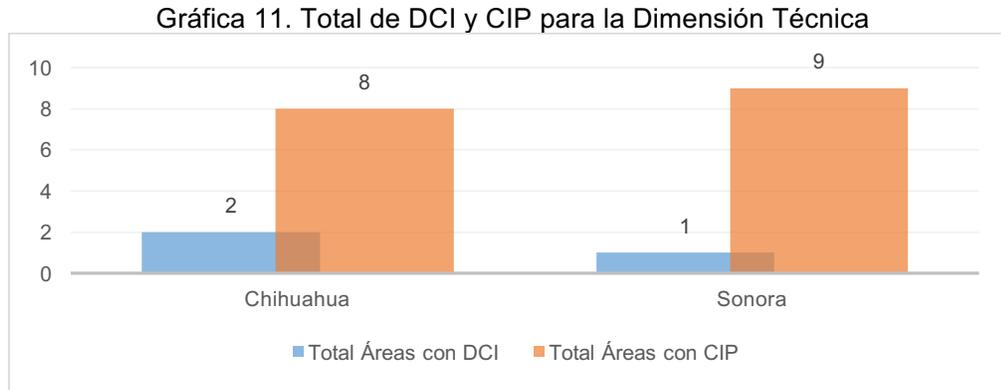
Bueno el primer cambio fundamental, diría yo, es dotar de autonomía plena al Instituto y eso tiene que ver con la capacidad de gestión financiera, eso pareciera ser que es reiterativa la preocupación de todos en términos de decir ¡hey! Vamos a exigir mayor presupuesto. En el caso de nosotros tenemos claro que, si no tenemos capacidad de gestión, comenzamos a ver limitantes. Hoy por ejemplo se nos recortó en un 80 por ciento el presupuesto para el instituto con una clara tendencia a no tener interés.

Brechas de CIP en la Dimensión Técnica

La relevancia de esta dimensión es que valora la robustez metodológica y conceptual con la que cuentan las organizaciones gubernamentales de Chihuahua y Sonora para llevar a cabo ejercicios de evaluación de la educación: sistemáticos, con referentes de series históricas, de tal forma que los resultados sean sólidos, confiables y puedan ser utilizados para el diseño,

implementación y diseño de la implementación de la PNEE con pertinencia estatal.

Como se observa, los resultados no son significativamente diferentes entre los gobiernos estatales de Chihuahua y Sonora, lo cual puede deberse al grado de desarrollo de capacidades institucionales que las áreas encargadas de las evaluaciones educativas adquirieron y desarrollaron en el pasado.

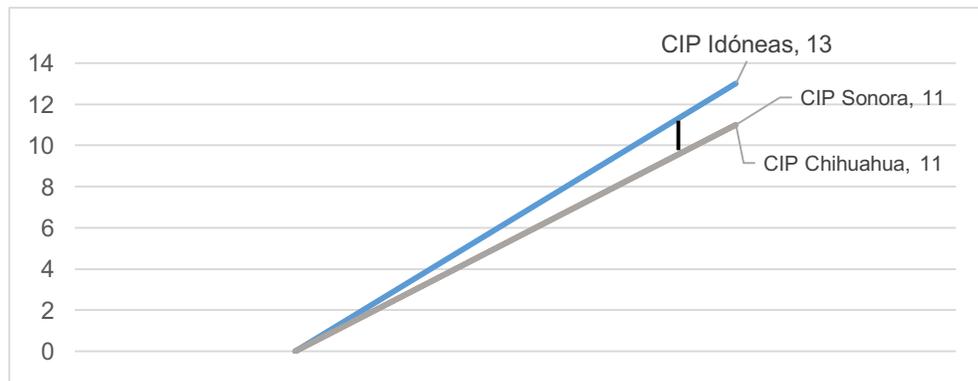


Fuente. Construcción propia con base en los resultados de la entrevista a los funcionarios de Chihuahua y Sonora derivados del instrumento-guía para el diagnóstico de capacidades institucionales, contenido en el estudio FLACSO México *Propuesta metodológica, práctica y operativa para la aplicación en 2015 del cuestionario de capacidades institucionales para realizar la evaluación educativa que les corresponde a las autoridades.*

De la existencia de equipos humanos con capacidades técnicas de alta especialización en las áreas directiva, de gestión y operativas depende en gran medida que los gobiernos puedan producir, con calidad y suficiencia, los bienes y servicios que demanda la implementación de la PNEE para enfrentar con eficiencia y eficacia los retos de la misma, en síntesis que demuestre que el gobierno posee efectividad directiva para la solución de los problemas públicos.

En la gráfica 12, se observan las brechas de CIP definidas a partir de la información proporcionada por los funcionarios de Chihuahua y Sonora durante las entrevistas. En ambos casos la presencia de una brecha que en primera instancia no parece ser significativa en términos cuantitativos, sin embargo al analizar las capacidades reportadas considerando una visión prospectiva, así como el nuevo contexto normativo e institucional, las mismas pueden convertirse en restricciones para implementar la PNEE en los estados.

