



## V. LA GOBERNANZA DEL SISTEMA EDUCATIVO

El Modelo Educativo requiere de una gobernanza distinta a la tradicional. No es concebible que un planteamiento horizontal, flexible y participativo como el que se propone quede sujeto a un concepto y ejercicio de gobierno vertical, rígido y prescriptivo. Para que las niñas, niños y jóvenes del país adquieran los aprendizajes que el siglo XXI exige y se formen integralmente, el sistema educativo nacional debe modificar su gobernanza. Ésta parte de reconocer que los grandes retos necesitan, además de grandes soluciones, aprovechar un conjunto de relaciones que, tanto dentro como fuera del aparato gubernamental, permitan tratar de manera global un asunto público.<sup>109</sup>

Como resultado de la descentralización de la educación en la década de los años noventa, de la Reforma Educativa, y de los propios cambios estructurales de la sociedad y economía mexicanas, el sistema educativo ha quedado conformado por una pluralidad de actores con distintas responsabilidades.<sup>110</sup> Debido a ello, la transformación de la educación requiere indispensablemente de mecanismos de cooperación y colaboración. Sin embargo, la sola existencia de estos esquemas no es suficiente: es necesario hacerlos funcionales mediante esfuerzos deliberados.<sup>111</sup>

<sup>109</sup> Lynn, L., *et al.*, *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*, Georgetown, Georgetown University Press, 2002.

<sup>110</sup> Para conocer las distintas atribuciones del Sistema Educativo Nacional, consultar la Ley General de Educación, Artículos 12-17.

<sup>111</sup> Aguilar, Luis, *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Naumann, 2010.



En la medida en que se logre una mejor relación entre los diferentes órdenes de gobierno y la interoperabilidad de recursos y capacidades de los distintos actores del sistema educativo y de la sociedad en general, crecerá la capacidad de transformar la educación, y mejorar los aprendizajes de las niñas, niños y jóvenes.

El principio de autoridad que rige la gobernanza del sistema educativo se encuentra alimentado por valores éticos, jurídicos y políticos que nacen en la escuela y alcanzan los niveles de más alta responsabilidad en dicha estructura. Los principales valores que deben nutrirlo son el respeto, la confianza, la honestidad y la responsabilidad.

En materia de división de responsabilidades, la coordinación para el ejercicio de las atribuciones correspondientes se fortalecerá desde el gobierno federal, las autoridades educativas locales y los municipios; de la misma forma en la que se procura la participación de los docentes, los directivos, las familias, los supervisores y los asesores técnico-pedagógicos.

El nuevo esquema que coloca la escuela al centro del sistema educativo no solo supone un cambio en la gestión y en la peda-



gogía, sino que implica una transformación cultural de la mayor relevancia, en la cual se subordina todo ejercicio de la autoridad al aprendizaje de los estudiantes. Esto no significa renunciar al deber de conocer lo que sucede en las escuelas; por el contrario, plantea una mayor proximidad a la realidad de los centros escolares para atender mejor sus necesidades.

En este sentido, los mecanismos de transparencia, seguimiento y rendición de cuentas que se aplicarán en los distintos tramos de responsabilidad deben ser adecuados para asegurar la eficacia del quehacer educativo. Por ejemplo, los procesos de evaluación previstos en la normatividad vigente permitirán conocer puntualmente los elementos que contribuyen a un mejor desempeño de las escuelas, identificar las causas que limitan los alcances esperados, y diseñar con las comunidades educativas las medidas para subsanar deficiencias, corregir errores y mejorar sus prácticas.

### **V.1 LA COLABORACIÓN ENTRE ÁMBITOS DE GOBIERNO**

Las directrices aquí planteadas deben concretarse en las escuelas de todo el país, independientemente si son parte del sistema federalizado o de los sistemas estatales. Por ello, la colaboración entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados y sus municipios es determinante para la exitosa implementación del Modelo Educativo. Al tratarse de una materia que exige una responsabilidad compartida, debe partirse de la premisa según la cual un ámbito de gobierno puede lograr más, siempre que el otro se fortalezca. Para avanzar en esa dirección es preciso compartir propósitos y metas comunes.

