

Seguimiento y evaluación ciudadana de la política educativa en México. Una propuesta a partir del Programa Sectorial de Educación

Citizen Monitoring and Evaluation of Educational Policy in Mexico: A Proposal Based on the Education Sector Program

Arcelia Martínez Bordón
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA
CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO
arcelia.martinez@ibero.mx
<https://orcid.org/0000-0002-8754-7329>

César A. Velázquez Guadarrama
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA
CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO
cesar.velazquez@ibero.mx
<https://orcid.org/0000-0002-1249-7750>

Daniela Rocha González
RED DE MUJERES UNIDAS
POR LA EDUCACIÓN, MÉXICO
rochadaniela@yahoo.fr
<https://orcid.org/0000-0001-6666-5468>

RESUMEN

En México, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas han atravesado distintas etapas institucionales. En el contexto actual, marcado por la eliminación de los organismos encargados de evaluar programas sociales, incluidos los educativos, persiste la incertidumbre sobre quién asumirá dichas funciones. Ante este vacío institucional, resulta clave valorar el papel que pueden desempeñar la academia y la sociedad civil organizada en la construcción de mecanismos alternativos de seguimiento y evaluación y plantear la forma en que esto podría hacerse. Este artículo esboza una propuesta para el seguimiento y evaluación ciudadana de la política educativa, basado en el análisis de coherencia entre políticas y tomando como insumo principal el Programa Sectorial de Educación.

Palabras clave: seguimiento, evaluación de políticas, política educativa, México, Programa Sectorial de Educación, coherencia de políticas

ABSTRACT

In Mexico, the monitoring and evaluation of public policies have gone through different institutional stages. In the current context, marked by the elimination of the agencies responsible for evaluating social programs, including educational ones, uncertainty persists about who will assume these functions. Given this institutional vacuum, it is key to assess the role that academia and organized civil society can play in building alternative monitoring and evaluation mechanisms and to consider how this could be done. This article outlines a proposal for citizen monitoring and evaluation of educational policy, based on the analysis of coherence between policies and taking the Education Sector Program as the main input.

Keywords: monitoring, policy evaluation, educational policy, Mexico, Education Sector Program, policy coherence



INTRODUCCIÓN

En México, el seguimiento¹ y la evaluación de las políticas educativas han ayudado a informar la toma de decisiones y la rendición de cuentas gubernamental. Sin embargo, la desaparición de organismos como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en 2019, y, más recientemente, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu), genera un vacío institucional que plantea la necesidad de desarrollar mecanismos alternativos de evaluación, más participativos y transparentes.

Este artículo esboza una propuesta para el seguimiento y evaluación ciudadana de la política educativa, centrada en el análisis de coherencia entre políticas, con base en los objetivos establecidos en el Programa Sectorial de Educación (PSE) (SEP, 2020).² Se argumenta que, ante problemas educativos complejos, no basta con evaluar programas individuales, sino que es necesario analizar cómo se articulan entre sí las distintas intervenciones y si responden de manera integral a los desafíos del sistema.

El texto se organiza en siete secciones: primero, se plantea la relevancia del seguimiento y evaluación de las políticas públicas; luego se revisa la evolución institucional de la evaluación de política educativa en México. A continuación, se explora el potencial del seguimiento o monitoreo ciudadano como alternativa democrática, seguido de una discusión sobre el análisis de coherencia como herramienta evaluativa. Más tarde se examina el papel del PSE como instrumento de planeación y seguimiento de la política; se presenta una propuesta metodológica basada en matrices anidadas para evaluar la coheren-

¹ En este artículo usaremos indistintamente los conceptos de seguimiento y monitoreo.

² Para el desarrollo de la metodología de matrices anidadas que se propone para el seguimiento y evaluación de la política educativa, se consideran los objetivos planteados en el PSE 2013-2019, el cual fue evaluado por el Coneval al finalizar la administración del expresidente Enrique Peña Nieto (Velázquez, 2018). Esta decisión se justifica en parte por la falta de una evaluación comparable para el PSE 2020-2024. Es importante señalar, sin embargo, que ello no compromete la validez de la propuesta, ya que las conclusiones obtenidas son pertinentes y aplicables a cualquier PSE. El objetivo principal no es comparar distintos programas sectoriales, en este caso, el de 2013-2018 y el 2020-2024, sino desarrollar una propuesta que pueda ser extrapolada a diversos casos.

cia entre objetivos, estrategias y programas presupuestarios y, finalmente, el artículo cierra con reflexiones sobre el rol de la sociedad civil y la academia en el fortalecimiento de la evaluación educativa.

En contextos de fragmentación institucional y alta complejidad, el seguimiento ciudadano de la coherencia de las políticas se vuelve no sólo deseable, sino urgente, como parte de una agenda más amplia para garantizar el derecho a una educación de calidad para todas y todos.

PARA QUÉ EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una política pública puede entenderse como el conjunto de decisiones y acciones implementadas por actores gubernamentales, con el apoyo de actores no gubernamentales, para atender un problema público (Aguilar, 1996). Como complemento a esta definición, Subirats *et al.* (2008) señalan que las políticas públicas son procesos complejos que articulan intereses diversos y gestionan recursos escasos para resolver problemas específicos.

Ahora bien, la probabilidad de que una política resuelva un problema público depende de varios factores, entre los que se destaca como un requisito necesario, más no suficiente, que su diseño considere un conjunto de intervenciones articuladas e integrales que atiendan la complejidad del problema en cuestión. También importa que, desde la misma fase de diseño, se anticipen posibles cuellos de botella y que, durante su implementación, se atiendan los retos que vayan surgiendo. De ahí la importancia del monitoreo y evaluación de las políticas.³

La evaluación de políticas públicas data de los años sesenta y tiene su origen en Estados Unidos. Fue impulsada por la necesidad de medir el impacto de programas sociales (Weiss, 1998). Desde entonces ha evolucionado como un proceso sistemático que busca analizar la pertinencia, eficiencia y eficacia de las políticas públicas, en distintos momentos del llamado ciclo de políticas públicas (Subi-

³ Es importante anotar que el monitoreo y evaluación no son prácticas meramente técnicas, sino instrumentos políticos que pueden dar legitimidad a las acciones gubernamentales al fortalecer la rendición de cuentas y fomentar la participación ciudadana (Kooiman, 2003).

rats *et al.*, 2008). El análisis implicado en la evaluación de políticas no sólo se limita a los resultados e impactos, sino que también considera el diseño, los procesos y las posibles consecuencias no previstas de una intervención pública (Rossi *et al.*, 2004).

El seguimiento y la evaluación de las políticas públicas son herramientas clave, necesarias, más no suficientes, para garantizar que las intervenciones gubernamentales cumplan con sus objetivos. En relación con lo que implica uno y otra, Feinstein y García Moreno (2015, p. 210) señalan una diferencia clave: “el primero aporta datos sobre el logro de los resultados esperados, pero no explica las razones por las que las intervenciones funcionan o no, ni el efecto que éstas tienen en la sociedad, papel que cumple la evaluación, mediante la realización de estudios específicos”. De acuerdo con los autores, “el seguimiento sin la evaluación no permite aprovechar la información generada, y la evaluación sin los datos del seguimiento carece de fundamento empírico”, por lo que “ambas funciones se complementan, pero requieren procedimientos, herramientas, capacidades y arreglos institucionales diferentes” (Feinstein y García Moreno, 2015, p. 210).⁴

En otras palabras, mientras el primero consiste en registrar y analizar los avances en tiempo real de las políticas, asegurando que éstas mantengan su alineación con los objetivos establecidos, la evaluación se centra en examinar aspectos estratégicos de dichas políticas a partir de referentes de mejora, lo cual culmina necesariamente en la emisión de un juicio de valor.