Gráfica 12. CIP en la Dimensión Organizacional por entidad



Fuente. Construcción propia con base en los resultados de la entrevista a los funcionarios de Chihuahua y Sonora derivados del instrumento-guía para el diagnóstico de capacidades institucionales, contenido en el estudio FLACSO México *Propuesta metodológica, práctica y operativa para la aplicación en 2015 del cuestionario de capacidades institucionales para realizar la evaluación educativa que les corresponde a las autoridades.*

En el pasado reciente (de acuerdo con lo reportado por los funcionarios entrevistados) las AEE desarrollaron capacidades técnicas que les permitieron enfrentar, con solidez y pertinencia, los retos directivos y operativos de una evaluación educativa que era una de las etapas del ciclo de política pública educativa, sin embargo, no todas las CIP actuales tienen potencial para seguir siendo funcionales ni pertinentes considerando los retos y desafíos presentes.

En el caso de Sonora, incluso, los avances son cualitativamente mayores porque desde hace diez años se cuenta con un Instituto Estatal, con amplia autonomía técnica pero no financiera, que realizaba, hasta el 2013, ejercicios sistemáticos para evaluar la educación en esa entidad, logrando que los resultados, diagnósticos y recomendaciones fueran parcialmente considerados en la construcción de programas y proyectos educativos estatales.

Las capacidades institucionales desarrolladas en el pasado reciente y que están relacionadas con la producción de bienes y servicios de carácter operativo y logístico (preparación de sedes para evaluaciones, emisión y difusión de convocatorias para exámenes de ingreso, permanencia y promoción) siguen teniendo una alta funcionalidad presente y futura, lo que se debe en gran medida a la experiencia desarrollada por los equipos.

Sobre esta producción de documentos en que se plasmen los resultados de las evaluaciones, los funcionarios de Sonora expresaron lo siguiente:

En todos los rubros, necesitamos perfiles de gente especializada en el diseño de instrumentos, reforzar en la logística con ingenieros, con gente que pueda interpretar resultados, y también en el manejo de programas de interpretación de información y de base de datos, yo diría que esos son los dos grandes rubros.

En el caso de Chihuahua colocan la relevancia y trascendencia del uso de los resultados de evaluaciones en temas de gestión y no estratégicos, lo que puede observarse en el siguiente comentario:

Por ejemplo, con relación al PBR [*Presupuesto Basado en Resultados*]. El 100 por ciento del presupuesto está puesto en PBR, todas las áreas tienen presupuesto, todas las áreas tienen metas, todas las áreas tienen un seguimiento, todas las áreas tienen una retroalimentación de los que se hace bien, de lo que se hace mal. Tienen repercusiones en la asignación de presupuesto, cuáles programas tienen impacto, todos los programas tienen necesidad de hacer evaluaciones externas para tener esas retroalimentaciones, etcétera, etcétera.

No sucede lo mismo con las capacidades institucionales relacionadas con el uso de los resultados de las evaluaciones. Los retos y desafíos de la PNEE obligan a que los equipos estatales vayan más allá de la elaboración de informes internos; informes de gestión para sustentar el uso y destino de presupuestos; construcción de indicadores; y elaboración de reportes internos que sirven como insumos para que las diferentes áreas educativas rindan cuentas, de tal forma que se coloquen en el cuadrante de lo estratégico.

En el horizonte de mediano la superación de brechas en la Dimensión Técnica requiere atender más los aspectos cualitativos que los cuantitativos, para lo que es necesario capacitar y profesionalizar (en forma permanente y sistemática) a los integrantes de las AEE de tal que los resultados de las evaluaciones sean usados para el [re] diseño, diseño de la implementación e implementación de políticas públicas, programas y proyectos basados en evidencia, innovadores y con pertinencia estatal. Lograr lo anterior generará condiciones para que la PNEE contribuya de manera efectiva a que la política educativa alcance el objetivo estratégico de garantizar a todos los mexicanos el ejercicio de su derecho humano a una educación de calidad.

Una valoración cualitativa de las CIP reportadas en esta dimensión permiten, asimismo, identificar fortalezas de las AEE que son el resultado de contar con experiencias y aprendizajes técnicos, normativos y operativos los cuales son susceptibles de ser recuperados y explotados por las autoridades del INEE y de la SEP para construir una política nacional de evaluación de la educación consensuada con los gobiernos estatales que son, por cierto, uno de los actores centrales sin cuya activa participación corresponsable restringe las posibilidades de éxito.