---

Esta corresponsabilidad entre los distintos órdenes de gobierno —federación, estados y municipios— en la prestación de los servicios educativos públicos deriva del mandato expreso del Artículo 3º constitucional, reglamentado por la Ley General de Educación y las leyes de educación estatales, que determinan este funcionamiento institucional y, esencialmente, la interacción, participación y colaboración entre los distintos actores involucrados a fin de cumplir la obligación de ofrecer educación de calidad a todas las niñas, niños y jóvenes.

En términos generales, los principios normativos y la función compensatoria son materia de la federación, mientras que la prestación de los servicios educativos corresponde a las autoridades locales, en coordinación con los municipios; aunque en la educación media superior también en esta tarea participa la federación. Dado que las escuelas se encuentran en el ámbito de las autoridades locales, se requiere que la función de los estados vaya más lejos que la mera administración del aparato educativo. Esto hace indispensable trabajar conjuntamente con los docentes y las escuelas, acompañarlas para generar el impulso necesario que propicie una verdadera transformación educativa.

Los programas que diseñe y promueva el gobierno federal para implementar el Modelo Educativo serán concertados con las autoridades de los estados y obedecerán a los principios compartidos. De esta manera, se evita que los programas federales se traduzcan en acciones desarticuladas que incentivan la simulación burocrática y saturan a las escuelas, provocando impactos inciertos en los aprendizajes, en perjuicio de la gestión escolar estratégica.



Los mecanismos de trabajo de la federación corresponden al principio de que la cooperación es la base para el logro de mejores resultados educativos. Para complementar las reuniones nacionales de las autoridades educativas es importante atender la dimensión regional con el fin de discutir, enriquecer y encauzar políticas.

El Modelo Educativo también requiere de una mejor coordinación y un trabajo más cercano con las autoridades de todos los niveles, el cual no debe descansar en las prescripciones tradicionales que han impedido favorecer la labor escolar. Es necesario asegurar el cumplimiento de ciertas condiciones que permitan ordenar y volver fecundo el cometido a largo plazo: el establecimiento de reglas claras y pertinentes, la formación en el trabajo, y el financiamiento suficiente; todo ello dentro del marco de un diálogo respetuoso y responsable.

El establecimiento de reglas se encamina a que haya una mayor precisión en el alcance de las obligaciones de cada parte. Si bien la Ley General de Educación distribuye las funciones educativas de la federación y los estados, y las leyes estatales fijan puntualmente las correspondientes a estos y sus municipios, se requiere en particular una regulación permanente y una claridad superior sobre la forma en que se ejercen las atribuciones.

Además es imprescindible una coordinación eficaz entre el gobierno federal y las autoridades educativas, a fin de establecer no sólo rutas de trabajo conjunto y corresponsabilidad para la concreción del Modelo Educativo, sino también mecanismos de seguimiento a los principales indicadores relacionados con el aprendizaje, y de acompañamiento a la trayectoria educativa de las escuelas.

En este sentido, el mecanismo de coordinación regional en materia educativa divide al país en cinco zonas educativas —Centro, Noreste, Sur-Sureste, Occidente y Noroeste— que agrupan a las autoridades de cada región, encabezadas por sus gobernadores.

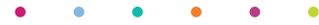
**CUADRO 16. MECANISMO DE COORDINACIÓN REGIONAL EN MATERIA EDUCATIVA**

De manera periódica, el Secretario de Educación Pública y su equipo de trabajo se reúnen con los gobernadores y las autoridades educativas de cada entidad federativa, para dar seguimiento a los avances y retos del sector educativo, a partir de indicadores y metas establecidas conjuntamente. Este mecanismo permite conocer y analizar problemáticas regionales, intercambiar mejores prácticas, y desarrollar de manera eficiente agendas de trabajo pertinentes.



## V.2 EL PAPEL DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE)

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación es un organismo constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que goza de plena autonomía técnica, de gestión, presupuestaria, y de determinación de su organización interna. El Instituto tiene como tarea principal evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo



Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, tanto pública como privada, en todas sus modalidades y servicios. Además, al INEE también le corresponde coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE).