Tanto el seguimiento como la evaluación se consideran parte inherente de una política pública basada en evidencia, ya que abo-

⁴En México, los sistemas de seguimiento y evaluación del gasto público se desarrollaron a partir de la aprobación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), que estableció normas para mejorar la gestión pública mediante la evaluación del desempeño de los programas. Esta ley dio origen al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), implementado en 2007, con el objetivo de evaluar de forma sistemática las políticas y programas federales. El SED estaba conformado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Incorporaba indicadores de desempeño ligados a la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) y un Programa Anual de Evaluación (PAE), que definía los tipos de evaluaciones, su calendario y su articulación con el ciclo presupuestario. A partir de 2010, se implementó también un mecanismo para dar seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones (Feinstein y García Moreno, 2015, p. 230).

nan a mejorar la eficacia de la misma. En Chile, por ejemplo, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión ha facilitado el rediseño de programas como Chile Solidario, que ha mejorado la efectividad en la atención a familias en situación de vulnerabilidad (Raczynski, 2006). En Sudáfrica, la evaluación se ha utilizado como herramienta para la justicia social, pues involucra a comunidades locales en el análisis de resultados y fomenta la transparencia en la implementación de políticas (Phillips *et al.*, 2014). En México, la evaluación de políticas públicas tuvo su origen en la década de los ochenta, cobró auge con el surgimiento del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), en 1997, y se institucionalizó con la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2004.

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN MÉXICO

La evaluación de la educación se institucionalizó en México con el surgimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en 2002. Si bien la Secretaría de Educación Pública fue la primera en realizar, en 2006, un ejercicio de evaluación nacional de los aprendizajes con la llamada prueba ENLACE (Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares), el INEE también jugó un papel muy importante en la valoración de aprendizajes a partir de 2005, primero mediante la aplicación muestral de los Exámenes para la Calidad y el Logro Educativo (Excale) y más tarde con las pruebas del Plan Nacional de Evaluación de los Aprendizajes (Planea). A partir de 2014 y hasta 2018, las pruebas Planea fueron elaboradas por el INEE, como parte de sus funciones de órgano autónomo, y aplicadas por la SEP y por el propio INEE, de manera censal y muestral, respectivamente.

Además de la evaluación de aprendizajes, el INEE autónomo también realizó evaluación de políticas y programas educativos con una metodología propia, que retomaba el trabajo sobre evaluación de programas sociales del Coneval, pero que buscaba valorar la integralidad de la acción pública para atender un problema educativo

relevante (Mendieta *et al.*, 2018), como es el caso del conjunto de programas encaminados a mejorar la atención educativa de la niñez indígena.⁵

Tanto el Coneval como el INEE jugaron un papel crucial en la creación e implementación de herramientas técnicas para medir el desempeño de programas sociales y educativos, así como para promover la cultura de la evaluación y el desarrollo de una política pública basada en evidencia. Por ello, con la eliminación del INEE en 2019, y más recientemente, de la instancia que lo sustituyó, Mejoredu,⁶ así como del Coneval, se vuelve necesario pensar en nuevas estrategias para garantizar la continuidad de los procesos de evaluación de política, y, en este caso, de las políticas y programas educativos.⁷

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN CIUDADANA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

La gobernanza en la evaluación –entendida como la articulación de actores diversos para generar y propiciar su uso en la toma de decisiones– (Kooiman, 2003), se plantea como una propuesta que vale la pena explorar. En un modelo de evaluación desde un enfoque de gobernanza, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado pueden asumir un papel más activo en la evaluación de políticas públicas.

⁵La evaluación de políticas del INEE se veía como uno de los insumos más importantes para generar recomendaciones de política pública, llamadas directrices (INEE, 2015).

⁶El INEE, que había adquirido autonomía constitucional a partir de la reforma educativa de 2013, fue disuelto tras la aprobación de una nueva reforma en 2019. En su lugar se creó Mejoredu, un órgano con autonomía técnica y de gestión, aunque sin autonomía constitucional, cuyo mandato principal consistía en realizar evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales del Sistema Educativo Nacional. Con la desaparición del INEE, se dejó de aplicar la evaluación Planea desde 2018, y no fue sino hasta el ciclo escolar 2022-2023 que Mejoredu llevó a cabo su primera evaluación diagnóstica. Sin embargo, esta evaluación no se hizo pública, lo cual generó cuestionamientos sobre la capacidad de la institución para brindar información oportuna y transparente a la ciudadanía respecto a los efectos de la pandemia en el ámbito educativo. Aunque Mejoredu desarrolló diversos trabajos de investigación y proporcionó orientaciones pedagógicas a las y los docentes, no dio continuidad a las evaluaciones de política pública, lo que representó una pérdida del avance institucional previamente logrado.

⁷La desaparición de Mejoredu y de otros organismos como el Coneval y del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) dejan al país en una situación crítica, sin mecanismos institucionales robustos para conocer los resultados del Sistema Educativo Nacional ni para evaluar los alcances y desafíos de las políticas educativas y sociales o solicitar información sobre éstas.

La participación de universidades, de la sociedad civil y el sector privado puede fortalecer la calidad y la independencia de la evaluación, abonando a que las políticas públicas respondan de manera efectiva, equitativa y transparente a las necesidades de la población. Así también esto puede ayudar a fortalecer la gobernanza democrática y a promover la rendición de cuentas, al generar información sistemática sobre los resultados e impactos de la política, lo que, a su vez, permitiría visibilizar ineficiencias y minimizar los riesgos de corrupción o el uso indebido de recursos públicos.

Cabe destacar que la evidencia sobre experiencias exitosas de seguimiento o monitoreo ciudadano en el ámbito educativo es abundante. En Uganda, por ejemplo, la organización *Actionaid* impulsó iniciativas de monitoreo ciudadano que permitieron a las comunidades vigilar la implementación de proyectos de infraestructura escolar y presupuestos asignados a la educación, lo que facilitó la identificación de necesidades educativas y desvíos de recursos (*Actionaid*, 2019). En el caso de Chile, organizaciones como Educación 2020 han liderado iniciativas para monitorear las reformas educativas, concentrando sus esfuerzos en cómo las políticas impactan a las comunidades más vulnerables (Waissbluth y Buccioni, 2018), y en dar recomendaciones para ajustar su diseño e implementación.

El seguimiento y la evaluación ciudadana de la política educativa también pueden convertirse en herramientas poderosas para conectar los niveles macro (nacional), meso (regional/estatal) y micro (local) de las políticas educativas, actuando como puentes entre los objetivos de alto nivel establecidos en los planes nacionales de educación y sus impactos en la vida cotidiana de los estudiantes, docentes y comunidades educativas. Sin embargo, el papel de las instituciones académicas, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado es fundamental para lograr esta conexión, pues se requiere un enfoque estratégico que defina objetivos comunes y responsabilidades diferenciadas, y que permita un análisis riguroso, estructurado y sistemático de la política educativa y sus efectos en las aulas.

