

Evidencia y aprendizaje: Refuerzo de los datos sobre crisis y riesgos y sistemas de información educativa institucional

Caso de Estudio - Mexicanos Primero

Índice de regreso a clases

Descripción breve de la práctica y del aprendizaje clave

El «Índice de Regreso a Clases» es un proyecto que utiliza datos públicos para construir una plataforma interactiva que sirva de apoyo y orientación para la gestión de la apertura y cierre de 140.000 escuelas públicas y privadas, en México. El proyecto ofrece a los tomadores de decisiones y a las comunidades escolares un modelo que proporciona diferentes recomendaciones sobre cómo y cuándo abrir las escuelas, al equilibrar el monitoreo de la situación epidemiológica con los niveles de aprendizaje académico y las condiciones de infraestructura de las escuelas. Y también, teniendo en cuenta las condiciones demográficas de las familias y los hogares que marginan a los estudiantes desde el acceso y uso óptimos de la educación a distancia. Con esto, Mexicanos Primero, a nivel nacional, y Mexicanos Primero, en el estado de Sinaloa, han buscado contribuir a la restitución de los derechos educativos de los niños y las niñas al equilibrar el derecho a la salud con el derecho a la educación.

El «Índice de Regreso a Clases» integra los datos públicos en un modelo analítico que permite generar nueve perfiles de recomendación que guían los niveles de priorización para la reapertura de cada escuela individual. En esta recomendación, la urgencia de volver a las clases presenciales, determinada por los niveles de insuficiencia de aprendizaje, se considera como la viabilidad de organizar un retorno tras la adopción de medidas clave de seguridad sanitaria, como el distanciamiento social y un mejor acceso a los servicios de agua y saneamiento.

Este modelo se ha montado en una plataforma interactiva que permite el acceso a los resultados de las 32 entidades federativas y de más de 140.000 escuelas primarias y secundarias, públicas y privadas existentes en México.

¿Qué desafíos aborda la práctica/iniciativa y por qué se necesitaba el cambio?

El principal desafío que aborda la práctica es revertir una gestión de apertura y cierre de escuelas basada únicamente en información epidemiológica, y que implicó cierres totales en varios estados del país. El Índice de Regreso a Clases propone incluir, dentro del protocolo de decisión, datos que contribuyan a la protección de los derechos educativos de los estudiantes en México. El diagnóstico básico que justifica la elaboración del Índice de Regreso a Clases es que, al no considerar variables más allá del ámbito epidemiológico, el gobierno nunca contó con evidencias que permitieran contrastar la urgencia sanitaria con las consecuencias educativas de prolongar los cierres totales de las escuelas, lo que llevó a un desafortunado escenario, en el que las escuelas fueron las primeras en cerrar y las últimas en abrir. De este modo, las escuelas permanecieron completamente cerradas desde el 23 de marzo de 2020 hasta el anuncio de la vuelta voluntaria a la escuela para el inicio del curso 2021-2022, en agosto de 2021. Fecha en la que un porcentaje indeterminado de las escuelas públicas y privadas en México volvieron a las

clases presenciales, mientras que otras decidieron continuar con una modalidad de aprendizaje total o parcialmente a distancia. Además, cabe mencionar que, a partir de los recientes aumentos en los niveles de contagio, en enero de 2022, las escuelas volvieron a estar completamente cerradas en la mayoría de los estados del país.

Un segundo reto que aborda la iniciativa se refiere a la necesidad de dotar a las comunidades escolares de mecanismos formales sobre los que sustentar la decisión de volver a las clases presenciales. Esto se debe a que el anuncio del regreso a las clases presenciales por parte del gobierno federal y de las secretarías en los estados siempre planteó el regreso como una decisión voluntaria. Sin embargo, los equipos directivos, los docentes o las familias nunca recibieron ningún tipo de apoyo normativo o mecanismo de orientación para estructurar el proceso de deliberación comunitaria, al que fueron invitados cuando se decidió que el retorno sería voluntario.