Para cumplir con su tarea, el INEE diseña y realiza las mediciones que correspondan a los componentes, procesos o resultados del sistema; y expide los lineamientos a los que se sujeta la SEP y las autoridades educativas locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les competan. Asimismo, el INEE genera y difunde información para mejorar la calidad de la educación y su equidad como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

La información, las directrices y las recomendaciones que se derivan del trabajo del INEE son insumos valiosos para la toma de decisiones de política pública y la mejora continua del Modelo Educativo.

**CUADRO 17. SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA**

**¿QUÉ ES EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA?**

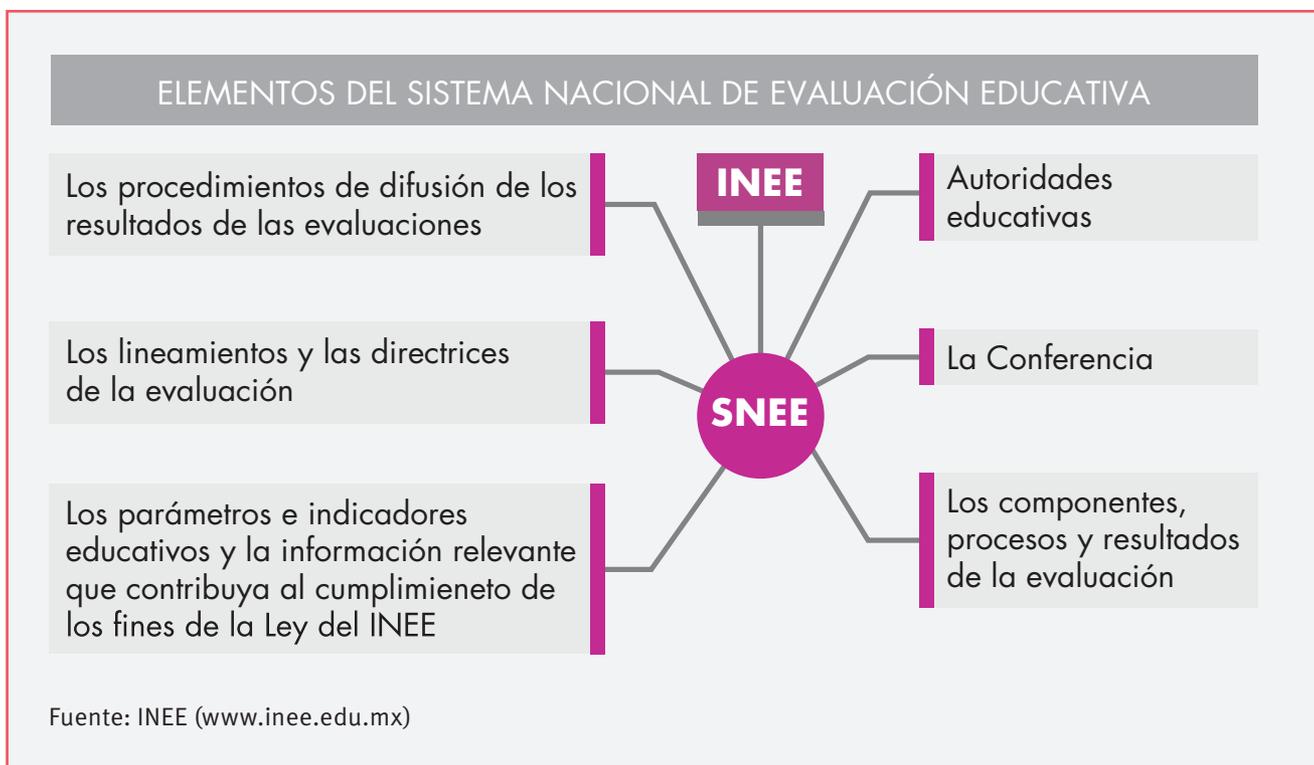
El Sistema Nacional de Evaluación Educativa es el conjunto de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y elementos que tienen como finalidad contribuir a la calidad de la educación.

**¿CUÁLES SON SUS FINES?**

- Coordinar a las autoridades educativas integrantes y dar seguimiento a las acciones que se establezcan para su funcionamiento.
- Formular políticas, programas y estrategias en materia de evaluación educativa.
- Promover la congruencia de planes, programas y acciones de las autoridades educativas con las directrices que emita el INEE.
- Analizar, sistematizar, administrar y difundir información que contribuya a evaluar los componentes, procesos y resultados del SEN.
- Verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del SEN.

