La **Reforma Educativa** a revisión:

apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024

Arcelia Martínez Bordón
y Alejandro Navarro Arredondo
(Coordinadores)

Participan:

Francisco Cabrera-Hernández
Abelardo Carro Nava
Pedro Flores-Crespo
Jessica Flores Leyva
Erika Yazmin Gómez Zamarripa
Felipe J. Hevia de la Jara
Rosa Guadalupe Mendoza Zuany
Francisco Miranda López
Carlos Rafael Rodríguez Solera
Samana Vergara-Lope Tristán
Úrsula Zurita Rivera

Senado de la República
LXIII Legislatura

Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República

La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024

La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024

Coordinadores:

Arcelia Martínez Bordón
Alejandro Navarro Arredondo

Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Sen. Manuel Bartlett Díaz
Presidente

Sen. Marlon Berlanga Sánchez
Secretario

Sen. Rubén Antonio Zuarth Esquinca
Secretario

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz
Secretario

Secretaría Técnica

Onel Ortiz Fragoso
Secretario Técnico

Junta Ejecutiva

Mtro. Juan Pablo Arroyo Ortiz
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Mtro. Alejandro Encinas Nájera
Director General de Investigación Estratégica

Mtro. Noel Pérez Benítez
Director General de Finanzas

La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024

Coordinadores: Arcelia Martínez Bordón
Alejandro Navarro Arredondo

Primera edición: *Agosto, 2018*

ISBN: 978-607-8620-11-1

Diseño de portada: Ediciones La Bilbioteca | Rodrigo Mazza
Diseño de interiores: Ediciones La Biblioteca | Fernando Bouzas Suarez

D.R. © INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc
06020, Ciudad de México.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA
Impreso y encuadernado en México

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Agradecimientos

Agradecemos al Instituto Belisario Domínguez por su apoyo para la publicación de este libro y por fomentar el debate y análisis de los resultados y pendientes de las reformas estructurales que se implementaron en este sexenio, en este caso, de la Reforma educativa, y de las políticas e intervenciones que ésta implicó. Agradecemos también al maestro Miguel Ángel Hinojosa Carranza, Jefe de la Sección de Publicaciones de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, así como a los revisores doble ciego, quienes dictaminaron favorablemente este libro y nos hicieron comentarios muy valiosos para mejorar su estructura y contenidos. Desde luego, a las instituciones que impulsaron la realización del mismo, el propio Instituto Belisario Domínguez y el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Finalmente, queremos agradecer a María Dolores Villagómez Díaz y a Luis Felipe Brice Mondra-gón, quienes nos ayudaron con la corrección de estilo de esta obra.

Índice

Prólogo 9
Pedro Flores-Crespo

Introducción. 11

PRIMERA PARTE
La Reforma y los temas pendientes en materia
de aprendizajes, equidad, formación y capacitación
docente, y participación social 17

1. Para entender mejor la Reforma Educativa:. 19
estabilidad y cambio en el sistema educativo mexicano
Erika Gómez Zamarripa y Alejandro Navarro Arredondo

2. Rezago en aprendizajes básicos:
el elefante en la sala de la Reforma Educativa 45
Samana Vergara-Lope Tristán y Felipe J. Hevia de la Jara

3. El modelo educativo y los aprendizajes clave:
el camión y el vocho rojo. 67
Abelardo Carro Nava

4. Un tema siempre pendiente: la falta de inclusión
de la población en condiciones de vulnerabilidad. 91
Carlos Rafael Rodríguez Solera

5. Educación intercultural bilingüe en la
Reforma Educativa: marginalidad y desplazamientos 109
Rosa Guadalupe Mendoza Zuany

6. La formación de los docentes de educación media
superior en México: el debate pendiente. 127
Jessica Flores Leyva

7. La participación social en la Reforma Educativa
en México: otra oportunidad perdida. 145
Úrsula Zurita Rivera

SEGUNDA PARTE
Avances en materia de reducción de brechas, creación
de capacidades locales, y evaluación y rendición de cuentas 169

8. Efectos del Programa Escuelas de Tiempo Completo
en la reducción de brechas educativas: un avance hacia la equidad 171
Francisco Cabrera-Hernández

9. El INEE: Un nuevo actor en la política educativa 197
Arcelia Martínez Bordón

10. Federalismo educativo y capacidades locales:
el SPD y el SNEE, dos experiencias de política de la
Reforma Educativa en México 221
Francisco Miranda López

11. Rendición de cuentas y educación en México:
¿cómo hemos avanzado? 257
Alejandro Navarro Arredondo

Conclusiones 281

Semblanzas de los autores 287

Prólogo: Entender para juzgar

Pedro Flores-Crespo

Una de las enseñanzas más visibles que dejó la Reforma educativa fue la manera en cómo se discuten en México los asuntos públicos. En un inicio, imperó en los medios de comunicación y redes sociales una visión simplista, tanto de los que alabaron los cambios propuestos por la Administración Federal 2012-2018 en materia educativa, como de los que buscaban condenarlos a toda costa. La cantidad de tinta y saliva era inversamente proporcional al matiz y al juicio ponderado.

Por eso era necesario un libro como el que ahora usted tiene en sus manos. Con pluralidad de enfoques y, haciendo una revisión crítica de los distintos instrumentos de política educativa puestos en marcha en los últimos cinco años, el texto que coordinan Arcelia Martínez Bordón y Alejandro Navarro Arredondo nos hace reflexionar y se propone algo que el verdugo o el zalamero raramente logran: presentar alternativas para orientar el desarrollo de las políticas en bien de la mayoría.

En este sentido, usted encontrará conceptos poco comunes para comprender mejor la conformación de la agenda educativa de México; corroborará que la mala calidad educativa no sólo es un problema de recursos -como diría Carlos Muñoz Izquierdo (2005) hace más de una década-, sino un problema generalizado entre toda la población; y, conocerá también los resultados no esperados de los cambios educativos propuestos, así como rigurosas mediciones de la efectividad de programas. Recordará algo que ni los detractores ni los defensores de la Reforma mencionan en sus arengas: la importancia que tiene el contenido del *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Reforma, sin duda, mató programa.

Es probable que a medida que se apague el sexenio aparecerán textos similares a éste. La Reforma tuvo importancia en la medida que nos alertó y puso a discutir abierta y públicamente si el problema de la falta de calidad en la educación básica y en la media superior estaba bien planteado, si los componentes de la *policy* (programas, leyes, creencias y arreglos institucionales) eran los más adecuados y si iba a ser posible que gobierno y sociedad trabajáramos juntos en pro del desarrollo educativo de México.

Y es que, conformar esquemas de cooperación entre los diversos actores sociales y políticos, es un reto dentro de los "nuevos" tiempos democráticos que atraviesa México. Asuntos que antes se presumían como meramente técnicos -tal como puede ser la medición del mérito académico-, están ahora genuinamente en la voz de los actores implicados en los ejercicios de evaluación. Organismos autónomos que originalmente se constituyeron con

un perfil "académico", ahora son motivados por las circunstancias a tomar posiciones políticas levantando con ello suspicacias sobre su imparcialidad. Gremios que en su tiempo fueron concebidos como un cuerpo homogéneo y maleable, ahora, con sus acciones y racionalidades, muestran más claramente los "rasgos de la diversidad", para usar los términos de Manuel Gil Antón (1994). O esquemas de evaluación que se pensaron como insumos centrales para la mejora educativa, en la actualidad llaman la atención sobre la necesidad de hacernos todos responsables de los resultados logrados y del proceso en donde se espera que estos resultados tomen forma.

Si la gobernanza en el sistema educativo es cada vez es más una realidad y hay pocas probabilidades de reinstaurar un Poder Ejecutivo que imponga decisiones vertical y unilateralmente, la pregunta que se yergue sobre el Sistema Educativo Nacional (SEN) es: ¿y qué hará posible una implementación de política efectiva? Depender de varios actores a nivel horizontal puede diluir el esfuerzo gubernamental[1] y sin incentivos alineados positivamente, los actores sociales podrían elegir caminos disímbolos, cancelando la cooperación para impulsar un verdadero cambio educativo.

La experiencia de la Reforma educativa de 2013 es entonces un base para pensar las cosas distinto y este libro tiene el acierto de abrir la puerta hacia el entendimiento basado en la crítica y dejar atrás la lisonja y la lamentación, todas ellas estériles para el desarrollo de la política educativa en favor de todas las niñas, niños, jóvenes y adultos de nuestro país.

Referencias bibliográficas

Gil-Antón, M. (1994). *Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos*. México: UAM-A.

Hogwood, B. W. y Gunn, L. [1984] (2018). "Implementación", en Pardo, M.; Dussauge, M.; Cejudo, G. (eds.) *Implementación de políticas públicas. Una antología*. México: CIDE.

Muñoz-Izquierdo, C. (2005). "No existe fatalismo que nos impida mejorar", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 10(24), pp. 242-248.

1 Tomo esta idea de Hogwood y Gunn, quienes sostienen que es "probable que cuanto mayor sea la cantidad de autorizaciones requeridas entre otros organismos involucrados en la implementación, menores serán las posibilidades de lograr una implementación plena" [1984] (2018: 38-9).

Introducción

Arcelia Martínez Bordón y Alejandro Navarro Arredondo

En febrero de 2013, el presidente Enrique Peña Nieto promulgó una Reforma Educativa de gran calado, con la cual se introdujeron cambios importantes al Artículo 3° constitucional, con el objetivo de garantizar la calidad de la educación pública obligatoria, que comprende los niveles de educación básica –preescolar, primaria y secundaria– y la educación media superior: *"El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos"*.

En la exposición de motivos, el Ejecutivo federal deja en claro la necesidad de este cambio estructural, al manifestar que el reto actual es impartir una educación que responda a las demandas de nuestro tiempo, una educación de calidad para impulsar el desarrollo social, político y económico. En ese sentido, la Reforma Educativa del 2013 y la expedición de sus leyes secundarias, fue de gran relevancia a nivel nacional, debido a que el tema que atendía era de particular interés social y político en México. La modificación más trascendental, quizá no en términos jurídicos, pero sí en el plano social, político y educativo, fue la incorporación al texto constitucional de la palabra *calidad* como una condición de la educación que ofrece el Estado.

Cabe señalar que la Reforma Educativa fue el resultado del denominado "Pacto por México", firmado por las principales fuerzas políticas del país, una vez que Enrique Peña Nieto asumió la Presidencia de la República. Aunque la Reforma fue anunciada casi de manera inmediata, sin tiempo ni convocatorias para discutirla, lo cierto es que muchas de las cosas que planteó habían sido objeto de diversas discusiones y debates, en los que participaron académicos, organizaciones de la sociedad civil y el mismo Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que en su momento señaló, por ejemplo, que era importante darle mayor fuerza al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), a fin de desarrollar más y mejores evaluaciones. En este sentido es que la agenda de la Reforma retomó muchas de las propuestas que en su momento fueron discutidas por diversos actores clave.

Pero ¿de qué se trata la Reforma? No es aventurado decir que para muchos no ha sido claro, quizás en parte porque la atención mediática se ha colocado mucho más en la evaluación docente. Al respecto, varios de sus detractores se han enfocado en señalar que ésta ha sido una reforma laboral, no educativa ni pedagógica. Es cierto que uno de los principales dispositivos de la Reforma fue justamente la creación de un Servicio Profesional Docente que, además de evaluar a los maestros, prometía en principio darles los ele-

mentos de formación, inicial y continua que requieren para profesionalizarse en su labor frente a grupo. Sin embargo, también es cierto que la implementación de la evaluación, particularmente la del desempeño, asociada con la permanencia de los docentes, no ha estado exenta de problemas, poniendo en riesgo su legitimidad, a un punto tal que el propio INEE, como uno de los actores corresponsables de la evaluación de docentes, directivos y otras figuras educativas, debió replantear el modelo de evaluación en 2017. Por ahora es preciso señalar, no obstante, que la Reforma Educativa de 2013 plantea más dispositivos que la mera evaluación de los docentes, directivos y otras figuras educativas.

En el Resumen Ejecutivo del Documento Normativo de la Reforma se señala que, a partir de ésta, el Sistema Educativo Nacional contaría con los elementos para su mejora y la búsqueda de equidad. En ese mismo documento se plantea que la Reforma busca: 1) Responder a una exigencia social para fortalecer a la educación pública, laica y gratuita; 2) Asegurar una mayor equidad en el acceso a una educación de calidad; 3) Fortalecer las capacidades de gestión de la escuela; 4) Establecer un servicio profesional docente con reglas que respetan los derechos laborales de los maestros; 5) Propiciar nuevas oportunidades para el desarrollo profesional de docentes y directivos, y 6) Sentar las bases para que los elementos del Sistema Educativo sean evaluados de manera imparcial, objetiva y transparente (Gobierno de la República, 2014, p. 3).

A estos objetivos se sumaron, con la llegada de Aurelio Nuño a la Secretaría de Educación Pública, en 2015, las llamadas "siete prioridades de la Reforma Educativa", a saber: 1) Fortalecimiento de la escuela –Escuela al centro del SE–; 2) Dignificación de la infraestructura escolar; 3) Desarrollo profesional docente; 4) Revisión de planes y programas de estudio; 5) Equidad e inclusión; 6) Educación y mercado laboral –Vincularlos de forma más efectiva–, y 7) Reforma administrativa –Generar un sistema más eficaz y transparente– (SEP, 2016).

Durante los dos siguientes años, particularmente, 2016 y 2017, la administración de Peña, con Nuño todavía a la cabeza de la Reforma Educativa, se enfocó en la discusión del Nuevo Modelo Educativo (NME), lo que también podría denominarse como el "aterrizaje pedagógico de la Reforma". De hecho, el NME retomó algunos de los temas e ideas que se colocaron entre las prioridades estratégicas, definiendo cinco grandes ejes: 1) Planteamiento curricular; 2) Escuela al Centro; 3) Idoneidad docente; 4) Inclusión y equidad educativa, y 5) Gobernanza del sistema educativo.

Como se observa, analizar los alcances de la Reforma implica mirar los distintos avances y retos que se enfrentan en cada uno de estos ejes-prioridades y/o dimensiones. Por ello, a más de cinco años de haberse promulgado la Reforma Educativa, y en una coyuntura muy importante de transición de

gobierno, nos parece relevante retomar los objetivos y metas que planteó la Reforma y valorar sus alcances.

Con dicho fin, los coordinadores de este libro nos dimos a la tarea de convocar a especialistas y estudiosos de la educación de distintas universidades y ámbitos, quienes han contribuido de una u otra manera, a partir de su producción académica e interlocución en los debates educativos, a analizar los alcances y retos de la Reforma Educativa emprendida en febrero de 2013. El libro tiene el propósito de analizar la interacción entre los elementos centrales de la Reforma y diversos aspectos como el logro académico, la equidad y justicia en la educación, y el papel del Estado y otros actores educativos y sociales en el diseño e implementación de la Reforma.

El presente libro se estructura en once capítulos, divididos en dos grandes apartados, y una breve sección de conclusiones. En los once textos se examinan aspectos cruciales de la Reforma Educativa, a la luz de diversos paradigmas y aproximaciones teóricas. A partir de ello, los autores esbozamos distintas reflexiones y algunas propuestas de cambio, que esperemos abonen a la generación de un debate informado, en el marco de la construcción de la agenda educativa 2018-2024.

En la primera parte del libro se presentan una justificación política de la Reforma Educativa y una discusión minuciosa sobre varios de los temas pendientes en materia de aprendizajes, equidad, formación docente y participación social. En el primer capítulo, titulado *Para entender mejor la Reforma Educativa: estabilidad y cambio en el sistema educativo mexicano*, Alejandro Navarro y Erika Gómez señalan que, aunque el sistema educativo mexicano ha operado, en lo general, bajo una dinámica de estabilidad, caracterizada por pequeños cambios incrementales, la reforma educativa de 2013, como la de 1993, tuvo un carácter más abrupto y radical. En el texto se revisan las justificaciones sobre "el problema educativo" que era necesario resolver en las distintas propuestas de reforma que se han emprendido en los últimos años. Al respecto, mientras la Reforma de 1993 buscaba la "modernización" del entonces muy centralista sistema educativo, la última Reforma Educativa colocó en su agenda la necesidad de recuperar la rectoría del Estado en la educación, a partir de la evaluación educativa, y particularmente, la evaluación docente.

Luego de exponer la lógica y argumentos políticos que justificaron la más reciente Reforma, en los siguientes capítulos, dos al siete, se discuten varios de los déficits y/o pendientes de la Reforma. En el segundo capítulo, titulado *Rezago en aprendizajes básicos: el elefante en la sala de la Reforma Educativa,* Samana Vergara-Lope Tristán y Felipe J. Hevia de la Jaraseñalan que, si bien uno de los focos de la Reforma es conseguir el máximo logro de los aprendizajes de los alumnos que viven en condiciones de alta vulnerabilidad, lo cierto es que persisten rezagos de aprendizaje importantes en

prácticamente todos los niveles educativos y entre los distintos grupos de población. A partir de la revisión de los resultados de aprendizaje en distintas entidades de la República, levantados por las Mediciones Independientes de Aprendizajes (MIA), y de los documentos normativos de la Reforma, los autores concluyen que la intensidad del rezago tiene repercusiones importantes, por ejemplo, en la decisión de los alumnos para abandonar sus estudios, lo cual a su vez impide lograr el objetivo central de la Reforma: aumentar la calidad y la equidad educativa. Los autores concluyen también que es necesario pensar en nuevas estrategias para solucionar los problemas de desigualdad y exclusión de nuestro sistema educativo.

En el tercer capítulo, titulado *El modelo educativo y los aprendizajes clave: el camión y el* vocho *rojo*, Abelardo Carro Nava revisa críticamente las propuestas incluidas en la Reforma, a partir de las cuales se buscó transformar la realidad educativa mexicana. Luego de discutir algunos de los principales retos que enfrenta México, en materia de pobreza, desigualdad y violencia, el autor señala que estos no sólo determinan el funcionamiento del sistema educativo, sino el éxito de las distintas estrategias que conforman la Reforma Educativa de 2013. Asimismo, Carro Nava enfatiza la necesidad de apoyar a los docentes, a quienes se ha responsabilizado injustamente de la calidad educativa, sin darles los apoyos necesarios para mejora su formación.

En el capítulo cuatro, titulado *Un tema siempre pendiente: la falta de inclusión de la población en condiciones de vulnerabilidad,* Carlos Rafael Rodríguez Solera señala que, a pesar de que la Reforma habló de lograr un educación más equitativa e incluyente, la evidencia indica que faltó voluntad política para construir infraestructura educativa, así como para establecer instituciones que generen un sistema educativo más incluyente. El autor concluye que las estrategias convencionales impulsadas por la Reforma no fueron suficientes para cumplir con los objetivos de reducción de brechas educativas, inclusión social y educación de calidad requeridos en nuestro país.

De manera similar, en el capítulo quinto, titulado *Educación intercultural bilingüe en la Reforma Educativa: marginalidad y desplazamiento*, Rosa Guadalupe Mendoza Zuany advierte que la educación intercultural bilingüe no fue un tema en la agenda de la Reforma Educativa, lo cual ha contribuido a la exclusión educativa de los pueblos indígenas y a perpetuar sus condiciones de pobreza y marginación. Al respecto, la autora discute que no sólo las niñas, niños y adolescentes indígenas siguen sin recibir una educación en su lengua, pertinente y culturalmente relevante, sino que el sistema, en su conjunto, ha sido incapaz de ofrecer una educación intercultural para todos, en donde los pueblos y comunidades indígenas sean parte del conjunto, en vez de recibir parches de políticas fragmentadas que los excluyen aún más.

Posteriormente, en el capítulo sexto, titulado *La formación de los docentes de educación media superior en México: el debate pendiente,* Jessica Flores

Leyva sostiene que la formación de profesores de este nivel escolar ha sido un tema sensible de la Reforma Educativa, principalmente por el grado de heterogeneidad y segmentación, así como por los problemas de abandono y rezago escolar que caracterizan a este nivel educativo en nuestro país. En virtud de ello, la autora señala que la calidad y orientación de los modelos de formación docente deberían haberse colocado como elementos de vital importancia para el éxito de la Reforma.

Al final de esta primera parte del libro, se ubica el capítulo siete, titulado *La participación social en la Reforma Educativa en México: otra oportunidad perdida*, en el cual Úrsula Zurita Rivera, sostiene que la Reforma fracasó en su intento de impulsar la participación social en las escuelas. Lo anterior ocurrió, dice, pese a las diversas normativas que buscaron promover la capacidad organizativa y la corresponsabilidad de padres de familia y otros agentes sociales en la implementación de la Reforma, a través de la figura de los Consejos de Participación Social. En el capítulo, destaca varios de los retos que se enfrentan en este tema, entre los que se incluye, por ejemplo, la falta de políticas e iniciativas para promover la participación de los alumnos en la escuela, lo cual, nos dice la autora, es un elemento central si queremos avanzar hacia esquemas más democráticos como país.

En la segunda parte del libro se incluyen cuatro capítulos que colocan algunos elementos positivos o en los que se avanzó durante esta administración. Así, por ejemplo, en el capítulo ocho, titulado *Efectos del Programa Escuelas de Tiempo Completo en la reducción de brechas educativas: un avance hacia la equidad,* Francisco Cabrera-Hernández estima el impacto del Programa Escuelas de Tiempo Completo, una de las intervenciones emblemáticas de la Reforma Educativa, en los resultados académicos de estudiantes que son beneficiarios del programa. Este último consiste en ampliar la jornada escolar de medio día a un día completo, proporcionando insumos adicionales a las escuelas como maestros y clases extras de educación física, artes, computación e inglés. Utilizando una metodología cuantitativa, Cabrera-Hernández construye un grupo comparable de escuelas y concluye que los estudiantes en escuelas desfavorecidas, pero que participan en el programa, parecen haber mejorado sus puntajes en pruebas estandarizadas.

Posteriormente, en el capítulo nueve, titulado *El INEE: un nuevo actor en la política educativa,* Arcelia Martínez Bordón hace un recuento de los principales cambios derivados de la Reforma Educativa en materia de evaluación. Luego de analizar algunos de los nuevos dispositivos evaluativos desarrollados en el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Martínez Bordón concluye que los avances han sido sustantivos, pues la construcción de dichos dispositivos ha permitido configurar un sistema de evaluación más completo, que revisa y evalúa los distintos componentes, procesos y resultados del sistema educativo, además de que ha fortalecido las capaci-

dades de evaluación en el ámbito local. Con todo, la autora también señala que el tema del uso de los resultados de la evaluación sigue siendo un reto importante, sobre todo a nivel escuela, que es donde finalmente ocurren los cambios más importantes.

En una lógica similar, en el capítulo diez, titulado *Federalismo educativo y capacidades locales: el SPD y el SNEE, dos experiencias de política de la reforma educativa en México,* Francisco Miranda López revisa los esquemas de reparto de facultades, así como los mecanismos de coordinación entre gobierno federal y los gobiernos locales en torno a la implementación del Servicio Profesional Docente (SPD) y el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE). Al analizar comparativamente ambas políticas de evaluación, el autor concluye que el SNEE presenta un esquema de gobernanza más desarrollado, donde los mecanismos de coordinación, comunicación y acuerdo han permitido la cooperación de los distintos actores sin caer en la imposición. En tanto la situación de "estira y afloja" entre decisiones centralizadas y descentralizadas en la que ha concluido el primer ciclo de implementación del SPD, parece indicar que es necesario revisar los marcos normativos sobre la evaluación y sus consecuencias para distender la relación con los docentes, y así avanzar hacia un modelo más descentralizado de evaluación.

Posteriormente, en el último capítulo del libro, titulado *Rendición de cuentas y educación en México: ¿cómo hemos avanzado?,* Alejandro Navarro Arredondo ofrece una caracterización del sistema educativo mexicano y de sus problemas de gestión financiera; además de revisar la relación entre transparencia, gasto público y desempeño escolar. A partir de ello, sugiere una serie de posibles alternativas para mejorar el régimen de rendición de cuentas de nuestro sistema educativo.

Al final de libro, los coordinadores de esta obra, presentamos un breve texto de conclusiones, que resumen las distintas reflexiones sobre los alcances de las intervenciones propuestas o enmarcadas por la Reforma, además de los grandes pendientes, de carácter urgente, que es necesario atender.

Presentamos pues una obra de consulta para investigadores, profesionales y legisladores, que ofrece once miradas críticas sobre los alcances y retos de distintas intervenciones y acciones emprendidas en el marco de la última Reforma Educativa. Esperamos que este libro se convierta en una fuente de información valiosa sobre los cambios en nuestro sistema educativo que derivaron de dicha reforma estructural. Es nuestro deseo contribuir a una discusión y debate público más informado sobre lo que se logró, los pendientes que quedaron en el tintero, y sobre los que será necesario trabajar en los siguientes seis años.

PRIMERA PARTE

La propuesta de Reforma Educativa y los temas pendientes en materia de aprendizajes, equidad, formación y capacitación docente y participación social

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SENADO DE LA REPÚBLICA

1. Para entender mejor la Reforma Educativa: estabilidad y cambio en el sistema educativo mexicano

Erika Gómez Zamarripa y Alejandro Navarro Arredondo

1. Introducción

Este capítulo examina los factores que hacen posible el surgimiento de las reformas educativas en México. Se pretende entender por qué el sistema educativo mexicano ha mostrado estabilidad durante largos periodos y por qué, en ocasiones, se han presentado algunas reformas sustanciales. Para ello, se utiliza el análisis comparado y se exploran las configuraciones causales que conducen a la aprobación de las reformas educativas. En la primera sección se presenta una revisión de la literatura sobre el concepto de reforma educativa. Posteriormente, se examina una propuesta para el análisis del cambio en la política educativa, la cual tiene su fundamento en la teoría del equilibrio puntuado. Esta propuesta se aplica a los casos de reforma educativa en México. Finalmente, a través del método cualitativo comparativo, se identifican los principales elementos que permitieron la estabilidad del sistema educativo, así como aquellos que indujeron al cambio.

2. Sobre el concepto de reforma educativa

Muchos asumen a la reforma educativa como aquella serie de acciones y decisiones que apuntan a introducir un cambio importante en uno o más aspectos del sistema educativo. Según esta concepción, lo esencial es su orientación hacia los cambios del *statu quo*. Por esa razón, en la palabra reforma está implícita la idea de que el *statu quo* es insatisfactorio (Baker y Wiseman, 2005). En ese sentido, la reforma educativa ha buscado aumentar la calidad de la educación como una fuente de competitividad económica. En una economía global, los países compiten entre sí por los mercados, la inversión extranjera y el desarrollo tecnológico. Una mano de obra altamente educada se considera una ventaja en esta competencia económica.

Además, la educación de alta calidad se considera una condición necesaria para un mejor nivel de vida. Por ello, los gobiernos han empezado a ver a la reforma educativa como un catalizador necesario para el desarrollo. De hecho, a finales del siglo XX, el Banco Mundial llegó a la conclusión de que un factor crucial en el éxito económico de Asia Oriental fue la inversión en capital humano, especialmente mediante inversiones educativas bien orientadas (Stiglitz, 1996).

Otros comenzaron a ver a la reforma educativa como parte de una estrategia de desarrollo más integral, como una "reforma que conduce a una transformación radical de la organización y funcionamiento del sistema educativo para apoyar un cambio social más amplio" (Buchert, 1998, p. 14). De acuerdo con esta visión, la reforma educativa consiste en los cambios que producen transformaciones esenciales en el desarrollo individual y social. Dadas las diferentes visiones que abarca la noción de reforma educativa, es conveniente examinar con mayor profundidad cómo define este concepto la literatura especializada.

Al respecto, cabe señalar que la definición de lo que constituye una reforma educativa se ha visto afectada por los lentes conceptuales o los diferentes enfoques disciplinarios que han promovido el cambio en los sistemas educativos. Un análisis detallado de Sack (1981) sugiere que hay tres enfoques que se aplican comúnmente en el análisis de una reforma educativa: el económico, el educativo y el político. Cada uno de estos enfoques promueve una agenda de investigación diferente y presentan límites para abordar un asunto multidimensional como el cambio educativo.

Sobre el particular, Easton y Klees (1990) consideran que la motivación más común para una reforma educativa es económica. Así, la reforma educativa se entiende como un componente clave de la capacidad de los países para mantener o mejorar su bienestar económico. Por lo tanto, la reforma debe incluir un mayor énfasis en los conocimientos y habilidades que se consideran útiles para el progreso económico. De ahí el interés en campos del conocimiento como la ciencia y la tecnología y por tanto de la necesidad de la implementación de la evaluación docente y crear sistemas de incentivos por considerarlos como los principales medios para tratar de generar progreso (Good y Braden, 2014).

Por su parte, el enfoque educativo de la reforma se preocupa por mejorar el acceso a la educación y la equidad de género, así como por cuestiones relacionadas con la efectividad escolar. Quienes adoptan el enfoque educativo creen que la reforma educativa debe entenderse como un proceso que intenta hacer frente a los desequilibrios del sistema educativo (Espinoza, 2010). En este sentido, la reforma educativa se asocia con la provisión de oportunidades y ambientes educativos apropiados. Estas condiciones son indispensables para tener una sociedad más equitativa y justa, así como un sistema educativo que satisfaga las necesidades de todos los grupos sociales (Rhoads, Saenz y Carducci, 2005).

Por último, el enfoque político se preocupa por los obstáculos que paralizan o distorsionan las iniciativas de reforma. Esta visión la comparte Grindle (2004), quien señala que la reforma educativa busca aumentar la eficiencia con la que se prestan los servicios educativos e impulsar el aprendizaje de los estudiantes a través de nuevos planes de estudios. Estas medidas

son importantes, pero no son posibles sin procesos paralelos de negociación política. Por ello, esta autora señala que es importante analizar cómo se desarrollan las iniciativas de reforma, qué interacciones y negociaciones dan forma o alteran su contenido, y cómo los diferentes actores responden a las propuestas de cambio.

En ese sentido, la reforma educativa es el resultado de la competencia entre diferentes grupos que buscan proteger sus intereses y negociar para lograr sus fines. Los cambios propuestos por la reforma educativa podrían afectar varios intereses al otorgar beneficios a algunos actores e imponer costos a otros. Por ello, es probable que los actores se organicen y trabajen colectivamente en contra de las reformas, si los cambios previstos afectan su poder o sus intereses. En el sistema educativo, los maestros son un grupo poderoso de interés y sus sindicatos influyen de manera importante en las decisiones del gobierno (Lieberman, 2000).

Con certeza, el rol que juegan los sindicatos de docentes podría ser decisivo para el surgimiento de la reforma educativa, sin embargo, aquí se sostiene que las reformas educativas en México han sido posibles gracias a la ocurrencia y combinación de tres principales factores: la reformulación del problema público, las acciones que han desarrollado los emprendedores legislativos y la ocurrencia de eventos políticos coyunturales. Según Baumgartner *et al.* (2014), estos factores pueden provocar la apertura de una ventana de oportunidad por la cual se introduce el cambio en una política pública.

La reformulación del problema público tiene que ver con un proceso intencional que ejecutan ciertos actores con el objetivo de obtener algún beneficio de su transformación. Generalmente los problemas cuentan con un diagnóstico dominante que prevalece durante largos periodos, pero cuando los actores consideran que modificarlo les ofrece incentivos mayores a los que tienen, buscan movilizar sus recursos e imponer nuevas visiones del problema.

Por su parte, el papel que juegan los emprendedores legislativos es importante para movilizar el tema al interior de los órganos parlamentarios, pues tienen la capacidad de formular una solución a un problema e incluirlo en la agenda deliberativa, al tiempo que poseen la capacidad de ser escuchados por otros actores y disponer de una red de contactos para negociar temas.

Finalmente, el surgimiento de eventos coyunturales puede crear fuerzas que inducen a los actores legislativos a tomar decisiones sobre cambios de política pública. Así, para analizar el surgimiento de las reformas educativas en México, la siguiente sección examina la teoría del equilibrio puntuado propuesta por Baumgartner, *et al.* (2014), la cual busca explicar el cambio y la estabilidad en las políticas públicas.

3. La teoría del equilibrio puntuado y el cambio en las políticas públicas

Según la teoría del equilibrio puntuado, las políticas públicas se caracterizan por la estabilidad o cambios muy marginales, aunque ocasionalmente se producen cambios profundos. Estos periodos de estabilidad y cambio se explican considerando dos elementos del proceso de políticas públicas: la definición del problema y el establecimiento de la agenda. Por la forma en que se definen los problemas y por la manera en que los asuntos entran o salen de la agenda pública, las políticas existentes pueden ser ratificadas, modificadas o cuestionadas. La ratificación y las modificaciones producen sólo cambios marginales, pero el cuestionamiento de las políticas crea oportunidades para generar reformas (Baumgartner, *et al.*, 2014).

La teoría del equilibrio puntuado argumenta que la estabilidad en las políticas se debe a la existencia de un monopolio institucionalizado[2] que se apoya en una idea poderosa que puede ser comunicada al público de manera sencilla. De hecho, los monopolios de política tienden a disminuir las presiones para el cambio; sin embargo, no duran indefinidamente. La reforma puede surgir si los oponentes a la política consiguen diseñar nuevas "imágenes del problema" y logran imponer exitosamente su propia concepción de éste y, por ende, la forma de solucionarlo (Baumgartner *et al.*, 2014).

Desde esa perspectiva, la estabilidad se relaciona con un sesgo decisorio vigorosamente afianzado, el cual puede cambiar una vez rotos los acuerdos previamente establecidos. Cuando esto ocurre, los actores que están fuera del "triángulo de hierro" y escasamente son escuchados pueden generar rupturas e influir en la deliberación.[3] Pero esta situación es poco recurrente; los cambios dramáticos, después de ser adoptados tienden a ser ampliamente duraderos. A estas dinámicas de equilibrio se les denomina retroalimentación negativa, pues se centran en aquellos procesos homeostáticos en los que el sistema genera contrapesos al cambio implementando acciones de autocorrección[4] (Baumgartner *et al.*, 2014).

---

2 Este monopolio institucionalizado se refiere a un conjunto de individuos que generalmente forman un "triángulo de hierro", que se conforma en la mayoría de los casos por grupos de interés, miembros del poder ejecutivo, miembros del congreso y sindicatos; "si ellos están de acuerdo nadie más puede entrar en el juego de la política, e incluso si llegan a estar en desacuerdo procuran mantener cerrado el triángulo hasta lograr acuerdos entre sí" (Bardach, 2008).

3 Baumgartner *et al.* (2014) ven como una fuerza política con capacidad de movilizar el sesgo decisorio a la redefinición de los problemas públicos en combinación con el control institucional.

4 El termino homeostasis (del griego *homos*, "similar" y *stásis*, "estado, estabilidad") se refiere a los procesos que los seres vivos utilizan para mantener activamente condiciones estables para su supervivencia. La homeostasis ha encontrado aplicaciones útiles en las ciencias sociales, y se

Así, el equilibrio puntuado incluye periodos de equilibrio, cuando un tema es capturado por un monopolio institucionalizado y episodios de desequilibrio, cuando un tema es forzado a salir fuera de la agenda política. En ese momento, cambios pequeños en los objetivos de la política pueden causar grandes reformas; entonces el sistema está experimentando un proceso de retroalimentación positiva. Este fenómeno se produce cuando un cambio, a veces bastante modesto, hace que se amplifiquen las futuras reformas (Baumgartner *et al.*, 2014). De esta forma, los cambios que ocurren de manera profunda se deben a procesos de retroalimentación positiva, que tienen que ver con acentuar una tendencia e impulsarla hasta lograr un cambio radical en el *statu quo*.

Según Baumgartner *et al.* (2014), los fenómenos físicos se caracterizan por tales retroalimentaciones positivas, pues pueden resultar de cambios bastante modestos. Por ejemplo, la presión desde el interior de la Tierra puede aumentar con el tiempo, haciendo que las placas tectónicas en la superficie del planeta cambien violentamente, dando lugar a un terremoto. Por lo tanto, un terremoto puede ser causado no sólo por un evento a gran escala; sino también por la acumulación lenta y constante de cambios muy pequeños. ¿Qué determina que una política pública se reforme o no mediante un proceso de retroalimentación positiva? Baumgartner *et al.* (2014) sugieren que una nueva configuración de actores y una nueva definición del problema público puede determinarlo.

La redefinición de problemas es, en este sentido, un proceso intencional ejecutado por ciertos actores, cuyo interés es obtener algo, como puede ser la construcción o destrucción de un monopolio de política (Baumgartner, *et al.*, 2014). Dicho proceso se combina con nuevas configuraciones de actores que están dispuestos a luchar al interior de la arena deliberativa. Una vez que ambos aspectos se conjugan, se tiene un "paquete de ideas" cuyo objetivo es modificar las preferencias de los tomadores de decisiones respecto a un tema específico. Este proceso es entendido como la apertura de una ventana de oportunidad, cuyo objetivo es romper el *statu quo* para introducir una nueva solución para el problema público planteado (Kingdon, 1995).