Por lo tanto, el Índice de Regreso a Clases pretende ofrecer a las comunidades escolares y a los responsables de la toma de decisiones un sistema robusto de análisis cuantitativo de la realidad socio-educativa, a través del cual se pueda gestionar la apertura de los centros escolares de una forma basada en la evidencia.

También es importante incluir, como tercer reto, la ausencia de sistemas de gestión de la información educativa a los que los actores educativos como padres/madres/apoderados, estudiantes o docentes puedan acceder de forma eficaz y sencilla.

¿Qué estaba intentando conseguir? ¿Cómo se relacionan los propósitos y los objetivos con la mejora de la identificación y la ayuda a las necesidades y barreras educativas en situaciones afectadas por crisis y emergencias?

Para influir positivamente en los retos descritos en la pregunta anterior, el equipo del proyecto tuvo que definir los siguientes objetivos: 1) Mapear, analizar e integrar los datos públicos dispersos en diferentes fuentes y construir un modelo de integración que comunique, de forma sencilla, la intención de equilibrar el seguimiento de la emergencia sanitaria con el de las emergencias educativas, agravadas por los cierres totales de las escuelas. 2) Traducir los resultados numéricos del modelo analítico en resultados fácilmente comprensibles para producir recomendaciones para la reapertura de escuelas, al ofrecer directrices específicas para cada una de las más de 140.000 escuelas que están incluidas en el proyecto, así como resultados agregados para los 32 estados del país, e integrar ambas opciones en la plataforma online del Índice.

Una vez alcanzados los objetivos operativos descritos, se generaron objetivos relacionados con la capacidad de influir, a través de la comunicación y la presencia pública, en la modificación del estilo de gestión de los responsables y en el proceso de deliberación de las comunidades escolares. En este sentido, otros objetivos que perseguía la iniciativa eran: 3) Generar un mayor empoderamiento social de las familias y de las figuras educativas, en cuanto a la exigencia de una vuelta a la escuela segura y gradual, que proteja el derecho a la educación de los estudiantes. 4) Llevar a los responsables de la toma de decisiones en los estados a anclar la planificación del proceso de reapertura de las escuelas en la evidencia empírica sobre la realidad social y educativa de sus escuelas. 5) Establecer un precedente sobre la importancia de los sistemas oficiales de gestión de la información educativa que permitan responder de manera oportuna y enérgica a situaciones de crisis y emergencias como las vividas a raíz de la pandemia.

¿Cumplió su consulta con las metas y objetivos iniciales? ¿Cuáles fueron los principales resultados?

Se ha logrado un éxito total en la consecución de los objetivos 1 y 2 de la respuesta anterior. Actualmente, existe una plataforma abierta a los usuarios interesados tanto en los resultados escolares como en la situación de un estado concreto. Hasta ahora, hemos registrado más de dos mil consultas, un porcentaje bajo, teniendo en cuenta que la plataforma tiene capacidad para ofrecer información sobre más de 140.000 centros de enseñanza primaria y secundaria, públicos y privados. De momento carecemos de mecanismos para evaluar el impacto de esta información en la demanda social de un retorno más amplio y rápido a las clases presenciales.

A través de la interacción directa, hoy solo podemos informar de que una autoridad educativa local en el país (Secretaría de Educación Pública y Cultura en el estado de Sinaloa) ha utilizado regularmente la información y los informes del Índice de Regreso a Clases para informar el proceso y el plan de reapertura de sus escuelas. En este caso, de un total de 3.626 escuelas, el 31,2% de ellas fueron consideradas como perfiles de alta oportunidad/factibilidad de retorno. Y al analizar la muestra de 370 escuelas que iniciaron el proceso de reapertura voluntaria en el estado, se encontró que 62% de ellas estaban en perfiles de alta oportunidad/factibilidad de retorno. Esto permite demostrar claramente la priorización de las escuelas en esta situación en la estrategia de reapertura implementada por la autoridad educativa estatal.

¿Qué partes interesadas estuvieron involucradas? ¿Cómo se aseguró de que su participación fuera participativa y colaborativa?