**¿QUIÉN LO COORDINA Y QUÉ ELEMENTOS LO CONSTITUYEN?**

El SNEE es coordinado por el INEE y está constituido por el Instituto, la SEP, las autoridades educativas locales, y la Conferencia. Lo constituyen los componentes, procesos y resultados de la evaluación, los parámetros e indicadores educativos, los lineamientos y las directrices de la evaluación, los procedimientos de la difusión de los resultados y los mecanismos para su funcionamiento.



Para que las evaluaciones y los estudios realizados por el INEE se traduzcan en medidas de política pública eficaces y tendientes a elevar la calidad de la educación, es indispensable una estrecha colaboración entre el Instituto y las autoridades educativas. Esta coordinación debe basarse en el respeto mutuo, y sin menoscabo alguno a la autonomía del Instituto o las atribuciones de las autoridades.

### **V.3 LA RELACIÓN ENTRE LA AUTORIDAD EDUCATIVA Y EL MAGISTERIO**

Las organizaciones sindicales son actores indispensables para una gobernanza efectiva del sistema educativo. El Modelo Educativo plantea una serie de cambios importantes respecto al papel de las autoridades, la escuela y, dentro y entorno a ella, de los maestros, directores, supervisores y personal de apoyo. Los docentes dejan de ser considerados como simples transmisores de conocimientos prescritos en un currículo cerrado a la creatividad, y se conciben como profesionales con la capacidad de concretar el currículo acorde a las características heterogéneas de su entorno y sus estudiantes.



En ese contexto de cambios y grandes retos, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y sus liderazgos han mostrado una gran responsabilidad para modernizarse y sumarse a esta profunda transformación del sistema educativo nacional.

Desde su fundación en 1943, el SNTE ha jugado un papel crucial en la vida y el desarrollo del magisterio. La organización sindical contribuye a elevar la calidad de la educación desde su competencia, que consiste en acompañar a los maestros y velar por sus derechos laborales, respetuosa de las atribuciones de la autoridad educativa, responsable de la política pública en esta materia.

Dentro de un marco de respeto, son fundamentales la colaboración estrecha y el diálogo permanente entre las autoridades educativas y las organizaciones de los trabajadores para llevar a cabo una conducción eficaz del sistema educativo y el bienestar del magisterio.

#### **V.4 EL PODER LEGISLATIVO**

El Congreso de la Unión, depositario del Poder Legislativo del Estado federal mexicano, tiene un papel esencial en la gobernanza del sistema educativo nacional. La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores establecen el marco legal para coordinar la educación en toda la República Mexicana y distribuir la función social educativa entre la federación, las entidades federativas y los municipios.

El Congreso de la Unión ha sido un actor protagónico en la Reforma Educativa, al haber aprobado las modificaciones al Artículo 3º

---

constitucional y a la Ley General de Educación, así como la creación de la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Como su facultad exclusiva, la Cámara de Diputados aprueba cada año el presupuesto educativo. Este elemento es indispensable para la operación cotidiana del sistema educativo, y la progresiva transformación estructural de la educación que exige el Modelo Educativo. Además, el Congreso tiene como función esencial supervisar la instrumentación de la Reforma que aprobó.

En el ámbito estatal, los congresos locales tienen la importante tarea de avanzar y profundizar en la armonización de sus leyes para hacer realidad la Reforma Educativa en cada entidad. Por estas razones, para el buen funcionamiento del Modelo Educativo es fundamental el diálogo cercano y constante entre gobierno federal y legisladores de todos los niveles.

#### **V.5 PARTICIPACIÓN DE LAS FAMILIAS EN LA EDUCACIÓN**

Una de las claves para el buen funcionamiento del sistema educativo en su conjunto y, sobre todo, a nivel de cada plantel escolar, es la participación social, activa y responsable. En particular, el involucramiento de las madres y los padres de familia es un factor que incide altamente en el desempeño académico y el desarrollo de los estudiantes, tanto en la educación básica como en la media superior. En el tradicional modelo de gestión vertical, los padres y madres de familia han tenido pocas posibilidades de participar activamente en la vida de las escuelas porque éstas no tenían márgenes de decisión propia que lo hicieran posible.