En este sentido, por ejemplo, los funcionarios de Sonora entrevistados expresaron:

Existe esa gran incertidumbre que en mi opinión yo no creo que deban desaparecer los institutos locales porque hay una gran riqueza, que pudiera iniciarse como todo comienzo en este país con un híbrido ¿no?, es decir, que al estar fortalecidos los institutos para que se implique un costo menor para el INEE, para la federación. Establecer convenios específicos de colaboración, en función de eso las oficinas que se habrán las oficinas que se abran sean más reducidos. O de alguna manera si no es posible eso, si van a desaparecer los institutos locales por la incertidumbre, o porque luego los estados quieren echar toda la responsabilidad a la federación –que la ley casi así se los está ayudando- pues que se rescate la experiencia y la expertise que existe de las diferentes entidades que tienen institutos con la solidez del que fue un ejemplo por muchos años, que fue el instituto de Sonora, que fue el primero.

Al concluir el análisis comparativo de los DCI o brechas de capacidades institucionales para cada una de las cuatro dimensiones consideradas, se comprueba que muchos de ellos se repiten en varias ocasiones, por lo que varias de las acciones que tienen que llevar a cabo los funcionarios que conforman los equipos responsables de implementar la PNEE se enfrentan con el mismo déficit, situación que conviene tomar en cuenta en el momento de proponer estrategias para atender la brechas identificadas.

Conclusiones y recomendaciones

Las capacidades institucionales son determinantes para que los gobiernos federal y estatales puedan diseñar e implementar con eficiencia y eficacia la política pública de evaluación de la educación, las brechas que se registran se convierten en restricciones y obstáculos para la consecución de los objetivos y metas que cada organización gubernamental se ha fijado en un horizonte de tiempo específico.

Los Déficit de Capacidades Institucionales (DCI) pueden impedir que los equipos de funcionarios responsables de implementar la PNEE, lleven a cabo la producción de bienes, servicios y cambios normativos con la calidad, cantidad suficiente y entrega oportuna para que esta intervención gubernamental contribuya a que la política educativa enfrente con efectividad las causas que obstaculizan, en este momento, que todos los mexicanos ejerzan su derecho humano a una educación obligatoria de calidad.

El análisis comparativo que se realizó en la presente investigación puede contribuir para la construcción de un mapa en el que se desagregan las tareas de cada acción necesaria en el diseño e implementación de la PNEE, a partir de lo cual se identifican los posibles déficits y puede estimarse la gravedad de los efectos que pudieran tener los mismos en la gestión pública gubernamental.

Asimismo, el análisis de los DCI permite que cada organización gubernamental, de acuerdo con su nivel jerárquico y tipo de responsabilidades, identifique el o los déficits que son críticos porque tienen un impacto global, y pudieran afectar o restringir la producción, eficiente y eficaz, de los bienes y servicios necesarios y de calidad para hacer frente a las causas que obstaculizan que todos los mexicanos puedan ejercer su derecho humano a una educación obligatoria de calidad.

Ámbito de los Gobiernos Estatales

La evaluación de las CIP muestra de manera fundamentada que es necesario que los gobiernos de Chihuahua y Sonora definan un abanico de acciones y decisiones potenciales para superar las brechas identificadas en las siguientes áreas críticas:

En la Dimensión Política y de Contexto

- Promover que los políticos y decisores gubernamentales estratégicos coloquen el tema de la evaluación de la educación en la agenda estratégica local, lo cual deberá estar complementado con la asignación de un presupuesto etiquetado (multianual preferentemente) y en el impulso a la autonomía de las o las organizaciones gubernamentales responsables de implementar esta política pública.
- La soberanía estatal no puede mantenerse como un argumento superior a lo que establece la CPEUM en materia educativa, de mantenerse representará cada vez un mayor obstáculo y restricción a la articulación interinstitucional con el poder autónomo del INEE, lo cual tendrá efectos no positivos para la consecución de objetivos y metas de la PNEE.

En la Dimensión Normativa

- Definición de marcos normativos estatales que construyan condiciones de factibilidad y viabilidad (técnica, organizacional, funcional y financiera) para la implementación de la PNEE en el ámbito estatal, los cuales deberán estar armonizados con el contexto legal a nivel federal.
- Impulso para la aprobación de leyes especiales, decretos del Poder Ejecutivo Estatal u ordenanzas estatales, como requisito que fundamente la creación de nuevas estructuras organizativas, asignación de nuevas funciones y responsabilidades que estén armonizadas con los marcos normativos e institucionales federales.

En la Dimensión Organizacional

- Contratación de recursos humanos de alta especialización técnica que refuercen las áreas encargadas del diseño de estrategias, programas y proyectos estatales, pertinentes y congruentes, con las necesidades educativas y con las obligaciones en materia de evaluación de la educación en la entidad federativa.
- El desarrollo de esquemas basados en el mérito para la contratación, permanencia y promoción del personal a las AEE producirá incentivos a los funcionarios, debido a la estabilidad laboral que esto trae consigo, además de que blindará a la organización gubernamental frente a las decisiones de los políticos y a los constantes e impredecibles modificaciones en el contexto político.
- Obtención de presupuestos necesarios y suficientes para llevar a cabo la producción de bienes y servicios para gestionar la evaluación de la educación. Dichos recursos, es recomendable estén etiquetados para el tema y que no formen parte del presupuesto de las áreas educativas.
- La asignación de partidas presupuestales específicas para el desarrollo de ejercicios estatales de evaluación de la educación, de acuerdo con la normatividad vigente, así como para investigación sobre el tema, contribuyen al desarrollo de conocimientos y aprendizajes que fundamenten la toma de decisiones pertinentes con el ámbito estatal.