De esta forma, cuando los actores llegan a tener la percepción de que el cambio puede ofrecerles algún incentivo y que su probabilidad de éxito es amplia, cargan el sistema de problemas y alternativas de solución, mientras apremian a otros actores a movilizar sus recursos para generar presión. Cabe señalar que la apertura de una ventana de oportunidad por sí misma no determina una reforma, pues el papel que desempeñan los emprendedores

usa para describir cómo un sistema social mantiene homeostáticamente su estabilidad a pesar de los conflictos políticos, económicos y culturales (Ostrom, 2009).

legislativos es fundamental para que dicha reforma se efectúe.[5] Estos actores tienen la facultad de inducir el cambio porque disponen de medios para hacerlo (Roberts y King, 1991).

Según Roberts y King (1991), los emprendedores presentan cuatro principales características: 1) gozan de experiencia en el sistema; 2) tienen la capacidad de hablar por otros, ya sea porque se les considera líderes o tienen una posición de autoridad; 3) cuentan con una red de contactos que les permite negociar temas al interior del legislativo, y 4) están dispuestos a invertir grandes cantidades de recursos.

¿Qué elementos concretos permiten observar las variables descritas? Aquí se considera que para examinar la definición del problema educativo y las soluciones adoptadas se puede recurrir a dos principales fuentes de información: 1) el análisis del discurso de los presidentes y principales líderes políticos (congresistas y portavoces) relacionados con el sector educativo, lo cual ofrece la posibilidad de observar la imagen de la política dominante durante periodos concretos, y 2) una revisión de las principales iniciativas aprobadas durante los periodos de reforma educativa, lo cual permite ubicar la dimensión en la que se centró el tema y las soluciones adoptadas.

De la misma forma, aquí se considera que un emprendedor legislativo se identifica por su experiencia política en la labor parlamentaria, sus redes de contactos y los recursos para imponer sus intereses en la agenda. Dichas variables se observan mediante: 1) la composición de las comisiones; 2) la interpretación que ciertos actores dan a un problema público; 3) su aptitud para construir alianzas, y 4) las acciones emprendidas para movilizar el cambio. Para aproximarse de manera empírica a dichos indicadores, se emplea el análisis de la composición de las comisiones legislativas relacionadas con el tema educativo y posteriormente se analizan los discursos de los emprendedores legislativos.

Por otra parte, las ventanas de oportunidad por donde se introducen las alternativas de política no sólo se abren cuando ocurre una redefinición de los problemas y por el efecto de las acciones de los emprendedores legislativos; también pueden abrirse como consecuencia de eventos coyunturales; por ejemplo, los cambios en el gabinete, periodos electorales, crisis económicas o sociales y contingencias no previstas por el gobierno (Kingdon, 1995). Dichos eventos coyunturales constituyen un factor que impulsa cambios en el comportamiento de los miembros del Congreso.

En consecuencia, aquí se parte de la idea de que la construcción de acuerdos partidarios, vista como un evento ocasional, permitió plantear una agenda entre las principales fuerzas políticas, la cual tuvo por objeto avanzar en

5 El termino emprendedores legislativos se emplea para referirse a aquellos legisladores cuyas actividades tienen un interés en arreglos institucionales particulares y quienes apalancan recursos para crear nuevas instituciones o transformar las existentes (Roberts y King, 1991).

un tema que fuera trascendental para la población mexicana. Dicho aspecto se relacionó con el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la Republica, que tuvo como prioridad atender ciertas demandas sociales con el fin de legitimar su posición en el gobierno.

Aunado a lo anterior, organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), influyeron para marcar una serie de requerimientos que el gobierno mexicano habría de cumplir. Al mismo tiempo, el monopolio de política sufrió severas afectaciones en su interior, como el rompimiento entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), situación que debilitó la posición de este último actor al interior del sistema educativo. Todas estas características influyeron para crear un contexto en el que el cambio fue favorable.

Por consiguiente, aquí se considera que los elementos políticos coyunturales que influyeron de manera significativa en la reforma educativa fueron a: 1) la construcción de un pacto partidista; 2) el cambio de gobierno; (3) la influencia de los organismos internacionales, y 4) los conflictos al interior del monopolio de política. Para identificar la incidencia de esos eventos coyunturales en la reforma educativa, se realiza una revisión hemerográfica, como aproximación empírica a dichas variables

4. La Reforma Educativa en México: periodos de estabilidad y cambio

La Reforma Educativa de 2013 logró elevar a rango constitucional el ingreso, la permanencia y la evaluación de los docentes, otorgarle autonomía de gestión al Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) y limitar el poder del SNTE. Dicha reforma llamó la atención debido a que, durante un largo periodo, no fue posible llevar a cabo un cambio de tal magnitud en el sistema educativo. Además, pese a las movilizaciones, bloqueos, plantones, y toma de carreteras, se logró el objetivo de ponerla en marcha; de ahí es pertinente plantear la siguiente interrogante: ¿Qué factores determinaron su aprobación?

Con base en esa inquietud, esta sección plantea una serie de variables que influyeron en la Reforma Educativa. En la primera variable de análisis se presenta la evolución de la formulación del problema educativo; para ello se hace un repaso histórico de la manera en que éste fue interpretado en los discursos de los titulares del Poder Ejecutivo en diferentes sexenios (Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña). Cabe señalar que el foco de atención se centra en aquellas políticas impulsadas por el Ejecutivo Federal, pero que requirieron la participación del Legislativo.

La segunda variable se refiere a las acciones de los emprendedores legislativos, para ello, en primer lugar, se realiza un análisis de la composición de la Comisión de Educación, de la LVIII a la LXII Legislatura, en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. En segundo lugar, se analizan los discursos de los principales actores al interior de las Cámaras legislativas durante el proceso de reforma. Finalmente, la tercera variable se relaciona con los aspectos coyunturales que influyeron en la Reforma Educativa. A continuación, se presentan los resultados del análisis empírico realizado.

La reformulación del problema educativo

El análisis de la imagen dominante del problema educativo inicia con el periodo presidencial de Carlos Salinas (1988-1994). Durante ese sexenio, el discurso se centró en la necesidad de modernizar el sistema educativo; razón por la cual se promovió descentralizar los servicios educativos, adaptar los contenidos educativos a las necesidades regionales y la formación de capital humano para el Nuevo Modelo Económico. De acuerdo con Zorrilla (2002, p. 2) "la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), el 18 de mayo de 1992, fue el acontecimiento detonador de este proceso de reforma educativa".

Así, el rasgo principal de la Reforma Educativa en dicho sexenio fue la modernización. Uno de los propósitos centrales de Carlos Salinas era adaptar el sistema educativo a los cambios económicos que requería el país. El proyecto "modernizador" está en el discurso de Salinas en la presentación del *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, del cual se sustrajo el siguiente fragmento:

> Para todos es muy claro que es necesario cambiar el sistema educativo, un cambio de fondo y con una dirección clara. El gran reto hoy es la modernización integral del sistema. La modernización educativa es inevitable y necesaria. La revolución en los conocimientos y la intensa competencia mundial imponen hoy a las naciones realizar una seria modernización de sus sistemas educativos. (SEP, 1989).

Según Martínez (2001, p. 43), "la llegada a la presidencia de Ernesto Zedillo, anteriormente titular de la SEP, hizo que las políticas de su gobierno (1994-2000) tuvieran un alto grado de continuidad respecto a las de Carlos Salinas". En cierto sentido se mantuvo el mismo discurso de la modernización, pero se asumió que no era incompatible con una preocupación por la equidad. Dentro de las estrategias para lograr equidad destacan el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja (PAED) y el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE). De hecho, el cambio que hubo en la imagen

del problema educativo durante el sexenio de Zedillo puede observarse en su discurso de presentación del *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*:

> Hoy el compromiso con la educación es un imperativo moral y es una responsabilidad con la parte más sensible de la sociedad: con sus niños y jóvenes, con quienes menos tienen [...] los propósitos del Programa son la equidad, la calidad y la pertinencia. Equidad para generar las oportunidades a que todos tienen derecho, especialmente los más pobres. Calidad para que cada niño y cada joven puedan desplegar sus capacidades y su creatividad en beneficio de ellos, de su familia y de su comunidad. Pertinencia para que lo que se aprende sea genuinamente útil al individuo. (SEP, 1995).

En términos generales, se mantuvo cierta estabilidad en la política educativa, pues pese al cambio de enfoque del problema educativo (de modernización a equidad), durante el sexenio de Ernesto Zedillo no se registraron reformas educativas de gran amplitud. Más adelante, la llegada de la alternancia a la Presidencia de la República, "despertó la expectativa de cambios, si no radicales, sí muy significativos en la orientación del sistema educativo" (Loyo, 2006, p. 1065). No obstante, nuevamente la imagen del problema educativo se mantuvo estable, pues Vicente Fox (2000-2006) retomó parte del discurso modernizador de sus antecesores. De acuerdo con Loyo (2006, p. 1065), "la continuidad saltaba a la vista y la corroboración de esta tendencia no requería demasiado esfuerzo. Por ejemplo, el programa compensatorio Oportunidades, con sus componentes educativos, seguía en lo fundamental los lineamientos de PROGRESA; mientras que el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo tenía asegurado un carácter transexenal a través del financiamiento del Banco Mundial".

En este contexto, se promovió la idea de que las alternativas de solución al problema educativo deberían ir apegadas a un principio de modernización, pero con énfasis en la calidad. En los planteamientos de Vicente Fox están las razones de la continuidad en la política educativa:

> [...] no obstante la urgencia evidente del cambio, el reto de forjar un buen gobierno no es una tarea que pueda realizarse por decreto o atendiendo a una tendencia mundial, sino que demanda un trabajo serio y persistente [...] Lograr que el sistema educativo nacional pase de la situación prevaleciente a la descrita no es sencillo ni puede lograrse en poco tiempo. (SEP, 2001, p. 83).

Pese a que la imagen de política se mantuvo estable, durante el sexenio de Vicente Fox hubo innovaciones educativas, por ejemplo, la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), la instalación del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), el surgimiento de Enciclomedia y la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación y la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES).

Posteriormente, en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), la imagen del problema educativo se mantuvo estable pues se refirió, al igual que su antecesor, a la falta de calidad educativa. No obstante, puso atención a la profesionalización de los docentes y a la evaluación educativa. El camino que siguió la administración de Felipe Calderón fue elaborar una norma mexicana de calidad educativa, la cual quedó plasmada en la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) (Santibáñez, 2008). La orientación que Calderón imprimió en el sistema educativo mexicano se refleja en el discurso de la firma de la ACE:

> Para construir un México ganador es indispensable tener educación de calidad [...] Hoy, en la economía global, en la sociedad global, hoy el reto está definitivamente en la calidad para que nuestros niños y jóvenes puedan no sólo sobrevivir o mal vivir, sino verdaderamente competir y ganar [...] Con el propósito de alcanzar esos objetivos hemos formado una alianza con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. (Calderón, 2008)

La ACE fue una propuesta que se presentó como un complemento a las políticas educativas de Vicente Fox; no obstante, logró introducir en el debate educativo el asunto de los procedimientos de evaluación. Pese a ello, "no se avanzó en lo verdaderamente importante: alcanzar mejores niveles de aprendizaje y disminuir las brechas educativas entre ricos y pobres" (OCE, 2012).

La aseveración anterior sintetiza el problema educativo que enfrentó Enrique Peña Nieto al asumir la Presidencia de la República. Por ello, justo en su toma de protesta anunció una reforma educativa, la cual abriría una etapa de cambios profundos en el sistema educativo que se basan en dos pilares: 1) la creación del Servicio Profesional Docente y 2) el fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

Esta Reforma Educativa es producto del Pacto por México[6] y se enfocó en modificar los artículos 3º y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su aprobación ha generado muchas expectativas sobre la mejora del sistema educativo. No obstante, Bensusán y Tapia (2013, p. 558) señalan que "también ha generado resistencias en la cúpula del SNTE y una intensa movilización del magisterio en las entidades con mayor presencia de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)".

Así, esta Reforma Educativa se asocia a una imagen del problema educativo que aborda los procesos de ingreso, promoción y evaluación de los docentes, así como la autonomía de gestión del INEE y la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa. Para visualizar la evolución del proble-

6 Se trata de un pacto político que firmaron legisladores del Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

ma educativo, en la Tabla 1 se muestra la forma como éste fue interpretado a lo largo de los diferentes sexenios.

Tabla 1. Reformulación del problema educativo a través de diferentes sexenios

Sexenio	Interpretación del problema	Enfoque de la solución	Principales reformas realizadas a través del Legislativo	Principales actores políticos
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	Centralismo excesivo y falta de organización del sistema educativo, reformulación de contenidos educativos y revalorización magisterial. Obligatoriedad de la educación secundaria con el objeto de responder a las demandas del modelo económico globalizador.	Modernización educativa	(Firma del ANMEB) Reforma al artículo 3º constitucional. Expedición de la LGE.	Al interior del Congreso: PRI, PAN, PRD; Ejecutivo Federal; gobiernos estatales; SNTE; Banco Mundial y FMI.
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	La educación como palanca del cambio y la movilidad social. Se requieren acciones y programas educativos destinados a corregir los graves rezagos sociales y económicos, a corregir las disparidades y los contrastes educativos entre regiones y comunidades que impiden la expansión de su cobertura.	Equidad educativa	No se registraron reformas que requirieran la participación del Legislativo.	
Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Falta de equidad, deficiente estructura burocrática y altos índices de repetición escolar. Obligatoriedad de la educación preescolar con el objeto de abatir el rezago educativo y mejorar la calidad educativa.	Calidad educativa	Compromiso Social por la Calidad de la Educación; creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa; reforma al artículo 3º constitucional sobre la obligatoriedad de la educación preescolar, y Reforma Integral de la Educación Secundaria	Congreso de la Unión; partidos político; SHCP; SEP; Expertos; opinión pública; OCDE (y otros organismos internacionales) y SNTE.
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	Existencia de una brecha de calidad, competitividad y desarrollo. Rezagos tecnológicos y desigualdades del sistema reflejada en la infraestructura, el equipamiento escolar, el acceso a nuevas tecnologías y la falta de certificación de conocimientos y habilidades. Falta de capacitación y profesionalización de los docentes.	Calidad educativa	(Alianza por la Calidad de la Educación). No se realizó ninguna reforma desde el Congreso de la Unión	Ejecutivo Federal, SEP; SNTE.
Enrique Peña Nieto (2012-2018)	Falta de una educación de mayor calidad. Necesidad de recuperar la rectoría del Estado sobre la política educativa. Necesidad de mecanismos permanentes de evaluación docente.	Evaluación educativa	(Firma del Pacto por México). Reforma a los artículos 3 y 73 de la CPEUM. Reformas a la LGE. Expedición de la LGSPD. Expedición de la LINEE	Partidos políticos; Ejecutivo Federal; Congreso de la Unión; grupos de la sociedad civil/ interés; CNTE

Fuente: Elaboración propia con base en datos hemerográficos.

Sin embargo, la pura reformulación del problema educativo no fue factor suficiente para la aprobación de la Reforma Educativa. También hubo apoyo de emprendedores legislativos; a continuación se presenta un análisis del papel que jugaron.

Los emprendedores legislativos

Los emprendedores legislativos de la reforma educativa de 2013 fueron los representantes de los tres principales partidos políticos al interior de las Cámaras. Dichos actores coincidieron en que el Estado debía recuperar las riendas del sector educativo. Para Jesús Zambrano, presidente del PRD, ese fue su punto medular:

> [...] habría que recuperarlo de las garras de una camarilla que durante décadas se apoderó y adueñó del sistema, a través de un liderazgo que hizo un botín y que constituyó un obstáculo para el desarrollo democrático en general y el sindicalismo en particular. (Presidencia de la República, 2012)

Durante el proceso de la Reforma Educativa surgieron diversas concepciones del problema educativo que conformaron un paquete de ideas que retomaron y respaldaron diversos actores, formando una imagen de política dominante. Para ubicar, los principales emprendedores legislativos se plantean un conjunto de indicadores tales como: 1) el análisis longitudinal sobre la integración de las comisiones; 2) la interpretación que los actores legislativos dieron al problema educativo, y 3) las acciones que emprendieron para construir alianzas.

En un análisis sobre la composición de la Comisión de Educación del Senado de la República, que va de la LVIII a la LXII Legislaturas, se observa que de un total de 66 senadores que integraron dicho órgano legislativo a lo largo de las cinco legislaturas, 16 repitieron en el cargo dos veces; tres de ellos se identificaron abiertamente como miembros del SNTE, mientras los restantes pertenecían a diversos grupos políticos.[7] Un dato que llama la atención es que de los 16 senadores referidos ninguno estuvo presente en la LXII legislatura, periodo durante el cual se produjo el cambio abrupto en la política educativa. Esto es importante dado que dichos legisladores de carrera, al tener conocimiento de la comisión y ser miembros del sindicato de maestros, pudieron haber actuado más como protectores del *statu quo* que como promotores del cambio.

Así, durante la LVIII y LIX Legislaturas del Senado, la presidencia de la Comisión de Educación estuvo presidida por un miembro del SNTE: Tomás Vázquez, quien fuera Secretario Nacional del SNTE (1998-2000) y uno de

7 Se considera que una persona es miembro del SNTE cuando en su perfil indica que es miembro activo de este sindicato y ocupa o ha ocupado algún cargo político o administrativo en el CEN del mismo, en los comités seccionales o en el magisterio. Esto con base en la revisión de sus currículos registrados en el Sistema de Información Legislativa (SG, 2017).

los personajes más allegados a la maestra Elba Esther Gordillo. Mientras que para la LX y LXI Legislaturas el cargo lo ocupó María Teresa Ortuño, miembro prominente del PAN.

Finalmente, durante la LXII Legislatura, la presidencia de la Comisión estuvo al mando de Juan Carlos Romero Hicks, miembro del PAN y ex gobernador de Guanajuato. Dicho legislador incitó a sus compañeros a votar por la iniciativa de reforma constitucional. Al respecto, señaló lo siguiente:

> La reforma enviada como iniciativa por el presidente Enrique Peña Nieto, y modificada sustancialmente por los legisladores en ambas Cámaras, carece de la amplitud necesaria como para poder llamarla una reforma comprehensiva en materia educativa, ya que ésta sólo toca una parte de todo el entramado que hace funcionar la educación en nuestro país. (Romero, 2013).

A lo largo de las cinco legislaturas analizadas la Comisión de Educación y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados, estuvo integrada por 143 diputados. Únicamente el diputado Francisco Espinosa, miembro del Partido del Trabajo y simpatizante del SNTE, repitió dos veces en el cargo. Durante la LVIII Legislatura dicha comisión estuvo presidida por Enrique Meléndez, miembro del magisterio y cuyo papel era el de guardián del equilibrio al interior del escenario legislativo.

Como se observa en la Tabla 2, la representación del magisterio al interior de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados se mantuvo bastante fuerte durante la LVIII, LIX y LX Legislaturas, no fue sino hasta la LXI Legislatura que dicha posición comenzó a descender y con ella su capacidad para influir en la agenda educativa. Este dato contribuye a explicar por qué la construcción de acuerdos al interior de la comisión resultaba factible, y cómo esa situación se fue modificando hasta convertirse en una desventaja para la representación gremial.

Tabla 2. Integrantes de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados

Diputados	LVIII Legislatura	LIX Legislatura	LX Legislatura	LXI Legislatura	LXII Legislatura
Total de miembros del SNTE en la mesa directiva	4	3	7	4	2
Total de miembros en la Comisión	29	29	29	28	29
Total de miembros del SNTE en la Comisión (incluyendo mesa directiva)	10	12	13	8	5
Porcentaje de representación del SNTE en la Comisión	34%	41%	44%	28%	17%
Sector de afiliación del presidente de la Comisión	SNTE	Académico	Académico	Académico	Político

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SG, 2017.

En la LXII Legislatura, la Comisión de Educación fue presidida por Jorge de la Vega, miembro del PRD, quien expresó estar a favor de la Reforma Educativa al considerarla una exigencia de los mexicanos. Al hablar de ella como 'una reforma de fondo', el legislador se refirió a un proyecto democrático que recogía las posturas de los distintos actores, señalando:

> Nos hace falta una reforma de fondo, nos hace falta sacar a nuestro sistema educativo de la crisis en la que hoy se encuentra, y esta reforma que hoy se pone a su consideración, esta reforma va a coadyuvar de manera significativa a esto que se está planteando, la reforma educativa necesaria e indispensable. (Cámara de Diputados, 2012).

El discurso de Jorge de la Vega dejó entrever que el sistema educativo requería un cambio profundo, el cual iniciaba con la reforma constitucional. A diferencia del senador Romero Hicks, Jorge de la Vega no señaló que los cambios solucionaban sólo una dimensión del problema educativo, sino por el contrario, defendió que la alternativa podía considerarse como 'una reforma de fondo' capaz de transformar el sector educativo en su conjunto. Así, el consenso y la disciplina partidista funcionaron y los emprendedores lograron influir en sus legisladores para que votaran a favor de la iniciativa (Melgar y Pacheco, 2012). En ese sentido, puede afirmarse que los emprendedores legislativos tuvieron una influencia significativa en la aprobación de la Reforma Educativa, aunque los eventos coyunturales también incidieron en dicho proceso.

Eventos coyunturales

Se consideró como eventos coyunturales que influyeron en la aprobación de la Reforma Educativa a: 1) la construcción de acuerdos interpartidistas (Pacto por México*)*; 2) la alternancia partidista; 3) la presencia de organizaciones empresariales y de la sociedad civil; 4) la influencia de las organizaciones internacionales, y 5) el quiebre del monopolio de política formado por la SEP y el SNTE.

Acuerdos interpartidistas: Pacto por México

Un evento coyuntural que influyó para que la política educativa experimentara un cambio fue la celebración de un acuerdo entre los principales partidos políticos y el Ejecutivo Federal. Su objetivo era plantear una agenda en común. Como parte de las primeras reformas a negociar, la educativa constituía un punto importante de la agenda. Por un lado, se requería restarle poder a la dirigente magisterial Elba Esther Gordillo, y por el otro, se trataba de un tema importante para la opinión pública. La celebración de este acuerdo explica cómo la construcción de acuerdos entre ciertos actores permitió abrir una ventana de oportunidad para introducir cambios al *statu*

quo, así como establecer un nuevo monopolio de política y crear un nuevo punto de equilibrio en el sistema.

Alternancia partidista, el regreso del PRI a los Pinos

Según Kingdon (1995), los cambios en la administración pública pueden ser un factor de impulso para la introducción de reformas en las políticas públicas, pues permiten traer a la escena pública nuevas visiones de los problemas y de las soluciones. Asimismo, se da entrada a diversos actores capaces de influir en ciertas etapas del proceso de política pública. Al respecto, cabe señalar que el proceso de la Reforma Educativa fue detonado por un cambio en la administración pública. Enrique Peña Nieto resultó ganador de la contienda electoral de 2012. Dicha victoria significó el regreso del PRI a la Presidencia de la República después de doce años de ausencia.

Cabe recordar que el sexenio de Peña Nieto inició con un margen de legitimidad muy bajo y también en un ambiente muy polarizado por los múltiples cuestionamientos que recibió el proceso electoral presidencial. Este aspecto influyó para que, desde el momento de su designación, Enrique Peña tuviera que poner en marcha una estrategia de apoyo y aceptación social (Barrientos y Añorve, 2014).

Con la Reforma Educativa, el presidente atiende una serie de demandas sociales que habían sido bloqueadas en administraciones pasadas, pero además iniciaba una campaña de debilitamiento del poder sindical que arrancaba con una reforma educativa de carácter sistémico y de control político del magisterio (Aguilar, 2013).

La presencia de organizaciones empresariales y de la sociedad civil

Como parte de los actores que actuaron fuera del sistema educativo, pero que indudablemente tuvieron una influencia significativa en la Reforma Educativa, se encuentra la asociación civil Mexicanos Primero[8]. Su presidente, Claudio X. González, señaló en diversas ocasiones que el problema educativo debía entenderse como un asunto de corrupción, prebendas y clientelismo que impedía avanzar en la calidad educativa. Ante este panorama, la solución que dicho actor propuso fue la Reforma Educativa. Según González, se requería de un cambio sistémico que:

> [...] garantice el derecho de niños y jóvenes a una educación de calidad, que logre la profesionalización y dignificación de los maestros en México, si el

8 La asociación Mexicanos Primero está conformada por un grupo de empresarios nacionales altamente influyentes y con estrechas relaciones con el gobierno mexicano. Entre 2008 y 2012, elaboraron cuatro documentos que relatan el estado de la educación en México y concuerdan con las estrategias de política impulsadas por la Reforma Educativa. En 2013 hicieron manifiesto su apoyo a la política educativa impulsada en el Pacto por México mediante el desplegado *Juntos por la Educación* (Aguilar, 2013).

> Estado no recupera las plazas, no podemos hablar de una verdadera reforma educativa (González, 2013).

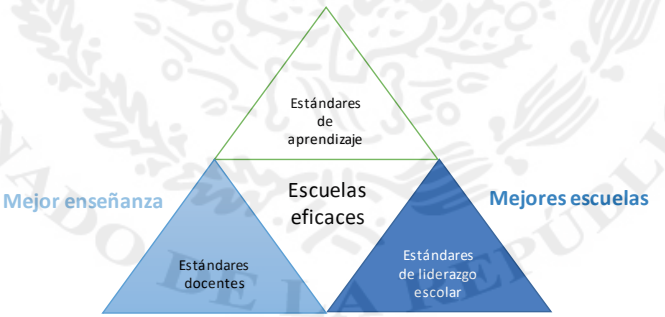
Otro actor colectivo que propuso soluciones al problema educativo fue la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF). Su presidenta, Consuelo Mendoza García, sostuvo que una de las posibles soluciones al problema educativo era la participación de los padres de familia, mediante los Consejos de Participación Social en Educación, propuesta iniciada en la gestión de Alonso Lujambio al frente de la Secretaría de Educación Pública (SEP) (Aguilar, 2013).

Influencia de los organismos internacionales

Uno de los factores que mayor incidencia tuvo en la interpretación y definición de soluciones del problema educativo fue la actuación de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Como parte de su estrategia de incidencia, esta organización elaboró en 2010 el Acuerdo de Cooperación México-OCDE, cuyo objetivo fue mejorar la calidad de la educación, enfocándose en las políticas públicas para optimizar la enseñanza, el liderazgo y la gestión escolar (OCDE, 2010). Por ende, emitió una serie de recomendaciones, las cuales se visualizan en la Gráfica 1.

Gráfica 1

Mejorar el desempeño de los estudiantes a través de:



1. Definir la enseñanza eficaz
2. Atraer a los mejores aspirantes
3. Fortalecer la formación inicial docente
4. Mejorar la selección docente
5. Abrir todas las plazas a concurso
6. Crear periodos de inducción y de prueba
7. Mejorar el desarrollo professional
8. Evaluar para ayudar a mejorar
9. Definir la dirección escolar eficaz
10. Profesionalizar la formación y la asignación de plazas a los directores
11. Fortalecer el liderazgo instruccional en las escuelas
12. Aumentar la autonomía escolar
13. Garantizar el financiamiento para todas las escuelas
14. Fortalecer la participación social

15. Crear un Comité de trabajo para la implementación

Fuente: Tomado de OCDE, 2010, p. 5.

Como se observa en la Gráfica 1, gran parte de las propuestas de la OCDE se incluyeron en la Reforma Educativa, especialmente las concernientes al acceso, promoción, profesionalización y evaluación de los docentes. Por tal motivo, la incidencia de la OCDE es considerada como un evento coyuntural relevante para movilizar el cambio en nuestro sistema educativo.

El quiebre del monopolio de política formado por la SEP y el SNTE

El punto más polémico de la Reforma Educativa era el hecho de que, con la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), se otorgarían facultades al Estado para determinar la permanencia de los maestros en el servicio docente; una situación, hasta ese momento, inédita en las relaciones entre el gobierno y el sindicato magisterial. Este asunto provocó una serie de tensiones entre Emilio Chuayffet, titular de la SEP y la entonces presidenta nacional del SNTE, Elba Esther Gordillo. Por este punto en particular, la ex lideresa sindical se negó a apoyar la Reforma Educativa (Arnaut, 2014).

Según Bensusán y Tapia (2013: 561), "la dirigencia del SNTE, encabezada por Gordillo desde 1989 hasta su detención, no siempre había ejercido un veto absoluto a las reformas educativas. Las había negociado y había cedido terreno frente a las mismas [... pero...] la permanencia de los maestros a los resultados de la evaluación fue el punto en discordia que llevó a la dirigente a esgrimir la posibilidad de un veto rígido, amenazando con la movilización de sus bases en defensa de sus derechos adquiridos". Por lo anterior, el monopolio de política, formado por la SEP y el SNTE, que se había mantenido estable durante varias décadas, se fracturó y el magisterio dejó de figurar como el actor protagónico y dominante del sistema educativo.

En síntesis, se ha evidenciado que la Reforma Educativa de 2013 fue posible gracias a la combinación de tres factores: la reformulación del problema público, las acciones que desarrollaron los emprendedores legislativos y la ocurrencia de eventos políticos coyunturales. En este punto es conveniente evitar una interpretación superficial del análisis hasta ahora presentado, por lo que es necesario examinar con mayor profundidad las experiencias de reforma educativa en México. Lo anterior se hará mediante el método cualitativo comparado, que permite identificar los principales elementos que propiciaron la estabilidad del sistema educativo durante un largo periodo, así como aquellos factores que provocaron un rompimiento de ese equilibrio. Dicho análisis se presenta en la siguiente sección.

5. Las reformas educativas en México analizadas con el método comparativo

Con base en los datos teóricos y empíricos proporcionados, a continuación, se emplea el método cualitativo comparado[9] con el objeto de identificar los patrones de comportamiento comunes en los cinco sexenios analizados: 1) Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994; 2) Ernesto Zedillo Ponce de León, 1994-2000: 3) Vicente Fox Quesada, 2000-2006; 4) Felipe Calderón Hinojosa, 2006-2012, y 5) Enrique Peña Nieto, 2012-2018 (no se analiza el periodo completo).

Las variables utilizadas para este análisis comparativo son las siguientes: a) la reformulación del problema, b) los emprendedores legislativos y c) los eventos políticos coyunturales; variables que se miden a través de los siguientes indicadores (Tabla 3).

Tabla 3. Indicadores para el análisis comparativo

Reformulación del problema	Emprendedores legislativos	Eventos coyunturales
a. Surgió una nueva interpretación del problema público (sí/no). b. Las alternativas de solución afectaban el *statu quo* de manera profunda (sí/no). c. Las soluciones implicaban reformas constitucionales (sí/no). d. El SNTE poseía amplia influencia en el establecimiento de la agenda decisional (sí/no). e. Hubo participación de actores externos al monopolio de política dominante (sí/no).	f. La composición de las comisiones era favorable para inducir el cambio profundo (sí/no). g. Existencia de promotores del cambio profundo al interior de las Cámaras (sí/no). h. Presencia de defensores del *statu quo* al interior de las Cámaras (sí/no). i. Fuerte disciplina partidista (sí/no) j. Posturas contrarias al paquete de ideas defendido (sí/no)	k. Acuerdos interpartidistas al exterior de las Cámaras (sí/no). l. Alternancia en el ejecutivo (sí/no). m. Presiones internacionales (sí/no). n. Clima político (sí/no). o. Crisis en el monopolio de política (sí/no).

Fuente: Elaboración propia.

Una vez identificadas las variables, se procedió a realizar una simplificación de la información, lo que significó la estandarización de los indicadores a través de una tabla dicotómica (Tabla 4), la cual muestra la ausencia o presencia de una variable, expresada de forma binaria (0,1).[10]

9 De acuerdo con Ariza y Gandini (2012, pp. 502-503), "la apuesta central de esta metodología radica en proponer que las causas que explican un determinado fenómeno son siempre combinaciones de variables, ocurren en conjunción con otras, por lo que son complejas y necesariamente contextuales. Los procesos sociales no obedecen a una única causa, sino a una configuración de variables".

10 Los pasos para desarrollar este método son cuatro. El primero es la definición del fenómeno para investigar y la elección, basada en la teoría, de las variables explicativas. Tanto el resultado como las variables explicativas deben ser categorizadas. El segundo consiste en la construcción de la tabla de verdad. Dicha tabla ofrece una lista de las distintas combinaciones de valores de las condiciones causales y el valor de la variable de resultado. El tercer paso

Tabla 4. Tabla de verdad dicotómica

Sexenios	Indicadores															Resultado
	A	b	c	d	E	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o	
Carlos Salinas de Gortari	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	**1**
Ernesto Zedillo Ponce de León	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	**0**
Vicente Fox Quesada	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	**0**
Felipe Calderón Hinojosa	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	**0**
Enrique Peña Nieto	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	**1**

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 4 muestra el hallazgo de dos casos en los que hubo cambio profundo en el sistema educativo (resultado = 1); y tres en los cuales esta condición no se cumplió (resultado = 0). Por otra parte, dos de los 15 indicadores analizados se presentaron en los cinco casos objeto de estudio (h, m), lo cual permite deducir que dichas características corresponden a una 'constante' tanto en los periodos de estabilidad como en los de cambio. En otras palabras, la presencia de defensores del *statu quo* al interior de las Cámaras y las presiones internacionales dictadas principalmente por la OCDE no son características suficientes para explicar el cambio profundo en el sistema educativo mexicano. Esto los convierte en factores poco relevantes para la explicación.

Así, existen dos casos positivos de reforma educativa y tres en los cuales sólo hubo cambios marginales en el sistema educativo. Dicho de otra manera, durante esos tres sexenios hubo un periodo de relativa estabilidad. En cuanto a los casos positivos (periodos presidenciales de Carlos Salinas de Gortari y Enrique Peña Nieto), la evidencia muestra que el surgimiento de una reinterpretación del problema educativo, más la existencia de una alternativa de solución que afectaba el *statu quo*, más el hecho de que estos cambios tuvieron que ver con reformas constitucionales, resultó en una configuración causal que desestabilizó al sistema educativo. Esto se representa de manera aritmética a través de las siguientes combinaciones causales:[11]

consiste en producir una ecuación primitiva con base en la tabla de verdad. Por último, debe someterse esta ecuación primitiva a una minimización, la cual producirá una fórmula del resultado que interesa analizar.

11 Las combinaciones causales ocurren cuando el efecto de cualquier variable (causal) particular depende de la presencia o ausencia de otras variables (causales). Gracias a esta característica, no es posible evaluar la contribución independiente o por separado de cada una de las condiciones causales que explican el resultado. El efecto de las condiciones causales en estas situaciones sólo se manifiesta cuando éstas se combinan (Collier y Collier, 2002).

Análisis de las configuraciones causales en los casos positivos[12]

ABCDefgHIjklMno = 1
ABCdEFGHiJKLMNO = 1

Aplicando el método de minimización[13] y omitiendo los indicadores "h, m", se obtiene la siguiente ecuación:

configuración necesaria
ABC = R

en donde la presencia de *ABC* son características necesarias para conducir a la reforma del sistema educativo.

En relación con los casos negativos, la ausencia de reinterpretaciones del problema educativo y por ende de alternativas de solución, así como la presencia del control del SNTE sobre la agenda deliberativa, la falta de posturas contrarias al interior de la arena legislativa, la ausencia de un acuerdo interpartidista al exterior del Legislativo y la estabilidad en el monopolio de política dominante, se mostraron como condiciones necesarias para mantener estable el sistema educativo. Lo anterior se representa con las siguientes configuraciones:

Análisis de las configuraciones causales en los casos negativos[14]

abcDefgIjklno = 0
abCDEfGijkLNo = 0
abCDEFGijklno = 0

configuración necesaria
abDjko -> R*

en donde la ausencia de *ab*, la presencia de *D* y la ausencia de *j, k* y *o* son características necesarias para mantener la estabilidad.

12 La presencia de una variable se representa con letra mayúscula, mientras la ausencia de la misma se representa con minúscula.

13 Para reducir o minimizar esta ecuación primitiva, debe eliminarse a las variables irrelevantes. Para ello, el investigador hará uso de la regla de minimización: "si dos expresiones booleanas difieren sólo en una condición causal y aún producen el mismo resultado, luego la condición causal que distingue a las dos expresiones se considera irrelevante y se remueve para crear una expresión combinada y más simple. Así, lo más importante es detectar y contrastar las expresiones booleanas que tengan sólo una condición diferente, la que luego será eliminada por ser considerada irrelevante para la producción del resultado. Luego de esa eliminación, ambas expresiones se fusionarán para producir una nueva expresión más simple (Ragin, 1987, p. 93).

14 La presencia de una variable se representa con letra mayúscula, mientras la ausencia de la misma se representa con minúscula.