Para ello, la creación de espacios de colaboración, como redes de trabajo, foros interinstitucionales y alianzas estratégicas, constituye una etapa crucial para promover una participación más activa de la academia, la sociedad civil y el sector privado. Estos espacios son esenciales para alinear intereses, recursos y capacidades entre actores

clave, generando sinergias que faciliten el desarrollo de un marco común y mecanismos de gobernanza compartida para la toma de decisiones inclusiva y coordinada. Sólo mediante un esfuerzo colaborativo amplio será posible evaluar la política educativa en su conjunto y generar un impacto sostenible en el ecosistema educativo.

En nuestro país, la participación de organizaciones de la sociedad civil y la academia tanto en el seguimiento-monitoreo como en la evaluación del fenómeno educativo ha sido clave para dimensionar los alcances y retos de las políticas. Así, por ejemplo, durante la pandemia por Covid-19, la Red de Mujeres Unidas por la Educación (Muxed) y el Faro Educativo de la Universidad Iberoamericana realizaron diálogos y entrevistas a docentes de varios niveles educativos para conocer cómo estaban utilizando la estrategia nacional de aprendizaje a distancia *Aprende en Casa* (Hermina y Martínez, 2022). La Ibero también, a través del Departamento de Educación, realizó una evaluación de aprendizajes, única en su tipo y muy relevante, dada la ausencia de evaluaciones nacionales –en ese momento– de lo ocurrido en pandemia (Medina y Martínez, 2022).

El trabajo de monitoreo y evaluación de la educación que realizan organizaciones como Mexicanos Primero, México Evalúa y la Iniciativa de Educación con Equidad y Calidad de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey también ha sido fundamental para documentar desigualdades educativas, tomar el pulso de los alcances y retos de la política educativa, y defender, incluso, la existencia de algunos programas; tal como lo hizo Mexicanos Primero al obtener un amparo para que no desapareciera el programa de Escuelas de Tiempo Completo que, a pesar de los buenos resultados obtenidos en las evaluaciones, fue eliminado para ser más tarde incluido como un componente del programa La Escuela Es Nuestra.

EVALUAR LA COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS

La evaluación de las políticas desarrollada a la fecha en México se ha enfocado más en el análisis de coherencia interna de los programas que en el de coherencia entre políticas y entre espacios de política, quizá, en parte, por la dificultad de dar seguimiento a una amplia variedad de programas y ejes de política. El trabajo desarrollado por

el INEE durante su etapa como organismo autónomo constitucional promovió la evaluación de la integralidad de la política educativa y su capacidad para buscar resolver problemáticas complejas, como la atención educativa a niñas, niños y adolescentes indígenas, o la retención escolar en la educación media superior. Sin embargo, más allá del trabajo realizado por el INEE y por el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (Evalúa CdMx),⁸ no parece existir un esfuerzo análogo por parte del gobierno federal ni de la sociedad civil organizada que evalúe las políticas a partir de un análisis de coherencia e integralidad de las intervenciones gubernamentales en materia educativa.

Pero, ¿qué es el análisis de coherencia? La evaluación de la coherencia de las políticas comienza por indagar si los componentes de un programa están alineados con su teoría de cambio, es decir, con la ruta lógica y coherente que busca dar respuesta al problema público identificado, para luego examinar si las teorías de cambio de distintos programas o intervenciones gubernamentales puestas en marcha en el marco de una política pública más amplia son compatibles entre sí. La evaluación de la coherencia de políticas considera, entonces, al menos tres tipos de análisis: la coherencia en las políticas (o coherencia interna), la coherencia entre políticas y la coherencia entre espacios de política (Cejudo y Michel, 2016).

El primer nivel de análisis de coherencia, como ya se señaló, examina si el programa o intervención de gobierno tiene congruencia con el problema público a resolver, es decir, “si hay conexión lógica y articulación causal entre la definición del problema, los instrumentos de política y la solución esperada” (Cejudo y Michel, 2016, p. 7). El análisis de coherencia interna es el más común y fue utilizado ampliamente por el Coneval para evaluar los programas presupuestarios en lo individual, ello a partir de la Metodología del Marco Lógico (MML).

La coherencia entre políticas, por otro lado, examina la existencia de una relación armónica entre distintos programas o intervenciones de gobierno que buscan atender un objetivo o un conjunto de objetivos comunes, dentro de un mismo espacio de política, en

⁸ Evalúa CdMx (antes Evalúa DF) se enfoca en la evaluación de políticas, más que en programas en lo individual, utilizando un análisis de coherencia e integralidad tanto entre políticas, como entre espacios de política.

este caso, dentro del sector educativo. Por ende, la evaluación de las políticas, desde un enfoque de coherencia, puede ayudar a visibilizar y a corregir el riesgo de la falta de articulación y coherencia entre políticas ayudando a que no se estorben, se traslapen o dupliquen o que, en el peor de los casos, dejen de atender objetivos o personas (Cejudo y Michel, 2016, p. 11). Este tipo de análisis es el que llevó a cabo el extinto INEE en su evaluación de políticas educativas, el cual sirvió, entre otras cosas, para la elaboración de recomendaciones o directrices de política (Martínez y Villarroel, 2024).

Finalmente, y en un nivel más complejo, el análisis de coherencia entre espacios de política, como lo señalan Cejudo y Michel (2016), se utiliza para mirar la articulación entre diferentes programas e intervenciones que requieren de la coordinación entre distintos sectores para resolver problemas de alta complejidad, entre ellos: la inseguridad, el cambio climático, la violencia y la pobreza.

Así, al analizar la coherencia de políticas en un ámbito específico, como el educativo, se deben mirar al menos dos dimensiones: la coherencia interna del programa público en cuestión y la coherencia entre políticas o programas específicos encaminados a atender un problema público de carácter más complejo.⁹ Por ejemplo, el análisis de coherencia interna serviría para evaluar si los objetivos, recursos y estrategias de la Nueva Escuela Mexicana (NEM) están alineados de manera lógica con la teoría de cambio que la sustenta. Por su parte, el análisis de la coherencia entre políticas, podría examinar cómo esta política curricular (la NEM) está interactuando con otros programas, como el de Desarrollo Profesional Docente, hacia un objetivo común, como puede ser la mejora de la práctica docente. Este tipo de análisis se vuelve muy relevante cuando se trata de evaluar una política pública compleja o incluso los llamados problemas públicos “perversos” (*wicked problems*) (Rittel y Weber, 1973).¹⁰

⁹ Es importante resaltar que la relevancia de la tercera no es menor, ya que pueden existir discordancias o externalidades negativas entre iniciativas de distintos sectores. De modo que un programa del sector laboral que otorga incentivos económicos para fomentar el empleo juvenil podría contraponerse a otro del sector educativo, cuyo objetivo es prevenir el abandono escolar mediante becas, si el monto del primero supera al del segundo.

¹⁰ Un problema “perverso” es un desafío de política pública que no tiene una solución clara, definitiva ni única. Es cambiante, multidimensional y suele involucrar a múltiples actores con intereses y visiones distintas. Lo que caracteriza a este tipo de problema es que no tiene una solución correcta o incorrecta, sólo opciones mejores o peores, según el con-

Cejudo y Michel (2016) destacan que, sin una conexión lógica entre las distintas intervenciones de política pública que forman parte de un todo más amplio, las políticas corren el riesgo de perder efectividad. Esto es particularmente relevante en el caso de problemas complejos y multifactoriales, en los que las soluciones no dependen de una única intervención o programa, sino de la interacción de varios dispositivos de política implementados por diversas instituciones.