En la Dimensión Técnica

- Estrategia de capacitación y profesionalización que esté orientada a la adquisición y desarrollo de conocimientos, así como a la transformación de los mismos en aprendizajes en áreas como política pública, gestión gubernamental, así como para modificar actitudes del personal actual o a contratar en el futuro, en la medida en que se garantice el eficaz cumplimiento de sus respectivas obligaciones y responsabilidades establecidas en el marco normativo de la PNEE.

- Usar los resultados para transitar de la acumulación de conocimientos a su uso como aprendizajes multinivel que abonen a la construcción de esquemas de gestión gubernamental innovadores.

Ámbito federal

El desarrollo de capacidades institucionales y la superación de las brechas identificadas son centrales para eliminar obstáculos y restricciones, presentes y futuras, que pueden impedir que la evaluación de la educación en México se constituya en una política pública autónoma e independiente. Esto se logrará en la medida en que la misma observe continuidad y no continuismo como en el pasado reciente, el capital humano con perfiles de alta especialización técnica, es un asunto crítico para ello, así como la capacidad para innovar en la gestión gubernamental.

La PNEE tiene ante sí el reto mayúsculo de ser un elemento que contribuya de manera eficaz a que la política educativa también observe continuidad y no continuismo, de tal forma que se tomen decisiones basadas en evidencia y que resuelvan con efectividad las causas que impiden, en este momento, que todos los mexicanos puedan ejercer su derecho humano a una educación de calidad.

El Estado y los gobiernos federal y estatales están obligados constitucionalmente a garantizar este derecho humano mediante la creación de condiciones que hagan viable y factible financiera, técnica, normativa y organizacionalmente la gestión y administración de recursos que produzca los bienes y servicios de calidad y cantidad suficiente para enfrentar eficazmente las causas que provocan la situación socialmente indeseable educativa.

La construcción de un mapa de articulación interinstitucional e intergubernamental en que se identifiquen, de acuerdo con el marco normativo vigente, las acciones en que se registren DCI para la realización de acciones o actividades en que es necesaria la participación corresponsable y multinivel de equipos de funcionarios centrales-federales con los estatales, contribuye a eliminar brechas y restricciones a la implementación de la PNEE.

El INEE a partir de la identificación de DCI en los gobiernos de las entidades federativas, puede considerar la puesta en marcha de una estrategia de acompañamiento y de corresponsabilidad institucional, que esté orientada a superar el desfase del ciclo de la PNEE entre el ámbito federal y el estatal.

Estos déficits son críticos si se pretende lograr que esta intervención gubernamental sea exitosa, cerrar las brechas en estos rubros puede lograrse a partir de lo siguiente:

En la Dimensión Política y de Contexto

- Superar la tensión que se ha generado a partir de que los gobiernos estatales exigen respeto a la soberanía estatal frente al ejercicio del poder autónomo por parte del INEE con el fin de implementar la PNEE.
- Construir esquemas de incentivos (asignación presupuestal vinculada a compromisos medibles y evaluables; o bien marcos normativos que impliquen sanciones reales por incumplimiento de la norma vigente) para que los políticos y autoridades estatales incorporen el tema de la evaluación de la educación en su agenda estratégica, así como la etiquetación de recursos públicos para la implementación de la PNEE.

En la Dimensión Normativa

- Promover la armonización de los marcos normativos de los gobiernos estatales con el marco normativo federal, con ello se eliminarán obstáculos y restricciones actuales a partir de que se precisen las reglas formales de articulación de responsabilidades de cada uno de los actores involucrados para la producción de bienes y servicios asociados a la PNEE.

En la Dimensión Organizacional

- Las modificaciones a la estructura funcional del INEE deben estar orientadas a lograr que sea flexible y adaptable, con el objeto de

responder a los retos y desafíos educativos estatales y regionales, así como a sus contextos políticos y sociales.

- Fortalecer los actuales esquemas de ingreso y permanencia en la estructura del INEE basados en el mérito y perfiles de alta especialización, de tal forma que se blinde técnicamente al organismo frente a los permanentes embates políticos que suelen concretarse en restricciones de orden financiero.