Retomando los casos positivos de la Tabla 4, es decir, los sexenios de Carlos Salinas de Gortari y de Enrique Peña Nieto, se trata de las reformas educativas de mayor impacto que ha tenido nuestro sistema educativo en las últimas décadas. Dichos casos presentan varias similitudes:

1. Se consumaron en gobiernos encabezados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI);
2. Implicaron reformas al marco normativo constitucional;
3. Se firmó un pacto político para diseñarlas e implementarlas, y
4. Se demostró la fuerza del Estado al encarcelar a los respectivos líderes sindicales.

Sobre estas similitudes, Aguilar (2013, p. 55) sugiere que "la reforma educativa promulgada el 25 de febrero de 2013 se da en un contexto similar al del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, cuando asume la presidencia después de un fraude electoral –por la caída del sistema–, quedando en duda su legitimidad. Otro aspecto más se refiere a la insurgencia magisterial dirigida por la CNTE que, a partir de magnas movilizaciones durante la primavera de 1989, logró la caída del corrupto líder vitalicio del SNTE, Carlos Jonguitud Barrios, quien se había opuesto a la descentralización educativa".

En cuanto a las diferencias que presentan ambos casos de reforma, éstas se manifiestan en la gestión política empleada y se observan en los patrones de comportamiento de ciertos indicadores contenidos en la Tabla 4, tales como el control de agenda educativa por parte del SNTE. Así, durante los gobiernos de partido hegemónico, el SNTE sostuvo una fuerte influencia en el establecimiento de la agenda. Sin embargo, esta situación se manifestó de manera diferente en el segundo caso de éxito, es decir, en el sexenio de Enrique Peña Nieto. Como ya se mencionó, a partir de 2012, la representación del magisterio se vio disminuida en las mesas directivas de las comisiones de educación de ambas Cámaras del Congreso. La participación de actores externos al monopolio de política dominante y, en ese sentido, la de promotores del cambio al interior de las Cámaras legislativas, fueron dos características distintas en ambos casos, pues mientras en el primero de ellos (Carlos Salinas de Gortari) se reflejaba un sistema cerrado y dominado principalmente por el Presidente y su partido; en el segundo caso (Enrique Peña Nieto), esta práctica había cambiado, sobre todo por tratarse de un entorno democrático que incluía mayor participación política.

Lo anterior se relaciona con otra característica de diferenciación que resulta altamente relevante: el acuerdo interpartidista al exterior de las Cámaras. En el primer caso (Carlos Salinas de Gortari), el poder se concentraba en el partido dominante, y su estrecha vinculación con el gremio magisterial le permitían dominar la agenda educativa. Este aspecto se vio mermado en el segundo caso (Enrique Peña Nieto), con el fortalecimiento de los partidos

políticos tanto al interior como al exterior de las Cámaras legislativas. Por ello fue necesaria la firma del Pacto por México.

6. Conclusiones

En este artículo se partió de la idea de que los sistemas educativos están caracterizados por largos periodos de estabilidad que responden a un fuerte legado histórico, así como al entramado institucional en el que éstos se desenvuelven. Ocasionalmente, dichos sistemas se ven afectados por esporádicos episodios de cambio abrupto, cuyo objetivo es la transformación de una o varias de sus dimensiones. Esto induce a los actores legislativos a modificar su comportamiento, sus preferencias y a adoptar un nuevo paquete de ideas.

En ese sentido, se identificó que la política educativa mexicana respondió a un largo periodo de estabilidad que inició con las modificaciones inducidas por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en 1988, las cuales prevalecieron hasta la llegada de Enrique Peña Nieto a la Presidencia de la República, en 2012. Dicha estabilidad se mantuvo durante los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón, pues hubo una continuidad en la política educativa o se presentaron cambios, pero muy marginales.

Pero en el año 2013 hubo un cambio relevante en el sistema educativo mexicano: la reforma educativa de Enrique Peña Nieto, que fue impulsada por la combinación de tres principales variables: la reformulación del problema público, la presencia de emprendedores legislativos al interior de las Cámaras y el surgimiento de eventos coyunturales que propiciaron un entorno susceptible al cambio.

Entre los casos de reforma educativa que se analizaron, se observa que las diferencias en los patrones de comportamiento radicaron en ciertos factores, tales como el control de agenda por parte del SNTE, pues durante muchos años dicho actor sostuvo una fuerte influencia en el establecimiento de la agenda educativa. Por otra parte, la participación de actores externos al monopolio de política dominante, así como de promotores del cambio en las Cámaras legislativas, fue otro factor que se presentó en los casos de reformas educativas con cambios profundos. Sin embargo, en el primero de ellos (sexenio de Carlos Salinas) existía un sistema político cerrado y dominado principalmente por el Presidente y su partido. En tanto, en el segundo caso (sexenio de Enrique Peña) está práctica había cambiado, sobre todo por tratarse de un entorno democrático que incluía mayor participación política y social provenientes de diversas posturas e intereses. Así, mientras que en el periodo salinista había una marcada disciplina partidista que invalidaba a los actores a manifestarse en contra del presidente; en el gobierno de Enrique Peña, la multiplicidad de partidos políticos al interior de las Cámaras forzó

al gobierno federal a la búsqueda de acuerdos, como fue el caso del Pacto por México.

De esta forma, se concluye que, previo a la reforma constitucional de 2013, el sistema educativo mexicano operó, como lo argumenta la teoría del equilibrio puntuado, bajo una dinámica de estabilidad caracterizada por pequeños cambios incrementales, que se centraron únicamente en ciertas dimensiones del problema educativo. No obstante, se empezaron a conjuntar factores y generar cambios que trastocaron profundamente al sistema educativo y derivaron en la reforma educativa de 2013.

Referencias bibliográficas

Aguilar, M. (2013). "Una reforma educativa contra los maestros y el derecho a la educación". *El Cotidiano, 28*(179), pp. 55-76.

Ariza, M. y Gandini, L. (2012). "El análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica", en M. Ariza y L. Velasco (coords.). *Métodos cualitativos y su aplicación empírica, Por los caminos de la investigación sobre la migración internacional* (pp. 497-537). México: Instituto de Investigaciones Sociales y Colegio de la Frontera Norte.

Arnaut, A. (2014). "Lo bueno, lo malo y lo feo del Servicio Profesional Docente", en G. del Castillo y G. Valenti (coords.). *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado* (pp. 31-46). México: FLACSO.

Baker, D. y Wiseman A. (2005). *Global Trends In Educational Policy*. Oxford: Elsevier Science.

Bardach, E. (2008). "Policy Dynamics", en M. Moran, M. Rein y R. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 336–366). Nueva York: Oxford University Press.

Barrientos, F. y Añorve D. (2014). "México 2013: acuerdos, reformas y descontento". *Revista de Ciencia Política*, *34*(1), pp. 221-247.

Baumgartner, F., Bryan, J. y Mortensen, P. (2014). "Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking", en P. Sabatier y C. Weible (eds.). *Theories of the Policy Process* (pp. 59–103). Colorado: Westview Press.

Bensusán, G. y Tapia A. (2013). "El SNTE y la calidad educativa: Una agenda de investigación". *Revista Mexicana de Sociología*, *75*(4), pp. 557-587.

Buchert, L. (1998). *Education Reform in the South in the 1990s*. París: UNESCO.

Calderón, F. (2008). "El presidente Calderón en el evento 'Vivir Mejor: Alianza para la Calidad Educativa'". Recuperado de: http://calderon.presidencia.gob.mx/2008/05/el-presidente-calderon-en-el-evento-vivir-mejor-alianza-para-la-calidad-educativa/

Cámara de Diputados (2012). "Versión estenográfica de la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del miércoles 19 de diciembre de 2012". Recuperado de: http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/LXII/2012/dic/20121219.html

Collier, R. y Collier D. (2002). *Shaping the Political Arena, Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

Easton, P. y Klees S. (1990). "Education and the Economy". *Prospects*, *20*(4), pp. 413-428.

Espinoza, O. (2010). "Solving the Equity/Equality Conceptual Dilemma: A New-Goal Oriented Model to Approach Analyses Associated with Different Stages of the Educational Process", en J. Zadja, (ed.), *Globalization, Education and Social Justice* (pp. 127-143). Holanda: Springer.

González, C. (2013). "De la coyuntura al cambio sistémico". Recuperado de: http://www.mexicanosprimero.org/index.php/educacion-en-mexico/nuestra-opinion/item/de-la-coyuntura-al-cambio-sistemico

Good, T. y Braden J. (2014). *The Great School Debate: Choice, Vouchers, and Charters*. Nueva York: Routledge.

Grindle, M. (2004). *Despite the odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton: Princeton University Press.

Lieberman, M. (2000). *The Teacher Unions: How they Sabotage Educational Reform And Why*. San Francisco: Encounter Books.

Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.

Loyo, A. (2006). "El sello de la alternancia en la política educativa: México 2000-2005", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, *11*(30), pp. 1065-1090.

Martínez, F. (2001). "Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001", *Revista Iberoamericana de Educación*, (27), pp. 35-56.

Melgar, I. y Pacheco R. (19 de diciembre de 2012). "Diputados aprueban reforma educativa en lo general; se discute en lo particular", *Excélsior,* pp. 9-10.

Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE) (2012). "La educación en tiempos de Felipe Calderón". Recuperado de: http://red-academica,net/observatorio-academico/2012/09/03/la-educacion-en-tiempos-de-felipe-calderon/.

OCDE (2010). *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*. México: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.

Ostrom, E. (2009). "A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems", *Science, 325*(5939), pp. 419-422.

Presidencia de la República (2012). "Presentación de iniciativa de Reforma Educativa". Recuperado de: http://www.gob.mx/presidencia/prensa/intervenciones-durante-la-presentacion-de-iniciativa-de-reforma-educativa.

Ragin, C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. California: University of California Press.

Rhoads, R., Saenz, V. y Carducci, R. (2005). "Higher Education Reform as a Social Movement: The Case of Affirmative Action", *The Review of Higher Education, 28*(2), pp. 191-220.

Roberts, N. y King P. (1991). "Policy entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process", *Journal of Public Administration Research and Theory*, *1*(2), pp. 147-175.

Romero, J. (2013). "La reforma educativa, apenas el inicio de la 'tarea' en México". Recuperado de: http://expansion.mx/opinion/2013/03/12/opinion-la-reforma-educativa-apenas-el-inicio-de-la-tarea-en-mexico.

Sack, R. (1981). "A typology of educational reforms", *Prospects*, *11*(1), pp. 37-53.

Santibáñez, L. (2008). "Reforma educativa: el papel del SNTE", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, *13*(37), pp. 419-443.

Secretaría de Educación Pública (SEP) (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006. Por una educación de buena calidad para todos*. México: SEP.

SEP (1995). *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México: SEP. Recuperado de: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ene96/12ene96.html

SEP (1989). *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México: SEP. Recuperado de: http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/inea/frames.asp?page=36&id=109.

Secretaría de Gobernación (SG) (2017). *Sistema de Información Legislativa*. México: SG. Recuperado de: sil.gobernacion.gob.mx

Stiglitz, J. (1996). "Some Lessons from The East Asian Miracle", *The World Bank Research Observer*, *11*(2), pp. 151-177.

Zorrilla, M. (2002). "Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas", *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, *4*(2), pp. 1-19.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SENADO DE LA REPÚBLICA

2. Rezago en aprendizajes básicos: el elefante en la sala de la Reforma Educativa

Samana Vergara-Lope Tristán y Felipe J. Hevia de la Jara

1. Introducción: la Reforma Educativa y el rezago de aprendizajes

Cada vez que se presentan los resultados de las evaluaciones de logro educativo –tanto nacionales como internacionales–, los datos describen una problemática similar: los estudiantes mexicanos presentan bajos resultados en las áreas de Lenguaje y Comunicación y Matemáticas y en otros dominios, es decir, poseen carencias fundamentales de los aprendizajes clave del currículo, lo que les dificultará el aprendizaje futuro" (INEE, 2017, p.47) Backhoff, Guevara, Hernández y Sánchez (2018) refieren que en todas las evaluaciones internacionales los estudiantes mexicanos consistente y reiteradamente logran niveles de aprendizaje muy bajos, con independencia de la edad, el grado o la asignatura. Según los últimos resultados disponibles del INEE para la educación básica:

En México la mitad de los alumnos que estaban por concluir la educación primaria en 2015 (49.5 por ciento) [...] no comprendían la información contenida en textos expositivos y literarios, aunque sí interpretaban textos que se apoyaban en gráficos con una función evidente y lograban seleccionar información sencilla de textos descriptivos. Asimismo, 6 de cada 10 (60.5 por ciento) estudiantes no eran capaces de resolver problemas aritméticos con números naturales (incluyen operaciones de suma, resta, multiplicación y división) (INEE, 2016c, p. 3).

Más del 60 por ciento de los alumnos de sexto de primaria y tercero de secundaria en Matemáticas, y el 49.5 por ciento de los estudiantes de sexto de primaria y el 29.4 por ciento de los de tercero de secundaria en el dominio de Lenguaje y Comunicación alcanzaron el nivel I o insuficiente de logro (INEE, 2016c).

Resultados similares arrojó la prueba PISA. En 2015, 47.8 por ciento de los alumnos de 15 años que cursaban el último año de secundaria o el primero de bachillerato no contaba con los conocimientos y habilidades para desempeñar las tareas más básicas en Ciencia. En Matemáticas, más de la mitad de los estudiantes del país obtuvo un desempeño bajo (56.6 por ciento). Y en Lectura el 41.7 por ciento de los alumnos tenía bajo desempeño (INEE, 2016b).

Inclusive en aprendizajes básicos, existe un rezago pronunciado entre los niños y adolescentes mexicanos. Los datos del proyecto Medición Independiente de Aprendizajes (MIA) muestran que en el ciclo escolar 2015-2016, en la región sureste de México, 38.1 por ciento de los estudiantes de quinto de primaria no podían responder una pregunta de comprensión inferencial, y 31.5 por ciento no podían resolver restas de un nivel de complejidad de segundo de primaria (Vergara-Lope y Hevia, 2016).

Estos bajos resultados, junto con la necesidad de recuperar la rectoría de la educación, sirvieron como argumento de la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) para diseñar una serie de cambios legales, administrativos y pedagógicos conocidos como la Reforma Educativa de 2013, dentro del denominado Pacto por México (Góngora & Jiménez, 2015; Pacto por México, 2015). Según el tercer secretario de Educación de dicha administración, Otto Granados:

> [...] la Reforma partió del reconocimiento de tres problemas sustantivos. El primero, que a pesar de haber alcanzado niveles muy elevados de cobertura, el sistema educativo mexicano no estaba generando logros sustanciales ni en la calidad de la enseñanza, ni en los aprendizajes de los alumnos, ni en su impacto en el desarrollo social del país; el segundo, que la gobernanza del propio sistema [...] había ingresado a una fase de agotamiento, y, tercero, que como política pública, y específicamente de economía política, la relación entre educación y desarrollo estaba produciendo resultados contrastantes (Granados, 2018, p. 19).

Esta Reforma tuvo dos grandes etapas: la primera enfocada a la modificación de la gestión del sistema educativo y la recuperación de la "rectoría del Estado", que se centró en la creación del Servicio Profesional Docente y la implementación de políticas de evaluación docente (Granados, 2018; Igartúa, 2016), que fue cuestionada por diversos sectores a nivel federal y estatal (Góngora y Jiménez, 2015; Hevia y Antonio, 2016). Una segunda etapa, a partir de 2016, se centró en el diseño y discusión del Nuevo Modelo Educativo.

El NME, que entró en vigor en 2018, gira en torno a aprendizajes clave, considerados como "un conjunto de contenidos, actitudes, habilidades y valores fundamentales que contribuyen sustancialmente al crecimiento de la dimensión intelectual, personal y social del estudiante, y que se desarrollan de manera significativa en la escuela." (SEP, 2017a, p. 72). Los tres componentes curriculares esenciales son: aprendizajes clave, desarrollo personal y social, y autonomía curricular. Y los ejes fundamentales en los que se basa son: el planteamiento curricular, que establece el perfil de egreso y considera el desarrollo integral; la estrategia de escuela al centro, que pretende dotar de mayor autonomía a los planteles y promover la participación social en educación; el eje de la formación y desarrollo profesional docente, basándose

en un sistema meritocrático a partir de evaluaciones; el eje de inclusión y equidad que asegure el acceso, participación activa, permanencia y egreso, promoviendo la no discriminación; y por último, la estrategia de la gobernanza del sistema, por medio de la coordinación de los diversos actores e instituciones (Cuenca, 2018). Sin embargo, tal como se desarrolla en este capítulo, no queda claro qué tipo de alternativas específicas ofrece esta Reforma a un problema fundamental de calidad y equidad educativa: el rezago de aprendizajes.

2. El rezago de aprendizajes

El rezago de aprendizajes puede definirse de manera general como la carencia de aprendizajes esperados respecto a la edad y grado escolar de los educandos. Este concepto se relaciona de manera estrecha con el "rezago educativo", aunque guarda algunas diferencias importantes.

En México, existe un sólido consenso respecto a la definición del rezago educativo como la condición en la que se encuentra una persona mayor de 15 años cuando no ha concluido su enseñanza básica (Martín del Campo, 2017; Narro, Martuscelli y Barzana, 2012; Núñez, 2005). Así, por ejemplo, para el INEE el rezago educativo define al número de personas con 15 años de edad o más que no tienen educación secundaria completa, es decir, la población que no tiene la escolaridad obligatoria, a pesar de tener la edad correspondiente para haberla concluido. Se parte del supuesto de que todas las personas durante su infancia tendrían que ingresar a tiempo a la escuela y tener un avance regular (INEE, 2016d). También define rezago en términos de incumplimiento de la Normatividad de Escolarización Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM) (INEE, 2016a).

A diferencia de esta idea de rezago educativo, ligado con cobertura, el concepto que tratamos de evidenciar tiene que ver con el problema de los regazos de aprendizajes, incluyendo los aprendizajes más básicos y fundamentales. Este concepto define a la condición de los niños y adolescentes que, aun yendo a la escuela, no adquieren los aprendizajes esperados según su edad y año escolar. En este sentido, la definición propuesta de rezago tiene que ir más allá y puede ser análoga a la que da Santizo respecto del rezago escolar:

> [...] se refiere a los estudiantes que no están aprendiendo lo que deberían según su edad y grado escolar [...] es un problema acumulado: se van acumulando deficiencias en enseñanza y aprendizaje desde el ingreso al primer grado de primaria [...] no lo resuelve un docente de manera individual (Santizo, 2017, s/p).

Tal como plantea Muñoz, el rezago educativo "es el resultado de un proceso en el que intervienen diversos eventos, como la exclusión del sistema educa-

cional; el aprovechamiento escolar inferior al mínimo necesario, y el abandono prematuro de los estudios emprendidos" (Muñoz Izquierdo, 2009b, p. 29). Ambos tipos de rezago –educativo y de aprendizajes– están íntimamente relacionados con la *desigualdad* y *exclusión* que caracteriza al sistema educativo mexicano (Arnaut & Giorguli, 2010).

Como sugiere la literatura, la *desigualdad* en el ámbito educativo no sólo está vinculada a las diferentes condiciones y recursos de las escuelas (infraestructura, equipo, mobiliario, calidad y pago de los profesores, violencia, etc.), sino a otros muchos aspectos relacionados con la educación, incluyendo condiciones familiares (nivel socioeconómico, capital cultural, violencia) y comunitarias (servicios, espacios públicos, bibliotecas, entorno de violencia) de precariedad. Así, los niños llegan a la escuela en condiciones muy desiguales (Bautista Martínez y Briseño Maas, 2014), pero también pasan por una escuela muy desigual, y por lo tanto salen de la escuela con aprendizajes muy desiguales (Muñoz Izquierdo, 2009a; Solana, 2005).

Por otro lado, una de las hipótesis sobre la deserción escolar, parte importante del rezago educativo, es que está directamente relacionada con el atraso educativo en sus dos formas: 1) diferencia entre el grado que debería cursar el alumno de acuerdo con su edad y el que realmente cursa y 2) diferencia entre sus aprendizajes adquiridos y los que tienen otros miembros del grupo escolar (rezago en los aprendizajes). Este atraso impide adquirir nuevos conocimientos, provoca descenso de la autoeficacia y aumenta el riesgo de deserción (Muñoz Izquierdo, 2009a).

Por tanto, este mismo autor propone que las políticas orientadas a disminuir este fenómeno deberían empezar por reducir los retrasos pedagógicos, además de que esto ayudaría también a la reprobación y repetición. Según su investigación, algunos de los factores asociados a este problema son: indiferencia de los maestros ante el atraso pedagógico y reforzamiento del aprendizaje de los alumnos más avanzados; falta de implementación de estrategias para compensar deficiencias o estrategias inadecuadas; actitudes indiferentes e incluso amenazantes ante los alumnos que presentan dificultades; el sistema no actúa como amortiguador de las diferencias en los aprendizajes, ni considera las diferencias culturales y contextuales (Muñoz Izquierdo, 2009a). En este sentido, la igualdad educativa implicaría por lo menos tres grandes rubros: igualdad de oportunidades de ingreso, igualdad en los resultados educativos e igualdad en las habilidades para el aprendizaje (emparejar) (Muñoz Izquierdo, 2003)

En este sentido, el problema de investigación en este capítulo se centra en el análisis del rezago de aprendizajes, y en cómo la Reforma educativa define esta problemática y genera alternativas para su abatimiento. ¿Qué tan generalizado es el rezago de aprendizajes? ¿Cómo se asocia con el nivel socioeconómico de los estudiantes? ¿Qué hay con respecto al atraso en relación

con los aprendizajes mínimos esperados y deseados? ¿Qué respuestas tiene la Reforma Educativa a esta problemática?

Los dos supuestos o hipótesis centrales de las que partimos son: 1) el rezago en los aprendizajes es un problema generalizado a pesar de afectar de manera desproporcionada a los más desfavorecidos y 2) el NME otorga una limitada importancia al rezago en los aprendizajes, ya que no presenta soluciones claras al problema.

Además, en la Reforma educativa se presenta una limitada visión del rezago de aprendizajes, pues se le define como un signo de alerta de abandono escolar y no como un problema permanente, generalizado y que requiere urgente atención.

3. Metodología

Se utilizó una metodología mixta de análisis. Por un lado, se realizaron análisis respecto a la caracterización más detallada del rezago de aprendizajes, y por otro, se hizo un análisis de los documentos que componen la Reforma Educativa, en particular del NME. Para llevar a cabo el primer tipo de análisis se tomaron las bases de datos de la Medición Independiente de Aprendizajes (MIA), que dan cuenta de los resultados levantados en los estados de Puebla, Quintana Roo, Yucatán y Veracruz (Vergara-Lope y Hevia, 2016) en conjunto y las del estado de Puebla por otro lado (MIA, 2016).

Los datos fueron recolectados con muestras polietápicas durante el ciclo escolar 2015-2016, mediante la metodología de las evaluaciones dirigidas por ciudadanos (*Citizen Led Assessment)*, la cual consiste en que voluntarios ciudadanos, previamente capacitados, realizan aplicaciones en hogares seleccionados por medio de muestras representativas por estado, con instrumentos muy simples que miden aprendizajes básicos de Lectura y Matemáticas. Se entrevistan a todos los niños y niñas que vivan en el hogar y tengan entre 5 y 16 años. La administración de los instrumentos se realiza niño por niño en forma de entrevista (Banerji, Bhattacharjea, & Wadhwa, 2013; Ruto, 2013; Vergara-Lope, Hevia, & Rabay, 2017).

Los instrumentos de medición utilizados fueron los de MIA Lectura y Matemáticas (Hevia y Vergara-Lope, 2016), que constan de cinco reactivos de Lectura (sílaba, palabra, enunciado, historia y comprensión) con contenidos hasta segundo de primaria, y cinco de Matemáticas (números 10-99, suma de decenas con acarreo, resta de decenas con acarreo, división de centenas y resolución de un problema que implica el uso de dos operaciones) con contenidos hasta cuarto de primaria.

Los datos fueron analizados por medio del software estadístico SPSS, con estadística descriptiva, paramétrica y no paramétrica, según el nivel de medida de las variables. La muestra total de los cuatro estados consiste en

8 248 niños que fueron encuestados en 6 022 hogares, aproximadamente mitad hombres y mitad mujeres (Vergara-Lope y Hevia, 2016), pero para los fines del presente documento, sólo se consideraron los alumnos de quinto grado de primaria (807) y segundo de secundaria (603).

En la muestra de Puebla participaron 2 920 sujetos en total, entrevistados en 2 082 hogares, también aproximadamente mitad hombres y mitad mujeres (Vergara-Lope, Hevia, y Loyo, s/f), pero para los fines de este análisis solamente se utilizaron los alumnos de quinto de primaria (315) y de segundo de secundaria (311).

El análisis de la Reforma Educativa incluyó la construcción de un corpus de diferentes documentos que componen el Nuevo Modelo Educativo, presentado en 2016-2017. Este corpus se analizó identificando cómo se definió el problema del rezago educativo y del rezago de aprendizajes, y qué tipo de estrategias se diseñaron para enfrentarlo.

4. Resultados

Los resultados se ordenan en dos apartados. En el primero se presentan los rezagos de aprendizajes básicos en el sureste mexicano, analizando específicamente dos grados escolares quinto de primaria y segundo de secundaria, de acuerdo con el nivel socioeconómico y sostenimiento de escuela. En el segundo se analiza el trato que se le da a esta problemática en la Reforma Educativa, en particular el NME, y las acciones para remediarla.

Rezago de aprendizajes en el sureste mexicano (Puebla, Quintana Roo, Yucatán y Veracruz)

Tal como se estableció en la introducción, PLANEA, PISA y MIA coinciden en que existe una serie de rezagos de aprendizaje severo entre los estudiantes mexicanos. La investigación educativa centrada en factores asociados al bajo desempeño coincide en que los niveles socioeconómicos y el bajo capital cultural son factores fundamentales (Backhoff, Bouzas, Contreras, Hernández y García, 2007; Blanco, 2013; UNESCO, 2015). Sin embargo, ¿qué sucede cuando se analiza por niveles socioeconómicos y culturales? ¿Los más privilegiados sí cuentan por lo menos con los aprendizajes mínimos esperados?

Los niveles socioeconómicos fueron calculados a partir de la presencia o ausencia de agua entubada y drenaje en sus domicilios y el número de cuartos que tenían sus hogares. De esto se crearon tres niveles socioeconómicos: alto, medio y bajo (Vergara-Lope y Hevia, 2016).

Tomando sólo el quinto grado de primaria, que son alumnos que deberían poder leer un texto de segundo grado de primaria y responder a una pregunta de comprensión inferencial acerca de él, de un total de 807 sujetos se observa que, si bien van creciendo los porcentajes según aumentan los

niveles socioeconómicos, sigue siendo alarmante que aun en los niveles socioeconómicos superiores sólo el 68 por ciento haya podido y leer y responder a la pregunta. Esto quiere decir que aproximadamente 32 por ciento se quedan en cualquier nivel anterior (15 por ciento que leen la historia, pero no la comprenden y 17 por ciento que no pueden leer la historia) (Tabla 1).

Tabla 1. Porcentajes de logro en Lectura, específicamente en Historia y Comprensión, por categorías de nivel socioeconómico. Cuatro estados del sureste mexicano. Sólo 5º de primaria.

NSE	Historia	Comprensión
Bajo	71.6%	48.9%
Medio	83.9%	65.0%
Alto	84.7%	68.2%
Total	82.20%	61.80%

Fuente: Resultados de la investigación.

Cuando se analiza la misma muestra, pero por tipo de sostenimiento (escuela pública y privada), contrario a los resultados esperados, las escuelas públicas obtienen un porcentaje más elevado. En las privadas vemos que casi uno de cada dos no pudo terminar satisfactoriamente la prueba de segundo de primaria (Tabla 2). Las diferencias entre las medias obtenidas en la sumatoria total de Lectura, entre escuela pública (Media= 4.34, DE= 1.060) y privada (Media= 4.21, DE= 1.081), no resultan estadísticamente significativas.

Tabla 2. Porcentajes de logro en Lectura, específicamente en Historia y Comprensión, por escuela pública y privada. Cuatro estados del sureste mexicano. Sólo 5º de primaria.

Sostenimiento	Historia	Comprensión
Pública	82.30%	62.00%
Privada	76.80%	53.50%

Fuente: Resultados de la investigación.

En Matemáticas, también sólo considerando niños y niñas de quinto de primaria, podemos observar que aproximadamente uno de cada dos en niveles más bajos y uno de cada tres en niveles socioeconómicos más altos no pueden resolver la resta de segundo de primaria y cuando se llega al problema perteneciente al cuarto de primaria, aún en los participantes más privilegiados, sólo 16 por ciento logra completarlo correctamente (Tabla 3).

Tabla 3. Porcentajes de logro en Matemáticas, específicamente en Resta, División y Problema, por categorías de nivel socioeconómico. Cuatro estados del sureste mexicano. Sólo 5º de primaria.

NSE	Resta	División	Problema
Bajo	54.0%	23.4%	5.8%
Medio	70.9%	44.4%	13.7%
Alto	70.8%	50.4%	16.4%
Total	67.6%	42.8%	12.7%

Fuente: Resultados de la investigación.

Las diferencias mayores, tanto en Lectura como en Matemáticas, se dan al comparar el bajo nivel con el resto de los niveles, lo cual evidencia la desigualdad. En los resultados de Matemáticas por escuela pública y privada en participantes de quinto grado, las escuelas privadas obtienen porcentajes más elevados en el Problema, pero aun así sólo uno de cada cuatro logra contestarlo correctamente (Tabla 4). La diferencia entre las medias de la sumatoria total de Matemáticas, obtenidas en escuelas públicas (Media= 3.16, DE= 1.165) y privadas (Media= 3.53, DE= 1.369), sí resultan estadísticamente significativas (t= -2.041, sig. Al .05, gl= 810).

Tabla 4. Porcentajes de logro en Matemáticas, específicamente en Resta, División y Problema, por escuela pública y privada. Cuatro estados del sureste mexicano. Sólo 5º de primaria.

Sostenimiento	Resta	División	Problema
Pública	67.80%	42.70%	12.40%
Privada	79.10%	62.80%	25.60%

Fuente: Resultados de la investigación.

De manera análoga, tomando sólo participantes de segundo de secundaria (N=603), los porcentajes entre los diferentes niveles socioeconómicos no varían tanto. Puede observarse que los porcentajes de quienes no pueden responder correctamente a la pregunta de comprensión de segundo de primaria corresponden a casi uno de cada cinco (Tabla 5).

Tabla 5. Porcentajes de logro en Lectura, específicamente en Historia y Comprensión, por categorías de nivel socioeconómico. Cuatro estados del sureste mexicano. Sólo 2º de secundaria.

NSE	Historia	Comprensión
Bajo	89.2%	80.5%
Medio	96.8%	79.3%
Alto	96.3%	83.5%
Total	95.2%	80.9%

Fuente: Resultados de la investigación.

Con la misma muestra, pero haciendo comparaciones entre alumnos de escuela pública y privada, observamos que los alumnos de secundaria de escuela pública, al igual que los resultados de los de quinto de primaria, obtienen porcentajes mejores de comprensión, aunque existan un 19 por ciento y 26 por ciento , uno de cada cuatro, en privada que no están logrando responder a la pregunta de comprensión de segundo de primaria (Tabla 6). No se encontraron diferencias estadísticamente significativas en Lectura entre las medias obtenidas en escuela pública (Media= 4.76, DE= .582) y privada (Media= 4.73, DE= .508).

Tabla 6. Porcentajes de logro en Lectura, específicamente en Historia y Comprensión, por escuela pública y privada Cuatro estados del sureste mexicano. Sólo 2º de secundaria.

Sostenimiento	Historia	Comprensión
Pública	95.40%	81.20%
Privada	94.80%	73.70%

Fuente: Resultados de la investigación.

En Matemáticas, los datos de los adolescentes de segundo de secundaria, como en quinto de primaria, varían principalmente entre el nivel socioeconómico bajo y el resto, pero aún vemos que en los niveles más elevados hay un 18 por ciento de adolescentes que no pueden resolver ni la División ni el Problema, y sólo 36 por ciento logra completar el problema de cuarto de primaria correctamente (Tabla 7).

Tabla 7. Porcentajes de logro en Matemáticas, específicamente en Resta, División y Problema, por categorías de nivel socioeconómico. Cuatro estados del sureste mexicano. Sólo 2º de secundaria.

NSE	Resta	División	Problema
Bajo	66.5%	49.1%	27.5%
Medio	82.9%	68.6%	36.3%
Alto	81.9%	69.3%	37.5%
Total	81.3%	66.7%	36.1%

Fuente: Resultados de la investigación.

Con los mismos alumnos, pero haciendo comparación entre escuela pública y privada, observamos mejor desempeño en la privada, pero la diferencia no es tan amplia como en quinto de primaria. Aun así, vemos que, en los alumnos de secundaria privada, 60 por ciento no pudieron responder al Problema de cuarto de primaria (Tabla 8). Entre las medias de Matemáticas obtenidas en escuela pública (Media= 3.82, DE= 1.159) y privada (Media= 4.17, DE= .971), sí se encontraron diferencias estadísticamente significativas (t= -2.063, sig. Al .05, gl= 41.756).

Tabla 8. Porcentajes de logro en Matemáticas, específicamente en Resta, División y Problema, por escuela pública y privada. Cuatro estados del sureste mexicano. Sólo 2º de secundaria.

Sostenimiento	Resta	División	Problema
Pública	80.80%	65.70%	36.30%
Privada	89.10%	83.70%	40.50%

Fuente: Resultados de la investigación.

El caso del rezago de aprendizajes en Puebla

Para analizar más de cerca la distribución del rezago educativo, y su relación con el nivel socioeconómico, se presentan los resultados específicos del estado de Puebla. Para ello, se desarrolló un estimador de la situación económica y el capital cultural (ESECC) a partir de las variables disponibles de la medición Puebla (Vergara-Lope *et al*., s/f). Se calculó un valor al que se denominó Razón de hacinamiento (división del número de habitaciones adicionales al baño y la cocina con que cuenta la vivienda, entre el número de habitantes por hogar); se calcularon los valores Z de ésta y las variables: si el hogar contaba con servicios de agua potable, drenaje e internet; la cantidad de libros en el hogar; la frecuencia con la que asistían al cine; la escolaridad y ocupación de ambos padres; la escolaridad esperada para los hijos; si los

participantes habían asistido a guardería y preescolar; si tenían acceso al uso de PC, TV y celular; si asistían a la escuela, y si ésta era de financiamiento público o privado. Los valores Z de estas 18 variables involucradas se promediaron, y el valor resultante se reescaló a media 10, para obtener una clasificación de la estimación socioeconómica y capital cultural (ESECC) a partir de las Desviaciones Estándar (s) por encima y debajo de la media aritmética (). Con ellas se clasificó en cuatro niveles: baja, intermedia baja, intermedia alta y alta.

Cuando observamos los porcentajes obtenidos en Puebla, utilizando esta otra vía de cálculo de nivel socioeconómico e incluyendo capital cultural, además de sostenimiento de la escuela, encontramos que entre los niños de quinto de primaria, en promedio, considerando nivel bajo e intermedio bajo, 70.6 por ciento pueden leer pero no comprenden, mientras que en promedio de alto e intermedio alto, 80.4 por ciento logran leer, pero no responder a la pregunta de comprensión de segundo de primaria. Esto quiere decir que aún en los dos niveles más altos de nivel socioeconómico y capital cultural, uno de cada cinco no pueden comprender lo que leen en la prueba. Cuando vemos quienes pudieron completar la prueba, sólo 52 por ciento (uno de cada dos) en promedio, en niveles bajos y 64.4 por ciento (dos de cada tres) en niveles altos (Tabla 9).

Tabla 9. Porcentajes de logro en Lectura, específicamente en Historia y Comprensión, por categorías de nivel socioeconómico. Puebla. Sólo 5º de primaria.

ESECC	Historia	Comprensión
Baja	63.1%	52.6%
Intermedia baja	78.1%	51.4%
Intermedia alta	87.0%	65.6%
Alta	73.7%	63.2%

Fuente: Resultados de la investigación.

En Matemáticas, en promedio, en los niveles bajos casi 30 por ciento no pueden responder la resta, mientras que, en promedio, en los niveles altos casi 24 por ciento no pueden resolver la resta de segundo de primaria. Sólo 11.4 por ciento de los niveles bajos logran completar la prueba y sólo 22 por ciento de los altos lo consiguen.

Tabla 10. Porcentajes de logro en Matemáticas, específicamente en Resta, División y Problema, por categorías de nivel socioeconómico. Puebla. Sólo 5º de primaria.

ESECC	Resta	División	Problema
Baja	73.7%	36.9%	15.8%
Intermedia baja	67.2%	36.4%	7.0%
Intermedia alta	73.8%	51.5%	17.7%
Alta	79.0%	57.9%	26.3%

Fuente: Resultados de la investigación.