La evaluación de la coherencia de políticas –particularmente la que considera la coherencia entre políticas y entre espacios de política– no sólo ayudará a identificar posibles redundancias, sino vacíos o conflictos entre programas y dentro de las políticas, permitiendo con ello ajustar su diseño e implementación para maximizar su impacto. Así, por ejemplo, un programa que busque reducir la desafiliación escolar mediante incentivos económicos, a través de becas, tendrá vacíos si no logra articularse con otras intervenciones de gobierno que aborden factores pedagógicos y contextuales asociados con la desincorporación. Esto es, una política coherente e integral para abatir la desafiliación debería incluir programas para el fortalecimiento de las capacidades docentes y estrategias contra la violencia escolar, entre otros.

La evaluación de coherencia puede contribuir también a optimizar el uso de recursos, mejorar la transparencia y reforzar la rendición de cuentas al identificar inconsistencias o duplicidades entre políticas. A partir de ello se pueden reasignar recursos hacia áreas prioritarias o hacia aquellas intervenciones de gobierno que generen un mayor impacto. Asimismo, este tipo de evaluación proporciona una visión integral del sistema de políticas públicas, lo que puede permitir a la ciudadanía evaluar el desempeño del gobierno de manera más informada.

Es necesario mencionar también que el desarrollo de una teoría de cambio para problemas complejos enfrenta desafíos significati-

texto; cada intento de solución cambia el problema original, en parte o en su totalidad, está relacionado con otros problemas, por lo que no se puede abordar de forma aislada; involucra múltiples actores con valores, intereses y prioridades distintas; no tiene un punto de partida claro, ni un momento definitivo en que se diga “se resolvió”, y su complejidad es tanto técnica como política (Peters, 2017).

vos, en cuanto suelen involucrar múltiples actores, niveles de gobierno y sectores, lo que exige un enfoque sistémico que reconozca las interdependencias entre los diversos factores que contribuyen al problema (Funnell y Rogers, 2011). Como ocurre en el caso de la exclusión educativa, donde no basta con incrementar la matrícula escolar, es necesario abordar también factores como la calidad de la enseñanza, las condiciones de infraestructura, la violencia escolar y el acceso equitativo a recursos educativos.

La incertidumbre inherente a los problemas multifactoriales subraya la necesidad de monitorear y ajustar continuamente la teoría de cambio a medida que se implementan las políticas. En este sentido, las experiencias internacionales ofrecen lecciones valiosas. Un caso ilustrativo lo constituyen las evaluaciones del programa Bolsa Familia, en Brasil, que han demostrado que su éxito depende no sólo de la transferencia económica, sino también de la calidad de los servicios educativos y de salud disponibles para las familias beneficiarias (Lindert *et al.*, 2007). Esto resalta la importancia de teorías de cambio integrales que consideren tanto las intervenciones específicas como los contextos en los que se implementan.

La evaluación de coherencia vinculada al análisis de la teoría de cambio es una herramienta crucial para garantizar que las políticas públicas sean efectivas y estén alineadas con los objetivos que buscan alcanzar. En un contexto como el educativo, donde los problemas suelen ser complejos y multidimensionales, este enfoque permite identificar inconsistencias, ajustar estrategias y maximizar el impacto de las intervenciones. Además, al incorporar una perspectiva integral y sistémica, la evaluación de coherencia contribuye a fortalecer la gobernanza pública y a garantizar el cumplimiento de derechos fundamentales, como el acceso a una educación de calidad.

LA POLÍTICA EDUCATIVA Y EL PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN

El PSE es el principal instrumento de planeación educativa en México. Materializa, desde el ámbito educativo, las aspiraciones de transformación de la realidad del país, plasmadas en el Plan Nacional

de Desarrollo (PND).¹¹ Por ello, tiene como propósito articular una política educativa congruente con los objetivos de desarrollo estipulados en el PND.

Conforme al artículo 23 de la Ley de Planeación (Gobierno de México, 2023), el PSE debe especificar los objetivos, prioridades y políticas que registrarán el desempeño de las actividades del sector administrativo en materia educativa. Se trata de un documento de política de alto nivel; una hoja de ruta que define las grandes metas que la educación debe alcanzar al final del sexenio. Difiere, en este sentido, en su alcance, intención y funciones, de una política pública específica.

Según Cejudo y Michel (2016, p. 4): “una política pública se distingue de, por ejemplo, un plan general o un programa sectorial, por su propósito acotado: no busca resolver problemas generales, sino concretos, contextualizados y contenidos”. El PSE debe ser suficientemente preciso para proporcionar una dirección clara, pero, a la vez, suficientemente flexible para permitir desarrollos y ajustes en el camino.

Siguiendo la MML, que se explica más adelante, el PSE del periodo 2020-2024 estructura la visión del sector en seis objetivos prioritarios, 30 estrategias prioritarias y 274 acciones puntuales, que buscaron orientar la implementación de políticas o intervenciones específicas –las cuales suelen, aunque no exclusivamente, traducirse en programas presupuestarios.¹²

Al adoptar un enfoque sistémico a mediano plazo, el PSE aborda problemas públicos complejos que demandan interacciones entre distintos niveles de políticas (plan, programas presupuestarios, instrumentos), áreas implementadoras (federación, entidades federativas, entidades paraestatales) y poblaciones objetivo (escuelas, maestros, alumnos).

¹¹ El artículo 3° de la Ley de Planeación establece que “se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que ... tiene como propósito la transformación de la realidad del país...”.

¹² En este artículo nos referiremos al PSE como el instrumento de la política educativa (en su acepción singular) con una visión integral y a mediano plazo que comprende un conjunto de políticas públicas (en su acepción plural) para la mejora del sistema educativo nacional.

Aunque la Ley de Planeación señala que “los programas sectoriales contendrán, asimismo, estimaciones de recursos, determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución”, esto no siempre sucede de forma exhaustiva. Si bien el PSE 2020-2024 incorpora determinaciones sobre programas prioritarios (*e. g.*, el programa La Escuela Es Nuestra), estrategias nacionales (*e. g.*, la Estrategia Nacional de Educación Inclusiva) e instrumentos de política (tales como las becas a estudiantes o estímulos al desempeño docente); en lo que respecta a su financiación, el documento estipula, conforme lo dispuesto en la guía (SHCP, 2019b, p. 19) que rige su elaboración, que los recursos necesarios para su instrumentación, operación y seguimiento “se realizarán con cargo al presupuesto autorizado de los ejecutores de gasto participantes en el presente instrumento”, sin proporcionar detalles ni estimaciones.

Por lo tanto, la operación e implementación de la política educativa no depende únicamente de la consistencia interna del propio instrumento, sino también de la congruencia entre éste y los programas presupuestarios. De ahí que el monitoreo de la coherencia entre los objetivos estratégicos (fines) y las herramientas operativas (medios) —que, como se señala más adelante, son objeto de la presente propuesta— cobre relevancia.