En la Dimensión Técnica

- Diseñar y poner en marcha estrategias sistemáticas y permanentes que capacitación y profesionalización de los equipos que conforman las AEE, con el propósito de que desarrollen, renueven y actualicen capacidades institucionales pertinentes y congruentes con el nivel y tipo de responsabilidades de cada funcionario (directivas, de gestión u operativas) contribuye a superar brechas de capacidades en diferentes áreas de la gestión de la PNEE, al tiempo que se incrementan las posibilidades de efectividad de esta intervención gubernamental.
- Potenciar el uso de resultados desde una perspectiva que permita transitar hacia la construcción de propuestas que innoven en la gestión de la implementación de la PNEE, tanto a nivel central-federal como en el ámbito estatal abona a romper con una cultura de uso discrecional o restringido a ciertos actores, para la elaboración de informes internos o reportes de lo que obstruye el avance la rendición de cuentas y transparencia.
- El uso de los datos para sustentar con evidencia el diseño e implementación de políticas públicas, estrategias, programas y proyectos permite abonar a que la política educativa tenga continuidad y no continuismo⁷ e impide que el discurso del político se imponga al argumento técnico.

⁷ Por continuidad se entiende mantener en el núcleo de la política pública las causas o problemas estratégicos (calidad educativa, pobreza, equidad, igualdad, sustentabilidad ambiental) y en la periferia los programas que se formulan y ejecutan para enfrentar las causas que provocan los problemas identificados, así como sus indicadores de

- Es conveniente potenciar que el uso de los datos transite de la acumulación y producción de conocimiento como fin, a una visión que los considere medios para la construcción de aprendizajes, los cuales pueden ser de utilidad para sustentar argumentos que persuadan (por ejemplo, estrategias de comunicación política) a actores políticos y sociedad en general que se opongan a la PNEE.
- El gobierno abierto es otro de los elementos que requiere considerarse a partir del uso de datos, de tal forma que cualquier ciudadano en todo momento y sin enfrentarse a la mediatización de las estructuras de gobierno, pueda conocer el uso y destino de los recursos públicos, así como valorar la eficacia que con la ejecución de los mismos está logrando la PNEE.

Bibliografía

- Cabrero, E. (II Semestre de 2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. *Gestión y Política Pública*, 753-784.
- Cabrero, E., Flamand, L., Santizo, C., & Vega, A. (segundo semestre de 1997). Claroscuros del nuevo federalismo mexicano. *Gestión y Política Pública*, 329-387.
- CAF. (2015). CAF. Recuperado el 22 de mayo de 2016, de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>
- CAF. (2015). *Un estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: CAF.
- Lattuada, M., & Noriega, M. (2011). Obtenido de DIALNET: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4046050.pdf>
- Cejudo, G. (01 de 12 de 2014). *Muchas reformas pocos resultados*. Obtenido de <http://www.nexos.com.mx/?p=23500>
- Coffey, A., & Atkinson, P. (2003). Capítulo 3 “Narrativas y relatos”. En A. Coffey, & P. Atkinson, *Encontrar el sentido a los datos cualitativos. Estrategias complementarias de investigación*. Antioquía, Colombia: Universidad de Antioquía.
- Luhman, N. (2002). Lección VII. Complejidad. En N. Luhman, *Introducción a la Teoría de Sistemas* (págs. 179-206). México, México: UIA.
- López, N. (2015). Las leyes general de educación en América Latina. El derecho como proyecto político. 71. Buenos Aires, Argentina: IIPE-Unesco.
- Altamirano, G. (2006). “Metodología y práctica de la entrevista”. En G. (. De Garay, *La historia con micrófono*. (págs. 62-78). Ciudad de México, México: Instituto Mora.
- Aguilar, L. F. (octubre de 2007). CLAD. Obtenido de [clad.org](http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf): <http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf>
- Aguilar, L. F. (2007). *El estudio de las Políticas Públicas*. Distrito Federal, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2014). *La hechura de las Políticas*. Distrito Federal, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2014). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Distrito Federal, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano Gault, D. (2004). *Gestión estratégica para el sector público*. Distrito Federal, México: CFE.
- Arellano Gault, D. (2010). Reformas administrativas y cambio organizacional. Hacia el efecto neto. *Revista Mexicana de Sociología*(72 (2)), 225-254.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*. Distrito Federal, México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Bartolini, E. (1991). “Metodología de la investigación política”. En G. Pasquino, & Bartolini E., *Manual de ciencia política* (págs. 39-77). Madrid, España: Alianza.