Para la muestra de Puebla de segundo de secundaria, en promedio, 77.5 por ciento logran completar en los niveles bajos y el 84.2 por ciento, en promedio, en los altos. El nivel de la lectura que se les presenta es tan básico que es alarmante que en segundo de secundaria aún existan porcentajes, entre 16 y 23 por ciento, que no puedan leer y comprender un texto de segundo de primaria (Tabla 11).

Tabla 11. Porcentajes de logro en Lectura, específicamente en Historia y Comprensión, por categorías de nivel socioeconómico. Puebla. Sólo 2º de secundaria.

ESECC	Historia	Comprensión
Baja	100.0%	77.8%
Intermedia baja	93.3%	77.1%
Intermedia alta	95.9%	78.4%
Alta	95.0%	90.0%

Fuente: Resultados de la investigación.

En Matemáticas, las desigualdades entre niveles socioeconómicos y culturales son mayores. Sin embargo, aun en los niveles altos, es preocupante que, en segundo de secundaria, en promedio, sólo 44.6 por ciento logre completar la prueba con contenidos de cuarto de primaria, y sólo 22.9 por ciento, en promedio, en niveles bajos (Tabla 12).

Tabla 12. Porcentajes de logro en matemáticas, específicamente en Resta, División y Problema, por categorías de nivel socioeconómico. Puebla. Sólo 2º de secundaria.

ESECC	Resta	División	Problema
Baja	72.3%	44.5%	16.7%
Intermedia baja	80.6%	64.1%	29.1%
Intermedia alta	87.5%	74.0%	41.7%
Alta	94.8%	94.8%	47.4%

Fuente: Resultados de la investigación.

De esta forma, es posible concluir que el problema del rezago en los aprendizajes, a pesar de estar impregnado de desigualdad, es un asunto generalizado y no se limita a un nivel socioeconómico específico, aunque sí se distribuye desproporcionadamente entre los niveles más bajos. El tema del rezago en los aprendizajes no es en lo absoluto nuevo, ni novedoso. Lo preocupante y asombroso es que el trato que se le da es de un problema aislado o exclusivo de los grupos menos favorecidos. Y aunque la desigualdad en el sistema es innegable y afecta todos los procesos y resultados, el problema del rezago en los aprendizajes atraviesa todos los sectores de la población. Frente a esta realidad, ¿qué ofrece la Reforma Educativa, en particular el NME? ¿Qué propone para disminuir estos rezagos de aprendizajes?

5. El Nuevo Modelo Educativo y el rezago de aprendizajes

El NME está desarrollado en una serie de documentos que describen los fines de la educación en el siglo XXI, la ruta de implementación, el modelo para la educación obligatoria, los aprendizajes clave para la educación integral y los planes de estudio de referencia del componente básico del Marco Curricular Común de la Educación Media Superior, donde se desarrollan las principales estrategias: equidad e inclusión, salud en tu escuela, cultura en tu escuela, inglés, escuelas normales y formación continua (SEP, 2018).

Tres resultados sobresalen de la lectura de estos documentos en su relación con los rezagos de aprendizaje.

1. No existe una estrategia clara y precisa para definir y abatir el rezago de aprendizajes presentes y futuros.
2. En el NME el rezago educativo se define como un problema de equidad, por lo que el mayor desarrollo se encuentra en la estrategia de equidad e inclusión.
3. Los bajos resultados de aprendizajes se limitan a ser un indicador más de abandono escolar, sin generar estrategias dada la escala del rezago.

Respecto al primer punto, no encontramos en los documentos alusión alguna al rezago de aprendizajes tal como lo definimos en este capítulo. Los fines de la educación, o los planes y programas de estudio asumen que, una vez implementado el modelo, todos los educandos podrán desarrollar los aprendizajes esperados. Las potenciales barreras a estos aprendizajes se encontrarían del lado de las desigualdades y la exclusión, por lo que, una vez implementadas las estrategias de inclusión y equidad, los educandos podrán alcanzar los fines de la educación. El "deber ser" marca la narrativa de presentación del NME. Así, por ejemplo, se plantea que:

El sistema educativo en su conjunto debe proponerse eliminar las barreras para el acceso, la participación, la permanencia, el egreso y el aprendizaje de todos los estudiantes. Debe ofrecer las bases para que todos los estudiantes, independientemente de su lengua materna, origen étnico, género, condición socioeconómica, aptitudes sobresalientes o discapacidad de cualquier tipo, cuenten con oportunidades efectivas para el desarrollo de todas sus potencialidades, y reconocer su contexto social y cultural. La inclusión y la equidad deben ser principios básicos y generales que conduzcan el funcionamiento del sistema al mismo tiempo que se toman medidas compensatorias para aquellos estudiantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad (SEP, 2017d, p. 2)

Para llegar a esta meta, el NME establece una "hoja de ruta" para la implementación del mismo, donde se explica, en la primera parte, cómo se realizará el reemplazo de los planes y programas de estudios, la integración del programa de inglés o la estrategia "educación y cultura" (SEP, 2017e). Sin embargo, no establece qué hacer con los millones de niños que en el ciclo 2018-2019 presentan y en los siguientes ciclos presentarán rezago de aprendizajes. ¿Qué hacer mientras este modelo educativo se implementa? ¿Qué hacer con ese gran porcentaje de educandos –un problema generalizado– que no alcanza los aprendizajes básicos?

En lo concerniente al segundo punto, el rezago educativo se identifica en el NME como una temática prioritaria:

> [...] es obligación constitucional proporcionar una educación que conjugue calidad con equidad. Con la diada calidad-equidad se buscó reforzar la idea de que ambas son prioridades fundamentales e inseparables de la política y la acción educativas. Al respecto, se entiende que una educación no puede ser de calidad si no logra que todos los alumnos, y no sólo parte de ellos, adquieran las competencias necesarias para integrarse y participar activamente en la sociedad. Así, si el sistema educativo no es capaz de asegurar este propósito, las desigualdades educativas actuarán como mecanismo reproductor de las desigualdades sociales (SEP, 2017b, p. 13).

Bajo este modelo, la idea tradicional de equidad en el acceso a los servicios educativos se amplía a buscar también la equidad en los recursos y la cali-

dad de los procesos educativos –buscando igualdad de acceso a escuelas con similares recursos materiales, humanos y pedagógicos– y a la equidad en los resultados –buscando que los educandos alcancen aprendizajes equiparables, más allá de su origen social y cultural (SEP, 2017b).

Para lograr esta igualdad de oportunidades se plantean políticas de equidad e inclusión que implican la adaptación a la diversidad de necesidades educativas de los estudiantes.

> [...] se inicia una adaptación de la enseñanza a la diversidad de las necesidades educativas de todos los estudiantes, fruto de su procedencia social, su cultura y características individuales. Así, ya no son ellos quienes tienen que adaptarse a la escuela, sino que ésta se adapta a sus necesidades y características para garantizar el derecho igualitario de todos a la educación y a los derechos paritarios en ese ámbito (SEP, 2017b, p. 59).

Así, se desarrollan estrategias como intensificar la movilidad educativa intergeneracional –dando énfasis al desarrollo infantil temprano y educación inicial–; enfocarse en la terminación de ciclos y transiciones entre niveles educativos; elevar la calidad de la oferta educativa –mejorando infraestructura y equipamiento, libros de texto y materiales educativos, con jornadas extendidas–; fortalecer la demanda educativa –intensificando transferencias condicionadas–; propiciar experiencias de reincorporación educativa y/o de capacitación, enfocada en la educación de jóvenes y adultos, así como generar diversas acciones preventivas para que los educandos no abandonen la escuela, como vigorizar la integración social de las escuelas, y la implementación de una serie de acciones para luchar contra el abandono.

En efecto, diversas partes del NME hacen mención del rezago de aprendizajes relacionado con el riesgo de abandono. Así, por ejemplo, en la estrategia "Hacia una escuela que favorezca la cultura del aprendizaje" se plantea que sean los Consejos Técnicos Escolares los espacios de construcción colectiva que permitan, entre otras cosas, dar seguimiento y evaluar una Ruta de Mejora que se enfoque en los aprendizajes de los estudiantes y la convivencia escolar "con énfasis en aquéllos en rezago y riesgo de quedar excluidos" (SEP, 2017c, p. 100). Así, los CTE son centrales para identificar el rezago de aprendizajes, a fin de prevenir el abandono escolar (rezago educativo). Entre estas acciones también se encuentra el desarrollo de un sistema de alerta temprana para identificar a los educandos que se encuentran "en situación de rezago en algunas asignaturas, con el fin de proveerles de un apoyo regular y oportuno [...]. Con esto se puede identificar a alumnos en riesgo de abandono escolar y apoyarlos con acompañamiento de la comunidad escolar y becas para evitar que dejen la escuela" (SEP, 2017b, pp. 74–75).

De hecho, este sistema es el que más se acerca a identificar y abatir el rezago de aprendizajes. Según el NME:

> El sistema de alerta temprana se conforma de los siguientes indicadores: el alumno requiere apoyo en lectura y escritura, así como en cálculo mental; el educando no se involucra en clase en forma reiterada; hay una percepción negativa del clima escolar; identificación de alerta en el reporte de evaluación del alumno; e inasistencia reiterada del educando en un bimestre. Como parte de la implementación de este sistema, se llevan a cabo supervisiones que comprenden visitas al aula para determinar el uso efectivo del tiempo lectivo, detectar a los alumnos no involucrados en clase, analizar el clima de convivencia en la escuela y la evaluación de las prácticas docentes (SEP, 2017b, p. 75).

Pero como vimos en la primera parte de los resultados, no todos los educandos en situación de rezago de aprendizajes necesariamente se encuentran en situación de riesgo de abandono escolar. Para los que están en esta situación, este sistema puede ser muy útil, pero ¿qué hacer con esos miles de niños que requieren apoyo en lectura, escritura y cálculo, y que seguirán requiriendo apoyo una vez "implementado" el NME, dadas las enormes desigualdades existentes en México?

6. Conclusiones

Como se revisó en el apartado de resultados, más allá de las estrategias de inclusión y alerta de abandono escolar –absolutamente necesarias–, cuando dimensionamos la escala del problema, se advierte que el NME tiene pocas respuestas y estrategias para abatir el rezago de aprendizajes.

En efecto, los resultados muestran que el rezago en los aprendizajes es la regla más que la excepción. Como vimos, este tipo de rezago no está focalizado solamente en los niños y niñas en condiciones más desfavorables o grupos vulnerables, aunque sí los afectan de manera diferenciada. El aprovechamiento escolar deficiente es generalizado y característico de nuestro país desde hace décadas.

Según los datos de MIA analizados aquí, recopilados y levantados en los estados de Puebla, Quintana Roo, Yucatán y Veracruz, con las diferentes estimaciones de nivel socioeconómico, la desigualdad es imperante sobre todo en Matemáticas, tanto en los participantes de primaria como en los de secundaria. Sin embargo, los contenidos de la prueba MIA son tan básicos que los resultados obtenidos, tanto en niveles altos como bajos, en escuelas públicas y privadas, resultan alarmantes.

Los resultados muestran que las deficiencias en los aprendizajes son graves y se presentan incluso en las clases privilegiadas, en los alumnos y alumnas que asisten a escuelas privadas. Las causas que generan estos rezagos requieren aún de mucha investigación para ser dilucidadas y separadas.

El que los niños y niñas no cuenten con los aprendizajes básicos mínimos, sabemos que genera dificultades para seguir aprendiendo y desarrollán-

dose en todas las áreas. Por ello es grave la ausencia en el NME de planes directos para abatir el problema. Los programas y la hoja de ruta del NME plantean mejorar la educación de los alumnos en cada uno de sus niveles, pero ¿qué sucede con los aprendizajes que no se obtuvieron en su momento y que los niños y niñas van acarreando por años, incluso hasta llegar a la educación superior? ¿En qué momento estos aprendizajes serán emparejados o nivelados? ¿En qué programas o planes se considera esta nivelación o emparejamiento de los aprendizajes? ¿Cuáles son las estrategias para atacar este rezago? Éstas son las preguntas que no se formulan de manera explícita en el NME, y por lo tanto tampoco encuentran respuestas.

El aprovechamiento escolar deficiente interviene en el déficit educativo y por lo tanto debe combatirse en primer término. Para ello Muñoz Izquierdo (2009) propone estrategias en cuatro vertientes: pedagógica, administrativa, política y financiera.

Dentro de la vertiente pedagógica, para asegurar la eficacia de los aprendizajes, propone que los contenidos y métodos se adecúen a las posibilidades y condiciones de los alumnos (Muñoz Izquierdo, 2009a, pp. 51-52):

1. Establecer modelos educativos diferenciados.
2. Desarrollar estrategias metodológicas para atender las distintas necesidades y niveles de rendimiento de los alumnos al interior del salón de clases.
3. Promover la innovación educativa para atender las necesidades particulares que se presentan en los diferentes ámbitos de la educación.
4. Implementar programas que, además de contemplar los recursos, atiendan a los procesos para mejorar los resultados del aprovechamiento y la formación integral.
5. Implementar innovación educativa que incida en los procesos educativos y tome en cuenta la heterogeneidad de la población atendida.
6. Actualización de maestros.
7. Asignar los maestros más experimentados a los grados inferiores de la educación básica.

Nos interesa hacer énfasis en el segundo punto. Se considera que la desatención a estas diferentes necesidades y niveles de rendimiento, entre otras cosas, es lo que abona para que los niños y niñas avancen en grados y niveles escolares, conservando grandes vacíos en los aprendizajes más elementales y básicos, y acarreando dificultades esenciales que no son detectadas o atendidas en el sistema a lo largo su historia académica.

Una de las principales características que menciona Izquierdo (sintetizando a Barber y Mourshed, 2008) de los sistemas educativos del mundo con mejor desempeño académico, está vinculada con el énfasis en la igualdad de resultados académicos, es decir, "garantizan con eficiencia que cada alumno

reciba la instrucción que necesita para compensar las deficiencias de su entorno" (pp. 57). Y también implementan un monitoreo intenso que permite diseñar intervenciones efectivas para apoyar personalmente a los alumnos. Esta es la idea del Sistema de Alerta Temprana que propone el NME. Sin embargo, al ser la norma el rezago de aprendizajes, es necesario promover otras acciones que aseguren mayores acciones para lograr adquirir los aprendizajes clave. En ese sentido, como afirma Santizo,

> [...] se necesitan estrategias diseñadas por equipos de expertos y, además, se requieren recursos económicos y, particularmente, de tiempo para dedicarlo a la docencia que permita abatir el rezago. Es decir, se requieren recursos económicos para capacitar a los docentes en estrategias específicas para abatir el rezago y se requiere de tiempos para que los niños recuperen los conocimientos que debieran tener y, también, para que aprendan lo que corresponde en el grado en que cursan. [...] el tiempo y los recursos para recuperar el rezago son adicionales a los recursos asignados para la enseñanza en cada ciclo escolar (Santizo, 2017, s/p).

Esto permite pensar en el diseño e implementación de intervenciones que abonen a la igualación de los aprendizajes, dentro y fuera de la escuela. Por la escala del problema, y su severidad, consideramos urgente diseñar, implementar y evaluar intervenciones focalizadas para abatir el rezago de aprendizajes, tanto en el momento de "transición" al NME como cuando esté en pleno proceso de consolidación.

La intensidad del rezago también permite pensar que las intervenciones, innovaciones, programas y políticas tendrán que considerar y atender las desigualdades y disminuir la exclusión, intensificando la estrategia de equidad e inclusión, pero necesariamente deberán extenderse a todos los sectores de la población. De igual manera, consideramos que es imposible que en México pueda atacarse el rezago de los aprendizajes con la sola incidencia del sistema educativo. La evidencia de los pasados 20 años muestra que no lo ha logrado.

Creemos que ha llegado el momento de que los demás actores intervengan en la solución, y que cualquier estrategia que no llame a la participación a los padres y madres de familia, la comunidad, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos en general no puede tener éxito en el contexto mexicano.

Referencias bibliográficas

Arnaut, A. y Giorguli, S. (eds.) (2010). *Educación. Los grandes problemas de México* (Vol. 7). México: El Colegio de México.

Backhoff, E., Bouzas, A., Contreras, C., Hernández, E. y García, M. (2007). *Factores escolares y aprendizaje en México. El caso de la educación básica*. México: INEE. Recuperado de: http://www.inee.edu.mx/images/

stories/Publicaciones/Reportes_investigacion/Factores_escolares/Completo/factores_escolares_completo.pdf

Backhoff, E., Guevara Niebla, G., Hernández, J. y Sánchez Moguel, A. (2018). "El aprendizaje al término de la educación media superior en México". *El Cotidiano*, *33*(208), pp. 7-19.

Banerji, R., Bhattacharjea, S. y Wadhwa, W. (2013). The Annual Status of Education Report (ASER). *Research in Comparative and International Education*, *8*(3), p. 387. Recuperado de: https://doi.org/10.2304/rcie.2013.8.3.387

Bautista Martínez, E. y Briseño Maas, M. L. (2014). "El derecho a la educación ante la desigualdad y la pobreza: el caso de Oaxaca, México". *El Cotidiano*, (183), pp. 83–90.

Blanco, E. (2013). *Los límites de la escuela. Educación, desigualdad y aprendizajes en México*. México: El Colegio de México.

Cuenca, S. (2018). "Los desafíos y avances de la educación en México en el siglo XXI". *El Cotidiano*, *33*(208), pp. 93–101.

Góngora, J. y Jiménez, J. (eds.) (2015). *La reforma educativa en el Pacto por México*. México: UAM.

Granados, O. (2018). *Reforma educativa.* México: FCE.

Hevia, F. J. y González, O. (2016). "Ni voto de castigo ni acarreo masivo. Fragmentación e incertidumbre en el voto magisterial en Veracruz en las elecciones de 2015". En H. Tejera Gaona, E. Rodríguez y P. Castro Domingo (eds.), *El momento que vivimos en la democracia mexicana. Procesos locales y nacionales a partir de las elecciones 2015* (pp. 150–171). México: UAM-I/ Juan Pablos Editores.

Hevia, F. J. y Vergara-Lope, S. (2016). "Evaluaciones educativas realizadas por ciudadanos en México: validación de la Medición Independiente de Aprendizajes", *Innovación Educativa*, *16*(70), 85–110.

Igartúa, S. (2016, febrero 16). Reforma educativa tuvo carácter administrativo y laboral, reconoce Nuño. Recuperado de: http://www.proceso.com.mx/430362/reforma-educativa-tuvo-caracter-administrativo-y-laboral-reconoce-nuno

INEE (2016a). *Incidencia en el incumplimiento de la Normatividad de Escolarización Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM) (2012)* (Banco de Indicadores Educativos No. CS06). México: INEE. Recuperado de: http://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2013/PanoramaEducativoDeMexico/CS/CS06/2013_CS06__bA.pdf

INEE (2016b). *Porcentaje de estudiantes de 15 años con bajo desempeño en las competencias evaluadas por PISA (2015) Indicador RE01* (Banco de Indicadores Educativos No. RE01). México: INEE. Recuperado de: http://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2016/PanoramaEducativoDeMexico/RE/RE01a_b/2016_RE01__a.pdf

INEE (2016c). *Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel I de logro educativo (insuficiente) en los dominios evaluados en las pruebas de PLANEA-ELSEN (2015)* (Banco de Indicadores Educativos No. RE01a). México: INEE. Recuperado de http://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2015/PanoramaEducativoDeMexico/RE/RE01/2015_RE01__ab.pdf

INEE (2016d). *Tasa de rezago en la escolarización de la población (2010 y 2015)* (Banco de Indicadores Educativos No. CS05). México: INEE. Recuperado de: http://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2016/PanoramaEducativoDeMexico/CS/CS05-A/2016_CS05__A.pdf

Martín del Campo, A. (2017). "El rezago educativo total y su atención en México", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, *XLVII*(2). Recuperado de: http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=27052400003

MIA (2016). *Medición Independiente de Aprendizajes. Resumen ejecutivo Puebla 2015*. México: CIESAS/ UV.

Muñoz Izquierdo, C. (2003). *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas: investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema*. México: FCE.

Muñoz Izquierdo, C. (2009a). *¿Cómo puede la educación contribuir a la movilidad social? Resultados de cuatro décadas de investigación sobre la calidad y los efectos socioeconómicos de la educación*. México, D.F: Universidad Iberoamericana.

Muñoz Izquierdo, C. (2009b). "Construcción del conocimiento sobre la etiología del rezago educativo y sus implicaciones para la orientación de las políticas públicas: la experiencia de México", *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, *7*(4), pp. 28–45.

Narro, J., Martuscelli, J. y Barzana, E. (eds.) (2012). *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*. México: Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM. Recuperado de http://www.planeducativonacional.unam.mx/

Núñez Barboza, M. (2005). "El rezago educativo en México: dimensiones de un enemigo silencioso y modelo propuesto para entender las causas de su propagación", *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, *27*(2). Recuperado de http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=457545128002

Pacto por México. (2015). Pacto por México. Recuperado de: http://pactopormexico.org/

Ruto, S. (2013). "Information on learning outcomes as a catalyst to spur citizens to act: examples from Tanzania, Uganda and Kenya". En *The Right to Learn. Community Participation in Improving Learning* (pp. 19–21). Westport: Save The Children.

Santizo, C. (2017). El Modelo Educativo de 2017: ¿qué propone para resolver el rezago escolar? Recuperado de http://www.educacionfutura.org/

el-modelo-educativo-de-2017-que-propone-para-resolver-el-rezago-escolar/

SEP (2017a). *Aprendizajes clave para la educación integral. Plan y programas de estudio para la educación básica*. México: SEP.

SEP (2017b). *Modelo educativo. Equidad e inclusión*. México: SEP. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/283701/E_Equidad-e-inclusion_0717.pdf

SEP (2017c). *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad*. México: SEP. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207252/Modelo_Educativo_OK.pdf

SEP (2017d). *Nuevo Modelo Educativo. Resumen ejecutivo*. México: SEP. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/240629/1.-_Resumen_Ejecutivo__1_.pdf

SEP (2017e). *Ruta de implementación del Nuevo Modelo Educativo*. México: SEP. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207248/10_Ruta_de_implementacio_n_del_modelo_educativo_DIGITAL_re_FINAL_2017.pdf

SEP (2018). Nuevo Modelo Educativo. Recuperado de: http://www.gob.mx/sep/documentos/nuevo-modelo-educativo-99339

Solana, F. (ed.) (2005). *Educación y desigualdad*. México: Siglo XXI.

UNESCO (2015). *Informe de resultados. Tercer estudio regional comparativo y explicativo. Factores asociados*. Santiago: UNESCO. Recuperado de: http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243533s.pdf

Vergara-Lope, S. y Hevia, F. J. (2016). "La Reforma Educativa: ¿Ha dado resultados? Construcción de línea base para una evaluación independiente de aprendizajes y factores asociados al logro educativo". En *Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2016* (pp. 49–95). México: CESOP-Cámara de Diputados.

Vergara-Lope, S., Hevia, F. J. y Loyo, D. (s/f). El doble peso del contexto: efectos directos e indirectos del nivel socioeconómico y capital cultural en la adquisición de aprendizajes básicos en México. *En dictamen*.

Vergara-Lope, S., Hevia, F. J. y Rabay, V. (2017). "Evaluación alternativa de competencias básicas de lectura y aritmética y análisis de factores asociados en Yucatán, México", *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, *10*(1). Recuperado de: https://doi.org/10.15366/riee2017.10.1.XXX

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SENADO DE LA REPÚBLICA

3. El modelo educativo y los aprendizajes clave: el camión y el vocho rojo

Abelardo Carro Nava

1. Introducción

Partiendo de una metáfora que, desde mi perspectiva, considero más que vigente en nuestro país, he dividido este tema en tres momentos. En el primero, expongo varias de "las realidades" que cotidianamente padecemos los mexicanos: pobreza, desigualdad, injusticia, violencia y narcotráfico, entre otras, mismas que considero grandes problemas que enfrenta México y quienes vivimos en este bello país. Como sabemos, muchos de los resultados que privan en el Sistema Educativo Mexicano (SEM) tienen una estrecha relación con ese contexto. Así de simple, así de complejo.

En un segundo momento, me refiero un poco a las tensiones docentes que, aunque han existido a través del tiempo, aquí me enfoco específicamente en las que, desde 2012, se han venido manifestando en el sector educativo de nuestro país. Obviamente, si consideramos que una tensión "es la situación de un cuerpo que se encuentra en medio de la influencia de fuerzas opuestas que ejercen atracción hacia él" (RAE, 2018), imaginemos la tensión –por la atracción de varios opuestos a él– que vive a diario el docente novel, con algunos años de servicio, o quien en su haber tiene más de 25 o 30 años de actividad profesional, sobre todo cuando es "sometido" a una evaluación mal hecha y mal diseñada; cuando se le dice que debe implementar un modelo educativo, pero sin haber recibido la suficiente ni adecuada capacitación, actualización y profesionalización que el caso amerita; cuando vive una constante exigencia para que entregue resultados óptimos, favorables y de calidad, pero sin tener un apoyo "real" de parte de las autoridades educativas hacia su trabajo –y no aludo precisamente al Secretario de Educación Pública, sino a lo que se vive en el "microcosmos" educativo; pienso, tal vez, en los jefes de enseñanza, subdirectores, directores, supervisores, jefes de sector, entre otros.

Y en un tercer momento, lo que desde mi punto de vista he denominado "perspectivas del trabajo docente para el logro de los aprendizajes clave", pues al hacer un análisis sobre el documento Aprendizajes clave para la educación integral, Plan y programas para la educación básica (SEP, 2017), considero que estamos, no ante un tránsito hacia aprendizaje en los estudiantes, sino

ante un tránsito didáctico que implicará que el docente recoja diversas perspectivas, tales como aprendizaje situado, aprendizaje basado en proyectos, aprendizaje basado en problemas, aprendizaje a través de incidentes críticos, aprendizaje colaborativo, aprendizaje cooperativo... modelo de la escuela invertida (SEP, 2017) para la generación de aprendizajes en sus alumnos. Esto no necesariamente implica el logro de dichos aprendizajes porque, como sabemos, el proceso de enseñanza no necesariamente genera un aprendizaje, pero este último se logra independientemente de la enseñanza que pueda darse en un salón de clases; tal y como lo afirma Michel Saint-Onge (2000) en su texto "Yo explico pero ellos... ¿aprenden?". En fin, veamos de qué se trata todo esto.

2. Desarrollo

En 2013 El Colegio de México publicó un video titulado "La reforma educativa" (El Colegio de México, 2013). Un video a través del cual, Manuel Gil Antón, investigador mexicano, planteó una interesante metáfora sobre esa mal llamada "Reforma Educativa", que propuso durante su primer año de gobierno Enrique Peña Nieto –a través de lo que conocimos como el Pacto por México–, pero también sobre lo que en los hechos ocurría en el Sistema Educativo Mexicano (SEM).

Su metáfora, aún vigente, me permite afirmar que la educación que se brinda en México no ha avanzado tal y como lo ha venido anunciando la Secretaría de Educación Pública (SEP) en los primeros meses de 2018, no importando el despilfarro de dinero que ésta ha hecho y que bien pudo destinarse a otros rubros educativos que no fueran los de comunicación y/o el posicionamiento de la imagen de un secretario.

Dos datos reveladores y que fundamentan estas afirmaciones son los que arrojó la prueba PLANEA (Plan Nacional de Evaluación de los Aprendizajes) recientemente (2017): 33.8 por ciento de los alumnos alcanza un dominio insuficiente en lenguaje y comunicación y a 64.5 por ciento en matemáticas. De hecho, si se considera la escuela de origen, los planteles comunitarios, y los ubicados en zonas rurales y de alta marginación, los datos revelan que sólo el 8.3 por ciento de los alumnos de tercero de secundaria tienen un dominio sobresaliente en lenguaje y comunicación; dicho porcentaje se reduce al 5.1 por ciento para la asignatura de matemáticas. Se observa también que sólo 17.9 por ciento y 8.6 por ciento de los alumnos alcanzan un dominio satisfactorio de los aprendizajes clave en lenguaje y comunicación, y en matemáticas, respectivamente. Así, 40.1 por ciento de los alumnos obtiene un dominio básico en lenguaje y comunicación y 21.7 por ciento en matemáticas" (Mexicanos Primero, 2018).

Qué significa lo anterior en términos concretos: que, de cada cien alumnos evaluados en 2017, 34, en el caso de Lenguaje y Comunicación, y 64, en el caso de Matemáticas, no han alcanzado el mínimo indispensable en los conocimientos y habilidades para el manejo de la información, reflexión y resolución de problemas previsto en cada nivel educativo.

Ante este escenario, hay que preguntarse quién está fallando, qué está fallando y por qué está fallando. Estos cuestionamientos invitan a la reflexión, la cual dejo sobre la mesa para una discusión líneas más adelante, no sin antes retomar las palabras que el mismo Eduardo Backhoff expresó acerca de este mismo asunto: "la pobreza y la desigualdad son factores cada vez más relevantes en el resultado de los aprendizajes educativos" (*La Jornada*, 25 de enero 2018).

Ahora bien, un dato interesante y que es pertinente citar es estos momentos –para que la idea de que la educación no está tan bien como desde la SEP se pregona, no quede en el aire– es el gasto que esta dependencia realiza para difundir la Reforma Educativa y el Modelo Educativo que, a decir del ex secretario de Educación, Aurelio Nuño, acabaría con todos los males de México. La suma de los montos por dicha difusión en diversos medios de comunicación, hasta mayo del 2017, ascendía a 824 millones 639 mil pesos. Un dato concreto sobre un año en específico se observa en 2016, cuando "[...] la SEP gastó 2 millones 259 mil pesos en propagar, por todos los medios, la existencia, avance y éxito de la Reforma Educativa" (*El Universal*, 6 de mayo de 2017). Con esos recursos, ¿qué podría lograrse en alguna de las más de 20 mil escuelas que no cuentan con sanitarios? ¿Qué podría hacerse en alguno de los más de 80 mil planteles que no tienen drenaje? Para acabar pronto, ¿qué podría realizarse en alguna de las más de 18 mil escuelas que no cuentan con energía eléctrica? (*AZ. Revista de Educación y Cultura*, 2018). Claro, la respuesta es obvia: se podrían hacer muchas cosas para beneficio de los niños y niñas que, con seguridad, acuden a diario a recibir clases en pésimas condiciones de infraestructura y mobiliario; pero también es obvio que hay de prioridades a prioridades, y es claro que las del gobierno no son las mismas que las de millones de personas que habitan México.

Insisto, estos dos asuntos contienen datos que reafirman mis argumentos. Es posible observar, por un lado, ciertos problemas educativos que, parcialmente, se atienden a través del diseño, implementación y evaluación de las políticas educativas sexenales, y por otro, lo que las mismas autoridades educativas prefieren atender con la idea de asegurar un beneficio político. Éstas pues son algunas ideas que así planteadas se antojan interesantes, dada la coyuntura política y electoral que vivimos este año y que culminó el 1 de julio pasado.

Sobre el camión

Recuerdo muy bien que, en la mencionada metáfora, se planteaba la idea de que el SEM era un camión o autobús que recorría un camino de terracería y que, para efectos prácticos, semejaba las condiciones por las cuales en ese momento atravesaba México. Situación nada figurativa y sí muy real, que puede corroborarse con otros datos que el propio Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), por ejemplo, aportó hace unos meses: el número de personas en situación de pobreza en el último bienio en México, es de 53 millones 418 mil 151 y, por lo que respecta a los que viven en pobreza extrema, éstos suman 9.3 millones (Animal Político, 2017). Pero aún hay más sobre éste y otros asuntos que, desde luego, abonan para que ese camino de terracería esté maltrecho.

Por ejemplo, en materia de seguridad pública, como sabemos, 2017 fue el peor año en nuestro país. Cito algunos datos relevantes sobre ello: "según cifras oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad, de enero a septiembre de 2017, se registraron 18 mil 505 homicidios dolosos, delitos que aumentaron 23 por ciento con respecto al mismo periodo del 2016. De éstos, el 73%, o sea, 13 mil 513 asesinatos, fueron ejecuciones del crimen organizado, cifra que representó un incremento de 53%" (Aristegui Noticias, 2017). Las razones o causas del incremento, a decir de la organización Semáforo Delictivo, se deben principalmente al narcotráfico, y lo que de éste se desprende, o, desde mi perspectiva, a un fallido sistema de justicia penal que, dicho sea de paso, se implementó durante el gobierno que aún encabeza Peña Nieto.

Otro dato que me parece bastante pertinente retomar ahora es el que el Instituto Nacional de las Mujeres dio a conocer a través de su estudio titulado "México feminicida"; investigación que reveló que en 2017 ocurrieron 12 mil 811 casos de muerte de mujeres con presunción de homicidio (ADN 40, 2017). ¿Las causas de tan lamentables hechos? Ya lo decía arriba: el fallido sistema de justicia penal recién implementado en nuestro país, y también la violencia que ha ido en aumento en éste. Tan sólo baste observar que, en los feminicidios cometidos durante este año, el ahorcamiento, el ahogamiento, la inmersión y el uso de fuego y sustancias diversas fueron el común que emplearon los presuntos criminales para quitarles la vida.

Pero si pensábamos que esta situación es suficiente para explicar ese camino de terracería, tortuoso, como parece observarse, un dato más: según el Informe Anual 2016 del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, el total de personas desaparecidas y no localizadas en México asciende a 30 mil 499 casos, de los cuales, 29 mil 485 correspondían al fuero común y mil 14 registros al fuero federal. Estas cifras contrastan de manera impactante con las oportunidades de resolver la desaparición forzada

o alcanzar la justicia. De acuerdo con informes de la Procuraduría General de la Republica, en 2014 y 2015, tan sólo se iniciaron 127 averiguaciones previas por desaparición forzada en el ámbito federal, sin que se sepa cuántas de ellas se resolvieron de forma satisfactoria (*Excelsior*, 2017). Un caso concreto: los 43 jóvenes de la Escuela Normal Rural "Raúl Isidro Burgos" de Ayotzinapa, Guerrero, quienes, hasta la fecha en que escribo estas líneas, siguen desaparecidos, y la autoridad no ha dado respuesta favorable, ni las investigaciones han arrojado resultados que permitan dar claridad en los hechos ocurridos en Iguala, ni en las acciones que esa misma autoridad ha emprendido para dar respuesta, legalmente, a los padres de familia de los estudiantes normalistas.

Menuda situación es ésta, como también lo es, por las grandes consecuencias que trae consigo para los mexicanos, el narcotráfico que se vive en nuestro país y ha permeado hasta sus cimientos a instituciones. Y es que tan sólo en 2010, la BBC identificó ocho carteles: el de Sinaloa, el del Golfo, el de los Zetas, el de Juárez, el de Tijuana, el de los Beltrán-Leyva, el de la Familia Michoacana... pero también a un nuevo protagonista, el cartel de Jalisco Nueva Generación (*La Opinión*, 2017). Todos ellos grupos del narcotráfico cuyo poder se ha hecho más visible a lo largo y ancho de la República Mexicana, desde el 2006, cuando el entonces presidente Felipe Calderón les "declaró la guerra" –sin mucho resultado, por cierto–, pero cuya violencia ha sido un rasgo que los ha caracterizado, sobre todo cuando hablamos de muerte y asesinatos. Por ejemplo, en mayo de 2017, se tenían registrados 2 mil 186 homicidios violentos (UNO TV, 21 de junio de 2017), todos ellos relacionados con las drogas y por la pelea de las plazas (principales zonas de influencia de las organizaciones criminales).

¿Qué significa su presencia en el país? Un notable ambiente de violencia generado por el control de los estupefacientes, dada la demanda creciente en nuestra nación vecina.

Ahora bien, para culminar con algunos de los baches, socavones diría un "filósofo moderno", que se hallan en este tortuoso camino que les he narrado, un dato más que es importante considerar, dada su influencia en la toma de decisiones políticas de índole pública: la corrupción. Sí, esa corrupción que, en los últimos años, ha sido catalogada por propios y extraños como el principal mal que aqueja a México, lo cual nos ha llevado a ocupar un nada decoroso primer lugar en América Latina. Veamos, México evidencia claramente los más grandes índices de corrupción en la prestación de servicios públicos; esto, según el estudio denominado "Las personas y la corrupción en América Latina y el Caribe", que dio a conocer el Barómetro Global de la Corrupción el año pasado. Dicho informe arrojó que la mayor corrupción se presenta en las escuelas, la atención a la salud y la documentación personal. En este sentido es importante destacar que México, Colombia,

República Dominicana, Perú y Venezuela tienen el peor resultado, pues sus calificaciones son negativas en cuatro de los indicadores: variación en el nivel de corrupción; desempeño del gobierno frente a la corrupción, corrupción en la policía; cantidad de ciudadanos que pagan sobornos y acciones de los ciudadanos ante la corrupción (Animal Político, 2017).