PROPÓSITOS Y PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PSE

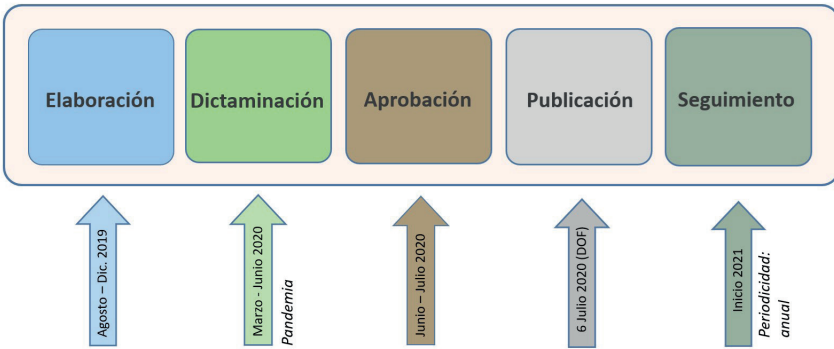
En términos generales, el PSE desempeña tres funciones básicas: planear políticas, orientar acciones y rendir cuentas. En efecto, como instrumento de planeación, el PSE define, prioriza y estructura la visión de la política educativa. Como herramienta de gestión, funge como marco de referencia para la toma de decisiones, al identificar instrumentos, responsabilidades y metas. Por último, como mecanismo de rendición de cuentas, socializa el ejercicio de la política y transparenta el uso de los recursos.

Sin embargo, hoy en día, el PSE asume principalmente las dos primeras funciones y, en menor medida, la tercera, lo cual ha dado lugar a críticas sobre sus limitaciones como herramienta de contraloría ciudadana (Casillas *et al.*, 2021). En ese sentido, uno de los desafíos pendientes en materia de gestión educativa es que el PSE

funcione como un instrumento de contraloría ciudadana y de participación social. Ello se ve influenciado por la falta de mecanismos de monitoreo que reflejen el impacto real de la política educativa en las aulas y en la vida de los estudiantes. De ahí la propuesta, desarrollada más adelante, de contar con una metodología que ponga a disposición de la sociedad civil información relevante sobre los avances y resultados de la política educativa en su conjunto.

Respecto al proceso que resulta en la publicación del PSE, debe señalarse que éste es complejo, iterativo y sistematizado. En el caso del PSE 2020-2024, dicho proceso incluyó cinco fases: elaboración, dictaminación, aprobación, publicación y seguimiento. En este artículo se abordan las fases de elaboración y seguimiento, ya que en la primera se define el conjunto de métricas que permitirán ponderar el grado de cumplimiento de los objetivos prioritarios del PSE, mientras que en la última se ponen en marcha los mecanismos previstos con antelación para su seguimiento (figura 1).

■ Figura 1. Construcción del Programa Sectorial de Educación 2020-2024



Fuente: elaboración propia.

La fase de elaboración consta de diversas etapas ordenadas y secuenciadas,¹³ que tienen como propósito articular un acercamiento homogéneo y organizado de los distintos ramos administrativos (sectores), así como controlar la calidad del producto final. En este

¹³ Cabe señalar que, si bien las etapas del proceso son secuenciadas, la conceptualización de las políticas suele ser un proceso gradual, iterativo y regido por tiempos distintos, por ejemplo, de naturaleza política, técnica, legislativa u otros.

proceso, y conforme a la lógica de la planeación estratégica (IIEP, 2010a), se utilizaron diversos insumos para el diagnóstico y diseño de la política, tales como los planteamientos clave del PND 2019-2024, el marco jurídico vigente y proyectos de reforma, los lineamientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), evidencias de investigaciones nacionales e internacionales, documentos de política, y las aportaciones iniciales de las áreas ejecutoras del gasto y entidades relacionadas.

Con base en lo anterior, se elaboran versiones sucesivas que se someten a numerosas rondas de revisión y retroalimentación, en las que se recogen, sistematizan e incorporan observaciones de áreas reguladoras como la SHCP, comentarios de entidades revisoras como el Coneval, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), propuestas de autoridades educativas locales, y planteamientos de áreas ejecutoras del gasto como el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y Maestros (Usicamm).

Un aspecto clave de esta fase es la necesidad de conciliar intereses, enfoques transversales y perspectivas de múltiples instancias gubernamentales en un corto periodo de tiempo y con un grado significativo de incertidumbre sobre diversos instrumentos de política aún en construcción. Debido a lo anterior, en ocasiones, el ejercicio resulta en un consenso sobre el “mínimo común denominador” respecto a los conceptos plasmados y al grado de detalle aplicado (UNESCO, 2006), lo cual dota al seguimiento y monitoreo posterior de una relevancia particular para completar, afinar o complementar la política educativa.

SEGUIMIENTO DEL PSE

El monitoreo o seguimiento es una fase ineludible de todo plan sectorial (IIEP-UNESCO, 2015). Según Bethke *et al.* (2015), se trata de un proceso que permite la recopilación sistemática y continua de información sobre el grado de progreso y el logro de las metas de una intervención en curso. En otras palabras, un monitoreo adecuado permite determinar si los objetivos del plan sectorial se están alcan-

zando (o no), identificar las razones y ofrecer recomendaciones para mejorar.

Tomando como base el PSE, es posible distinguir dos niveles complementarios de seguimiento de la política educativa: uno cuantitativo y otro cualitativo. El primero se centra en la selección y medición periódica de un conjunto de indicadores denominados metas del bienestar y parámetros en el PSE 2020-2024, los cuales permiten medir los avances tanto hacia los objetivos prioritarios como en la implementación de estrategias.

El monitoreo cualitativo, por otro lado, se sustenta en un conjunto de procesos y sus respectivos productos, detallados en la figura 2, tales como la coordinación entre unidades participantes, la identificación de acciones, la vinculación de programas presupuestarios con los programas sectoriales y la integración de informes de avances y resultados anuales. Esto da lugar a múltiples gestiones entre dependencias, entidades y áreas a lo largo del año, sin perjuicio de las auditorías.

■ Figura 2. Seguimiento de los programas derivados del Plan



Fuente: elaboración propia a partir de SHCP (2019a).

Si bien existen herramientas para el análisis y medición de los avances y resultados de la política educativa, la mayoría de ellas refle-

jan principalmente la perspectiva gubernamental y muy pocas veces se acompañan de propuestas de mejora que conduzcan a la implementación de medidas correctivas o sean motivo de retroalimentación por parte de la ciudadanía.

El proceso que conlleva a la publicación del PSE logra construir, en circunstancias complejas, tiempos ajustados y con recursos limitados, un documento de planeación robusto. Mejorable sin duda, pero no reemplazable. Como lo expresa el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIEP, 2010a, p. 19), en el marco de la planificación estratégica no puede hablarse de planes perfectos, ya que éstos deben entenderse como orientaciones provisionales que requieren ajustes constantes y actualizaciones periódicas.

Es en este contexto que, a partir del análisis del proceso de construcción del PSE, se han identificado oportunidades para el monitoreo y evaluación ciudadana de este instrumento de planeación, que considere la participación de actores clave, su vinculación con el presupuesto y la disponibilidad de información.