- Bazúa, F. (2010). *Estado, Gobierno y Política Pública. Elementos para un Marco Conceptual Básico*. México: UAM-FLACSO.
- Bazúa, F. (2010). *Estado, Gobierno y Política Pública. Elementos para una Marco Conceptual Básico*. Distrito Federal, México: UAM-FLACSO.
- Bensusán, G., & Tapia, L. (2014). Los problemas de la implementación de la "reforma educativa". En G. d. Castillo, & G. (. Valenti. Distrito Federal, México: FLACSO México.
- Bertranou, J. (marzo de 2015). *flacso.org.ar*. Obtenido de http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/revistas/1432134094_dossier-2.pdf
- BID. (2006). *La política de las políticas públicas*. Nueva York: BID-David Rockefeller Center.
- Brassiolo, P., & Sanguinetti, P. (13 de julio de 2015). *Banco de Desarrollo de América Latina*. Obtenido de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/755>
- FLACSO México. (2015). *Propuesta metodológica, práctica y operativa para la aplicación en 2015 del cuestionario de capacidades institucionales para realizar la evaluación educativa que les corresponde a las autoridades estatal*. México: FLACSO México.
- Gobierno de la República. (2013). *gob.mx*. Recuperado el 11 de 06 de 2016, de Gobierno de la República: <http://pnd.gob.mx/>
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (1978). *Stuying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Canadá: Oxford University Press.
- INAP. (abril de 2000). Recuperado el 14 de junio de 2016, de [sgp.gob.ar](http://www.sgp.gob.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/ssalud.pdf): <http://www.sgp.gob.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/ssalud.pdf>
- INEE. (2014). *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*. Distrito Federal, Distrito Federal, México: INEE.
- INEE. (12 de 2015). *Documento Rector de la PNEE*. Recuperado el 10 de 06 de 2016, de INEE: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/E/302/P1E302.pdf>
- INEE. (2015). *inee.org.mx*. Obtenido de INEE: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/E/302/P1E302.pdf>
- INEE. (marzo-junio de 2016). ¿Cómo usar la evaluación educativa para mejorar? (4), 7-10.
- Malgouyres, F. (19 de mayo de 2014). *scielo.org.mx*. Recuperado el 14 de junio de 2016, de www.cemca.org.mx: <http://www.scielo.org.mx/pdf/trace/n65/n65a6.pdf>
- Majone, G. (2014). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ciudad de México: FCE.
- Maradona, G., Facet, T., Lara, M., & Serio, M. (junio de 2013). *Propuesta metodológica de evaluación de impacto sobre la capacidad institucional. Nota técnica # IDB-TN-554*. Colombia: BID.
- Martínez, F., & Blanco, E. (2010). La evaluación educativa: En M. Ordorica, & J.-F. P. (coordinadores), *Los grandes problemas de México. Educación* (Vol. VII, págs. 89-124). México: Colegio de México.
- Martinic, S. (2010). La evaluación y las reformas educativas en América Latina. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 3(3), 30-43.

- Miles, I., Popper, R., Harper, J., Georghiou, L., & Keenan, M. (2011). La naturaleza de la prospectiva. En I. Miles, R. Popper, J. Harper, L. Georghiou, & M. Keenan, *Manual de peospectiva tecnológica. Conceptos y práctica* (págs. 33-140). Distrito Federal, México: FLACSO México.
- Miklos, T., Jiménez, E., & Arroyo, M. (2008). *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político*. Distrito Federal, México: LIMUSA.
- OCDE. (2009). *Panorama de la Educación 2009: Indicadores de la OCDE*. OECD.
- OCDE. (2012). *OECD*. Recuperado el 09 de 06 de 2016, de oecd.org: <http://www.oecd.org/edu/school/Revisiones-OCDE-evaluacion-educacion-Mexico.pdf>
- Observatorio de política social y derechos humanos. (2012). *Reformas educativas en México*. Recuperado el 21 de abril de 2016, de http://observatoriopoliticasocial.org/sitioAnterior/images/PDF/Enlamira/2012/reformas_educativas_en_mexico_om_2012.pdf
- O'Donnell, G. (1978). *Apuntes para una teoría del Estado*. Obtenido de TOP.ORG.AR: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/O%20DONNELL%20Guillermo%20-%20Apuntes%20para%20una%20teoria%20del%20estado.pdf>
- Ospina, S. (octubre de 2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. *VII Congreso Internacional del CLAD*. Lisboa, Portugal: CLAD.
- Oszlak. (2015). Obtenido de oscaroszlak.org.ar: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/politicas%20publicas.pdf>
- Oszlak, O., & Orellana, E. (1991). Recuperado el 15 de mayo de 2016, de oscaroszlak.org.ar: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/OSZLAK%20Oscar%20y%20ORELLANA%20Edgardo%20%20EI%200analisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>
- Oszlak, Oscar. (2004). En L. C. Bresser-Pereira, *Política y gestión pública* (págs. 139-194). Buenos Aires, Argentina: FCE.
- Oszlak, Oscar. (enero de 2014). *Oscar Oszlak*. Recuperado el 22 de mayo de 2016, de [www.oscaroszlak.org.ar](http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/politicas%20publicas.pdf): <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/politicas%20publicas.pdf>
- Parsons, W. (2009). *Políticas Públicas*. Distrito Federal, México: FLACSO México.
- Peón, F. V. (2001). "Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa". En M. L. (coord.), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (págs. 63-95). Cd. de México: Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de México-FLACSO.
- PNUD. (2009). *Desarrollo de Capacidades: Texto Básico del PNUD*. Nueva York: ONU.
- Repetto, F. (Octubre de 2003). Obtenido de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047522.pdf>