Ante tal escenario, nuevamente surgen las preguntas que formulé líneas arriba: ¿Quién está fallando? ¿Qué está fallando? ¿Por qué está fallando? Y agregaría, ante estos hechos, que no son verdades a medias ni algunas ideas locas que brotan de mi cabeza, la pregunta: ¿De qué manera este camino de terracería ha afectado el *modus vivendi* de los millones de mexicanos que habitamos, cohabitamos y transitamos a diario en un mismo plano? ¿Son la violencia, el narcotráfico y la corrupción los fenómenos sociales más graves y alarmantes que deben atenderse para que los niveles de paz, tranquilidad y armonía social prevalezcan en México y con ello se logre equilibrio, desarrollo y progreso? Interrogantes que dejo sobre la mesa para una discusión posterior, no sin antes cavilar ¿en qué país vive Peña Nieto?

Sobre el camión y la SEP

Volviendo a la metáfora que he venido narrando, Gil Antón decía que un grupo de personas, al darse cuenta de las condiciones de ese camino y ese camión, llegaron a pensar que la única forma de mejorarlas era a través de los maestros. Sí, millones de maestros que serían evaluados para que, a decir de éstos "ideólogos" y diseñadores de políticas públicas, se mejorara todo lo concerniente a la educación y demás aspectos de su contexto que, repito, que se vivían –y aún se viven– en México.

Los datos muestran que, a partir de 2012, con la Reforma Educativa, derivada del Pacto por México y cuyas consecuencias conocemos, el Legislativo reformó los artículos 3º y 73º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, aprobó las leyes secundarias que de esta reforma se desprendieron. Destacan: la Ley General de Educación, las concernientes a la Coordinación del Servicio Profesional Docente y las correspondientes al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Este último, aunque, como sabemos, ya existía, se le confirieron otras facultades por las que, conforme a los diversos acontecimientos expuestos en los últimos años por investigadores, académicos y analistas, está en duda su autonomía y capacidad de evaluación.

Por ejemplo, Carlos Ornelas, destacado investigador mexicano, hace unos meses señalaba: "lo que México necesita para la evaluación de la educación es una institución (INEE) ágil, con pensamiento estratégico y dúctil a los cambios en el ambiente. Más que tanta dirección administrativa y de órganos de control, lo que se requiere es diseñar unos cuantos *think tanks* para dedicarse a la creación e innovación de lineamientos de evaluación [... y

remata] sospecho que a los miembros de la junta no les alcanzará el tiempo para ordenar todos los asuntos (de evaluación) porque, además, tendrán que coordinar a cuatro consejos y poner en práctica sus encomiendas" (*AZ. Revista de Educación y Cultura*, 2018), y no se equivocaba.

Así, con el afán de clarificar las condiciones de ese camión, mismas que propiciaron que, a partir del 2012, esos "genios" de la política educativa plantearan semejante propuesta, basta con citar lo que María de Ibarrola concibe como problemas en el SEM, los cuales, hay que decirlo, han estado por siempre: de cobertura y calidad; gestión inadecuada; falta de capacitación, actualización y profesionalización docente; recursos insuficientes (que tienen expresiones muy específicas por su evolución en las últimas décadas y la interacción con problemas identificados); falta de soluciones a las propuestas realizadas; resultados logrados (determinados por la naturaleza de la interacción política entre nuevos y viejos actores ante nuevos y viejos problemas (Ibarrola, 2018).

Todos ellos interesantes aspectos que remiten a vislumbrar y, tal vez comprender, una complejidad importante en el SEM. Sin embargo, desde mi punto de vista, un asunto que no ha estado del todo en el centro del debate educativo concierne a la actividad diaria del docente en cada uno de sus centros escolares. Sí, sabemos que hay problemas en el SEM, eso lo conocemos quienes nos encontramos insertos en éste y hemos hecho algunos estudios con relación a su origen, desarrollo y consecuencias. No obstante, me referiré a uno en particular que es, sino determinante, si decisivo a la hora de lograr los resultados educativos esperados. Me refiero específicamente a la docencia y las tensiones que de este ejercicio profesional se desprenden.

Por principio de cuentas es importante subrayar que, si vamos a hablar de la docencia como tal, tenemos necesariamente que entender que ésta refiere de manera inmediata a un concepto básico, el de "enseñanza" y, éste último, nos lleva a hablar entonces de un acto en virtud del cual el docente pone de manifiesto los objetos del conocimiento al alumno para que éste los comprenda (Diccionario de ciencias de la educación, 2002). Concepciones en todo caso, que ponen de manifiesto un "ejercicio" que a través del tiempo se ha venido desarrollando entre los seres humanos con la finalidad de poder "hacer algo" en un momento determinado.

Dicho esto, tal parece pues que la docencia conlleva una acción –como ya he referido– que se pone de manifiesto cuando el individuo –en este caso el docente– expone en las aulas escolares una serie de conocimientos "institucionalizados", a través de los cuales se "supone", los alumnos aprenden siguiendo una secuencia determinada. De hecho, "frecuentemente se concibe esta práctica docente como la acción que se desarrolla en el aula y, dentro de ella, con especial referencia al proceso de enseñar" (Lella, 1999, p. 2). Sin embargo, esta misma situación no puede ni debe concebirse como la única

en el "proceso de enseñanza", pues como sabemos existen algunos otros factores que intervienen en dicho "proceso", los cuales, tienden a afectar en mayor o menor medida el aprendizaje de los alumnos; por ejemplo, la escuela a la cual asisten y el contexto que los rodea. Ya he dado cuenta de ello.

De ahí que podamos entender que, a decir de Cayetano de Lella (1999), el concepto de práctica alcanza también otras dimensiones: la práctica institucional global y sus nexos insoslayables con el conjunto de la práctica social del docente. En tal sentido, es claro que exista una fuerte interacción entre práctica docente, institución escolar y contexto.

Porque si bien es cierto que la docencia como tal alude al mismo hecho de la enseñanza, también es verdad que su ejercicio no puede ni debe limitarse a un solo espacio como lo es el aula, en esa interacción entre alumnos y maestros. No, esto no es así y mucho menos debe considerarse de esta manera, dado que el espectro que abarca por sí misma tal acción es mucho más amplio y, por ende, mucho más complejo de lo que realmente parece. De ahí que tenga cabida la serie de "realidades" que se abordaron líneas arriba, con la idea de objetivizar la problemática eminentemente social que impacta o influye en el medio educativo.

Dicha práctica, entonces, se ve rodeada de un cúmulo de situaciones que a diario acontecen en las aulas, las instituciones educativas y los contextos sociales, como, por ejemplo, las incontables reformas educativas (1993, 2000, 2004, 2011), de las cuales se han desprendido innumerables políticas de la misma naturaleza; los vertiginosos cambios científicos y tecnológicos, y las impresionantes transformaciones sociales que se han desprendido de las nuevas tendencias económicas de los países desarrollados, en un mundo donde la globalización ha marcado la pauta de actuación de los individuos, sólo por citar algunas de esas situaciones. No en vano se dice que, actualmente en la práctica, los docentes deben desarrollar ciertas: "[...] actuaciones, destrezas, conocimientos, actitudes, valores ligados a ellas... [porque éstas son y deben ser] cualidades [que] conforman el quehacer docente, en las que se definen aspiraciones respecto a la forma de concebir y vivir la actividad, así como de dar contenido concreto a la enseñanza" (Lella, 1999, p. 3).

Estas cualidades, en todo caso, deben estar bien cimentadas en los individuos que ejercen la docencia desde su formación en las escuelas normales y continuar durante su trayectoria profesional, pues de ello dependerá, en buena medida, el éxito que obtengan con sus alumnos inscritos en los centros escolares, mismos que, a su vez, se circunscriben en un contexto social determinado. Sin embargo, esta situación ¿no resulta un tanto utópica en el "mundo real educativo" que a diario observamos en nuestro SEM? Por principio de cuentas y con el afán de responder a tal interrogante, debería decir que así es. Y llegó a tal afirmación porque los docentes en cuestión no siempre poseen o llegan a desarrollar las citadas cualidades – como tendrían

que hacerlo–, dado que buena parte de su tiempo están más ocupados en cumplir con las disposiciones administrativas –de índole burocrática– que establece la SEP y las autoridades locales en turno, que en ejercer su labor docente o, como ya señalaba, con la enseñanza propiamente dicha.

¿Cuántos de los docentes que se encuentran laborando frente a grupo desvían su atención del mismo porque la dirección de la escuela ha convocado a una reunión extraordinaria para dar a conocer las nuevas disposiciones oficiales? ¿Cuántos de los docentes no son presionados por sus mismos directores para que, antes de que concluya el ciclo escolar, entreguen las boletas de calificaciones de sus alumnos? ¿Cuántos docentes no son enjuiciados porque no abordan los contenidos como deberían hacerlo, dada la carga burocrática que deben sacar adelante porque va de por medio una sanción administrativa si no cumplen con su cometido? ¿Cuántos docentes no encuentran sendos problemas en la utilización de las plataformas que la SEP abre con la finalidad de que suban sus reportes y/o evidencias de aprendizaje? ¿Cuántos docentes no han sido sometidos a una evaluación que dista mucho de lo que sucede en el aula por la influencia de los factores que he venido señalando? ¿Cuántos docentes no se sienten presionados y hostigados si, para acabar pronto, viven en una constante tensión entre lo que es su función y lo que la propia Secretaría le asigna como "nuevas funciones docentes", dada la implementación de las reformas educativas? Muchos seguramente que así no pueden ejercer su función y, mucho menos, desarrollar las cualidades referidas.

De acuerdo con lo expuesto, pareciera ser entonces que la docencia como tal se encuentra inmersa en un escenario educativo bastante complejo y difícil de desmembrar, porque ciertamente está sujeta o, mejor dicho, quienes la ejercen están sujetos a las tensiones que establecen las propias escuelas, las autoridades educativas, la sociedad en su conjunto y lo que su mismo deber les señala. Tensiones que, en todo caso, se han acrecentado por el esquema reglamentario desprendido de lo que hoy día conocemos como Reforma Educativa y "nuevo" Modelo Educativo. Pienso que, tal vez, esas tensiones siempre han existido –como los problemas que refería María de Ibarrola–. Sin embargo, hoy como nunca, el clima se encuentra polarizado, lleno de incertidumbre y repleto de desasosiego. Esto, repito, por los cambios vertiginosos y faltos de sensibilidad y concientización a los cuales se ha sometido al magisterio. Pongo un par de ejemplos.

Sabemos que, con la entrada en vigor de la Reforma educativa y la evaluación docente -esta última ya existía, pero se hacía de otra forma- cambió también la concepción de la profesión. ¿A qué me refiero con ello? Desde sus inicios, esta reforma y la SEP tomaron como bandera la evaluación docente como una estrategia que permitiría mejorar los resultados educativos que hasta ese momento habían prevalecido en el SEM. Se dijo que "[...]

para mejorar el ejercicio docente y privilegiar el mérito es indispensable evaluar a los maestros, y con ello, contar con información válida y pertinente que permita tomar decisiones basadas en evidencias. Desde esta óptica, la evaluación juega un papel fundamental para garantizar [...] que los mejores docentes sean reconocidos en su propia función; que sean promovidos a cargos directivos, de supervisión y de asesoría técnica pedagógica; y que los docentes que cumplan cabalmente con su función sean quienes permanezcan en el servicio educativo" (*Nexos*, 2015). Sí, todo eso y más se dijo. No obstante la realidad es que, desde la fecha en que comenzaron a aplicarse las evaluaciones de ingreso y desempeño docente, las cosas no han resultado tal y como se pensaba. Desde mi perspectiva, quisieron "dorarnos la píldora" sin que hayan considerado las consecuencias de tales afirmaciones.

Al respecto, Díaz Barriga en 2015 aseveraba: "el panorama actual nos permite ver que la evaluación docente es ante todo un tema político [...] en realidad, la dimensión educativa de la educación ha sido irrelevante desde que se procesó la legislación; de ahí la ingenuidad del Congreso al pensar que podía evaluar a cuatro millones de maestros en cuatro años [...] el propio INEE reconoció en julio de 2014 que la práctica docente es compleja y no puede evaluarse a través de exámenes. Entonces, ¿por qué no promovió ante el Congreso un cambio de legislación, donde se establezca que cuatro años es un periodo muy corto para evaluar a tantos docentes? Por su parte la SEP está hablando de aplicación de exámenes y no de evaluación" (IISUE, 2015).

Y es que efectivamente, ante las formas de evaluación que se han ido sucediendo unas tras otras, con ligeras variaciones en su esquema valorativo, ¿qué es lo que se ha logrado? Sin el ánimo de demeritar los estudios que han realizado reconocidos y prestigiados investigadores y académicos, desde mi perspectiva, la SEP sólo ha logrado contar con información, datos, números y estadísticas, porque lamentablemente para ellos eso son los maestros y maestras, una cifra más en su haber sin que haya una valoración pertinente sobre su ejercicio docente. Veamos, el INEE, justo en julio de 2017, afirmaba: "Mandamos a hacer cinco estudios respecto a la evaluación del desempeño docente: una encuesta de satisfacción de los docentes sobre la evaluación de su desempeño en 2015 (evaluamos a 10 mil 435 docentes de 31 entidades federativas); otra consulta a 854 docentes consultados en 16 entidades sobre la evaluación del desempeño del docente 2015/2016 elaborado por la Unesco; el tercer estudio fue la evaluación del desempeño desde la experiencia de los docentes (con maestros que participaron en la primera evaluación del desempeño de 2015); un cuarto estudio fue sobre los docentes en su evaluación de desempeño en su segundo año de pruebas y el quinto estudio fue una sistematización de mil 200 registros de inconformidades, dudas, inquietudes de los decentes recibidas en el INEE sobre la evaluación del Servicio Profesional Docente 2015-2016" (MVS Noticias, 2017).

El resultado de esos estudios del INEE fue la puesta en marcha de un nuevo modelo de evaluación consistente en tres etapas: informe de responsabilidades profesionales (el cual consta de dos cuestionarios, uno lo responde la autoridad inmediata superior y el otro el propio sustentante); la realización de un proyecto de práctica profesional que integra la planeación e implementación de un proyecto de práctica profesional (y que consta de tres momentos: elaboración de un plan de trabajo, desarrollo de éste y análisis y reflexión sobre el mismo); y el examen de conocimientos pedagógicos, así como curriculares o disciplinares.

Sobre este asunto, las preguntas que pueden desprenderse de la implementación de este modelo de evaluación serían: si en el INEE eran conscientes de que la evaluación no estaba cumpliendo con su propósito en cuanto a la valoración del trabajo docente que se desarrolla en los salones de clase y en las escuelas, ¿por qué seguir considerando, con ligeras variantes, ese modelo para determinar si un profesor resultaba destacado, satisfactorio e insatisfactorio? ¿Por qué, a sabiendas que fueron muchos los factores que influyeron en la evaluación al desempeño desde 2015, siguieron considerando la misma forma de evaluación del magisterio mexicano?

Aquí es donde cobra sentido el argumento que planteaba Díaz Barriga por esos años, cuando afirmaba que el INEE no hizo uso de sus facultades para sostener que era imposible evaluar al magisterio mexicano en tan sólo cuatro años: ¿su autonomía claramente se vio afectada?, ¿quién la afectó y por qué la afectó?

En este sentido, cabe preguntarse nuevamente, ¿cambió la concepción del docente dadas las implicaciones que trajo consigo la aplicación de modelos evaluativos cuyas deficiencias fueron por demás notorias? Habría que revisar el trabajo expuesto por Alicia Civiera en el XIV Congreso Nacional de Investigación Educativa, celebrado en la ciudad de San Luis Potosí, cuyo título nos da cuenta de lo que en éste podremos encontrar "Miradas a la práctica docente en primaria" (COMIE, 2017). Un estudio interesante que parte de la premisa de que la evaluación se antoja diferente a partir de la observación y no de la medición.

Ahora bien, el segundo asunto que deseo abordar aquí se relaciona con los problemas que han enfrentado los docentes evaluados: uno concerniente a lo que la misma ley establece como lo es el acompañamiento si su resultado no fue el "deseado" y el otro relativo al otorgamiento de mérito por la obtención de un resultado "decoroso".

Permítanme hacer un paréntesis para señalar que, al momento de escribir estas líneas, mi mente se preguntó si en México contamos con maestros de primera y segunda. Insisto, sólo es una cavilación muy personal que se desprende de lo que escribo y de los datos que voy encontrando. Por ejemplo, cuando se dieron a conocer los resultados de la evaluación docente aplicada

en el 2015, se dijo: "en términos globales, los resultados fueron que 15.3% de los participantes obtuvo una calificación insuficiente, mientras que 36.2% pasó con suficiencia las pruebas para medir la calidad docente; el 40.5%, con resultados buenos, y el 8% con una nota excelente o destacada (CNN Expansión, 2016). ¿Maestros de primera, segunda o tercera? En fin.

Respecto al primer punto, el del acompañamiento, es necesario destacar que la evaluación como tal, a decir de la autoridad federal, tiene dos propósitos: valorar el desempeño de los maestros para garantizar el nivel de suficiencia en la función que desempeñan, e identificar necesidades para emprender acciones de formación continua, tutoría y asistencia técnica a los docentes (*Nexos*, 2015). Ahora bien, ciertamente la SEP emprendió una estrategia nacional para la formación continua de profesores de educación básica y media superior; sin embargo, hasta el momento, no tengo conocimiento de que los cursos que la misma SEP brinda a los docentes hayan sido evaluados para valorar su pertinencia, eficiencia y eficacia en y para el trabajo que los profesores vienen realizando. ¿Acaso por ser cursos que brinda la SEP no tendrían por qué no ser evaluados para conocer qué tanto están impactando en la formación del profesorado? ¿No sería pertinente conocer quién o quiénes son los responsables de los cursos que se desprenden de las siete líneas que ha propuesto la SEP (formación continua para fortalecer los perfiles, parámetros e indicadores del personal educativo; desarrollo de competencias para el uso de las TIC en el trabajo colaborativo; formación del personal del SATE; desarrollo de capacidades de liderazgo y gestión escolar; desarrollo de competencias para la evaluación interna y el aprovechamiento de los resultados de la evaluación; dominio de los contenidos disciplinares; actualización en el Nuevo Modelo Educativo y en los programas institucionales para la inclusión y la equidad? (SEP, 2018). Pero lo peor es que, en cada una de las entidades federativas, este asunto se complica en demasía. Por ejemplo, por experiencia propia, puedo señalar que en el estado de Tlaxcala las autoridades educativas sufren y han sufrido para "conseguir" a docentes que funjan como facilitadores y brinden dicho acompañamiento. Sobre los tutores para los aspirantes que realizaron el examen de ingreso en esta localidad, mejor ni hablamos, es el mismo calvario, el mismo suplicio.

Por lo que toca al otorgamiento del mérito prometido, dado el resultado destacado que obtuvo el profesor o profesora en la evaluación respectiva, se dijo que "a quienes hayan logrado este [...] desempeño (destacados) les corresponde un incentivo equivalente al 35% y 24% de su sueldo base, en la educación básica y media superior, respectivamente, en el nivel, modalidad educativa y asignatura en la que hayan sido evaluados; la asignación será retroactiva a partir del 16 de febrero de 2016; los docentes que laboran por hora-semana-mes, conforme a las necesidades educativas en el nivel, modalidad educativa o asignatura en la que prestan sus servicios, las vacantes exis-

tentes en los centros de trabajo, y la estructura ocupacional que corresponde a los mismos, así como de conformidad con lo dispuesto en la LGSPD, les corresponde también la promoción por horas adicionales" (SEP, 2016). Sí, todo esto se dijo, pero no se dijo que, según la OCDE, México cuenta con los maestros peor pagados dentro de su organismo (*Proceso*, 2013). Y por si esto fuera poco, en las secretarías de los Estados, se viven serios problemas en cuanto a la asignación de los "estímulos" que obtuvieron los maestros después de haber obtenido –valga la redundancia– un resultado en las evaluaciones a las que fueron sometidos. Lamentablemente, los datos no son del todo visibles, llegan a cuentagotas y su sistematización ha sido difícil de lograr dada la complejidad "legal" del fenómeno.

Sí, los comunicados que emite la SEP y los eventos en donde se anuncian los logros de la Reforma Educativa, como el "transparente" ingreso al SPD o bien los que se desprenden de la evaluación al desempeño docente, se dan a conocer con bombo y platillo. Sin embargo, los que la propia Auditoría Superior de la Federación ha emitido y corresponden a ciertas "irregularidades" que ha detectado en este y otros temas al interior de la SEP, poco o muy poco se dice al respecto, ya sea en los medios de comunicación o en la propia Secretaría.

Ante este escenario resulta pertinente preguntarnos: ¿Ha cambiado la concepción del docente a partir del 2012? Y si ha cambiado, ¿qué ha cambiado y por qué lo ha hecho? En este sentido, resultaría fundamental una serie de estudios de tal fenómeno. Lógicamente, las sociedades van cambiando, las concepciones se van reconfigurando, pero, caso concreto, en la docencia ¿qué ha cambiado? Se antoja interesante analizar la percepción social pero, desde mi perspectiva, habría que mirar al interior de los docentes de México; escuchar sus voces, sus preocupaciones, sus necesidades, sus intereses. Esto lo comento porque, a lo largo de este tiempo, mi experiencia, resultado de la interacción con diversos maestros y maestras de los diferentes niveles educativos, me ha hecho reflexionar sobre su papel, dadas las tensiones a las cuales a diario los someten agentes externos y que, definitivamente, influyen en el ejercicio cotidiano con sus alumnos, en sus espacios escolares.

Por cierto, y para acabar con esta serie de ideas en este apartado, valdría la pena preguntarse qué ha pasado con los concursantes "idóneos" que han obtenido un lugar en el magisterio, pero a los cuales no se les ha asignado el mismo. Los datos nos dicen que en el periodo 2014-2015, concursaron (ingreso) 181 521 "suspirantes", de los cuales 69 499 resultaron idóneos, pero solamente se asignaron 34 750 lugares. Aún hay más: en el periodo 2015-2016, participaron en el concurso 159 791 aspirantes; 74 068 resultaron idóneos y sólo se asignaron 40 737 lugares. ¿Sabe usted qué ha pasado con los 68 080 concursantes idóneos a quienes no se les dio su plaza en tiempo y forma? (SPD, 2018). Es pregunta, nada más.

El vocho rojo y la SEP

Cinco largos años han pasado desde que Gil Antón y El Colegio de México difundieron estas ideas. Si se observan los datos que hasta el momento he expuesto y reflexionan sobre éstos y varios de los hechos educativos y no educativos que hasta el momento ha impulsado el gobierno de Peña Nieto, Chuayffet, Nuño y, más recientemente, Otto Granados, podrán advertir que el camino sigue en las mismas condiciones o, peor aún, se ha llenado de inverosímiles socavones, como el del estado de Morelos, pero también que el camión sigue igual que como estaba o, peor todavía, ha caído en alguno de esos socavones que el mismo gobierno federal autorizó y/o construyó para "mejorar" la vida de los mexicanos a través de la educación.

Gil Antón no se equivocaba al hacer este planteamiento en 2012. Pero si se considera que todo ha llegado a su fin, permítanme continuar con mis argumentos, sobre todo, para señalar algunas perspectivas en relación con el modelo educativo, con especial énfasis en los Aprendizajes Clave. Esto, porque si retomamos la metáfora que hasta este momento he compartido, debo señalar que a mediados de este sexenio el camión al que Gil Antón aludía, increíblemente, concibió un hijo: el *vocho* rojo. Veamos.

Como ya he señalado, en diciembre de 2012, el Gobierno Federal encabezado por el presidente Enrique Peña Nieto presentó la Reforma Educativa como uno de los proyectos más importantes de su sexenio, al igual que una serie de reformas estructurales que, a decir del propio presidente, cambiarían el rumbo del país. Para ello, en materia educativa, sometió al Congreso de la Unión la propuesta a través de la cual se modificarían las leyes que hasta ese momento daban rumbo y dirección a los distintos niveles educativos que conforman el SEM, específicamente el nivel básico y el medio superior. Fue entonces cuando, en 2013, ambas Cámaras legislativas aprobaron dicha Reforma Educativa y las leyes secundarias que de ella emanaron.

Después de este paso y estando en funciones Aurelio Nuño Mayer, quien sustituyó a Emilio Chuayffet, en 2014 en todo el país, se realizó la 1ª Consulta Nacional para la revisión del Nuevo Modelo Educativo. Una consulta que, conforme a la experiencia que pude recoger de varios actores que participaron en los foros regionales que la SEP organizó, fue una simulación. Por ejemplo, si usted analiza el documento "Foro Nacional para la Revisión del Modelo de Educación Normal", que se desprendió de los seis foros que la SEP convocó para la Consulta del Modelo de Educación Básica, Media Superior y Superior, observará que los integrantes del Consejo Asesor elaboraron una serie de conclusiones sobre las propuestas presentadas por los docentes que se interesaron en participar, mismas que fueron entregadas a la SEP para su consideración. Sin embargo, dichas conclusiones y las propuestas que emanaron de estos foros no fueron incluidas en los documentos que

la SEP ya tenía elaborados. Entonces, esos foros a los cuales fueron convocados los profesores resultaron ¿meros procesos legitimadores? Al respecto sugiero revisar las citas, fuentes y referencias que contienen los documentos de la SEP en relación con el Modelo Educativo o los que está trabajando la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) concernientes al plan de estudios que implementarán en todas las escuelas normales del país en agosto de este año, y observar si aparecen los nombres y datos de docentes, académicos, investigadores y demás personajes que participamos en estos eventos. En fin.

De esta forma, con toda esta serie de desavenencias educativas, políticas y sociales, en julio de 2016, se llevó a cabo la presentación del Modelo Educativo, Propuesta Curricular y los Fines de la Educación para el Siglo XXI –sólo después de cuatro años de implementación de una Reforma Educativa que, a ojos vistos, reformó primero lo administrativo y luego se interesó por lo pedagógico o, lo que es lo mismo, primero fue el garrote y luego tendieron la mano–. Documentos que, en primera instancia, generaron diversas reacciones entre investigadores, académicos, profesores, padres de familia y organizaciones civiles, así como en el SNTE y la CNTE, entre otros. Tan sólo hay que revisar los periódicos y/o medios impresos y digitales para darse cuenta de ello. Por ejemplo, recomendaría ingresar a Google y buscar las notas periodísticas relacionadas con la Reforma Educativa y el Modelo Educativo, a través de los posicionamientos de Manuel Gil Antón, Ángel Díaz Barriga, Alberto Arnaut, Hugo Casanova, Mexicanos Primero, Observatorio Ciudadano, en fin, de varios actores y organizaciones que se posicionaron al respecto. Les aseguro que hay mucha información sobre el tema.

Dichas reacciones, como decía y quiero pensar, propiciaron que de julio a septiembre de ese mismo año (2016) se llevara a cabo la 2ª Consulta para la revisión del Modelo Educativo, actividad encomendada al CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas). Al término de esta actividad y a quien le correspondió coordinarla, Blanca Heredia, le cuestionaron la forma como se realizó el proceso de consulta, pero también, la forma en que se procesaron los datos. No obstante, estas "inconveniencias", el 13 de marzo de 2017, se presentó a los medios de comunicación y a la sociedad en general, la versión definitiva de ese Modelo Educativo, misma que entrará en vigor en agosto de este año –aunque ya opera en mil escuelas "piloto" del nivel básico .

En este sentido, mucho se ha dicho y escrito sobre los documentos que la SEP puso a disposición de todo el público para que pudiera consultarlos y conocerlos, obviamente si alguien quería analizarlos o simplemente considerar que existe un documento que los profesores utilizan para llevar a cabo su actividad docente. Por esta razón, en este apartado no me ocupo del documento "Fines de la Educación del Siglo XXI", ni del que se conoce como

"Modelo Educativo para la Educación Básica", dado que saber que la educación se rige por lo que establece nuestra carta magna en sus artículos 3º y 73º constitucionales, o bien que el modelo tiene cinco ejes (escuela al centro, planes de estudio, maestros, inclusión y equidad, y gobernanza del sistema educativo) que son, a decir de la SEP, fundamentales para comprender y aterrizar el modelo, no es tan relevante como sí lo es, desde mi perspectiva, comprender el ejercicio docente que se vislumbra: los Aprendizajes Clave.

Líneas arriba refería que el camión que empleó Gil Antón (*El Universal*, 2018) en su metáfora había concebido un hijo de nombre *vocho* rojo; sólo que, a diferencia del uso que este investigador le dio para plantear una analogía con lo que la SEP ha propuesto para que los estudiantes *ipso facto* obtengan mejores y excelentes resultados en el examen PLANEA (u otros), yo lo utilizó para referirme al documento "Aprendizajes clave para la educación integral", en el entendido de que el camión es el SEM, en cuyo centro se coloca el Modelo Educativo, y el *vocho* rojo es su hijo, en cuyo centro también se colocan los Aprendizajes Clave.

Pensemos por un momento que, independientemente del recorrido que ha tenido un camión como el que he referido de manera amplia, éste concibió un hijo. Se trata de un pequeño vehículo cuyas piezas de carrocería, interiores (asientos, palanca, retrovisor, pedales, vidrios, entre otros), además de las llantas, accesorios, motor y escape, son "nuevos" de paquete. Nadie los ha usado, nadie los ha revisado, sólo sus creadores. Ellos pensaron en el posible camino que el vehículo habría de transitar. Desde luego, tenían como referente lo que su padre había pasado durante más de 50 años. Le dotaron pues de un motor que no podría desvielarse; de un aire acondicionado que no permitiría que los vidrios se empañaran; de unos limpiaparabrisas cuya eficiencia sería tal que no habría forma de que lluvia, niebla o polvo causaran estragos en su conductor; de unas llantas que, a pesar de lo tortuoso del camino, podrían resistir los baches y uno que otro socavón que posiblemente encontrarían en su trayecto; de una palanca de velocidades conectada con el motor que, independientemente de los cambios bruscos de velocidad, aguantarían cualquier esfuerzo; de una pintura impecable, cuya resistencia no estaría en duda dadas las inclemencias del tiempo.

Sí, de todo eso le dotaron. Sin embargo, en lo que no pensaron estos "genios" de la fabricación fue en la serie de complejidades que se observan en los distintos caminos que existen en México y que ya he expuesto.

Avizoro, con el riesgo de equivocarme, que su recorrido inicial estará lleno de tropiezos, dudas, incertidumbres y desasosiegos; pero lo peor es que, con el paso del tiempo y obviamente con su recorrido, en lugar de convertirse en un Ford Mustang de primer nivel, este pobre *vocho* se convertirá en un pedazo de hojalatería que ni sus mismos diseñadores podrán reconocer. Y esto será así por varias razones. Una ya la he expuesto. La otra está tan rela-

cionada con la falta de capacitación, actualización y profesionalización de los conductores que éstos, a pesar de sus esfuerzos y de las ganas de mantener ese *vocho* rojo que se les ha entregado, sucumbirán a las inconsistencias que el mismo camino les arroje, a menos de que éstas se subsanen con políticas públicas a mediano y largo plazo que traigan bienestar para los mexicanos.

¿Cuántas reformas, modificaciones o transformaciones en materia educativa ha habido de 1970 a la fecha? Si mis datos no me fallan, más de 15. Algunas, como bien sabemos, han sido implementadas en ciertos niveles educativos y pocas pensando en un nivel específico, como la que aquí cuestiono. No obstante, muchas de ellas no terminaron de cuajar en el medio educativo y ya las cambiaron. ¿Cuáles son algunas de las razones por las que se modificaron de un momento a otro? Políticas internacionales, las condiciones internas del país, las corrientes pedagógicas que circulan en el mundo, entre otras.

En este sentido, si se revisa el documento "Aprendizajes clave para la educación integral" (SEP, 2017) puede advertirse que éste es un documento muy extenso (676 páginas) y que, elementos más elementos menos, personalmente llaman mi atención dos aspectos que deseo abordar: el enfoque competencial y algo que he denominado "tránsito didáctico"; aspectos que auguran que ese *vocho*, al final del camino, quedará destartalado. Veamos.

Respecta al enfoque competencial que en ese documento se referencia, cito: "en este plan el planteamiento curricular se funda en la construcción de conocimientos y el desarrollo de habilidades, actitudes y valores. En este sentido, su enfoque es competencial, pero las competencias no son el punto de partida del plan, sino el punto de llegada, la meta final, el resultado de adquirir conocimientos, desarrollar habilidades, adoptar actitudes y tener valores [y remata] la experiencia en esta materia a nivel internacional nos dice que, al buscar el verdadero dominio de las competencias del siglo XXI, estamos en la dirección correcta" (SEP, 2017, p. 104).

Citado y leído lo anterior, surgen las siguientes inquietudes: si el mismo plan de estudios reconoce que, desde 1993, se ha buscado que los estudiantes desarrollen competencias para el estudio, la vida y continuar aprendiendo afuera de la escuela (SEP, 2017, p. 100), ¿qué ha sucedido en nuestro país desde la entrada en vigencia del enfoque basado en competencias? A más de 25 años, la evidencia (pruebas PISA, ENLACE y más recientemente PLANEA) indica que algo está ocurriendo para que tal enfoque no haya dados los frutos esperados en México.

Aunado a lo anterior llama la atención que, en esa misma cita, se reconozca "la experiencia que ha tenido en el ámbito internacional" la aplicación de este enfoque. Para el caso mexicano, ¿qué ocurrido? ¿Cuál ha sido la experiencia obtenida? ¿Dónde quedan los diagnósticos, evaluaciones, hallazgos y demás cuestiones relativas a los resultados que arrojó la implementación

y desarrollo de ciertos currículos? Si se tienen, ¿por qué no considerar tales experiencias en el diseño curricular propuesto en este "nuevo" modelo? ¿Por qué se le sigue apostando a la continuidad de algo que, a luces, no cuaja del todo en México por las razones que he venido exponiendo? Preguntas ingenuas pero que, desde mi perspectiva, son básicas para comprender el embrollo en que estamos metidos. Primer gran golpe al *vocho* rojo. ¿Se afectó la carrocería?

Ahora bien, en ese mismo documento se especifica que el enfoque socioconstructivista, el cual considera la interacción social del aprendiz, plantea la necesidad de explorar nuevas formas de lograr el aprendizaje... (ojo, con la idea "explorar" nuevas formas de lograr el aprendizaje) que no siempre se han visto reflejadas en el aula... (ojo, también con la contradicción que se encuentra en esta aseveración porque, como sabemos, cada contenido se desarrolla dependiendo de los estilos de aprendizaje, el contenido, los elementos del contexto, etc., es decir, no siempre tienen que verse reflejadas en el aula esas formas de aprendizaje), y considera al aprendizaje como participación o negociación social, un proceso en el cual los contextos sociales y situacionales son de gran relevancia para producir aprendizajes (SEP, 2017, p. 33).

De esta forma, la SEP plantea la necesidad de trabajar mediante un aprendizaje basado en preguntas, proyectos y problemas, el cual considera los intereses de los alumnos y los fomenta mediante su apropiación e investigación (SEP, 2017, p. 33), o bien, a través de un aprendizaje colaborativo y cooperativo, y los modelos de aula invertida (SEP, 2017: 33), para que el estudiante lleve a cabo parte del proceso de aprendizaje por cuenta propia y fuera del aula.

Sí, todo eso lo considera el enfoque y la propuesta que elaboró la SEP. Sin embargo, la experiencia –y ellos deberían saberlo– nos dice que abordar el aprendizaje de esta forma también tiene ciertos inconvenientes, entre los cuales señalo algunos de ellos: el ritmo de avance es lento en relación con el contenido (en este caso del aprendizaje clave) que se considere abordar, ello por el nivel cognoscitivo de cada educando; son muchos los estudiantes que desean trabajar individualmente porque su intelecto (conforme a diversos factores, como los familiares, económicos o culturales) es mayor al resto; falta de interés y seriedad para aprender, lo cual ocasiona que la participación no sea homogénea (y no tiene por qué serlo pero, como sabemos, en el aula son variables las participaciones de los integrantes de un equipo, por ejemplo); la evaluación bajo este esquema suele causar problemas porque los alumnos la consideran en exceso subjetiva, sobre todo, en grupos de discusión cuando un alumno del mismo equipo participa más que el otro; los padres de familia suelen inconformarse porque no observan un "rápido" avance en los aprendizajes de sus hijos". En fin, insisto, son varias las des-

ventajas que de este esquema pueden desprenderse. Obviamente, las ventajas podemos deducirlas de los mismos.