Al poner a la escuela al centro del sistema educativo y dotar a los planteles de una mayor autonomía de gestión, se facilita un involucramiento más activo de las madres y los padres de familia y se favorece el buen funcionamiento de las comunidades escolares de las que forman parte. De manera puntual, el Artículo 10° de la Ley General de Educación se reformó para reconocer a los padres de familia como agentes del sistema educativo, y promover su participación de manera más activa, organizada y corresponsable.

Las familias de los estudiantes juegan un papel importante en la gestión escolar, al participar en la toma de decisiones y cumplir una función de contraloría social. Pueden incidir en cómo se usan los recursos que reciben los planteles, así sea para invertir en infraestructura física, adquirir materiales educativos, o desarrollar las capacidades de la comunidad escolar. Una vez tomada una determinación, las madres y los padres contribuyen a la gestión, la transparencia y la rendición de cuentas.

La experiencia de varios programas ha enseñado que dotar a las escuelas con presupuestos propios detona dinámicas positivas de participación social y organización escolar, además de otorgar los beneficios tangibles para los planteles.<sup>112</sup> El Modelo Educativo fortalece a la educación pública y pro-

<sup>112</sup> Uribe, Claudia, *et al.*, “México: Retos para el Sistema Educativo 2012-2018”, presentación realizada en el coloquio *Renovar el federalismo educativo: agenda de reforma para México a 20 años de la federalización educativa*, Ciudad de México, 25 y 26 de octubre de 2012.



mueve que las madres y los padres de familia participen en la escuela para contribuir a mejorar la educación de

sus hijos, sin que ello implique que deban hacer pago obligatorio alguno para ejercer su derecho a la educación.

#### **V.6 EL CONAPASE**

En la educación básica, los Consejos Escolares de Participación Social tienen un papel importante en el apoyo que puedan otorgar a los Consejos Técnicos Escolares. Si bien compete a estos, es decir, al director y a los maestros de cada escuela, realizar la planeación académica y diseñar la Ruta de Mejora, existe espacio para que las madres y los padres de familia contribuyan en su seguimiento a fin de que se lleven a cabo los objetivos trazados. Esto implica desde apoyos para que se cumpla la normalidad mínima hasta contribuir mediante actividades extracurriculares que promuevan la lectura, la convivencia sana, el cuidado del medio ambiente o una alimentación saludable.

Por todas estas razones, el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE), un espacio de deliberación que congrega a autoridades educativas, padres de familia y representantes de la sociedad civil, es un actor relevante en la gobernanza del sistema educativo. El CONAPASE, junto con los consejos estatales y municipales de participación social, promueve el establecimiento y buen funcionamiento de los Consejos Escolares de Participación Social que sirven como órganos de participación de la comunidad en cada plantel. Es crucial con-

tinuar la ampliación de esta red de órganos colegiados y desarrollar mecanismos para asegurar su funcionamiento eficaz.

Por su parte, la educación media superior otorga especial atención al fortalecimiento de la comunicación y la participación activa de las familias en su currículo. El acompañamiento a la trayectoria educativa de los jóvenes, no sólo es clave en su proceso de aprendizaje, como ya se mencionó, lo es también para promover su permanencia en la escuela, lo cual es de la mayor relevancia para enfrentar el abandono escolar.



**ILUSTRACIÓN 7. ORGANIZACIÓN DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN**

**V.7 ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, ACADEMIA Y SECTOR PRODUCTIVO**

La sociedad civil organizada se caracteriza por una gran cercanía a las comunidades y un profundo conocimiento de los

---

fenómenos educativos. Como un número importante de experiencias lo demuestran, sus aportaciones para la rendición de cuentas y la transparencia, la investigación, la transferencia de conocimientos, y la mejora continua de las prácticas educativas, han sido factor de innovación y transformación social a lo largo y ancho del país. Por ello, es un actor clave para acompañar la implementación de la Reforma Educativa y la construcción del Modelo Educativo.

Por su parte, la academia desarrolla conocimiento valioso sobre la educación y la política educativa que apoya la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas. Además, las instituciones de educación superior participan de manera central en la formación continua docente, uno de los esfuerzos más importantes para hacer realidad el cambio educativo en las aulas.