- Repetto, F. (octubre de 2003). Obtenido de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047522.pdf>
- Rosas Huerta, A. (agosto de 2008). [www.scielo.org.mx](http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a6.pdf). Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a6.pdf>
- Roth, A.-N. (2009). *Políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Salazar, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *REDALYC*, 23-51.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1993). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. F. (edición), *La implementación de las Políticas* (págs. 323-372). México, México: FCE.
- SEP. (21 de 09 de 1984). *DOF*. Recuperado el 09 de junio de 2016, de [DOF.GOB.MX](http://dof.gob.mx): http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4688955&fecha=21/09/1984
- SEP. (29 de 01 de 1990). *SEP*. Recuperado el 10 de 06 de 2016, de dof.gob.mx: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4642789&fecha=29/01/1990&print=true
- SEP. (19 de 05 de 1992). *SEP*. Recuperado el 08 de junio de 2016, de [sep.gob.mx](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf): <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>
- SEP. (19 de 02 de 1996). *SEP*. Recuperado el 09 de 06 de 2016, de dof.gob.mx: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4871357&fecha=19/02/1996
- SEP. (15 de 01 de 2003). *dof.gob.mx*. Recuperado el 10 de 06 de 2016, de *SEP*: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=706001&fecha=15/01/2003
- SEP. (2007). *SEP*. Recuperado el 10 de 06 de 2016, de dof.gob.mx: http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5028682
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona, España: Ariel.
- Tarrés, M. L. (2001). "Lo cualitativo como tradición" . En M. L. (coord.), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (págs. 35-60). Cd. México: Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de México-FLACSO.
- USAID. (2000). *usaid.gov*. Recuperado el 13 de mayo de 2016, de http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnacg612.pdf
- Valenti, G., & Del Castillo, G. (2013). Conclusiones y temas futuros de la agenda. En G. Valenti, & G. Del Castillo, *Reforma Educativa ¿Qué estamos reformando?* (págs. 125-126). Distrito Federal, México: FLACSO México.
- Zurbriggen, C. (noviembre de 2005). Obtenido de <http://www.ort.edu.uy/facs/pdf/documentodetrabajo19.pdf>
- Zurbriggen, Cristina. (noviembre de 2005). www.ort.edu.uy. Recuperado el 15 de mayo de 2016, de <http://www.ort.edu.uy/facs/pdf/documentodetrabajo19.pdf>

Anexos

Anexo 1. Estructura del instrumento-guía para la evaluación de capacidades institucionales

Dimensión Política y de contexto	Dimensión Normativa	Dimensión Organizacional	Dimensión Técnica
<p>Situación actual de la Evaluación Educativa en la entidad</p> <p>Preguntas 1 y 2</p>	<p>Marco legal que da sustento a la tarea evaluativa en educación básica y media superior:</p> <p>Reglamentos internos</p> <p>Acuerdos secretariales</p>	<p>Ubicación jerárquica del área(s) que están a cargo de evaluación dentro de la estructura educativa estatal (agregar organigrama)</p> <p>Pregunta 19</p>	<p>Conocimiento del marco conceptual de la Reforma Educativa en la educación estatal</p> <p>Pregunta 16</p>
<p>Relación entre Programa de Evaluación Estatal y Programa Estatal de educación.</p> <p>Preguntas 3 y 3.1</p>	<p>Reglas de operación</p> <p>Convenios con otras áreas de gobierno y/o actores de la sociedad civil para evaluación</p> <p>Contrato a externos (especialistas)</p>	<p>Relación con la autoridad inmediata superior.</p> <p>Pregunta 20</p>	<p>Conocimiento del marco conceptual de la evaluación educativa en el estado</p> <p>Pregunta 17</p>
<p>Armonización entre el marco normativo del INEE y Programa de Evaluación Estatal.</p> <p>Preguntas 4 y 4.1</p>	<p>Lineamientos para la licitación de ejercicios evaluativos (convocatoria, TDR's, comité de dictaminación, etc.)</p> <p>Lineamientos internos para desarrollo de proyectos locales de evaluación.</p>	<p>Vinculación intrainstitucional (al interior de la SEE) para ejercer la función evaluativa.</p> <p>Mecanismos de comunicación</p> <p>Nombre y ubicación de áreas participantes</p> <p>Pregunta 20</p>	<p>Creación de bases de datos o software para el manejo de información (insumo) y resultados de evaluaciones realizadas.</p> <p>Preguntas 35 y 35.1</p>
<p>Relación entre SEE y dependencias del gobierno Federal.</p> <p>Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación</p> <p>Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente</p> <p>Subsecretaría de Educación Básica</p> <p>Subsecretaría de Educación Media Superior</p> <p>Pregunta 5</p>	<p>Lineamientos para manejo y uso de información producida dentro de la SEE como insumo para la evaluación.</p> <p>Lineamientos para uso de información derivada de las evaluaciones nacionales y/o locales.</p> <p>Pregunta 18</p>	<p>Recursos humanos asignados al área</p> <p>Número de personas.</p> <p>Perfiles</p> <p>Antigüedad</p> <p>Esquema de contratación.</p> <p>Esquemas de incentivos</p> <p>Escalafón</p>	<p>Instrumentos para dar seguimiento a resultado de evaluaciones realizadas con anterioridad</p> <p>Preguntas 36 y 36.1</p>
<p>Relación del SE con Gobernador(a)</p> <p>Pregunta 6</p>	<p>Conocimiento sobre el marco jurídico nacional</p> <p>Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos Art. 3</p> <p>Ley General de Educación (LGE)</p> <p>Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD)</p>	<p>Indicadores de Desempeño</p> <p>Liderazgo /coordinación</p> <p>Preguntas 23, 24, 25 y 34</p>	<p>Generación de informes, reportes y/o balances de ejercicios de evaluación.</p> <p>Pregunta 37</p>
<p>Relación entre la SEE con otras Secretarías del gobierno estatal.</p> <p>Pregunta 7</p>	<p>Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (y derivados)</p> <p>Otras</p> <p>Pregunta 15</p>	<p>Fortalezas y debilidades en el área de evaluación educativa, conocimientos, contenidos y capacitación</p> <p>Preguntas 26 y 27</p>	<p>Habilidades para la recuperación de resultados y sugerencias emanadas de evaluaciones anteriores, que se plasman en.</p> <p>Documentos de trabajo</p> <p>Programas</p> <p>Lineamientos</p> <p>Manuales.</p> <p>Pregunta 38</p>
<p>Conocimiento de los principales actores de interés en relación con la política de evaluación.</p> <p>Preguntas 8 y 8.1</p>	<p>Opinión sobre el sentido de la Reforma de Educativa Actual y su implicación en la tarea educativa estatal</p> <p>Pregunta 13</p>	<p>Recursos materiales</p> <p>Insumos para el trabajo cotidiano</p> <p>Disponibilidad de teléfono...</p> <p>Pregunta 28</p>	
<p>Mecanismos de negociación entre actores sociales para la implementación de la política de evaluación en el estado.</p> <p>Pregunta 10</p>	<p>Percepción sobre el giro de la evaluación educativa en México y su impacto en las atribuciones estatales en la materia.</p>	<p>Infraestructura física del área</p> <p>Tipo de inmueble donde se aloja</p> <p>Pregunta 29</p> <p>Infraestructura tecnológica</p> <p>Computadoras</p> <p>Internet</p> <p>Soporte técnico</p> <p>Portal web</p> <p>Pregunta 28</p> <p>Presupuesto asignado al área</p>	