Ahora bien, si se analiza con detenimiento la explicación que he planteado hasta el momento, tal parece que esta propuesta no precisamente enfoca su atención en el aprendizaje, sino en la didáctica que debe y tiene que desarrollarse para el logro del mismo. Aquí cobra sentido ese "tránsito didáctico" al cual aludía líneas arriba y que, más allá de una probable discusión en términos epistemológicos que pudiéramos emprender aquí (por aquello de que el docente es el responsable de dirigir, coordinar, orientar y monitorear los procesos de enseñanza, o también por aquello de es un mero facilitador del aprendizaje), deberíamos pensar y repensar cuáles son las condiciones bajo las que el docente viene abordando en México, los contenidos, métodos y metodologías que emplea, los enfoques que considera para el abordaje de los temas, en fin, toda esa didáctica que, atinadamente y de forma continua, Ángel Díaz Barriga comparte sobre este asunto, pero que lo hace en términos de lo que él en 2016 denominó como un modelo "muy idealizado", sencillamente porque tal esquema no pone los pies en la tierra. Cito: "en el cuarto informe de gobierno, se reporta que hay cerca de 179 mil escuelas públicas en el país, números más, números menos; y que en estas 179 mil escuelas, lo que encuentras son 638 mil carencias físicas, por ejemplo: falta de pizarrón, falta de agua corriente, problemas en los baños, problemas de señalización [...] si se sacara un promedio muy grueso de estas cifras, en cada escuela pública mexicana hoy encontraríamos, por lo menos, tres carencias que, evidentemente, dificultarían el desarrollo y aprendizaje de los contenidos planteados" (*Black Magazine*, 13 de junio de 2018), además del desarrollo profesional del docente.

Entonces, ¿cómo se espera que el profesor desarrolle estas estrategias si las realidades de ese México que he planteado al inicio de estas ideas condicionan los procesos de enseñanza y de aprendizaje? ¿Cómo se pretenden lograr los resultados esperados si la formación inicial de docentes, por ejemplo, ha estado supeditada a lo que las autoridades determinen desde la DGESPE (véase estudio DGIAI, 2015)? ¿Cómo se espera que los aprendizajes clave, que no son otra cosa más que los aprendizajes esperados, sean desarrollados por los profesores si en cada escuela de México la planta docente la integran maestros formados con diferentes programas de estudios en las escuelas normales, y la capacitación que han recibido no ha sido satisfactoria? ¿Cómo se espera que los aprendizajes clave sean desarrollados si los profesores no han recibido adecuados programas de profesionalización docente en áreas de una supuesta gestión personal del conocimiento? Segundo gran golpe al *vocho* rojo. ¿Se desvieló el motor?

Para concluir con esta serie de ideas, me gustaría aterrizar una más que me parece pertinente en estos momentos porque, con seguridad por lo ex-

puesto, el profesor o profesora que lo lea puede sentirse angustiado o angustiada porque la perspectiva que he presentado contiene un dejo de pesimismo, producto de esa realidad que estamos viviendo en México.

Si se me preguntara ¿qué hacer entonces si por un lado tenemos una currículo que no acaba de considerar en su estructura todos los problemas que he señalado, y por el otro, a un docente que sufre a diario las tensiones producto de la atracción y contracción que generan, no uno sino varios cuerpos contra él y que afectan su desempeño docente?

La respuesta, aunque obvia y tal vez nada innovadora, tienen que ver con ese empoderamiento del docente y del trabajo que realiza a diario en sus centros escolares. La misma experiencia que he tenido en todos estos años y que me ha llevado a recorrer algunas entidades del país para trabajar algunos cursos, talleres y conferencias con mis apreciados maestros y maestras de todos los niveles educativos, me ha dejado claro que la valoración de su trabajo, el reconocimiento de la labor que realizan, la motivación que pueda generárseles, la humildad y sencillez con la que pueda hablárseles son, entre otras cuestiones, elementos fundamentales para que éstos reconozcan, revaloren y resignifiquen su profesión y la labor que realizan en sus salones y escuelas.

Se trata de un planteamiento sencillo, pero cargado de sentido si consideramos que, desde hace algunos años, al maestro se le ha satanizado, se le ha golpeado, se le ha ofendido y se le ha ninguneado. Y no, no es una defensa a ultranza de esta idea. Sé y tengo claro que en el magisterio hay de todo, y todo se comparte y reparte. Sin embargo, aludiendo a una idea que hace algunos años nos compartía Esteve (2003) en su texto "La aventura de ser maestro", considero que todos debemos ser capaces de generar que el docente, así como lo hacemos con nuestros alumnos, descubra nuevamente el amor por su trabajo, que lo descubra y lo redescubra, que lo signifique y resignifique, que lo viva y reviva intensamente.

Por consiguiente, tampoco debemos dejar de lado otra idea que me parece de lo más pertinente: la fortaleza de las instituciones capacitadoras, actualizadoras y profesionalizantes (de los maestros) en cada uno de los estados de la República Mexicana. Hay que voltear a ver a los Centros de Actualización del Magisterio, a los Centros de Maestros, a las Escuelas Normales (Centenarias, Superiores, Urbanas y Rurales), a la Universidad Pedagógica Nacional, en fin, a todas aquellas instituciones que durante años han tenido ese contacto con lo que acontece en las escuelas de nivel básico y con las tendencias y corrientes pedagógicas que se vienen abriendo paso en el mundo. Esto con el propósito de que brinden esa capacitación, actualización y profesionalización "presencial" a los profesores y profesoras de México.

Buscar formas y mecanismos que le permitan al magisterio entregar mejores resultados es lo pertinente, o ¿no es eso lo que gritan a los cuatro vientos desde la SEP y el gobierno?

Una idea más, y con la cual deseo terminar. Concierne a la sentida exigencia que, desde hace más de cinco años, se le viene planteando al gobierno. Apertura le llamaremos. La intransigencia y los oídos sordos nada bueno traen consigo y, créanme, si este país se ha mantenido en calma ante la serie de abusos, crímenes y fechorías de quienes han estado en el poder, ha sido por los maestros. Pero también, si el país ha logrado que la educación no toque fondo por la serie de realidades que les he expuesto, ha sido gracias los maestros.

Su labor está ahí, a veces silenciosa, pero es una labor que no podemos despreciar ni denostar, porque si de alguien hemos aprendido, ha sido de un maestro.

3. Conclusiones

Del 2012 a la fecha, las famosas reformas estructurales que se sacaron "adelante" a partir del Pacto por México –incluyendo a la educativa, por supuesto– ¿qué han generado?, ¿bienestar?, ¿desarrollo?, ¿mayores empleos?, ¿mejoras en la educación en su conjunto?

¿A cuánto asciende hoy el kilo de tortilla o de huevo? ¿Cuál es el precio de un litro de gasolina? ¿Cuál es la tarifa que debe pagarse por recibir agua y energía eléctrica? ¿De qué manera se ha visto afectada la vida laboral de los docentes que prestan sus servicios con la entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente? ¿Cuántas escuelas aún no son beneficiadas por el famoso programa Escuelas al Cien? ¿Qué ha pasado con el pago y la asignación de plazas de profesores que las han obtenido mediante "concurso"? ¿Cuándo se fiscalizarán y transparentarán los recursos que el gobierno federal destina a la SEP en los distintos rubros que ésta ejerce?

¿Cuántos ex gobernadores se hallan en la cárcel una vez que se ha descubierto y comprobado sus fechorías? ¿Qué ha pasado con el sistema nacional anticorrupción? ¿Por qué la reforma política sigue durmiendo el "sueño de los justos", sin que a los partidos políticos y a los políticos se les sancione o elimine el registro por el exceso de gastos de campaña o por el desvío de recursos? ¿Por qué hasta el momento se sigue manteniendo en nómina secretarial a docentes que se encuentran "comisionados" en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)? ¿Por qué no hay transparencia en la asignación de plazas, una vez que tal o cual docente se ha retirado o jubilado? ¿Por qué el ex presidente consejero del INEE mantuvo una postura entreguista hacia el gobierno federal sin pugnar por una autonomía real de este instituto? ¿Por qué se sigue afirmando que la evaluación del desempeño docente es un acto voluntario pero, en los hechos, miles de maestros reciben un correo electrónico que prácticamente confirma la obligatoriedad de una

evaluación a todas luces punitiva? ¿Por qué "reformar" las escuelas normales al final del sexenio?

La lógica entre estos cuestionamientos y sus respectivas respuestas indican la existencia de dos realidades muy distintas pero visibles que me llevan a concluir este texto: un camión estropeado y a punto de "desvielarse", y un *vocho* rojo que aún no camina y ya se ha desvielado.

Referencias bibliográficas

ADN 40 (28 de diciembre de 2017). En 2017 se registraron más de 12 mil feminicidios en México. Recuperado de: http://www.adn40.mx/noticia/mexico/nota/2017-12-28-13-50/en-2017-se-registraron-mas-de-12-mil-feminicidios-en-mexico/

Animal Político (30 de agosto de 2017). La pobreza baja 3.47% en México, pero la mitad sigue siendo pobre. Recuperado de: https://www.animalpolitico.com/2017/08/pobreza-mexico-redujo-coneval/

Animal Político (09 de octubre de 2017). México, el país más corrupto de América Latina; 51% de los mexicanos ha sobornado a las autoridades. Recuperado de: https://www.animalpolitico.com/2017/10/mexico-pais-mas-corrupto-america-latina-51-mexicanos-ha-sobornado-autoridades/

Aristegui Noticias (24 de octubre de 2017). El peor año en materia de seguridad en México: Semáforo Delictivo. Recuperado de: https://aristeguinoticias.com/2410/mexico/2017-el-peor-ano-en-materia-de-seguridad-en-mexico-semaforo-delictivo/

AZ. Revista de Educación y Cultura (24 de mayo de 2018). INEE. Recuperado de: http://www.educacionyculturaaz.com/educacion/donde-estan-las-escuelas-mas-pobres-de-mexico

AZ. Revista de Educación y Cultura (29 de mayo de 2018). INEE. Recuperado de: http://www.educacionyculturaaz.com/educacion/inee-desmesuras-de-la-autonomia

Backhoff, E. E. y Guevara, N. G. (junio, 2015). "La reforma educativa y la evaluación docente: retos para su implementación". *Nexos*. Recuperado de: https://www.nexos.com.mx/?p=25277

CNN Expansión (29 de febrero de 2016). 51% de los maestros reprueba o pasa de panzazo su evaluación. Recuperado de: https://expansion.mx/economia/2016/02/29/515-de-los-maestros-con-una-pobre-evaluacion-docente

COMIE (2017) XIV Congreso Nacional de Investigación Educativa. Recuperado de: http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v14/doc/2350.pdf.

Contreras, B. R. (2 de diciembre de 2017). "Desaparición forzada en México". *Excélsior*. Recuperado de: http://www.excelsior.com.mx/opinion/raul-contreras-bustamante/2017/12/02/1205053

Diccionario de ciencias de la educación (2002). Madrid: Santillana.

El Colegio de México A.C. (2013). "La Reforma Educativa por Manuel Gil". Video. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=jH6l-zKYGgNY

Esteve, J. M. (2003). La aventura de ser maestro. Ponencia presentada en las XXXI Jornadas de Centros Educativos. Universidad de Navarra. Recuperado de: http://plataformaeducativa.se.jalisco.gob.mx/cursos/secundaria/pdf/c71_aventura_maestro.pdf.

Gil, A. M. (10 de febrero de 2018). "El *vocho* rojo de la SEP". *El Universal*. Recuperado de: http://www.eluniversal.com.mx/articulo/manuel-gil-anton/nacion/el-vocho-rojo-de-la-sep.

Gil, A. M. (6 de mayo de 2017). "Reforma educativa: los costos de una ilusión". *El Universal*. Recuperado de: http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/manuel-gil-anton/nacion/2017/05/6/reforma-educativa-los-costos-de-una

Hurtado, L. y Romo, R. (13 de junio de 2018). Para el nuevo modelo educativo hay que poner los pies en la tierra. *Black Magazine*. Recuperado de: http://www.blackmagazine.mx/diaz-barriga-para-el-nuevo-modelo-educativo-hay-que-poner-los-pies-en-la-tierra/.

Ibarrola, M. (29 de mayo de 2018), "Los grandes problemas del sistema educativo mexicano". *Perfiles Educativos*. Recuperado: http://www.redalyc.org/artículo.oa?id=13229959003. ISSN 0185-2698.

IISUE. (15 de junio de 2015). "¿Qué opinan los expertos sobre la evaluación docente?" *Boletín IISUE-UNAM*. Recuperado de: http://www.iisue.unam.mx/boletin/?p=1157

INEE (2015). ¿Dónde y quién forma a los docentes de educación básica y media superior? Estadísticas básicas (2014-2015). Recuperado de: https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/vmedrano/Presentacion-SES04.pdf

La Opinión (11 de julio de 2017). El nuevo mapa del tráfico de drogas en México. *La Opinión*. Recuperado de: https://laopinion.com/2017/07/11/los-mapas-que-muestran-los-radicales-cambios-de-influencia-territorial-de-los-carteles-del-narcotrafico-en-mexico/

Lella, C. (1999). Modelos y tendencias de la formación docente. Organización de Estados Iberoamericanos. Recuperado de: https://www.oei.es/historico/cayetano.htm

Méndez, R. R. (26 de julio de 2017). Mil 780 maestros tendrán tercera oportunidad para presentar evaluación docente en 2017. MVS Noticias.

Recuperado de: http://www.mvsnoticias.com/#!/noticias/mil-780-maestros-presentaran-evaluacion-docente-en-septiembre-proximo-96

Mexicanos Primero (29 de enero de 2018). Boletín. Resultados de PLANEA 2017 Secundaria presentados por el INEE. Recuperado de: http://www.mexicanosprimero.org/index.php/central-de-prensa/boletines/6477-resultados-de-planea-2017-secundaria-presentados-por-el-inee

Puy, S. L. (25 de enero de 2018). "Pobreza y desigualdad afectan cada vez más el aprendizaje: INEE". *La Jornada*. Recuperado de: http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2018/01/25/pobreza-y-desigualdad-afectan-cada-vez-mas-el-aprendizaje-inee-4538.html

Real Academia Española. *Diccionario de la lengua* (2018). Recuperado de: http://dle.rae.es/?id=ZTjl0nP|ZTmWUhQ

Sandoval, E. (21 de junio de 2017). Mayo rompe récord de homicidios dolosos en los últimos 20 años. UNO TV. Recuperado de: https://www.unotv.com/noticias/portal/nacional/detalle/mayo-rompe-record-de-homicidios-dolosos-en-los-ltimos-20-aos-570914/

SEP (2017). *Aprendizajes clave para la educación integral*. Primera edición. ISBN: 978-607-97644-0-1.

SEP (2018). Modelo de Operación del Programa de Formación Continua para Docentes de Educación Básica. Recuperado de: http://formacion-continua.sep.gob.mx/portal/modelo-formacion-continua.html

SEP (1 de mayo de 2016). Comunicado a maestros "destacados". Recuperado de: https://www.gob.mx/sep/articulos/comunicado-a-maestros-destacados.

Servicio Profesional Docente (25 de enero de 2018). Sistema de Registro y Seguimiento para la Educación Básica. Ciclo Escolar 2017-2018.

Villamil, J. (15 de mayo de 2013). "México, con los maestros peor pagados dentro de la OCDE". *Proceso*. Recuperado de: http://www.proceso.com.mx/342097/mexico-con-los-profesores-peor-pagados-dentro-de-la-ocde

4. Un tema siempre pendiente: la falta de inclusión de la población en condiciones de vulnerabilidad

Carlos Rafael Rodríguez Solera

1. Introducción

Uno de los objetivos centrales de la Reforma Educativa fue promover una mayor equidad; un propósito que se había planteado antes, desde el inicio del sexenio, en el Plan Sectorial de Educación, documento en el cual se plasma el plan educativo del nuevo gobierno. El compromiso con la equidad se reiteraba además en los discursos oficiales, en los cuales se decía que ése era uno de los temas más importantes en la agenda de la política educativa. En este contexto, es importante preguntar qué tanto se alcanzó el objetivo de promover la equidad, tema que no es menor, si se considera que es uno de los seis objetivos fundamentales de la Reforma.

Este capítulo busca responder a dicha interrogante a partir de la evidencia disponible en fuentes oficiales, la cual permite contrastar el discurso de las autoridades gubernamentales con las acciones que impulsaron para llevar a cabo sus propósitos y, finalmente, con los resultados alcanzados.

A partir del análisis de la información pública disponible se concluye que existieron avances en las metas de cobertura, planteadas en el Programa Sectorial de Educación, pero no así en la reducción de brechas de logro entre alumnos de diversos orígenes sociales y entre los que asisten a distintas modalidades educativas. Esto se debe a que, si bien en los diagnósticos iniciales se identificaron las desigualdades en los niveles de aprendizaje, no se propuso reducirlas ni se tomaron acciones específicas para lograrlo. Por otra parte, contrario a lo que decía la narrativa oficial, la cantidad de recursos humanos y materiales destinados a la educación de los grupos más desfavorecidos de la sociedad no se incrementaron. Por el contrario, experimentaron una fuerte reducción, con lo que se fortaleció la tendencia histórica, tantas veces señalada por los investigadores educativos, de dar a los pobres una educación llena de carencias que tiende a perpetuar su condición.

El diagnóstico anterior permite identificar los grandes retos que el nuevo gobierno enfrentará en el ámbito de la equidad educativa: aumentar la cobertura para que todas las personas tengan acceso y permanezcan en la educación obligatoria hasta concluirla y reducir las brechas de aprendizaje que existen en la actualidad entre los alumnos que provienen de distintos

sectores sociales y, en especial, dar a los grupos más vulnerables la atención y los recursos para que eleven sus niveles de logro educativo.

2. Los objetivos de equidad educativa del sexenio 2012-2018

Desde el inicio del sexenio, la nueva administración definió su programa de gobierno en materia educativa cuando publicó el Plan Sectorial de Educación, alineado a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo con lo planteado en dicho documento, la promoción de una mayor equidad educativa era uno de los seis objetivos fundamentales que promovería el nuevo gobierno. "Objetivo 3: Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa." (SEP, 2013, p. 23).

Como era de esperar, el Plan Sectorial parte de un diagnóstico en el que se establece la línea base que, de acuerdo con dicho documento, caracterizaba la situación educativa en ese momento. El diagnóstico identifica dos grandes problemas de equidad educativa. Por una parte, destaca los rezagos en materia de acceso y permanencia que reflejan los datos de asistencia escolar. En especial destaca que el país no había logrado alcanzar la cobertura universal en secundaria y en educación media superior, así como la necesidad de incrementar la asistencia a la educación universitaria.

El otro gran problema que identifica el Plan Sectorial se refiere a las brechas en los niveles de logro que tienen los estudiantes que asisten a diferentes tipos de establecimientos educativos.

> Las acciones para una educación de calidad han sido desiguales e inequitativas. Las escuelas más pequeñas y alejadas, con poblaciones con mayor incidencia de pobreza y marginación, como en el caso de las comunidades indígenas, mantienen sistemáticamente los resultados más bajos. (SEP. 2013, p. 30).

Para sostener lo anterior, el documento incluye datos que muestran las brechas que, de acuerdo con la Prueba ENLACE de 2012, existían entre alumnos de escuelas privadas, generales, indígenas y comunitarias. Por ejemplo, mientras el 67.8 por ciento de los alumnos de escuelas particulares estaban en los niveles bueno o excelente en la prueba de español, sólo un 13.1 por ciento de los estudiantes atendidos en escuelas de CONAFE alcanzaba esos niveles.

A partir del mencionado diagnóstico, se plantean acciones concretas para mejorar la equidad. Esas acciones nos permiten identificar cuáles aspectos del problema de la desigualdad educativa eran los que más preocupaban a la nueva administración. El plan establece lo siguiente:

> Para garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo se plantea ampliar las oportunidades de acceso a la educación, permanencia y avance en los estudios a todas las regiones y sectores de la población. Esto requiere incrementar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad, así como crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles. (SEP, 2013, p.29).

Para los seis objetivos del plan se definieron estrategias y para cada una de ellas se identificaron líneas de acción para alcanzarla. Por eso es de especial importancia conocer las estrategias que define el plan para el tercer objetivo, el cual, como ya lo dijimos, es el que busca promover la equidad educativa. Para alcanzar el objetivo 3, el documento propone siete estrategias:

1. Fortalecer la planeación y mejorar la organización del Sistema Educativo Nacional para aumentar con eficiencia la cobertura en distintos contextos.
2. Impulsar nuevas acciones educativas para prevenir y disminuir el abandono escolar en la educación media superior y superior.
3. Impulsar la educación inicial en las diversas modalidades que brindan este servicio con especial énfasis en aquellas que favorezcan a los grupos vulnerables.
4. Impulsar la educación intercultural en todos los niveles educativos y reforzar la educación intercultural y bilingüe para poblaciones que hablen lenguas originarias.
5. Impulsar nuevas formas y espacios de atención educativa, para la inclusión de las personas con discapacidad y aptitudes sobresalientes en todos los niveles educativos.
6. Promover la eliminación de barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de grupos vulnerables.
7. Intensificar y diversificar los programas para la educación de las personas adultas y la disminución del rezago educativo (pp.23-25)

Como se ve, el énfasis se pone en los temas de acceso y permanencia en el sistema educativo. La estrategia 1 plantea ampliar la cobertura; la 2 disminuir el abandono escolar; la 3 ampliar el acceso de los grupos vulnerables a la educación inicial; la 4 dotar de educación intercultural y bilingüe a los pueblos originarios; la 5 dar atención a alumnos con necesidades educativas especiales; la 6 eliminar barreras para el acceso y la permanencia escolar de grupos vulnerables, y la 7 promover la educación de adultos.

Un aspecto de gran relevancia es que no se propone ninguna estrategia para reducir las brechas en los niveles de logro educativo, que se dan entre alumnos que asisten a distintos tipos de escuelas. En el diagnóstico se reconoce que este problema existe y se dan cifras para demostrarlo, pero en la propuesta para promover la equidad no se definen acciones para que esta situación mejore.

El tema del logro académico se aborda en el objetivo 1: "Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población." (SEP, 2013, p. 43). En el apartado de indicadores, el cumplimiento de este objetivo se mide por la forma en que se contrata a los maestros: "Proporción de plazas de docentes contratadas por concurso de oposición en educación básica"; por la jornada laboral de los centros escolares: "Número de escuelas de tiempo completo", y por el logro educativo de los alumnos: "Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro educativo insuficiente en los dominios de español y matemáticas evaluados por EXCALE en educación básica." No obstante, este último indicador no se estima en forma separada para alumnos que asisten a distintos tipos de escuelas, por lo que no habría forma de saber si las brechas mencionadas en el diagnóstico disminuyen, se mantienen o crecen.

3. ¿Se cumplieron las metas de equidad educativa del Plan Sectorial?

En el caso del objetivo 3, la totalidad de indicadores propuestos en el Plan Sectorial se relacionan con el acceso y la permanencia de los estudiantes en distintos niveles educativos. Para el monitoreo de las acciones en materia de equidad educativa se definen tres grandes indicadores:

a) Tasa bruta de escolarización de educación media superior y superior.
b) Tasa bruta de escolarización de educación media superior y superior para los primeros cuatro deciles de ingreso monetario per cápita.
c) Tasa de abandono escolar en educación primaria, secundaria y media superior por servicio.

Para monitorear el cumplimiento del objetivo 3 del Plan Sectorial de Educación, CONEVAL (2018) emplea un total de 26 indicadores, los cuales se derivan de estos tres aspectos principales que se busca medir, con un desglose de datos específicos por sexo, nivel educativo y tipo de servicio.

Esta forma de definir los indicadores refleja la concepción de *equidad educativa* implícita en el Plan Sectorial. El objetivo ambicioso de promover la equidad para construir una sociedad más justa se lograría, según este documento, al incrementar la cantidad de jóvenes que asisten a la educación media superior y superior y disminuir las tasas de abandono escolar en distintos niveles educativos.

Las metas propuestas fueron en algunos casos excesivamente modestas y por tanto fáciles de alcanzar, como la que propone que la tasa de abandono escolar en primaria pase de un 0.7 al inicio del sexenio a 0.5 al final de éste.

Tabla 1. Línea base, metas planeadas y alcanzadas para el último año del que se dispone de datos y meta final propuesta para 2018 de un conjunto seleccionado de indicadores para monitorear el cumplimiento del objetivo 3 del Plan Sectorial de Educación 2013-2018.

Indicador	Línea Base 2012	Meta planeada 2017	Valor alcanzado 2017	Meta final 2018
Tasa bruta de escolarización de **educación media superior**.	65.9	77.3	79.6	80
Tasa bruta de escolarización de **educación media superior** para los primeros cuatro deciles de ingreso monetario per cápita.	61.8	69.4[a]	73.5[a]	75
Tasa de abandono escolar en **educación primaria**.	0.7	0.5	0.7	0.5
Tasa de abandono escolar en **educación secundaria**.	5.5	4.9	4	4.9
Tasa de abandono escolar en **educación media superior**.	15	10.1	12.3	9

Fuente: CONEVAL, 2018.
[a] Para este indicador los datos corresponden a 2016 porque es el último año para el que se dispone de información.

El sistema de indicadores implementado por CONEVAL aporta elementos para establecer si se cumplió el objetivo de promover la equidad, al menos en la forma en que ésta fue entendida en el Plan Sectorial.

Como se ve en la Tabla 1, la tasa bruta de escolarización se incrementó en la educación media superior, pues pasó de 65.9 por ciento en 2012 a 79.6 por ciento en 2017; así se superó la meta prevista para ese año y casi se alcanzó la meta final prevista para 2018. Este indicador expresa el número de alumnos matriculados en dicho nivel educativo al inicio del ciclo escolar por cada 100 personas en el rango de edad de 15 a 17 años (SEP, 2013, p. 88).

Algo similar ocurre cuando este mismo indicador se enfoca en los alumnos que provienen de las familias de menores ingresos. La proporción de jóvenes que asistían a escuelas preparatorias pasó de 61.8 por ciento en 2012 a 73.5 por ciento en 2016, con lo que se superó lo planeado para ese año.

Aunque se lograron las metas de cobertura de la educación media superior, todavía está lejos de alcanzarse la cobertura universal que ordena el mandato constitucional, el cual establece que la ampliación de la cobertura "[...] se realizará de manera gradual y creciente a partir del ciclo escolar 2012-2013 y hasta lograr la cobertura total en sus diversas modalidades en el país a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022" (*DOF*, 2012, p. 1).

Las metas de ampliación de la cobertura se alcanzaron, pero parte de ese incremento se debe a que los Telebachilleratos Comunitarios crecieron exponencialmente, como la propia Subsecretaría de Educación Media Superior lo informa en su página web (SEMS, 2018). Los primeros telebachilleratos se crearon en el ciclo escolar 2013-2014 y en dicho ciclo operaron 253 planteles, que atendieron a 4 500 estudiantes y donde laboraban 759 docentes. "Para el ciclo escolar 2017-2018 se cuenta con 3 311 telebachilleratos, con

una población de más de 131 mil estudiantes con más de 9 700 docentes." (SEMS, 2018). Gracias a esta nueva opción se logró ampliar la atención educativa a una población dispersa que antes no tenía posibilidades de asistir a la escuela.

En el periodo 2013-2016 la matrícula de los Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECyTE) creció a una tasa promedio anual de 6 por ciento, la de los bachilleratos de las universidades públicas autónomas aumentó a una tasa anual de 4.1 por ciento y todos los otros tipos de servicio lo hicieron a tasas menores, a excepción del Telebachillerato Comunitario, cuya matrícula creció 209.8 por ciento (INEE, 2017a, p. 10).

Este extraordinario crecimiento de los telebachilleratos se da en medio de cuestionamientos sobre la calidad de la educación que imparten, pues es la opción de educación media superior con más fallas en infraestructura y servicios (*Expansión*, 2017). De acuerdo con la *Evaluación de la Oferta Educativa (EVOE) en Educación Media Superior,* el 99.4 por ciento de estos planteles no tenía laboratorios de ciencias experimentales y el 63.2 por ciento no contaba con computadoras para el uso de los estudiantes, entre otras carencias (INEE, 2017).

También existen serios problemas en cuanto a los niveles de aprendizaje de los estudiantes de Telebachilleratos Comunitarios. De acuerdo con los resultados de la Prueba Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), en 2017 la mayoría de los alumnos estaba en el nivel I, el más bajo, tanto en Español como en Matemáticas.

En Lenguaje y Comunicación, "el logro de los estudiantes del Telebachillerato Comunitario es considerablemente más bajo que el de los demás tipos de servicio, pues 6 de cada 10 estudiantes se encuentran en el nivel de logro I (61%). [...] En Matemáticas, los estudiantes de Telebachillerato Comunitario obtuvieron el mayor porcentaje en el nivel de logro I (82%)" (INEE, 2017a, p. 12).

Los otros indicadores de equidad del Plan Sectorial se enfocan en la disminución de las tasas de abandono escolar. Como se aprecia en la Tabla 1, en la educación secundaria se logró abatir el abandono, en el nivel de primaria no hay cambios dramáticos, pero ya la tasa de abandono era extremadamente baja desde inicios del sexenio (menos de un punto porcentual). Donde se presentan mayores problemas es en la educación media superior, debido a que, si bien el abandono escolar ha disminuido, sigue siendo mayor al planeado.

En síntesis, el Plan Sectorial de Educación del sexenio 2012-2018 sostiene que uno de sus objetivos primordiales es promover la equidad. Para ello define siete estrategias, orientadas fundamentalmente a garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de toda la población. Al momento de definir los indicadores para dar seguimiento a la implementación de las

acciones propuestas, éstos se enfocan, únicamente, en la ampliación de la cobertura de la educación media superior y superior, así como en la reducción del abandono escolar en la educación obligatoria.

Los datos disponibles permiten inferir que el objetivo de equidad, así definido, se ha alcanzado. Pero, al mismo tiempo, llevan a cuestionar que eso que muestran los indicadores sea verdaderamente un avance en la equidad educativa, toda vez que los autores del Plan Sectorial no consideraron las enormes desigualdades en los niveles de aprendizaje entre alumnos que asisten a distintos tipos de escuela. No ignoraron que esta situación existe, se aborda en el diagnóstico, pero no hacen ninguna propuesta para revertir dicha situación, lo cual en parte explica los escasos avances en materia de equidad que produjo la Reforma Educativa, como lo exponemos en el siguiente apartado.

4. Los alcances de la Reforma Educativa

Bajo el nombre genérico de Reforma Educativa se conoce a un conjunto de reformas legales que buscaron "[...] dotar al Sistema Educativo Nacional de los elementos que impulsen su mejoramiento y fortalezcan la equidad" (Gobierno de la República, 2014, p. 3). La disposición más importante fue la reforma constitucional en materia educativa, complementada luego con reformas a la Ley General de Educación, con la promulgación de la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Con estas disposiciones se establece "la obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación pública obligatoria en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media superior; la creación de un servicio profesional docente; el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y el fortalecimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación -INEE- como organismo autónomo y máxima autoridad en materia de evaluación" (Gobierno de la República, 2014, p. 3).

El tema de la equidad tiene una importancia toral en la Reforma, porque su propósito central es contar con un marco institucional "[...] para que el país pueda afrontar mejor los retos de una educación de calidad y con equidad" (Gobierno de la República, 2014, p. 3). En este contexto, la Reforma Educativa establece como uno de sus seis objetivos fundamentales el siguiente: "Asegurar una mayor equidad en el acceso a una educación de calidad." (Gobierno de la República, 2014, p. 3). Para lograrlo plantea las siguientes estrategias:

a) **Gratuidad.** Se prohíbe el pago de cualquier contraprestación que impida la prestación del servicio educativo o condicione la inscripción, el acceso

a la escuela o la aplicación de evaluaciones o exámenes (Gobierno de la República, 2014, p. 18).

b) **Programas estratégicos.** Buscan extender la cobertura para facilitar el acceso a la educación en todos los niveles. Para ello "El Estado debe comprometer mayores recursos y esfuerzos donde más se requieren, entendiendo que el carácter compensatorio del quehacer público demanda mayor atención para la población en condiciones de vulnerabilidad." (Gobierno de la República, 2014, p. 19).

Y para realizar esas estrategias considera los siguientes programas:

- Programa de Rehabilitación de Planteles Escolares "Escuelas Dignas", el cual pretende consolidar la infraestructura escolar.
- Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, que busca construir las condiciones para que en las escuelas más desfavorecidas sea posible enseñar y aprender.
- Programa Escuelas de Tiempo Completo, que ofrece la posibilidad de ampliar el horario lectivo, con lo cual se busca que los alumnos tengan mejores oportunidades de aprender.
- Programa de Inclusión y Alfabetización Digital, que tiene el propósito de abatir la brecha en el acceso a las tecnologías de la información para alumnos de quinto y sexto año de primaria.
- Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE), cuyo objetivo es fortalecer a las escuelas que atienden a la niñez indígena, migrante, al alumnado con necesidades educativas especiales, así como a telesecundarias y escuelas unitarias y multigrado (p.19-20).

En síntesis, uno de los objetivos centrales de la Reforma es promover la equidad educativa. Para lograr lo anterior se recupera el principio de gratuidad de la educación pública, el cual existía desde hacía mucho tiempo en la legislación mexicana, pero era violentado de diversas formas. Por otra parte, se crean una serie de programas para mejorar la infraestructura y equipo de las escuelas, ampliar el horario de atención y focalizar el apoyo a grupos en condiciones de vulnerabilidad.

De nuevo, llama la atención que la enorme desigualdad en los niveles de aprendizaje de alumnos que asisten a distintos tipos de escuela no se considera como un problema de equidad. A diferencia del Plan Sectorial, que analiza estas desigualdades como parte del diagnóstico, aunque luego no las atienda, en los documentos oficiales donde se explican los alcances de la Reforma Educativa, no es un tema relevante.

Se parte de la idea de un sistema educativo que, en general, tiene problemas de baja calidad y que dicha calidad mejorará si se cambia la forma de contratar a los maestros, si éstos y los alumnos son evaluados de manera

periódica y si se dota a los más pobres de escuelas con buen equipo e infraestructura física. En el Plan Sectorial la equidad es entendida como ampliación de la cobertura, en la Reforma Educativa las acciones para promover la equidad se orientan a garantizar que la educación sea gratuita y a mejorar las condiciones educativas de algunos grupos que están en condiciones precarias. Así lo sintetiza un documento oficial:

> El esfuerzo desplegado para elevar la calidad de la educación en todos los tipos y modalidades debe ir acompañado por los **principios de equidad y de inclusión**.
>
> La Reforma fortalece el principio de gratuidad de la educación pública al prohibir el pago de cualquier contraprestación que impida o condicione la prestación del servicio educativo. Asimismo, **compromete mayores recursos** y esfuerzos donde más se requieren para la atención de la población en condiciones de vulnerabilidad. (Gobierno de la República, 2014a, p. 10, el subrayado es nuestro).

El compromiso del gobierno con la equidad era reiterado en los discursos oficiales, por ejemplo, el entonces subsecretario de Educación Básica, Javier Treviño Cantú, dijo que:

> La Secretaría de Educación Pública quiere una educación con calidad que implica equidad, inclusión, integración, diversidad y respeto; [...] subrayo que si antes la inclusión educativa era importante, ahora en el actual gobierno cobra mayor relevancia. (SEP, 2015, p. 1).

En el discurso oficial, las autoridades dicen tener un fuerte compromiso para otorgar mayores recursos a la población que está en condiciones más precarias. Con ello se intentaría revertir la tendencia histórica de "[...] llevar una oferta pobre a la población que tiene mayores necesidades" (INEE, 2018b), la cual ha sido ampliamente documentada en la investigación educativa:

> [...] los recursos asignados a los sectores más pobres han sido de menor calidad que los de los grupos socioeconómicamente más favorecidos, en lugar de reunir las características necesarias para enfrentar la problemática educativa de los primeros. (Muñoz Izquierdo, 2009, p. 33).

Como se expone en el Plan Educativo Nacional de la UNAM, "Se sabe que en 2006 lo que invertía el gobierno federal en un alumno indígena representaba la tercera parte de lo que se invertía en un alumno no indígena." (Narro, *et al.*, 2012).

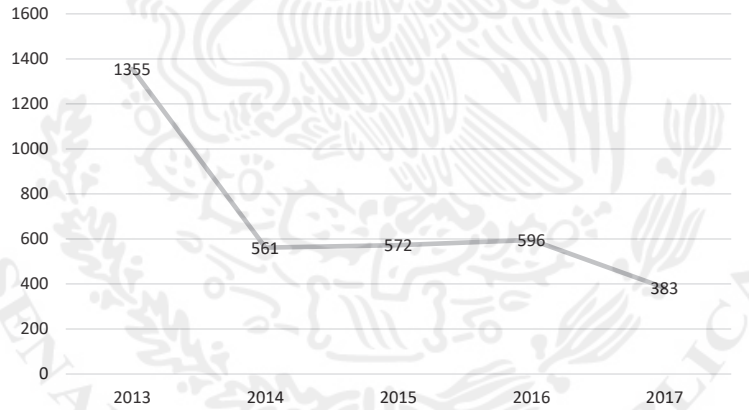
De acuerdo con los documentos que dan sustento a la Reforma, el principal objetivo de los programas estratégicos era impulsar acciones compensatorias para mejorar la atención educativa de la población más vulnerable, lo cual suponía destinar a este sector una mayor cantidad de recursos y esfuerzos.