El desarrollo del Índice de Regreso a Clases fue dirigido por un equipo de colaboradores de Mexicanos Primero. El modelo analítico original se inspiró y se nutrió en los trabajos del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), especializado en la investigación de la movilidad social. También hubo retroalimentación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, que aportó valiosas observaciones para futuras repeticiones del modelo, por ejemplo proponiendo que el indicador para evaluar la gravedad de la situación epidemiológica sean los datos de sobremortalidad por estado. Durante su fase de diseño y desarrollo, el Índice de Regreso a Clases también contó con la colaboración de especialistas del Centro de Datos de la empresa nacional Coppel.

¿Cómo interactuó, y potencialmente fortaleció, la práctica con los sistemas de información de educación institucional en el contexto?

El Índice de Regreso a Clases aún no ha encontrado la oportunidad de fortalecer los sistemas de información educativa del gobierno. Pero la experiencia de adquisición de los datos necesarios para el cumplimiento de los objetivos del proyecto ha puesto de manifiesto una serie de retos en los sistemas institucionales de información educativa, como la fragmentación de la información (información disponible en diferentes sitios), la dificultad en su acceso y navegación y, en algunos casos, la existencia de bases con un elevado número de observaciones con datos ausentes. Los comentarios en las redes sociales de los usuarios, así como la mención de los comunicadores sobre la iniciativa de la sociedad civil de construir apoyos para la toma de decisiones frente a la limitada respuesta oficial, nos hace pensar en un potencial aumento de capacidades en ambos sectores, el civil y el oficial, para la gestión de los sistemas de información sobre educación.

A partir de esta experiencia, se estima que las instituciones encargadas de administrar y coordinar los sistemas educativos nacional y estatales en México podrían beneficiarse enormemente al sumar la

experiencia técnica de organismos como el INEGI, que a través de la plataforma de datos descargables del Censo de Población (2020) proporciona un sistema de información ejemplar, capaz de dar acceso a datos en unidades de análisis granulares como el AGEB (Área Geoestadística Básica) con un alto potencial para la investigación social, del cual se benefició enormemente el Índice de Regreso a la Escuela.

¿Qué desafíos y barreras enfrentó y cómo cambió su enfoque para superarlos?

Como se ha señalado anteriormente, los primeros obstáculos del Índice de Vuelta al Cole se derivaron de las dificultades para acceder y proporcionar datos educativos. Especialmente, en los referidos a las condiciones de infraestructura escolar y de aprendizaje, por lo que la muestra final sólo pudo incluir escuelas primarias y secundarias, excluyendo preescolares y bachilleratos, dos niveles con muy baja calidad de información. En el caso de los resultados de las pruebas estandarizadas, variable importante en el establecimiento de la urgencia educativa que el proyecto buscaba comunicar, fue necesario recurrir a técnicas de imputación de datos, ya que no todos los establecimientos tenían resultados disponibles en la última aplicación de las pruebas PLANES (Plan Nacional de Evaluación de los Aprendizajes) en cada nivel, a pesar de que su mandato lo contempla.

Por último, otra fuente importante de desafíos tiene que ver con la generación de incentivos para un mayor acceso y uso de la información entregada en la plataforma por parte de usuarios como las familias, los docentes, los estudiantes y los tomadores de decisiones. Algunas de las hipótesis que se analizan actualmente son que los bajos niveles de contenido publicitario y la experiencia de usabilidad de la plataforma no han facilitado un uso más masivo. Por ejemplo, es importante señalar que la plataforma fue diseñada principalmente para tener la máxima comodidad y eficiencia en la pantalla del ordenador, lo que genera una barrera para los usuarios que quieren acceder a la información a través de los teléfonos móviles, uno de los mecanismos de acceso a la información de mayor disponibilidad. Por ello, una de las alternativas que se están revisando actualmente es la de permitir la búsqueda de información de las consultas a través del teléfono móvil.

¿Cuál ha sido el principal aprendizaje de su práctica? Si lo volviera a repetir, ¿qué haría de forma diferente? ¿Qué consejos daría para ayudar a alguien de otra organización que se enfrente a retos similares?