Dimensión Política y de contexto	Dimensión Normativa	Dimensión Organizacional	Dimensión Técnica
<p>Relación que se mantiene con otras dependencias y/o figuras de poder del gobierno estatal</p> <p>Hacienda estatal</p> <p>Congreso del Estado</p> <p>Función Pública</p> <p>Secretaría de Gobierno</p>	<p>Pregunta 14</p>	<p>Recursos financieros (etiquetados) para evaluación</p> <p>Recursos financieros adicionales para la tarea evaluativa (conurrencia de fondos mixtos)</p> <p>Instrumento administrativo donde se establece su existencia y monto correspondiente.</p>	
<p>Pregunta 6</p>		<p>Pregunta 30</p>	
<p>Relación que se mantiene con otras instituciones locales para la implementación de la política de evaluación</p>		<p>Nivel de institucionalización de las áreas:</p> <p>Orientación y sentido de la organización</p> <p>Existencia y grado de actualización de:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Manual(es) de procedimientos y/u operación, funciones - Perfiles profesionales para las áreas. <p>Ejercicios de Planeación Estratégica en el área (programación, mecanismos para seguimiento y monitoreo)</p> <p>Ejercicios de evaluaciones y/o funcionamiento interno a través del enfoque Presupuesto por Resultados (PpR)</p>	
<p>Preguntas 9 y 10</p>		<p>Pregunta 31</p>	
<p>Información utilizada como insumo para la negociación con actores relevantes.</p>		<p>Capacitación o formación para personal del área sobre temas como evaluación educativa, desarrollo de indicadores, gestión pública, políticas públicas, Política Educativa, programas y proyectos.</p>	
<p>Preguntas 11 y 11.1</p>		<p>Pregunta 27</p>	
<p>Difusión pública de resultados de evaluación educativa (a distintos niveles y con diversos actores) para la legitimación del ejercicio y sus resultados.</p>		<p>Ubicación de necesidades de capacitación y formación en términos de evaluación educativa en concordancia con el marco jurídico vigente.</p>	
<p>Preguntas 12 y 12.1</p>		<p>Preguntas 39 y 40</p>	
		<p>Rendición de cuentas</p> <p>Mecanismos</p> <p>Periodicidad</p> <p>Instancia a la que reporta</p>	
		<p>Pregunta 32</p>	
		<p>Evaluaciones externas al área</p> <p>Instancia que la realizó</p> <p>Usos de la información derivada de la evaluación</p> <p>Periodicidad</p>	
		<p>Preguntas 33 y 33.1</p>	

Fuente. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, con datos derivados del instrumento-guía para el diagnóstico de capacidades institucionales, 2014.