Sin embargo, ocurrió todo lo contrario. Si se considera la cantidad de recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para atender a los grupos más vulnerables, lo que se aprecia es una drástica disminución a partir de la entrada en vigencia de la Reforma Educativa.[15] Tal como lo especifica un documento del INEE:

Los presupuestos del PIEE aprobados para 2014, 2015 y 2016 corresponden a montos por 561,640,084, 572,376,621 y 596,583,629 pesos respectivamente. Estas asignaciones muestran una caída presupuestal superior a 50% respecto de la suma de los montos aprobados para cada uno de los siete programas en 2013. (INEE, 2016, p. 46).

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017, que elaboró la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta tendencia a la reducción de los recursos se agudizó aún más, como se aprecia en la Gráfica 1.

Gráfica 1. Evolución del presupuesto asignado al PIEE en el periodo 2013-2017 (en millones de pesos).



Fuente: Para 2013, 2014 y 2015: INEE, 2016, p. 46. Para 2017: Poy Solano, 2016.

15 La atención educativa de los principales grupos en condiciones de vulnerabilidad se contempla en el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE). Las líneas de acción integradas en el mismo funcionaron hasta 2013 como programas separados. En este análisis se suman en ese año los presupuestos de los siete programas que se integraron al PIEE, cuyos montos fueron para cada programa los siguientes: Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa, 107 379 466 pesos; Educación; Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes, 239 699 857 pesos; Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural, 120 010 092 pesos; Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria, 214 902 556 pesos; Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable, 243 751 390 pesos; Educación para Personas con Discapacidad, 357 573 625 pesos; y Fortalecimiento a las Acciones Asociadas a la Educación Indígena, 75 165 626 pesos.

Una situación similar ocurre con otros programas contemplados en la Reforma Educativa. De acuerdo con el análisis sobre el presupuesto educativo 2017 que realizó la organización Compromiso Social por la Calidad y la Equidad de la Educación, se concluye lo siguiente:

En lo que respecta a las prioridades estratégicas de la Reforma Educativa, se observa el impacto negativo de la disminución presupuestal en relación con el año anterior en algunos programas clave que afectarán el servicio educativo brindado por el Estado, por ejemplo:

- Dignificar la infraestructura escolar (Programa de la Reforma Educativa, -72%)
- Desarrollo profesional docente (Programa para el desarrollo profesional docente, -39.5%)
- Revisión de planes y programas (Dirección de desarrollo curricular, -21.1%; Producción y distribución de libros y materiales educativos, -33%)
- Fortalecer la equidad y la inclusión educativas (Escuelas de Tiempo Completo, -10.2%; Educación para Adultos, -27.0%; Equidad de género, -33.6%; Programa nacional de becas, -18.0%; Programa de convivencia escolar, -28.0%)" (Compromiso Social por la Calidad y la Equidad de la Educación, 2017).

De acuerdo con la información disponible, los objetivos de equidad educativa de la Reforma no se están alcanzando, incluso si se entiende por *equidad*, únicamente, el desarrollo de programas compensatorios.

Si consideramos ahora las desigualdades en los niveles de aprendizaje, el panorama es todavía más complejo. Los resultados de la prueba PLANEA en tercero de secundaria permiten apreciar que existen fuertes brechas en los niveles de logro educativo. En Lenguaje y Comunicación sólo un 10.6 por ciento de los alumnos de escuelas privadas estaban en el nivel más bajo[16]; en contraste, el 60.2 por ciento de los que asistían a escuelas comunitarias estaban en ese nivel. Como se aprecia en la Tabla 2, en el caso de Matemáticas las desigualdades en los niveles de aprendizaje también son muy marcadas.

16 PLANEA clasifica los resultados en cuatro niveles. En el IV nivel se agrupan los estudiantes con un dominio más alto de la materia evaluada; quienes tienen un desempeño más bajo se clasifican en el nivel I. En el caso de Lenguaje y Comunicación, los alumnos que están en ese nivel pueden "Identificar, localizar y extraer información en textos y gráficas sencillos; sin embargo, tienen dificultades para interpretar el sentido de los textos y vincular la información presentada en ellos." En Matemáticas, en el nivel I están los alumnos que pueden "Resolver problemas que implican comparar o realizar cálculos con números naturales." (INEE, 2018).

Tabla 2. Porcentaje de estudiantes de tercer grado de secundaria en el nivel de logro educativo I en la Prueba Plan Nacional de Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) 2017.

Tipo de escuela	Lenguaje y Comunicación	Matemáticas
Privada	10.6	37.0
General Pública	31.6	66.2
Técnica Pública	32.2	66.8
Telesecundaria	48.8	69.9
Comunitaria	60.2	86.7

Fuente: INEE, 2018.

La observación de este tipo de brechas entre estudiantes que asisten a distintos tipos de escuelas ha sido una constante desde que se realizan evaluaciones de los aprendizajes. A partir de los trabajos del INEE, se pueden hacer otras dos apreciaciones inquietantes. Primero, que las diferencias en los niveles de aprendizaje están muy ligadas a los orígenes sociales de los alumnos y segundo, las desigualdades lejos de disminuir tienden a ampliarse.

Cuando las autoridades del INEE comparan los resultados de 2015 y 2017 concluyen que "[...] las brechas entre los grupos socioeconómicos extremos (más desfavorecidos y más favorecidos) **aumentaron**" (INEE, 2018, p. 45, el subrayado es nuestro). Tal como lo expresa un comunicado de prensa del INEE, a partir de declaraciones de Jorge Hernández Uralde, titular de la Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional de ese Instituto

> [...] la pobreza se relaciona de manera importante con los aprendizajes: las poblaciones más desfavorecidas reciben los servicios educativos más precarios, alcanzan menores aprendizajes y la educación no está alcanzando su cometido de romper la inercia de la pobreza entre las generaciones. En este sentido, comentó que otros estudios del Instituto han mostrado que también hay una asociación entre la pobreza y la calidad de la oferta educativa, por lo que es apremiante desarrollar políticas que conduzcan a acciones de mejora en los servicios educativos que se ofrecen a los grupos más vulnerables (INEE, 2018a, p. 1).

Coincidimos por completo con el INEE cuando señala que las brechas establecen el tamaño de la deuda que tiene el Sistema Educativo Nacional con las poblaciones más desfavorecidas (INEE, 2018, p. 46).

5. Reflexión final: el gran desafío de la equidad

El análisis que hemos hecho en este capítulo nos lleva a concluir que los avances en equidad educativa que se produjeron en el sexenio 2012-2018 fueron muy escasos, incluso cuando sólo se considera la visión limitada sobre este tema, que orientó las políticas públicas en el sexenio, las cuales bási-

camente intentaron aumentar la cobertura, garantizar la gratuidad y atender mediante programas compensatorios a la población en condiciones de vulnerabilidad.

Uno de los principales retos del nuevo gobierno, y de todos los que trabajan por mejorar la educación en México, será cómo tomar acciones efectivas para mejorar la equidad, ya que, como bien lo dice Sylvia Schmelkes: "**La desigualdad es el principal problema educativo del país** y no se podrán resolver el de acceso, ni el de calidad, si persiste." (INEE, 2018b, p. 1, el subrayado es nuestro).

En este trabajo hemos sido críticos con la visión, según nuestro criterio estrecha, que adoptaron las autoridades educativas del gobierno federal para promover la equidad. Ello nos obliga a plantear una alternativa para orientar una política más amplia y efectiva para revertir el actual problema de desigualdad.

Según nuestro criterio, la promoción de la equidad educativa debe orientarse a alcanzar dos objetivos fundamentales:

a) Todas las personas deben ejercer de manera plena el derecho a la educación. Por ello toda la población debe recibir al menos la educación obligatoria prevista en la legislación nacional.
b) El logro educativo debe estar desvinculado del origen social. Por ello el aprovechamiento escolar de las personas debe ser independiente de las características socioeconómicas y culturales de su familia de origen.

Partiendo de estos criterios proponemos la siguiente definición[17]:

> *Una situación de plena equidad educativa se alcanza cuando no hay nadie bajo el umbral de la educación obligatoria definida en la legislación vigente y cuando las oportunidades educativas de los habitantes, en términos de acceso, permanencia y rendimiento académico, no están asociadas a su origen social, económico, cultural, ni a otra situación externa, ajena al interés, esfuerzo o capacidad personal.*

Como se aprecia, esa definición tiene en su interior dos componentes fundamentales: un criterio de *cobertura* que se alcanzaría cuando se logre el acceso y la permanencia de toda la población a la educación definida como obligatoria en la legislación vigente. El otro criterio es la *desaparición de brechas* de logro educativo entre alumnos de distintos orígenes sociales.

Esos serían los dos grandes retos que debe enfrentar el nuevo gobierno, por lo que es importante identificar la ***línea base*** que caracteriza el estado de la situación al momento de escribir este trabajo (2018).

---

17 El autor agradece a Manuel Gil Antón por sus comentarios a una primera versión de esta idea, así como por su insistencia, en numerosos foros académicos, de la necesidad de esclarecer el concepto de *equidad educativa*, un término que muchas veces es usado, pero muy pocas veces es definido con precisión.

El reto de la cobertura. Gracias a los esfuerzos por universalizar la educación básica hay importantes avances en este aspecto. Como lo consigna un comunicado de prensa del INEE (2018b, p. 1) a partir de una conferencia dictada por Sylvia Schmelkes:

> La consejera del INEE informó que en México se ha avanzado en cobertura y disminución de brechas en los últimos 50 años, que dos terceras partes de niños, de 3 a 5 años de edad, están inscritos en educación preescolar; que prácticamente todos, entre 6 y 11 años, están en la escuela, y que en secundaria se alcanza ya una cobertura neta del 93 por ciento.

De acuerdo con estos datos, los principales desafíos en el nivel básico son ampliar la asistencia a la educación preescolar y completar lo poco que falta para alcanzar la atención universal en secundaria. El gran reto en materia de cobertura del próximo sexenio será aumentar la matrícula en el bachillerato. De acuerdo con Rodolfo Tuirán, subsecretario de Educación Media Superior, en dicho nivel "[...] la tasa de cobertura total aumentó 16.1 puntos porcentuales entre 2012-13 y 2016-17, al pasar de 65.9 a 82 por ciento, con lo cual se superó la meta de 80 por ciento establecida por el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018." (SEP, 2017, p. 1).

A pesar de estos avances, no se cumple todavía con lo que ordena el segundo transitorio, del decreto por el cual se reformó la Constitución, para hacer obligatoria la educación media superior. Dicho decreto, publicado el 9 de febrero de 2012, durante la administración de Felipe Calderón, ordena que la cobertura completa se debe alcanzar a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022 (DOF, 2012), por lo que al nuevo gobierno le corresponderá cumplir con ese mandato constitucional.

El reto de la reducción de brechas. Como se ha visto en este trabajo, existen evidencias de que hay grandes brechas en los niveles de aprendizaje entre los alumnos que asisten a distintos tipos de escuelas y que éstas a su vez están relacionadas con el origen social de los estudiantes. Las autoridades educativas del gobierno de Enrique Peña Nieto eran conscientes de esa situación, pero no impulsaron acciones para corregirla. La Reforma Educativa se enfocó en retomar la rectoría del Estado sobre la educación, lo cual implicaba cambiar los mecanismos para la contratación y promoción de docentes y directivos, así como la evaluación periódica de alumnos y maestros. Estas acciones eran necesarias para iniciar un proceso de mejora paulatina de la calidad educativa cuyos resultados –si los hay– sólo se apreciarán a largo plazo. La promesa de dar a los grupos vulnerables más recursos y atención no se cumplió, por el contrario, se continuó con la tendencia de dar a los pobres una educación igualmente pobre. Eso explica, al menos en parte, que la desigualdad educativa no disminuyera y que, por el contrario, tendiera a

agudizarse y a convertirse en el principal problema del Sistema Educativo Nacional.

Los bajos niveles de aprendizaje que tienen los grupos que viven en condiciones de vulnerabilidad se deben, por una parte, a las precarias condiciones sociales, económicas y culturales que se presentan en los contextos familiares de donde provienen, lo cual hace que los alumnos experimenten muy malas condiciones de educabilidad, que les impiden aprovechar las oportunidades educativas que les brinda el Estado. Por otra parte, los estudiantes de sectores vulnerables asisten a escuelas en las peores condiciones, los maestros tienen menor capacitación, o carecen por completo de maestros titulados, como ocurre en las escuelas comunitarias.

Para que se reduzcan las brechas educativas, debe actuarse de manera simultánea en ambos conjuntos de factores. Por ejemplo, puede apoyarse con becas a los alumnos que provienen de los hogares más pobres y, al mismo tiempo, debe garantizarse la igualdad de trato mediante disposiciones para garantizar que todos los niños y niñas, con independencia de su origen social, su adscripción cultural o su lugar de residencia, tengan unas condiciones mínimas establecidas por ley, por ejemplo, el derecho de todo alumno de educación básica a ser atendido por un maestro calificado o el derecho de todo estudiante mexicano de educación básica de asistir a una escuela que cuente con instalaciones, servicios y mobiliario adecuados para atender las necesidades de alumnos, docentes y directivos.

Esto puede regularse mediante la promulgación de *estándares normativos* que especifiquen la cantidad y calidad de los recursos materiales con los cuales deben contar todas las escuelas, incluidas, por supuesto, las que atienden a los grupos en condiciones de vulnerabilidad.

Las acciones que puedan llevarse a cabo de manera simultánea sobre los aspectos contextuales y escolares permitirán elevar el nivel de aprendizaje de los alumnos que provienen de las familias más pobres o que sufren diversas formas de exclusión social. Debido a que estos estudiantes son quienes presentan mayores problemas de rezago, cuando su aprendizaje mejore, mejorará a su vez el nivel general de logro educativo de toda la población estudiantil. Este aumento en el aprendizaje se reflejará luego en los resultados de las pruebas estandarizadas, pero dichos resultados deben ser una consecuencia de la mejoría en las condiciones de aprendizaje y no un fin en sí mismos.

Finalmente, es importante acotar que un programa para la mejora de la equidad educativa no debe depender de la orientación ideológica que tengan los gobernantes. De lo que se trata es de impulsar acciones para que todos los mexicanos reciban la educación que la ley define como obligatoria y hacerlo de tal forma que todos los estudiantes cuenten con los recursos materiales y los docentes capacitados que les permitan alcanzar el máximo logro de aprendizaje.

Con ello no se sigue una orientación ideológica o un programa partidario, sólo se está acatando el mandato constitucional que establece el derecho de todas las personas a recibir una educación de calidad.

Referencias bibliográficas

Compromiso Social por la Calidad y la Equidad de la Educación. (2017). Análisis sobre el presupuesto educativo 2017. Recuperado de: http://compromisoporlaeducacion.mx/analisis-sobre-el-presupuesto-educativo-2017/

CONEVAL (2018). Sistema de Indicadores de la Política Social. Indicadores derivados del PND. Programa Sectorial de Educación. Recuperado de: http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/IndicadorSectorial.aspx?id=11&idIndicador=227

DOF (2012). Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233070&fecha=09/02/2012

Expansión (2017) "Los telebachilleratos, la opción con más fallas en infraestructura y servicios". (1 de diciembre de 2017). *Expansión*. Recuperado de: https://expansion.mx/nacional/2017/11/30/los-telebachilleratos-la-opcion-con-mas-fallas-en-infraestructura-y-servicios

INEE (2018). *Planea. Resultados nacionales 2017. 3º de secundaria Lenguaje y Comunicación, Matemáticas*. Ciudad de México: INEE-Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Recuperado de: http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2017/RESULTADOS_NACIONALES_PLANEA2017.pdf

INEE (2018a). *El INEE presentó los resultados en Matemáticas y Lenguaje y Comunicación* (Comunicado de prensa No. 3). Ciudad de México: INEE-Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

INEE (2018b). *La desigualdad es el principal problema educativo de México: Sylvia Schmelkes* (Comunicado de prensa No. 37). Ciudad de México: INEE-Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

INEE (2017). *Evaluación de la Oferta Educativa (EVOE) en Educación Media Superior. Condiciones escolares e implementación curricular*. Ciudad de México: INEE. Recuperado de: http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/A/333/P2A333.pdf

INEE (2017a). *Planea. Resultados nacionales 2017. Educación Media Superior Lenguaje y Comunicación, Matemáticas*. INEE. Recuperado de: http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/A/328/P2A328.pdf

INEE (2016). *Directrices para Mejorar la Atención Educativa de Niñas Niños y Adolescentes de Familias de Jornaleros Agrícolas Migrantes*. Ciudad de México: INEE.

Gobierno de la República (2014). *Reforma Educativa*. Ciudad de México: Gobierno de la República. Recuperado de: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EDUCATIVA.pdf

Gobierno de la República (2014a). *Reforma Educativa. Resumen ejecutivo*. Ciudad de México: Gobierno de la República. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf

Muñoz Izquierdo, C. (2009). "Construcción del conocimiento sobre la etiología del rezago educativo y sus implicaciones para la orientación de las políticas públicas: la experiencia de México", *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, *7*(4), 29-45.

Narro Robles, J., Martuscelli Quintana, J. y Barzana García, E. (2012). *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional. [En línea]*. Ciudad de México: UNAM. Recuperado de: http://www.planeducativonacional.unam.mx/CAP_06/Text/06_03a.html

Poy Solano, L. (18/ 09/2016). "Reforma Educativa: de programa estrella a víctima de la austeridad". *La Jornada*. Recuperado de: http://www.jornada.com.mx/2016/09/18/politica/003n1pol

SEMS (2018). Los Telebachilleratos Comunitarios han crecido exponencialmente. Recuperado de http://www.sems.gob.mx/telebachilleratos

SEP (2017). Aumenta SEP cobertura en Educación Media Superior (Comunicado de prensa No. 414). Ciudad de México: SEP. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/284054/Comunicado_No._414_-_SEP_-_Aumenta_SEP_cobertura_en_Educacio_n_Media_Superior.pdf

SEP (2015). La Reforma Educativa impulsa educación de calidad con equidad, inclusión y diversidad: SEP. Recuperado de: http://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-351-la-reforma-educativa-impulsa-educacion-de-calidad-con-equidad-inclusion-y-diversidad-sep?state=published

SEP (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México: SEP.

Weiss, E., Antonio, L., Bernal, E., Guzmán, C. y Pedroza, P. (2017). "El Telebachillerato Comunitario. Una innovación curricular a discusión". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, *47*(3/4), 7–26.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SENADO DE LA REPÚBLICA

5. Educación Intercultural Bilingüe en la Reforma Educativa: marginalidad y desplazamientos

Rosa Guadalupe Mendoza Zuany

1. Introducción

El lugar que la educación intercultural bilingüe (EIB) del subsistema indígena ha tenido en la Reforma Educativa iniciada en 2013, es claramente marginal. Esto fue visible desde la definición de los compromisos en educación contenidos en el Pacto por México, y después se corroboró en la reforma constitucional al artículo 3º y la creación y modificación de leyes secundarias. La educación de los pueblos indígenas desde un enfoque de derechos no ha sido un tema explícito en la agenda. La acción pública no ha sido contundente para solucionar la histórica marginación de los pueblos indígenas en términos económicos, políticos, sociales y educativos, ni han estado debidamente fundamentadas en la equidad, lo cual implicaría más presupuesto y más y mejores instrumentos de política (normatividad, instituciones, recursos, financiamiento, gestión, etc.). Prevalece un rezago educativo histórico en las tasas de analfabetismo de la población de 15 años y más (13.7 por ciento en población indígena, 17.8 por ciento en población hablante de lengua indígena) y en su grado promedio de escolaridad (7.1 en población indígena, 6.2 en población hablante de lengua indígena), si se compara con la población total del país (5.1 por ciento de analfabetismo y 9.1 el grado promedio de escolaridad) (INEE-UNICEF, 2016), por mencionar sólo dos indicadores.

Lo que sí se ha observado partir de la Reforma es un evidente desplazamiento de la EIB hacia la inclusión educativa, noción que adquiere un significado más amplio que el orientado a las necesidades educativas especiales. La inclusión ha sido articulada a la equidad, formando una diada que, a su vez, constituye uno de los ejes de la Reforma. La definición de inclusión educativa planteada en documentos de política educativa a partir de la Reforma, como por ejemplo en reglas de operación de programas presupuestarios como el Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE), dice: "Proceso que se basa en el principio que asume a la diversidad como característica inherente a los grupos sociales, misma que debe aprovecharse en beneficio de cada una/o de sus integrantes, por lo que el sistema y los programas educativos deben diseñarse e implementarse en apego a esta diversidad, con el

fin de identificar y responder a las necesidades, características y capacidades de todas/os las/los estudiantes" (Diario Oficial de la Federación, 2015, p. 5). Cabe destacar que en la definición se enfatiza al individuo y no a los grupos culturales, ni lingüísticos y se omite una mención explícita de derechos educativos de los pueblos indígenas que reconoce la normatividad internacional y que México ha ratificado en la Constitución y en las leyes federales y estatales vigentes.

El análisis que aquí se presenta emana del trabajo de campo que se llevó a cabo con autoridades del sector educativo a nivel federal, y en seis entidades federativas con Autoridades Educativas Locales (AEL) y maestros del subsistema indígena y telesecundarias, para el desarrollo de la Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica (Mendoza Zuany, 2017a). Dicha evaluación constituyó un insumo para la construcción de las Directrices para la Atención Educativa a Niños, Niñas y Adolescentes Indígenas en Educación Básica que emitió el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en enero de 2017. Las directrices constituyen un documento que alerta sobre la necesidad de reposicionar y fortalecer la EIB basándose en un enfoque de derechos, y fueron emitidas en un momento estratégico previo a la publicación del Nuevo Modelo Educativo como un elemento más de la Reforma. Sin embargo, las mismas directrices recomiendan un enfoque de inclusión en la política educativa nacional (directriz 1), aunque sin definir de forma concreta qué significado le atribuyen a dicho término y cómo puede articularse con el de interculturalidad (INEE, 2017). El análisis de datos que se presenta tiene como categorías o criterios principales la pertinencia y la equidad. En la evaluación que se realizó, esos criterios también fueron el eje de evaluación de la acción pública para la educación de la niñez indígena. Para ello se analizaron documentos oficiales de la Secretaría de Educación Pública; se llevaron a cabo entrevistas con 25 funcionarios federales y 120 funcionarios estatales en el ámbito educativo, y se organizaron seis grupos de discusión con maestros, directores, supervisores y jefes de sector de los estados de Chihuahua, Chiapas, Veracruz, Morelos, Yucatán y Puebla.

En la primera parte del capítulo se exploran algunas de las manifestaciones de la marginalidad de la educación para la niñez indígena, expresadas en ámbitos tales como los materiales educativos, la gestión escolar y la formación docente tanto inicial como continua. La sustitución del enfoque intercultural bilingüe para la atención de la diversidad cultural y lingüística por el de inclusión, trae consigo importantes implicaciones en el ejercicio de los derechos de la niñez indígena a una educación pertinente, esto se explora en la segunda parte de este capítulo.

2. Marginalidad de la educación indígena

Es preciso enfatizar que la niñez indígena no sólo asiste a escuelas indígenas, sino que se encuentran en todas las modalidades de atención educativa, tales como las escuelas regulares y de educación comunitaria de CONAFE; los niños que asisten a estas últimas padecen de forma más significativa la inequidad observada.

En este capítulo interesa enfatizar la marginalidad del subsistema indígena y a la vez resaltar que su existencia es relevante porque constituye el espacio potencial para el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a una educación bilingüe e intercultural. El subsistema de educación indígena se caracteriza por ofrecer educación inicial (no obligatoria), preescolar y primaria en comunidades indígenas. Como subsistema es normado por la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) y operado por las direcciones o departamentos de educación indígena de las Autoridades Educativas Locales (AEL) de las entidades federativas. En el ciclo escolar 2014-2015, el nivel preescolar indígena atendió a un total de 411 140 alumnos, en 9 673 escuelas, con 18 599 docentes; por su parte, en el nivel primaria indígena se ofreció el servicio educativo a 827 628 alumnos, en 10 133 escuelas, con 36 809 docentes (Gobierno de México-SEP, 2015).

La peculiaridad de la educación ofrecida en las escuelas indígenas es su carácter bilingüe, que se expresa fundamentalmente en el espacio curricular específico para "el uso de la lengua materna como lengua de instrucción y como objeto de estudio" (SEP, 2008, p. 7). Desde 2011, dicho espacio curricular funciona a partir del diseño de los Parámetros Curriculares (PC), documento curricular para la elaboración de los programas de estudio de las lenguas indígenas para el nivel primaria. Sin embargo, no existen hasta el momento programas de estudio para todas las lenguas, ni para cubrir todos los grados de primaria (que están organizados en tres ciclos). Si bien existe el reconocimiento de los derechos lingüísticos de la niñez indígena en México, particularmente en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y en la Ley General de Educación, la traducción de ese reconocimiento a la acción pública ha sido insuficiente.

En el marco de esta insuficiencia, durante los últimos años "lo bilingüe" ha tenido un mayor énfasis en el diseño e implementación de estrategias concretas que "lo intercultural". Muy poco se ha hecho para lograr pertinencia cultural en la educación que reciben los niños indígenas, además de enunciar los "Marcos Curriculares" (MC) que apuntan a la diversificación y contextualización curricular en el Acuerdo 592, por el cual se establece la Articulación de la Educación Básica, publicado en 2011. La formación y la producción de materiales para la comprensión, apropiación y uso de los MC

por parte de los docentes ha sido sumamente deficiente (Niembro Domínguez y Mendoza Zuany, 2017).

Es necesario subrayar que el subsistema indígena ha sido históricamente marginal en el sistema educativo mexicano, y que la Reforma Educativa no se ha planteado revertir dicha marginalidad. Lo anterior se expresa en el diseño poco pertinente y la insuficiente producción de materiales educativos, así como en el presupuesto que se le asigna a este ámbito. El diseño e implementación de la estrategia Escuela al Centro, pone al centro a la escuela de organización completa, generalmente ubicada en las ciudades, omite soluciones a la problemática gestión escolar de las escuelas indígenas, que, en su mayoría son multigrado. Unido a lo anterior, existe una insuficiente y poco pertinente formación continua, además de la cuestionable política de profesionalización de docentes en servicio y la tardía propuesta curricular para la formación inicial de docentes para el subsistema indígena. Esos ámbitos se abordaron en la Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica (Mendoza Zuany, 2017a). A continuación, se presenta un análisis de cuatro ámbitos en los que se corrobora la marginalidad del subsistema indígena en el marco de la Reforma Educativa; reforma que enuncia discursivamente la inclusión y la equidad como los ejes orientados a considerar la atención a la diversidad del sistema educativo y sus desigualdades.

Materiales educativos

De acuerdo con el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la calidad de la educación se relaciona con la disposición de materiales que garanticen el máximo logro en el aprendizaje de los estudiantes. Éstos deben ser gratuitos, y dirigidos tanto a docentes como a alumnos; no sólo son libros de texto sino otros tipos de materiales impresos, audiovisuales, multimedia, etc. Por derecho, los alumnos indígenas deben recibir libros a tiempo, nuevos, en buenas condiciones, gratuitamente, en su lengua materna y con contenidos culturalmente pertinentes sin importar el grado que cursen. También los docentes de educación indígena deben recibir libros para los maestros que apoyen y fortalezcan su labor en los contextos complejos de las escuelas bilingües, interculturales y generalmente multigrado.

En el marco de la Reforma Educativa y la presentación de un Nuevo Modelo Educativo, no se han diseñado acciones para la disposición de materiales educativos pertinentes, ni en todas las lenguas indígenas para los niños del subsistema indígena, y menos aún para los niños y jóvenes indígenas que acuden a escuelas que no forman parte del subsistema, pero que igualmente son sujetos de los derechos mencionados. La equidad, eje de la Reforma, no se cumple en términos de cobertura de niveles, grados ni lenguas. Los libros de texto en lenguas indígenas no se actualizan de acuerdo con los programas

de estudio vigentes ni con los avances de normalización lingüística; sólo se imprimen para algunas lenguas mayoritarias numéricamente y máximo para alumnos que cursan el cuarto grado de primaria.

Cabe mencionar que el presupuesto para la producción de los materiales educativos no está asegurado desde 2010 y debe negociarse cada año; los montos asignados no permiten concretar el proyecto editorial que año con año la DGEI planea; aunque cabe mencionar que la DGEI tampoco ha planteado un proyecto de diseño y producción que suponga la cobertura necesaria para todos los niveles y lenguas. La marginalidad presupuestaria y la omisión en el diseño de un proyecto editorial de diseño y producción de materiales basado en información estadística disponible de tipo sociolingüístico, constituyen las principales omisiones y asuntos no atendidos en el marco de la Reforma.

A lo anterior se suma el hecho de que no se han logrado consolidar alternativas para el diseño y la producción de materiales educativos en las entidades federativas porque tampoco se dispone de un presupuesto para ello. Se ha planteado desde la DGEI la estrategia de elaborar libros cartoneros, ahora llamados "artesanales", por parte de estudiantes y maestros con el objetivo de subsanar el déficit de producción de libros y materiales en lenguas indígenas por parte de la SEP, particularmente en el caso de lenguas numéricamente minoritarias que no entran en la lista de prioridades de atención.

Sin embargo, esta estrategia no revierte la falta de materiales educativos en el aula, ya que se observa que su elaboración debe ser financiada por los docentes, además de que pocos alumnos se involucran en su producción, como ya se ha documentado en varias investigaciones. Los libros cartoneros no constituyen sustitutos de los libros de texto en sus propias lenguas. Además, cabe mencionar que la distribución de los materiales educativos no se realiza de forma gratuita, debido a que las familias y los maestros sufragan los costos de la distribución hasta las escuelas indígenas.

En los grupos de discusión con maestros, directores, supervisores y jefes de sector de educación indígena llevados a cabo en el marco de la evaluación de políticas antes mencionada, se generaron recomendaciones relevantes que provienen directamente de las figuras educativas que ofrecen los servicios educativos. Algunas de estas recomendaciones son las siguientes:

- Los materiales educativos deben ser actualizados, en la lengua materna de los niños para fortalecer su aprendizaje, sin marginar la producción de materiales para lenguas con pocos hablantes.
- Se requiere el diseño de materiales diversificados, incluyendo audio-cuentos, diccionarios, juegos didácticos, entre otros.
- Se requieren libros en lenguas indígenas para todos los grados y por asignaturas.

- Los docentes requieren materiales específicos para aulas multigrado.
- Se requieren recursos económicos y técnicos para el diseño de materiales en las entidades federativas y en las escuelas.
- Es necesario conformar equipos estatales interdisciplinarios de producción de materiales articulados a los equipos de diseño de programas de estudio de las lenguas indígenas, y que sus integrantes tengan una remuneración.
- Es necesaria la creación de una plataforma virtual para el intercambio de materiales educativos.
- Se requieren talleres para el uso de los materiales educativos y su vinculación con el currículo.
- Los materiales deben ser distribuidos a tiempo, gratuitamente y en buen estado. Para ello es necesario contar con almacenes regionales en los estados.

Gestión escolar

El subsistema indígena se caracteriza por una compleja gestión escolar que la estrategia Escuela al Centro de la Reforma Educativa no ha considerado en su diseño ni en su implementación. La autonomía de la gestión supone la existencia de condiciones mínimas para ejercerla, que son inexistentes en las escuelas del subsistema indígena. No basta con aumentar el número de escuelas indígenas beneficiarias del Programa de la Reforma Educativa (PRE) o del Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC). Se requiere que estos programas consideren las especificidades de las escuelas del subsistema y sus necesidades al operar en contextos marginales y complejos: en áreas remotas sin acceso a internet, atendiendo a grupos multigrado y con un enfoque intercultural bilingüe, con docentes que adicionalmente cumplen labores directivas y administrativas que minan la normalidad mínima escolar, etc.

Si bien la SEP y el Banco Mundial elaboraron el proyecto Fortalecimiento de la Autonomía de la Gestión Escolar. Plan Indígena 2014, para plantear acciones específicas a fin de fortalecer la gestión escolar en el subsistema, sus conclusiones se orientaron principalmente a aumentar el número de escuelas beneficiarias de programas de apoyo a la gestión, y no a diseñar acciones que tuvieran en cuenta sus necesidades específicas y su rezago. Se dispone de datos que caracterizan la gestión escolar en estas escuelas y se conoce que su realidad es muy distinta a la de una escuela de organización completa en zonas urbanas. Pareciera que estas escuelas constituyen el modelo hacia el cual se dirige la política de gestión escolar y ello se refuerza a partir de la propuesta de la reconcentración de escuelas de la cual se dispone de poca información pública.

La equidad como eje de la Reforma constituye sólo un discurso que no se ha traducido en un apoyo de mayor envergadura y de carácter diferenciado y que a su vez derive en mejorar las condiciones de operación de las escuelas para un máximo logro de los aprendizajes de los alumnos en el marco de una educación intercultural y bilingüe. La autonomía de la gestión escolar requiere de condiciones y recursos suficientes y pertinentes para la toma de decisiones de la comunidad escolar. El rezago histórico que han padecido estas escuelas debería conducir a un planteamiento de atención prioritaria y mayor a estas escuelas. Asimismo, es importante visibilizar que la participación social, componente esencial para la autonomía de la gestión y que teóricamente se materializa en los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS), requiere de la posibilidad de adaptarse y contextualizarse a las prácticas comunitarias y a las características sociodemográficas de las comunidades.

En los grupos de discusión mencionados, también se generaron recomendaciones sobre gestión escolar y participación. Algunas de estas son las siguientes:

- Se requieren acciones concretas para la disminución de la carga administrativa de los docentes.
- Se necesita capacitación, recursos técnicos y económicos, así como figuras específicas para el acompañamiento pedagógico a los docentes de escuelas del subsistema indígena.
- Es necesario aumentar, adaptar y flexibilizar los criterios para la participación en programas de apoyo a la gestión escolar considerando las condiciones de operación de las escuelas indígenas.
- Se requiere contar con internet y equipamiento para el cumplimiento de las actividades de gestión.
- Es necesario ofrecer formación sobre competencias directivas para quienes cumplen funciones de director(a), supervisores y jefes de sector.
- Se requiere la asignación de Asesores Técnico Pedagógicos especializados, suficientes y por niveles educativos para todas las escuelas.
- Se necesitan supervisiones cercanas a las escuelas y con trabajo eminentemente académico.
- Se requiere personal administrativo de apoyo a las escuelas del subsistema indígena.
- Simplificación de trámites para la participación en los programas de gestión escolar.

Perfil y formación docente

Atendiendo el derecho de los niños indígenas a una educación pertinente, los docentes del subsistema indígena deberían contar con un perfil especiali-

zado que se esperaba fuera tomado en cuenta para los planes y programas de estudio de la educación normal articulados al Nuevo Modelo Educativo y a los perfiles, parámetros e indicadores (PPI) que plantea el Servicio Profesional Docente (SPD). La formación inicial docente para el subsistema indígena no ha sido prioritaria ni antes, ni con la Reforma. Antes de la Reforma, no se tomaron decisiones para fortalecer las licenciaturas en Educación Preescolar y Primaria Intercultural Bilingüe que se ofrecen en pocas escuelas normales del país. La reforma curricular de la educación normal, que tiene la intención de una transformación pedagógica de acuerdo con el Nuevo Modelo Educativo, ha salido a la luz muy tardíamente, en 2018, con cambio de los nombres de las licenciaturas a Educación Preescolar Indígena y Primaria Indígena, respectivamente, argumentando que se fortalece el aprendizaje y la enseñanza de las lenguas maternas. En la malla curricular se observan cuatro cursos de lengua indígena y cuatro optativos que teóricamente podrían orientarse a la formación específica para la docencia en el medio indígena. Más allá de hacer un análisis del diseño de los planes, el principal problema es la implementación de los planes de estudio en las escuelas normales dadas las condiciones en las que se encuentran en términos de su capacidad para una oferta de calidad.