Respecto al primer punto, se debe señalar que en tanto los problemas educativos son, por definición, complejos y multifactoriales, el monitoreo de la política educativa de alto nivel requiere del mayor consenso posible y la utilización de distintos mecanismos e instrumentos. Es por ello fundamental contar con una participación más activa de los diferentes actores involucrados, como docentes, madres y padres de familia y estudiantes, quienes son, en última instancia, los ejecutores o beneficiarios de las políticas educativas. Su retroalimentación e implicación en el monitoreo contribuye a una visión más integral (UNESCO, 2006) y precisa de los avances y de las dificultades enfrentadas en el aula.

Por lo tanto, el fomento de un espacio de participación inclusivo, idealmente mediante el establecimiento de una estructura (por ejemplo, comité conjunto) que se reúna periódicamente (IIEP, 2010b), permitiría garantizar que las políticas sean sensibles a las necesidades locales, ajustándose a la diversidad de contextos educativos.

En cuanto a la vinculación con el presupuesto, un tema poco estudiado, es justamente la interacción entre el PSE y los programas presupuestarios. Si bien la teoría (UNESCO, 2006) promueve la re-

lación en cascada de los distintos instrumentos de planeación, la realidad muestra que la creación y continuidad de los programas presupuestarios no siempre deviene de la teoría causal del PSE, sino que responde a otras lógicas de carácter político, técnico o inercial y ello no es trivial al querer verificar la eficiencia, eficacia e impacto del PSE.

Como se señala más adelante, para que la política educativa cumpla con los objetivos planteados debe existir una conexión clara y directa entre los recursos presupuestarios asignados y las metas del PSE. Por lo tanto, es fundamental que el presupuesto refleje las prioridades establecidas y que los recursos sean distribuidos de manera que se puedan atender dichas prioridades.

Finalmente, es indiscutible la importancia de la evidencia en la construcción del PSE y cada uno de sus componentes. No obstante, la disponibilidad de información relevante, precisa, oportuna y accesible es un reto constante. En este sentido, la participación de actores como la academia y organizaciones de la sociedad en el monitoreo de la política educativa representa una oportunidad para generar nuevos mecanismos de recolección y difusión de datos, garantizando que los resultados de las políticas y su impacto en las comunidades educativas sean visibles no sólo para los responsables del gobierno, sino también para la sociedad en general.

ESBOZO DE UNA PROPUESTA PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

La Metodología de Marco Lógico (MML) es una herramienta ampliamente utilizada para el diseño, planificación, ejecución y evaluación de proyectos, especialmente en el ámbito del desarrollo y cooperación internacional. Como es bien sabido, la MML plantea dos etapas. La primera consiste en identificar el problema y las alternativas de solución, durante el diseño del ciclo de vida del programa en la que examina la situación existente para crear un análisis de la situación deseada y elegir las estrategias que se emplearán para conseguirla. La segunda se enfoca en la planeación mediante la elaboración de lo que se conoce como la matriz de marco lógico o Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), la cual resume lo que el proyecto

pretende hacer y cómo, cuáles son los supuestos claves y la manera en que los insumos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados.¹⁴

A pesar de sus atributos, también se han identificado algunas desventajas en torno a la metodología. Una primera limitación es que su estructura estandarizada puede resultar demasiado rígida al asumir una relación causa-efecto directa entre actividades y resultados, lo cual puede no reflejar la realidad de contextos complejos, inciertos o dinámicos. Una segunda desventaja gira en torno a que la metodología sólo mira el exterior del programa o proyecto a través de los supuestos, pero es difícil preverlos o controlarlos, lo que genera vulnerabilidad si éstos no se cumplen. La metodología anota los riesgos externos, sin embargo, no busca comprenderlos ni incorporarlos. En este mismo contexto y, por último, la MML calza de manera natural con los proyectos “tradicionales”, pero no con intervenciones o con programas con múltiples entregas o a diferentes poblaciones, es decir, con proyectos que por la multiplicidad de objetivos no necesariamente se pueden atender y resolver con un solo programa.

Dado lo anterior, al pensar en dar seguimiento (o monitorear) y evaluar la política educativa como un todo y no solamente programas específicos, la MML –y en específico una sola MIR– no resulta ser la mejor herramienta. Por ello se propone utilizar una metodología híbrida basada en las matrices anidadas o matrices en cascada, y en un análisis del presupuesto y su correlación con las metas propuestas. Estas matrices son una herramienta para analizar problemas complejos, desagregando el objetivo general de más alto nivel en objetivos más simples, con el fin de monitorear y evaluar cada objetivo sin perder de vista el todo más complejo. Se trata de una herramienta metodológica útil para organizar información compleja, que permite desglosar elementos en subniveles jerárquicos e interrelacionados.

Las matrices en cascada parten de realizar un análisis de la situación de la problemática que se quiere atender. A partir de este

¹⁴ Para más información sobre la MIR y las virtudes de la MML pueden revisarse varios documentos, entre los cuales sugerimos el publicado por la CEPAL (2005) y el que elaboran Aldunate y Córdoba (2011).

análisis, se lleva a cabo el desarrollo jerárquico de diferentes niveles de objetivos. Así, se construye una MIR para el objetivo de más alto nivel (ese objetivo será el Propósito de esa primera MIR). Posteriormente se construyen matrices para cada Componente de la matriz inicial y cuyo Propósito será el Fin de las nuevas matrices y sus componentes el Propósito.

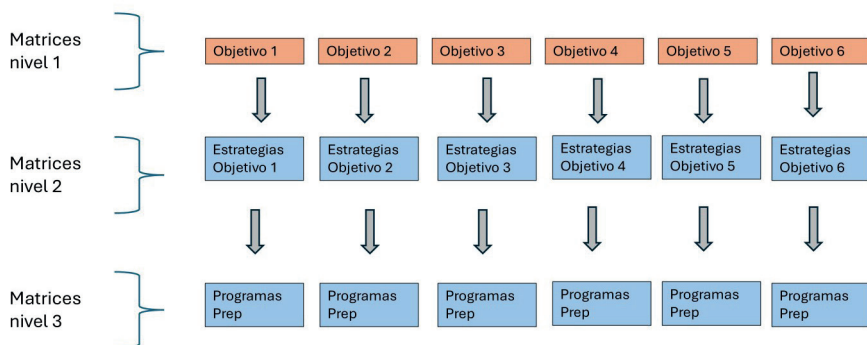
Aldunate y Córdoba (2011) presentan a las matrices en cascada como una herramienta para problemas multifactoriales con objetivos de distinta magnitud y complejidad. UNESCO (2006) también las señala como una herramienta de planeación valiosa en el ámbito educativo. Las matrices en cascada han sido utilizadas por diversos autores como Bracho (2009, citada por Del Rayo, 2011), Del Rayo (2011) e instituciones (Inmujeres, 2013) para investigar y evaluar diferentes intervenciones públicas. Inmujeres (2013) generó, por ejemplo, a partir de una MIR inicial de un modelo integral de proigualdad, cuatro matrices en cascada para la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia contra mujeres.

Para nuestro caso, donde el fin es monitorear (y evaluar) la política educativa a través del PSE, se propone que haya un conjunto de matrices en cascada por cada objetivo del PSE. Así, cada conjunto de matrices en cascada estaría conformado por una matriz inicial cuyo Propósito sería el objetivo sectorial, matrices de segundo nivel para cada estrategia asociada al objetivo sectorial y matrices de tercer nivel para cada uno de programas presupuestarios asociados a cada estrategia. De esta forma, sería posible verificar la coherencia interna de cada programa presupuestario y, al mismo tiempo, verificar la cohesión y congruencia entre los programas y entre las estrategias y objetivos en aras del cumplimiento de un objetivo general común.