El primer aprendizaje es que la configuración de un modelo de estas características implica poder interactuar con importantes niveles de discrecionalidad y, por tanto, son modelos altamente perfectibles. Tanto el tratamiento como la integración de las distintas variables que se incorporan al modelo siguen procesos de análisis y toma de decisiones que pueden ocultar importantes sesgos. Más allá del sesgo de equidad que se añadió intencionadamente al considerar que los perfiles a priorizar debían describir aquellas escuelas que tuvieran mayores niveles de urgencia educativa, es decir, como «acción afirmativa», otras decisiones metodológicas ofrecen margen de mejora. Por ejemplo, como ya se ha mencionado, existe la posibilidad de incorporar como datos de actualización quincenal los referidos a la sobre-mortalidad¹, sustituyendo las tasas de hospitalización y las muertes etiquetadas como Covid-19 por cada estado. Además, el diseño actual del modelo integra esta información siempre en términos relativos, lo que generará observaciones (escuelas o estados) con menor oportunidad de retorno, incluso

¹El exceso de mortalidad es un término utilizado en epidemiología y salud pública que se refiere **al número de muertes por todas las causas durante una crisis por encima de lo que habríamos esperado ver** en condiciones «normales».

si los niveles de actividad epidemiológica estuvieran por debajo de los umbrales de preocupación. Otra gran oportunidad de mejora es explorar un modelo abierto a la incorporación de datos informados por los usuarios de la plataforma, lo que permitiría obtener resultados más granulares y específicos.

Por otro lado, la urgencia de poder publicar el Índice dentro de la ventana de oportunidad/necesidad generada por el anuncio oficial de la apertura voluntaria de las escuelas llevó al equipo a privilegiar un diseño digital que no ofrecía la experiencia e interacción ideal a los usuarios. Esto, en términos de administración y actualización del sitio, está lejos de los parámetros óptimos de automatización del proceso, que depende en gran medida de la manipulación de un administrador experto para la integración de nuevos datos y la producción de nuevos resultados.

En cuanto a los objetivos de incidencia, las lecciones son varias. En primer lugar, es aconsejable pensar desde el principio del proyecto en cómo garantizar un uso más amplio de la herramienta. En segundo lugar, hay que planificar de forma realista los objetivos que hay que perseguir y los públicos a los que hay que dar prioridad. Al priorizar la construcción de una plataforma que ofreciera resultados de más de 140.000 escuelas, se perdió agilidad a la hora de convencer a los tomadores de decisiones de la adopción de la herramienta. Salvo en el caso de Sinaloa, la presentación pública del índice se realizó unos días antes del anuncio de la reapertura voluntaria de las escuelas, sin que las autoridades pudieran recomendar que el proceso de deliberación de cada escuela pudiera basarse en la orientación proporcionada por la plataforma.

Por ello, una recomendación es tener diferentes plazos con diferentes actores, públicos y niveles de impacto, valorando compartir con algunos de ellos, de forma temprana, los resultados obtenidos por la plataforma aunque ésta no ofrezca aún todas las funcionalidades que se quieren añadir. Y también, contar con estrategias de difusión más segmentadas y con un mayor componente de interacción directa, a través de instancias como talleres de capacitación en el uso de la herramienta e interpretación de resultados directamente en las sub-unidades administrativas o en comunidades escolares seleccionadas.

Por último, es muy recomendable incluir en la programación de actividades de este tipo el desarrollo de estrategias de comunicación amplias y ambiciosas. En el contexto actual, en el que las noticias tienen un ciclo de vida efímero, es importante prolongar en el tiempo los mensajes de un proyecto, no sólo para elevar un tema en la agenda pública y fijar los términos de la discusión, sino para alcanzar el objetivo de converger en la toma de decisiones en términos de corresponsabilidad, apoyo, escrutinio y evaluación desde la sociedad civil hasta el sistema escolar en su conjunto.

Evidencias presentadas

- Reporte por entidad Sinaloa
- Resultados por CCT Sinaloa
- Índice de regreso 3.0
- Nota explicativa