Finalmente, el sector productivo contribuye de manera destacada a la pertinencia de la educación en general y, en particular, en el nivel medio superior. Su participación es indispensable para que los aprendizajes planteados en el Modelo sean congruentes con las realidades del mercado laboral.

## **V.8 LA ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO**

La relación entre la federación y los estados se lleva a cabo dentro de un sistema educativo grande y complejo. La distribución de atribuciones para la operación de diversos niveles y modalidades educativas supone retos, entre los que destaca el financiamiento a la educación.

Además de asegurar el pago oportuno a los docentes y una administración eficiente del personal, orientar el sistema al logro educativo implica canalizar cada vez más recursos directamente a las escuelas, consideradas como la unidad básica de organización del sistema educativo. Ello hace indispensable mejorar la información, especialmente de aquellos sistemas que puedan nutrirse de los registros elaborados en las escuelas y en las áreas de administración de los aparatos educativos locales.





Por ello, a partir de los requerimientos de las escuelas, se propone la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED). Este sistema captura electrónicamente la información que se genera en cada plantel, ya sea respecto al control escolar, los movimientos de personal que suceden en la escuela, o los registros de la infraestructura escolar y sus bienes muebles. La información capturada en la operación ordinaria de las escuelas produce las transacciones que se requieren para que las áreas administrativas provean a las escuelas de los apoyos humanos y materiales pertinentes.

El SIGED es una herramienta que facilita, entre otras cosas, que las escuelas cuenten con las plantillas de maestros completas desde el primer día de clases. Asimismo ayuda a que haya sustituciones oportunas del personal frente a grupo; y se reduzca la fragmentación de horas en las secundarias, de forma tal que los docentes puedan tener más horas asignadas en la misma escuela y de esa manera contribuyan cabalmente a la construcción de la comunidad escolar.

Los directores de las escuelas ven fortalecida su autoridad en la medida en que el SIGED les sirve como herramienta de gestión

---

que sustituya los trámites largos, complejos y de resultados inciertos que con mucha frecuencia han debido hacer hasta la fecha. Por su parte, las supervisiones, áreas intermedias y autoridades de los ámbitos estatal y nacional encontrarán en el SIGED el medio para conocer mejor lo que sucede en las escuelas y así poder apoyarlas con oportunidad. La construcción de este sistema será paulatina para asegurar que en su implementación no se afecten a las escuelas ni a los diversos procesos del sistema educativo.

De manera complementaria, en la educación media superior se establece un nuevo mecanismo de coordinación —el Sistema Nacional de Educación Media Superior (SINEMS)— para atender la serie de retos que implica su gran diversidad institucional, tales como la amplia dispersión y heterogeneidad curricular, los problemas de pertinencia y relevancia, y la falta de equivalencias curriculares entre subsistemas. Este mecanismo tiene como objetivo establecer las bases para la organización, coordinación y desarrollo de la educación media superior, a través de principios, directrices, políticas y acciones que permitan el fortalecimiento de este tipo educativo con buena calidad, pertinencia y equidad.

En la concreción del SINEMS se alienta la coordinación, comunicación y colaboración entre subsistemas educativos. Su objetivo es garantizar que los planteles de la educación media superior cumplan con los estándares generales de calidad y pertinencia en sus planes y programas de estudio, de capacitación docente y directiva, y de eficiencia de instalaciones y equipamiento. En particular, se marcan las pautas para la incorporación de los planteles a un padrón de buena



calidad en el marco del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB). La SEP tiene la facultad exclusiva de coordinar el SINEMS, y los estados la de participar en la integración y operación del mismo.

Por otra parte, a través del Espacio Común de la Educación Media Superior (ECEMS), se busca articular un conjunto de esfuerzos y acciones en áreas de interés común, bajo los principios de solidaridad, corresponsabilidad y reciprocidad. El ECEMS, al igual que el SINEMS, dota a la educación media superior de identidad, orden y articulación en el marco de respeto a la diversidad. De esta manera, se puede fomentar una comunicación intensa entre los subsistemas y planteles y el intercambio de buenas prácticas, al mismo tiempo que se diseminan con mayor celeridad las orientaciones de política educativa y su implementación.