La figura 3 presenta el esquema general propuesto utilizando el PSE 2013-2018 a modo de ejemplo. Como se puede observar, habría seis conjuntos de matrices anidadas, pues el PSE 2013-2018 tenía seis objetivos sectoriales. Cabe señalar que es perfectamente posible que las matrices de primer nivel tengan un resumen narrativo a nivel de fin común.

■ Figura 3. Esquema de matrices anidadas para el monitoreo del PSE

Esquema general de monitoreo y evaluación



Fuente: elaboración propia.

La tabla 1 presenta un ejemplo de cómo sería el Resumen Narrativo de una matriz de nivel uno utilizando el objetivo sectorial 3 de PSE 2013-2018 y que se definió como: “asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa”. Como se puede observar, la primera matriz o la de más alto nivel tendría como propósito el objetivo sectorial mismo y el fin sería el “contribuir a garantizar la inclusión y equidad en el sistema educativo” que es el objetivo 2 de la meta nacional establecida en el PND de ese mismo sexenio. Los componentes de esta primera matriz son las estrategias del objetivo, mientras que las actividades estarían compuestas por los programas presupuestarios asociados o vinculados a cada estrategia. Así, siguiendo el PSE 2013-2018, habría siete componentes (pues hay siete estrategias asociadas al objetivo sectorial 3) y 22 actividades (ya que para ese PSE se vincularon al tercer objetivo sectorial 22 programas presupuestarios).

■ Tabla 1. Matriz de nivel 1. Objetivo 3 del PSE 2013-2018

Fin	Contribuir a garantizar la inclusión y equidad en el sistema educativo
Propósito	Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa
Componentes	Estrategias del objetivo sectorial
Actividades	Programas presupuestarios asociados al objetivo sectorial

Fuente: elaboración propia.

A su vez, la tabla 2 presenta el ejemplo de cómo sería el resumen narrativo de una matriz de nivel 2 utilizando la estrategia 3.2 del PSE 2013-2018 y que se definió como: “Impulsar nuevas acciones educativas para prevenir y disminuir el abandono escolar en la educación media superior y superior”. Nótese que el fin de esta matriz de nivel 2 es el propósito de la matriz de nivel 1. Se debe recordar que habría siete matrices de nivel 2 en el conjunto de matrices anidadas del objetivo sectorial 3 pues hay siete estrategias asociadas a este objetivo.

Por último, las matrices de tercer nivel serían las MIR de cada programa presupuestario. Siguiendo con el ejemplo y con base en la evaluación del PSE 2013-2018, habría cinco matrices de tercer nivel abajo de la matriz de la estrategia 3.2 pues existían cinco programas presupuestarios vinculados a ella.

■ Tabla 2. Matriz de nivel 2. Estrategia 3.2 del PSE 2013-2018

Fin	Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa
Propósito	Impulsar nuevas acciones educativas para prevenir y disminuir el abandono escolar en la educación media superior y superior
Componentes	Programas presupuestarios
Actividades	Componentes de los Programas presupuestarios

Fuente: elaboración propia.

A partir de la visualización de cada conjunto de matrices en cascada se buscaría responder las siguientes preguntas: 1) ¿cada programa presupuestario presenta una vinculación lógica con alguna estrategia?; 2) ¿los programas presupuestarios asociados a cada estra-

tegia son suficientes y relevantes para alcanzar su cumplimiento?; 3) ¿cada estrategia presenta una vinculación lógica con algún objetivo sectorial?; y, 4) ¿las estrategias asociadas a cada objetivo sectorial son suficientes y relevantes para lograr su cumplimiento?

Entonces, la coherencia interna de cada programa se analiza a través de su MIR, mientras que la coherencia entre políticas se considera a partir de las cuatro preguntas generales antes anotadas, examinando la congruencia al interior de cada conjunto de matrices y entre los diferentes conjuntos de las matrices en cascada (recordar que hay un conjunto de matrices por cada objetivo prioritario o sectorial). Así, es posible identificar si hay programas presupuestarios que no contribuyen a ningún logro, es decir, programas que no están vinculados de manera racional a una estrategia y, por tanto, tampoco a un objetivo sectorial, ya que posiblemente su origen se deba a presiones políticas o históricas. De igual forma, se facilita investigar las complementariedades o redundancias de los diferentes programas y analizar si alguna estrategia y, por tanto, algún objetivo sectorial no cuenta con los programas presupuestarios necesarios para su cumplimiento. Un ejemplo de lo anterior se observó en el PSE 2013-2018, en el cual la estrategia 2.6 “Aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación para el fortalecimiento de la educación media superior y superior” no tuvo bajo su cobijo a ningún programa presupuestario. Si se hubiera aplicado la metodología propuesta se habría sabido desde un inicio que la estrategia 2.6 no se iba a cumplir.¹⁵

A la par del desarrollo de las matrices anidadas, se debe realizar un análisis del presupuesto asignado a los programas. El análisis del presupuesto debe poder mirar el recurso que se destina a cada programa presupuestario y si éste es suficiente para alcanzar las metas que se plantean –a nivel programa, pero también a nivel de las estrategias y de los objetivos prioritarios del PSE–. El análisis de la coherencia en y entre políticas será incompleto, si no incluye un estudio sobre los montos asignados a cada programa presupuestario y a cada estrategia. De manera ideal, aunque sobre ello no se abunda en este artículo, el presupuesto debería asignarse a partir de un análisis costo-beneficio de los programas.

¹⁵ Este resultado se obtuvo de Velázquez (2018).

Nuestra propuesta, por tanto, es visualizar las conexiones entre diferentes niveles de cada matriz, lo cual puede ayudar a identificar dependencias y relaciones cruzadas –además de observar conexiones entre cada conjunto de matrices–. Este tipo de análisis permite identificar elementos clave en diferentes niveles y priorizar actividades o recursos según su importancia o impacto; además de visibilizar de qué manera cada programa presupuestario contribuye al cumplimiento del objetivo prioritario y a los fines que se plantea la política educativa.

REFLEXIONES FINALES

La educación enfrenta retos multidimensionales que requieren respuestas integrales. Por ejemplo, mejorar el acceso, la permanencia y el logro académico de los estudiantes no sólo depende de ampliar la cobertura escolar, sino también de garantizar infraestructura adecuada, formación docente de calidad, apoyo socioemocional a estudiantes y estrategias efectivas de gestión escolar. Por ello, resulta fundamental aplicar una mirada de bosque al diseño, seguimiento y evaluación de la política educativa.

Sin la coherencia que, idealmente, debería guiar el proceso de planeación y no solamente de evaluación, la política educativa corre el riesgo de fragmentarse en intervenciones aisladas que no atiendan las causas estructurales de los problemas. La evaluación de la coherencia en y entre políticas es deseable porque puede contribuir a optimizar el uso de recursos, al identificar duplicidades y vacíos en las intervenciones; aumentar el impacto y efectividad de las políticas, al fortalecer la articulación entre diferentes niveles de políticas, y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de la política educativa, al evaluar no sólo programas individuales, sino la articulación del conjunto de las acciones que emprende la autoridad para resolver problemas públicos complejos.

Se propone que, ante la ausencia de organismos como el INEE, el Coneval y la Mejoredu, el ejercicio de seguimiento y la valoración de la coherencia y articulación de las políticas esbozadas en el PSE sea realizado por la sociedad civil y la academia, a fin de que la Secretaría de Educación Pública no sea juez y parte. A partir de

ello, se buscaría determinar si las políticas educativas formuladas por el gobierno responden de manera efectiva a la obligación del Estado mexicano de garantizar el acceso, permanencia y logro de aprendizajes significativos para todas y todos. Se trataría de velar por el pleno cumplimiento del derecho a la educación, asegurando una coherencia mínima entre un núcleo de políticas más allá de cambios en la periferia o en las coyunturas.

Mediante una metodología híbrida basada en matrices anidadas es posible descomponer problemas complejos y mantener una coherencia vertical y horizontal entre los distintos niveles de las matrices y entre los diferentes conjuntos de éstas. Asimismo, esta metodología permite identificar desviaciones respecto a las lógicas planteadas. El análisis del PSE 2013-2018 evidenció, por ejemplo, que al menos una de sus estrategias carecía de programas presupuestarios que respaldaran su cumplimiento. En suma, el monitoreo y evaluación de la coherencia entre políticas y entre espacios de políticas, desde la ciudadanía y la academia, a partir de lo que plantea el PSE, puede abonar a la mejora de la política educativa, como un primer paso, fundamental, para informar la toma de decisiones. Pero, además, también puede ser el pretexto para promover un espacio para la reflexión colectiva, sistematizada y periódica sobre los alcances y retos del conjunto de la política educativa.

REFERENCIAS

- ActionAid Uganda (2019). Citizen participation in education monitoring: The role of communities in improving education services in Uganda. *ActionAid Uganda*. <https://uganda.actionaid.org/>
- Aguilar, L. F. (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aldunate, E., y Córdoba, J. (2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*, (Serie Manuales, 68). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bethke, L., Bird, L., Sigsgaard, M., y MacEwen, L. (2015). Monitoring and evaluation: How will we know what we have done? En *Safety, resilience and social cohesion: A guide for education sector planners*. UNESCO-IIEP. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234805>

- Casillas, M. A., Malaga, S., y Fuentes, F. (2021). El Programa Sectorial de Educación de México 2020: Un análisis de su causalidad y consistencia interna. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(108). <https://doi.org/10.14507/epaa.29.6207>
- Cejudo, G. M., y Michel, C. L. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 25(1), 3-31.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2d86ecfb-f922-49d3-a919-e4fd4d463bd7/content>
- Del Rayo, M. (2011). *El uso de la metodología del marco lógico en el diseño y la evaluación: Alcances y limitaciones. El programa Hábitat y el Plan de Desarrollo Municipal, Puebla, 2008-2011*. (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).
- Feinstein, O., y García, M. (2015). Seguimiento y evaluación. En J. M. Kaufmann, M. Sanginés y M. García (eds.), *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (pp. 209-248). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Funnell, S., y Rogers, P. (2011). *Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models*. Wiley.
- Gobierno de México (2023, 8 de mayo). Ley de Planeación. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan.htm>
- Hermida, G., y Martínez, A. (2022). La autonomía escolar en México: Entre el proyecto difuso de política educativa y la exigencia de comunidades escolares en pandemia. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, 92, 85-123.
- International Institute for Educational Planning (IIEP) (2010a). *Strategic planning: Concept and rationale (Education Sector Planning Working Papers No. 1)*. IIEP Publishing. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189757>
- IIEP (2010b). *Strategic planning: Techniques and methods (Education Sector Planning Working Papers No. 3)*. IIEP Publishing. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189759>
- IIEP (2015). *Guidelines for education sector plan preparation*. IIEP Publishing. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233767>

- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2013). *Evaluación de diseño de los modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres e identificación de mejores prácticas (Serie Cuadernos de Trabajo No. 42)*. Inmujeres.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2015). *Modelo para la construcción y emisión de directrices (Serie Directrices de política)*. INEE.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage Publications.
- Lindert, K., Linder, A., Hobbs, J., y de la Brière, B. (2007). *The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing conditional cash transfers in a decentralized context*. World Bank.
- Martínez, A. (2022). 100 años de la SEP: ¿En dónde estamos hoy? ¿Qué tan necesaria es la evaluación de políticas? En E. Treviño y D. Cabrera (coords.), *Cien años de la Secretaría de Educación Pública: Diálogos desde el presente* (pp. 275-302). Universidad Veracruzana, Editorial Balam.
- Martínez, A. (2023). La evaluación de las políticas educativas en México: Recuento del trabajo del Coneval y el INEE. *Apunte de política*, 39. Faro Educativo, Universidad Iberoamericana Ciudad de México.
- Martínez, A., y Villarroel, M. L. (2024). Evaluación de las políticas educativas: El trabajo del Coneval y el INEE. En S. G. Malaga (coord.), *Política y políticas educativas. La producción científica a debate (Serie Estados del Conocimiento)*. Consejo Mexicano de Investigación Educativa (Comie).
- Martínez, A., Villarroel, M., y Hermida, G. (2021). Programa Sectorial de Educación 2020-2024: Consistencia interna y contrastes o similitudes con su predecesor. *Cuaderno de políticas, 1*. Faro Educativo, Universidad Iberoamericana Ciudad de México.
- Medina, L., y Martínez, A. (2022, 30 de noviembre). Pandemia y pérdida de aprendizajes: Qué nos dice la evaluación realizada por la Ibero. *Revista Nexos: Blog Distancia por tiempos*. <https://educacion.nexos.com.mx/pandemia-y-perdida-de-aprendizajes-que-nos-dice-la-evaluacion-realizada-por-la-ibero/>
- Mendieta, G. M., Villarroel, M. L., y Salmorán, I. (2018). La evaluación de las políticas y programas educativos y el derecho a una educación de calidad. *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, 4(10), 52-59. <https://bit.ly/3aFC4Ab>

- Miranda, F., y Martínez, A. (Coords.) (2022). *Políticas, reformas y evaluación educativas en México y América Latina: Balance y alternativas para el futuro*. Universidad Iberoamericana.
- Peters, G. B. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, 36(3), 385-396.
- Phillips, S., Goldman, I., Gasa, N., Akhalwaya, I., y Leon, B. (2014). A focus on M&E of results: An example from the Presidency, South Africa. *Journal of Development Effectiveness*, 6(4), 392-406.
- Raczynski, D. (2006). *Chile Solidario: Una nueva política de protección social*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Rittel, H. W. J., y Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., y Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A systematic approach*. Sage Publications.
- Secretaría de Educación Pública (2020, 6 de julio). Programa Sectorial de Educación 2020-2024. *Diario Oficial de la Federación*. Gobierno de México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2019a). *Criterios para elaborar, dictaminar, aprobar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. SHCP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2019b). *Guía para la elaboración de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. SHCP.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2006). *National education sector development plan: A results-based planning handbook*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000144783>
- Velázquez, C. (2018). *Evaluación del Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).
- Waissbluth, M., y Buccioni, A. (2018). *Educación 2020: Las claves de un modelo de incidencia efectivo* (Serie Ensayos, N° 1). <https://www.educacion2020.cl>
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. Prentice Hall.