En el caso de la formación de docentes de educación indígena, las estrategias de profesionalización para docentes en servicio que no cuentan con una licenciatura principalmente de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) con la oferta de la Licenciatura en Educación Preescolar y Educación Primaria para el Medio Indígena (LEPEPMI) se implementan desde antes de la Reforma. Dicha estrategia ha generado preguntas sobre los resultados que apuntan a la titulación, más no a la profesionalización mediante el plan de estudios actualizado y acorde con las necesidades de los docentes en servicio. Los docentes del subsistema indígena laboran en un marco de marginación que se evidencia por la precariedad de su formación inicial –en caso de haberla, ya que, de 58 502 docentes de educación indígena, en el ciclo escolar 2014-2015, 32 827 no contaban con el nivel de licenciatura (INEE, 2017)–. La escolaridad de los maestros indígenas ha sido una preocupación central en el marco de la Reforma Educativa. Su perfil docente es peculiar. Los PPI que plantea el SPD constituyen una nueva disposición que supone importantes retos, tanto para los maestros en servicio ante la evaluación docente, como para los que aspiran a ser docentes a través del examen de ingreso. Estos PPI consideran los que cualquier docente de una escuela regular debería contar, como el hecho de tener un título universitario, más aquellos aspectos propios de la educación indígena como la competencia lingüística en alguna lengua indígena. Aunado a lo anterior, se observa la histórica desubicación lingüística de docentes y su deficiente conocimiento de didáctica de las lenguas. Además, en el ámbito de la formación continua, se ha omitido la oferta

de cursos específicos para los docentes del subsistema indígena, a pesar de la continua demanda de formación en diversos temas, pero principalmente en didáctica de las lenguas y enfoque intercultural.

Maestros, directores, supervisores y jefes de sector de educación indígena vertieron también recomendaciones en este ámbito:

- Es necesaria una revisión a fondo las disposiciones del SPD en lo relativo al ingreso y evaluación de docentes de educación indígena atendiendo al criterio de equidad.
- Es deseable que sigan impartiéndose cursos de inducción para docentes de nuevo ingreso.
- La ubicación del personal de nuevo ingreso debe corresponder con la lengua indígena que domina.
- Se requiere una oferta de cursos de lenguas indígenas y didáctica de las lenguas como formación inicial y continua.
- Se requiere la organización de comunidades de aprendizaje de docentes para el intercambio de buenas prácticas, el desarrollo de materiales educativos, etc.
- Es necesaria una oferta educativa diversificada a través de diplomados, maestrías presenciales y en línea, etc.
- Las escuelas deben contar con docentes especializados en educación artística y educación física, así como con psicólogos y nutriólogos.
- La formación inicial y continua de docentes debe incorporar el enfoque intercultural y la didáctica de las lenguas indígenas.
- La oferta de la UPN para la profesionalización de docentes en servicio debe ser actualizada y pertinente.

Currículo

La tendencia hacia la inclusión se expresa en la construcción de un sistema educativo general y único en educación básica, mediante un currículo único expresado en el Nuevo Modelo Educativo propuesto en 2016. Éste en el marco de la Reforma Educativa, cristaliza una tendencia hacia un sistema educativo "inclusivo", mediante un currículo "para todos", único, que no considera la diversidad y la necesidad de su diversificación cultural y lingüística.

La implementación de la asignatura Lengua Indígena, que inició con la puesta en vigor del Acuerdo 592, por el que se establece la articulación de la educación básica de 2011, continúa restringida a las escuelas primarias del subsistema indígena. El desplazamiento del enfoque intercultural, que se menciona sólo ocasionalmente, contrasta con las vastas referencias al eje de inclusión en su versión ampliada y dirigido a grupos vulnerables, entre los que incluye a los indígenas. Más aún, se confirma la histórica omisión

de un currículo bilingüe y culturalmente pertinente en el nivel secundaria, y desaparece la asignatura en Lengua y Cultura, optativa para el primer grado del nivel secundaria en comunidades con más de 30 por ciento de población indígena en el marco del mismo Acuerdo 592, como iniciativa de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB).

Una de las "innovaciones" del nuevo modelo es el reconocimiento de la capacidad del docente para decidir una parte del currículo y que así "atienda necesidades educativas específicas de cada educando" (SEP, 2016, p. 183). La autonomía curricular se plantea para cinco ámbitos generales, en los cuales cabrían potencialmente aprendizajes culturalmente pertinentes para las escuelas del subsistema indígena. Sin embargo, hasta este momento, ni las acciones públicas para generar condiciones para su operación ni la operación misma son claras. ¿Cómo y con qué recursos técnicos y económicos podrá ejercerse una autonomía escolar que requiera, por ejemplo, materiales educativos especializados en lenguas indígenas, o formación docente para desarrollar competencias lingüísticas y didácticas en el enfoque intercultural, diseño curricular, etcétera? Si bien en los grupos de discusión con figuras educativas no se generaron recomendaciones específicas sobre el ámbito curricular, las que se realizan a los demás ámbitos se articulan a éste. Además, se encuentran importantes recomendaciones sobre este tema, en la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre Evaluación Educativa que llevó a cabo el INEE en 2014.

3. Desplazamiento

El posicionamiento de la inclusión educativa –equiparable con educación inclusiva– ocurre ante el desplazamiento de la educación intercultural bilingüe en la política educativa para el nivel básico. La inclusión llega a México a través de organizaciones internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), por medio de sus directrices en este tema. Dichas directrices se orientan hacia la transformación de las escuelas para atender a todos los niños y niñas, en consonancia con los objetivos de la Educación para Todos (UNESCO, 2000), enfatizando el acceso y el tránsito a sociedades "más integradoras". Su intención es ampliar el concepto más allá de su acepción generalizada encaminada a la atención a población con discapacidades y necesidades educativas especiales, esto es, "un concepto ampliado de educación inclusiva" (UNESCO, 2009: 7). Desde el punto de vista de la UNESCO, los diseñadores de políticas deben trabajar para lograr el posicionamiento y apropiación de este concepto de inclusión entre educadores, tomadores de decisiones, organizaciones no gubernamentales, instancias gubernamentales del ámbito educativo y otros actores. La UNESCO presenta tres razones para la adopción de la inclusión

como paradigma de atención, cabe señalar que el gobierno mexicano se ha apropiado de ellas para justificar el cambio de paradigma de la interculturalidad a la inclusión:

> En primer lugar, hay una razón educativa: la exigencia de que las escuelas inclusivas eduquen a todos los niños juntos conlleva que éstas tengan que concebir maneras de enseñar que respondan a las diferencias individuales y que, por consiguiente, sean beneficiosas para todos los niños. En segundo lugar, existe una razón social: las escuelas inclusivas pueden cambiar las mentalidades respecto de la diversidad, al educar a todos los niños juntos, y sentar así las bases de una sociedad justa y no discriminatoria. En tercer lugar, hay una razón económica: es menos costoso establecer y mantener escuelas en las que se enseña a todos los niños juntos que establecer un complejo sistema de distintos tipos de escuelas que se especialicen en diferentes grupos de niños (2009, p. 9).

Apropiación de la noción de inclusión en México

Concretamente en México, la inclusión se presenta como una alternativa a la interculturalidad en el marco de la Reforma Educativa de 2013, que plantea,

> [...] mejorar la calidad y equidad de la educación básica y media superior con énfasis en la profesionalización docente, la revisión y actualización de los planes y programas de estudio, la atención de la infraestructura escolar y la evaluación periódica y sistemática de todos los componentes del sistema educativo. La reforma también pretende abatir la desigualdad en el acceso a la educación en todos los niveles y tipos educativos, y propiciar la participación de los padres de familia por medio de los Consejos de Participación Social (Treviño Cantú, 2015).

Así, el gobierno mexicano ha definido cuáles son los grupos "vulnerables" susceptibles de ser "incluidos", concretamente, en las reglas de operación del Programa para la Inclusión y Equidad Educativa (PIEE), vigente desde 2014, se menciona a los siguientes beneficiarios: alumnos indígenas, migrantes, con discapacidad, con aptitudes sobresalientes y talentos especiales, y alumnos de telesecundarias. De este modo, la inclusión como principio orientador engloba la atención educativa de alumnos con necesidades educativas sumamente diversas y ubicados en contextos diferenciados, diluyendo sus especificidades.

Un paso trascendental –político y presupuestal– que materializa esta transferencia fue precisamente el diseño e implementación del PIEE, a partir de 2014. Su relevancia estriba en la concreción del aglutinamiento de un conjunto de grupos "vulnerables", así "catalogados" por los tomadores de decisiones (Shore, 2010), para convertirse en beneficiarios de dicho programa. Esto significa el aglutinamiento de una diversidad de sectores –indígenas, migrantes, con discapacidad, etc.– como grupo homogéneo integrado

por individuos susceptibles de ser excluidos, y para los cuales se otorga un presupuesto menor que la suma de lo que se destinó a siete programas que, anteriormente estaban separados y especializados en su atención; ahora con el PIEE, quedan unificados; entre ellos dos concretamente dirigidos a la educación indígena.

Cabe destacar que en 2014, el total del presupuesto que se aprobó al PIEE fue inferior en 59.82 por ciento a la suma del presupuesto de los programas que lo integraron (INEE, 2017). De este modo se reafirma y agudiza la marginalidad presupuestal histórica de la educación indígena, que no solamente se expresa en programas presupuestarios, sino también, por ejemplo, en la necesidad de negociar anualmente presupuesto para la producción de libros de texto para el subsistema indígena, como ya se mencionó. En un contexto de crisis económica que impacta indebidamente al sector educativo, la inclusión posibilita la paulatina extinción de los "costosos" sistemas paralelos, como el indígena. En este sentido, la recomendación de la UNESCO de la adopción del concepto de inclusión educativa en la legislación y en las políticas es coherente con la política de asignación presupuestal orientada a la eficacia y a la reducción de gasto público en educación.

El desdibujamiento de programas diferenciados es una acción pública que tiene efectos concretos en los grupos sociales beneficiados, dada la homogenización de dichos grupos bajo la etiqueta y/o paquete de "alumnos vulnerables" que requieren ser incluidos. Esto sin duda tiene efectos en la especialización de la educación que tienen derecho a recibir estudiantes monolingües de alguna de las 68 lenguas originarias que no es el español, y que además debe ser pertinente culturalmente. Esto también significa que la posibilidad de que los niños indígenas acudan a escuelas donde el proceso de aprendizaje ocurra en sus lenguas maternas se difumine ante el ideal de que todos los niños asistan a una misma escuela, sin subsistemas diferenciados, dado su supuesto carácter excluyente y discriminatorio.

Jiménez Naranjo y Mendoza Zuany (2012) ya habían identificado un incipiente giro discursivo hacia lo inclusivo por parte de la DGEI, justo antes de 2013, cuando arranca la Reforma Educativa. Dicho giro se caracterizó por su ambigüedad y por el desconocimiento de su significado por parte de autoridades educativas locales (AEL) y de maestros del subsistema indígena de Baja California, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Yucatán. En 2016, si bien entre los funcionarios a nivel federal la noción de inclusión se apropió como discurso, no se observó lo mismo en maestros, ATP, directores y supervisores del subsistema indígena entrevistados en el marco de una evaluación de política educativa para la población indígena (Mendoza Zuany, 2017a); quienes seguían sin conocer ni reflexionar el significado de la inclusión en su acepción ampliada, ni sus implicaciones para atender la diversidad cultural y

lingüística de sus alumnos, asociando la inclusión casi exclusivamente con la atención de necesidades educativas especiales.

Supuestos a propósito de la inclusión

La paulatina sustitución de la interculturalidad por la inclusión ha conducido a identificar tres supuestos (Mendoza Zuany, 2017b) que pueden ser reconocidos en los discursos de funcionarios del ámbito educativo:

1. El poder de incluir (¿integrar?) al vulnerable, que coincidentemente es el indígena, en un sistema educativo único, homogéneo y homogeneizador. La inclusión es posible gracias al poder de "incluir" al "vulnerable", una categoría pensada por quienes diseñan las políticas educativas, que puede ser el indígena, el migrante, la persona con discapacidad, entre otros.
   El individuo debe ser incluido en un sistema educativo de calidad –que a su vez es una sola y definida a partir de criterios unilaterales, monoculturales y hegemónicos– que está basado en el logro de aprendizajes, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3º. Estos aprendizajes se relacionan con el desarrollo de competencias matemáticas y de lecto-escritura, por supuesto, en español. La inclusión educativa presenta rasgos de "integración"; Ainscow *et al.* (2006) señalan que se ha reconocido que, conceptualmente, no existen fronteras claras entre inclusión e integración.
   Los limitados espacios de participación de los pueblos indígenas para la definición de esos aspectos pendientes de resolver –lo cual también atenta contra sus derechos– han posibilitado la definición vertical del cambio de paradigma de educación intercultural bilingüe a inclusión educativa, sin una reflexión profunda sobre sus implicaciones y, por añadidura, sin lograr la apropiación del concepto por parte de los maestros.
2. El vulnerable-otro es el individuo, no un grupo (no los pueblos indígenas como colectivos identificados a partir de sus culturas y de sus lenguas). Existe una tendencia a la *invisibilización* de diversidades asociadas con grupos, como los indígenas, y con la referencia a las diversidades atribuibles solamente a los individuos. Se propone, además, el diseño de programas obligatorios comunes, con métodos de enseñanza flexibles que atiendan a necesidades "individuales" de los educandos, mas no a las colectivas. En los discursos de los actores entrevistados, entre ellos los encargados del diseño curricular para la formación inicial de docentes en la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), se hace referencia a la diversidad de contextos, situaciones, condiciones y necesidades individuales, "a que hay diversidad en todos lados", no sólo en educación indígena o en telesecundarias, a las que generalmente acuden los niños indígenas. También se hace refe-

rencia a "una diversidad de contextos". Otra forma de clasificación para hacer funcionar el discurso de inclusión es que ésta se produce entre los "diferentes" como un grupo difuso *versus* los "no diferentes", quienes sientan las bases para definir al sistema educativo en el que se incluyen los primeros. El paradigma de la inclusión conduce a la *invisibilización* de la diversidad de grupos culturales y lingüísticos, para generar una dicotomía que enfatiza las diferencias individuales, al mismo tiempo que genera la formación de dos grupos en el imaginario de los tomadores de decisiones, "los vulnerables-diferentes y los no diferentes".

3. No es necesaria ni deseable una atención educativa diferenciada para la niñez indígena; un sólo sistema educativo para todos es lo mejor, y, por añadidura, es más barato. El gobierno mexicano enfatiza la razón educativa de la inclusión argumentada por la UNESCO, que apunta a la necesidad de una educación para todos en un solo tipo de escuela. Como se mencionó, la UNESCO también aporta, entre sus razones, la económica. En un contexto de reducción del gasto público en la educación, la inclusión se ha convertido en un paradigma que apunta a la desaparición de los "costosos" sistemas paralelos (por ejemplo, el subsistema indígena). En este sentido, la UNESCO recomienda la introducción del concepto de inclusión educativa en la legislación y en las políticas como se ha hecho en México, con su respectiva asignación presupuestal orientada a la eficacia y a la reducción de gasto público en educación; n ejemplo es el PIEE. De esta manera, la inclusión aparece como un paradigma coincidente con la lógica neoliberal y como un instrumento para legitimar políticas "coloniales" asociadas con la integración (Nguyen, 2015). La marginalidad presupuestal de la educación indígena ha sido histórica y es vigente. Atendiendo a la equidad presentada como eje de la Reforma Educativa, sería preciso dar más a quienes históricamente han tenido menos. Sin embargo, la equidad es generalmente los funcionarios la entienden como igualdad; es decir, no se considera la asignación de mayor cantidad de recursos para las poblaciones indígenas en razón de su histórica y estructural marginación, sino que simplemente se les incluye en padrones de beneficiarios de programas como el de escuelas de tiempo completo (PETC) o el de la reforma educativa (PRE), sin un énfasis en atender sus necesidades específicas con más recursos y/o de forma prioritaria.

4. Conclusiones

Posicionar el tema del desplazamiento de la educación intercultural bilingüe para el análisis de sus implicaciones, tomando como base un enfoque de derechos que emanan tanto de la normatividad internacional relativa a pueblos indígenas, como también de la legislación nacional que reconoce derechos

específicos para los pueblos indígenas, es fundamental en esta coyuntura política. Dicho análisis debe tomar en cuenta la vasta investigación educativa sobre el tema, las múltiples evaluaciones de la acción pública en materia educativa, la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas sobre Evaluación Educativa que realizó en 2014 el INEE y lo que otros ejercicios de consulta con las figuras educativas podrían aportar.

Dichos aportes constituyen insumos para el diseño de una política educativa que reconozca plenamente que vivimos en un país diverso desde el punto de vista cultural y lingüístico, con pueblos indígenas con derechos específicos, y que plantee e implemente acciones pertinentes y orientadas a la equidad. Este tipo de diseño implica también el reconocimiento de los límites en la transferencia de las políticas "sugeridas" desde instancias como la UNESCO, y la necesidad de evaluar su pertinencia en el contexto mexicano; eso permitiría considerar las condiciones que requerimos construir para una apropiación adaptada de las políticas transferidas.

El ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y la creación de condiciones para el logro de sus aprendizajes depende de la educación diferenciada con criterios de calidad tanto generales como específicos, así como de un proceso gradual y a largo plazo de creación de condiciones para escuelas verdaderamente inclusivas. Esto implica desarrollar un modelo educativo que considere la diversidad del sistema educativo, la formación inicial y continua de docentes para la inclusión especializada por grupos diferenciados, los materiales educativos diversificados y suficientes, así como una gestión escolar centrada en crear las condiciones académicas cotidianas para la atención educativa de la diversidad.

La Reforma Educativa no ha considerado una transformación del sistema educativo que tenga la capacidad de ofrecer una educación cultural y lingüísticamente pertinente para los niños indígenas de México. Esto, sin duda, requiere de un presupuesto suficiente y justo para, mínimamente, formar maestros especializados –tanto a nivel inicial como de formación continua–; para generar un modelo educativo sustentado en la participación de los pueblos indígenas; para diseñar y producir materiales educativos en todas las lenguas y para todos los niveles de educación obligatoria; para mejorar las condiciones de las escuelas y su equipamiento; para generar condiciones propicias y pertinentes para la gestión escolar, y para establecer escuelas generales que cuenten con las condiciones y el personal docente que ofrezca a la niñez indígena la educación a la cual tiene derecho.

El subsistema indígena continúa esperando el diseño e implementación de políticas educativas que reconozcan sus especificidades, sus necesidades, su rezago histórico, a la par de la importancia de su fortalecimiento para el pleno ejercicio de los derechos de los niños indígenas. Más aún, es todo el sistema educativo el que sigue a la espera de un reconocimiento de su di-

versidad, pues los niños indígenas están en todas las modalidades y tipos de servicio aspirando a ejercer sus derechos.

Referencias bibliográficas

Ainscow, M., Booth, T. y A. Dyson (2006). *Improving Schools, Developing Inclusion*. Londres: Routledge.

Diario Oficial de la Federación (*DOF)* (21 de diciembre de 2015). Acuerdo número 21/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2016. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421440&fecha=27/12/2015

Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (2015). Principales Cifras en Educación Indígena Nacional 2014-2015. México: SEP-DGEI. Recuperado de: http://dgei.basica.sep.gob.mx/files/prontuarios-estadisticos/pe_2014-2015.pdf

INEE (2017). *Directrices para mejorar la atención educativa a niños, niñas y adolescentes indígenas.* México: INEE.

INEE-UNICEF (2016). *Panorama Educativo de la Población Indígena*. México: INEE.

Jiménez Naranjo, Y. y Mendoza Zuany R. G. (2012). Evaluación integral, participativa y de política pública en educación indígena desarrollada en las entidades federativas. México: SEP-DGEI. Recuperado de: dgei.basica.sep.gob.mx/.../archivos/.../Informe_Final_Evaluacion_Abril_2013.pdf

Mendoza Zuany, R. G. (2017a). *Evaluación de la política educativa dirigida a la población indígena en educación básica*. México: INEE.

Mendoza Zuany, R. G. (2017b). "Inclusión educativa por interculturalidad: implicaciones para la educación de la niñez indígena", *Perfiles Educativos*, (158), pp. 52-69.

Nguyen, X. T. (2015). *The Journey to Inclusion*. Rotterdam: Sense Publishers.

Niembro Domínguez, M. C. y R. G. Mendoza Zuany (2017). *La educación indígena en Veracruz: diagnóstico y recomendaciones para la política educativa*. Xalapa: Biblioteca Digital de Investigación Educativa, Universidad Veracruzana.

SEP (2008). *Parámetros Curriculares de la Asignatura de Lengua lndígena. Educación Básica. Primaria.* México: SEP.

SEP y Banco Mundial (2014). Fortalecimiento de la Autonomía de Gestión Escolar. Plan Indígena. Agosto de 2014. Recuperado de: https://es.scribd.com/doc/288756048/Pipe-c-20141808

SEP (2016). Propuesta curricular para la educación obligatoria. México: SEP.

Shore, C. (2010). "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas". *Antípoda* (10), pp. 21-49. Recuperado de: http://www.redalyc.org/pdf/814/81415652003.pdf

Treviño Cantú, J. (19 de octubre de 2015). "La reforma educativa de 2013: ¿Qué es? ¿Qué es lo nuevo? ¿Qué es lo trascedente?". *Educación Futura*. Recuperado de: http://www.educacionfutura.org/la-reforma-educativa-de-2013-que-es-que-es-lo-nuevo-que-es-lo-trascedente/

UNESCO (2009). Directrices para la inclusión en educación. París: UNESCO.

UNESCO (2000). The Dakar Framework for Action: Education for All – Meeting our Collective Commitments. Paris: UNESCO. Recuperado de: http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147e.pdf

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SENADO DE LA REPÚBLICA

6. La formación de los docentes de educación media superior en México: el debate pendiente

Jessica Flores Leyva

1. Introducción

El tema de la formación docente en educación media superior es un debate pendiente. Se afirma esto con base en la evidencia que apunta a que este nivel ha sido relegado en el ámbito de las políticas educativas nacionales. Por tanto, en la actualidad el bachillerato mexicano presenta varios retos que es necesario atender; entre ellos, destaca particularmente el tema de la formación docente, entendida ésta como la preparación pedagógica y didáctica que deben tener los maestros para desempeñar su labor frente a un grupo de estudiantes. Así pues, el propósito de este trabajo es analizar qué está sucediendo con la formación docente en el bachillerato además de considerar la relevancia que tiene la misma, en el diseño de los planes y programas de estudio derivados de la Reforma Educativa de 2013. También se pretende aquí, presentar una propuesta para la elaboración de una verdadera estrategia de formación integral que recupere tanto los saberes y las prácticas del docente, como el amplio bagaje teórico que ofrece la Pedagogía y las demás Ciencias de la Educación, en beneficio de los jóvenes estudiantes.

2. El subsistema de educación media superior en México

La educación media superior en México es un subsistema que entraña una gran complejidad debido a su origen y organización a través del tiempo. Derivado de los antiguos colegios jesuitas que educaban a los jóvenes y los preparaban para el ingreso a los estudios superiores, dicho subsistema inicialmente se configuró de forma dispersa. En 1867, con la fundación de la Escuela Nacional Preparatoria (ENP), los estudios de nivel medio comenzaron a tomar forma. Con el impulso del doctor Gabino Barreda y la filosofía positivista como bandera, que apuntaba al conocimiento de corte enciclopédico sustentado en un fondo común de verdades, la ENP surgió como la única escuela oficial hasta ese momento para realizar estudios "preparatorios" (Romo, 2011, pp. 23-69).

Años más tarde, en la década de 1930, con la creación del Instituto Politécnico Nacional surgieron las escuelas vocacionales, las cuales se convir-

tieron en una alternativa para estudiar el bachillerato. Aunque muy pronto y debido a la dinámica poblacional y al aumento de la demanda educativa, ambas instituciones ya no fueron capaces de brindar los lugares necesarios para matricular a todos los demandantes. Este proceso de masificación alcanzó niveles considerables a partir de la década de 1970, cuando el cambio de modelo económico representó también un cambio en la estructura del subsistema, así como en los planes y programas de estudio. Dicho cambió abrió la puerta a la preparación de miles de jóvenes bachilleres para el mundo del trabajo. Cabe destacar que en el contexto nacional estaban recientes los sucesos de 1968, situación que se tradujo en una crisis de legitimidad del régimen priista. Entonces las autoridades se vieron forzadas a reestructurar el sistema educativo y planear una reforma educativa que garantizara la cobertura, además de liberar la presión de las dos grandes instituciones de bachillerato existentes hasta ese momento.

Según Jorge Bartolucci:

> En el contexto posterior a 1968 las necesidades políticas del partido gobernante de ganar legitimidad frente a la sociedad, el interés de los propios beneficiarios de obtener un título universitario y la importancia política, económica y social de la educación otorgada por funcionarios y maestros de las instituciones de enseñanza media y superior al engrandecimiento de sus universidades, hicieron creer que el límite natural del sistema de educación media y superior debería ser garantizar un lugar a cada joven que deseara incorporarse al nivel superior. Sobre la base de esta coincidencia el vínculo entre demanda y oferta educativa se concentró en un crecimiento sin precedentes del sistema de educación superior y en su diversificación y distribución en todo el país. El Estado y las instituciones ofrecieron respuestas inmediatas y ello estableció las condiciones que hoy se tienen. (Bartolucci, 2002, p. 81)

A partir de dicha reforma, se decidió expandir la educación media superior debido al proceso de masificación antes mencionado y al proceso de industrialización rampante que comenzaba a dispararse en el país. De acuerdo con Humberto Domínguez y Rafael Carrillo:

> El crecimiento de la matrícula del nivel impulsado por Luis Echeverría Álvarez como parte del proyecto estatal del "desarrollo compartido", al mismo tiempo que el desarrollo de la industrialización, como los nuevos avances en la psicología cognitiva y sus aplicaciones en la pedagogía, hacían necesaria una reorientación de lo que los alumnos debían aprender y lo que los profesores debían enseñar; así, los asuntos del bachillerato y su plan de estudios fueron atendidos con una estrategia nacional, por la ANUIES. (Domínguez y Carrillo, 2007, p. 3)

Dicha expansión implicó el surgimiento de nuevas instituciones, las cuales fueron creadas con la participación de destacados académicos e intelectuales, quienes colaboraron en el diseño de los planes y programas de estudio. Se

crearon nuevas instituciones entre las que destacaron la Universidad Autónoma Metropolitana, el Colegio de Ciencias y Humanidades, el Colegio de Bachilleres y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.

Con estas nuevas opciones, además de que se amplió la oferta de lugares para estudiar el bachillerato, se impulsaron otras modalidades con salida ocupacional, las cuales brindaban a los estudiantes capacitación para el mundo del trabajo. Así pues, el nivel medio superior fue creciendo en importancia y, poco a poco, comenzó a considerarse una opción real de movilidad y ascenso social.

Tabla 1. Número de alumnos y docentes en el nivel medio superior por periodos presidenciales (1952-2012)

Periodo presidencial	Año	Alumnos	Docentes	Población total
Miguel Alemán Valdés	1946 1952	42 599	7 407	27 403 000
Adolfo Ruíz Cortines	1953 1958	46 541 61 254	6 743 7 299	28 246 000 32 868 000
Adolfo López Mateos	1959 1964	81 371 165 571	7 463 17 168	33 880 000 40 033 000
Gustavo Díaz Ordaz	1965 1970	169 951 369 299	16 415 27 837	41 404 000 48 225 000
Luis Echeverría Álvarez	1971 1976	426 330 887 171	31 075 55 904	49 825 885 58 662 188
José López Portillo	1977 1982	987 694 1 725 601	64 231 104 804	60 609 249 69 507 067
Miguel de la Madrid	1983 1988	1 786 658 2 070 471	112 773 142 061	70 876 625 78 139 989
Carlos Salinas de Gortari	1989 1994	2 091 920 2 343 477	146 029 166 921	79 679 648 93 055 300
Ernesto Zedillo	1995 2000	2 438 676 2 955 783	177 009 210 033	94 490 336 100 895 811
Vicente Fox	2001 2006	3 120 475 3 742 943	219 468 258 939	102 122 295 108 408 827
Felipe Calderón	2007 2012	3 830 042 4 443 792	264 079 288 464	109 787 388 117 05 750

Fuente: Los docentes en México, INEE, 2015, p. 21.

Debido a su relevancia, en la década de 1980 se celebraron varias reuniones y congresos diseñados para este fin. En dichos eventos, expertos en la materia intentaron lograr una mejor organización del subsistema, a partir de la homogeneización del mismo, con lo cual se pretendía mejorar su cobertura y eficiencia. Sin embargo dichas pretensiones, hasta el momento, no se han podido materializar.

Tabla 2. Distribución del subsistema de educación media superior en México. Alumnos, docentes y planteles por sostenimiento y control administrativo. Cifras totales.

Sostenimiento	Tipo de plantel	Alumnos	Docentes	Planteles	Alumnos por plantel
Federal	Centralizados	812 268	35 808	827	982
Federal	Descentralizados	145 0841	7 030	55	2 652
Federal	Desconcentrados	67 421	5 242	34	1 983
	Total	1 025 530	48 080	916	1 120
Estatal	Centralizados	733 582	41 747	4 060	181
Estatal	Descentralizados	1 423 582	61 082	3 101	459
	Total	2 157 164	102 829	7 161	307
Autónomo	Total	570 813	30 176	562	1 016
Privado	Subsidiados	88 144	5 344	436	190
Privado	Sin subsidio	840 685	87 510	5 273	159
	Total	928 829	92854	5 736	162

Fuente: Los docentes en México, INEE, 2015, p. 27.

Aunque al día de hoy se cuenta con una Reforma Integral de la Educación Media Superior, fundamentada en un Marco Curricular Común basado en el modelo de competencias, el cual ha pretendido homologar los contenidos, facilitar el tránsito entre instituciones y mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje, lo cierto es que estos propósitos no se han cumplido.

En la actualidad, el bachillerato representa una oportunidad para siete millones de jóvenes que tienen entre 15 y 17 años de edad (INEE, 2017). De ellos, poco más de cinco millones se encuentran inscritos en los 20 718 planteles disponibles, en donde laboran 417 745 profesores (SEP, 2017). Este subsistema cuenta con tres modalidades: general, tecnológica y profesional técnica, que a su vez se subdividen en seis tipos diferentes, de los cuales se derivan 16 direcciones generales y en cada una de ellas se agrupan aproximadamente 34 instituciones educativas (SEMS, 2017).

Un aspecto relevante que se dio en fechas recientes fue el decreto expedido en 2012, mediante el cual el nivel medio superior se añadió al cuadro de educación obligatoria.[18] El propósito de este decreto fue aumentar la cobertura: así la matrícula pasó del 65.9 por ciento inscritos en 2012 a 78.7 por ciento en el 2016, lo que representó un aumento de 850 000 estudiantes. Según las proyecciones de la Subsecretaría, la meta para 2019 es llegar a una cobertura del 80 por ciento, hasta lograr la cobertura total en el 2021 (Tuirán, 2016). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, proyecciones, ideas y

18 Como resultado de la tendencia mundial de universalización de la educación media superior.

buenos deseos, es un hecho que es en el bachillerato en donde se presenta la mayor tasa de abandono escolar con respecto a los demás niveles educativos: 13.3 por ciento para el ciclo 2015-2016 (INEE: 2018).

3. ¿Qué se entiende por formación docente?

Todo lo anterior forma parte de un panorama general del universo de estudio. Sin embargo, hasta el momento no se había mencionado a los docentes, quienes son los actores clave en el funcionamiento del subsistema. Sobre ellos recae la enorme responsabilidad de lo que acontece en las instituciones educativas. Así pues, se procede a revisar qué tipo de profesores se requieren en el bachillerato actual y cómo se define a la formación docente en el marco de la reciente Reforma Educativa. Si bien, el planteamiento general de dicha reforma puntualiza que la formación docente es necesaria para lograr los ahora denominados "aprendizajes clave", lo que parece obviarse es el hecho de que la formación debe considerarse la clave de la reforma misma (Hernández, 2012).

No es posible otorgar sólo una definición que dé cuenta de todos los aspectos inherentes a la misma. Pero en relación con lo que se pretende analizar en este trabajo, se caracterizará de la siguiente manera:

> El término de formación es polisémico y en el ámbito educativo alude principalmente a procesos de instrucción y en especial a la formación profesional, es decir, la preparación que recibe una persona para convertirse más adelante en un profesionista. Se contempla aquí, principalmente, la adquisición de conocimientos teórico-técnicos para el desempeño profesional. (Anzaldúa, 2009, p. 6)

Al respecto, Maurice Tardif ha señalado que la docencia consta de tres momentos: la vocación, el oficio y la profesión; momentos que aparecen de forma nítida en las trayectorias escolares de los maestros que desempeñan su labor en el nivel medio superior (Tardif, 2004, pp.25-83).

La docencia como vocación

La vocación es definida tradicionalmente como la base de la docencia. Se presenta como algo innato y como la orientación genuina que posee una persona para dedicarse el resto de su vida a desempeñar una actividad libremente elegida y es vista "como algo previo a un propósito o un proyecto, como algo que se impone dentro del ser humano con fuerza irresistible de modo que si no se lleva a cabo puede frustrar su vida" (Gracia, 2005, p.810).

Durante años, la vocación tuvo tanta trascendencia que superaba por mucho las expectativas económicas o de seguridad social en el trabajo que los nóveles docentes podían tener. Dedicarse a la enseñanza significaba algo natural para quienes ejercían esta labor, pues los docentes estaban conven-

cidos de que poseían aptitudes innatas para enseñar y transmitir sus conocimientos:

> Tradicionalmente la vocación ha estado indisolublemente unida al maestro y el enseñar se ha considerado un arte. Estas dos ideas, que gozaron de unanimidad durante mucho tiempo y que permanecen todavía en la mente de muchas personas, han evolucionado obligatoriamente con los cambios sociales. En el estudio de la vocación docente versus profesión, se entremezclan dialécticamente elementos que han influido y están influyendo en el quehacer profesional del profesorado: la tradición, las transformaciones sociales, los avances de la investigación y las necesidades del profesorado. (Larrosa, 2010, p. 44)

Incluso la idea de vocación es tan trascendental que alcanza a otras profesiones y se apela a ella tanto para justificar un mayor rendimiento en el trabajo como para evitar fracasos personales en el desempeño profesional. Así, se tiene que la dimensión de la profesión como actividad de subsistencia se encuentra estrechamente ligada con la dimensión de la vocación.

Asimismo, la vocación implica el desarrollo de una experiencia que se encuentra siempre inserta en un contexto sociocultural, el cual hace referencia a un sujeto singular que tienen la capacidad de expresarse y dar sentido a su vida mediante la relación que establece con una tarea específica (Fuentes, 2001, p. 288).

La docencia como oficio

El oficio representa la parte experiencial de la docencia. Significa el hacer y el rehacer, el recrear situaciones de enseñanza y aprendizaje, el conocer sobre la marcha, el implementar estrategias, el adoptar unas formas y desechar otras, significa en pocas palabras, la experiencia:

> El maestro de escuela surge como un oficio corporativizado en la época medieval, un gremio menor más entre otros gremios que se comienzan a organizar en las ciudades europeas [...] Los maestros eran tales porque poseían las claves secretas de un oficio con procedimientos y ritos gestionados y custodiados por los iniciados. (Dussel, 2005, p. 10)

Así como en la época medieval existían los artesanos y los aprendices, quienes sobre la marcha iban perfeccionando el oficio que habrían de desempeñar con el paso del tiempo, asimismo cuando este término se aplica a la docencia se dice que ésta tiene mucho de artesanal. El oficio docente se refiere a la labor cotidiana que desempeña el maestro en los diferentes contextos en donde le toca trabajar y a un quehacer que día con día tiende a perfeccionarse. Este perfeccionamiento de la tarea se identificó claramente con el ámbito laboral, aunque a éste hubo que añadírsele el componente de las condiciones de trabajo, el salario y las prestaciones, que definirían claramente a la docen-

cia como una profesión de Estado. La transición de la docencia como oficio a un trabajo formal sucedió muy pronto y se extendió con el advenimiento de la Revolución Industrial.

El considerar a la docencia como profesión de Estado tuvo bastante sentido sobre todo en países de Latinoamérica, en donde el oficio se transformó en un trabajo que brindaba cierta estabilidad a quienes decidían ejercerlo. Sin embargo, al entrar en la dinámica salarial y al estar bajo la tutela del mismo Estado, dicho oficio debió ser regulado, es decir, sujetarse a las normas y estatutos de su patrón. Así pues, en la transición del oficio al trabajo, en cierta medida la práctica se vio condicionada, situación que le hizo perder buena parte de su originalidad. No obstante, el oficio continuó desarrollándose y debió adaptarse paulatinamente a los cambios sociales que se sucedían con gran rapidez.

La docencia como profesión

En términos generales, la palabra profesión proviene del latín *professio* y se define como la acción y efecto de profesar alguna creencia, es decir consiste en el hecho de ejercer un oficio, una ciencia o un arte. Tal acción requiere que el sujeto posea un conocimiento especializado y formal, el cual suele adquirirse tras llevar una formación terciaria o universitaria. Una profesión significa que la persona se ha certificado y cursado estudios que avalan su competencia, para desempeñar el trabajo que realiza. De acuerdo con Emilio Tenti, la profesión siempre es el resultado de una elección racional y de:

> [...] un cálculo consciente y no una respuesta a un llamado (o a una determinación psicológica o social). El profesional se caracteriza por la posesión de una serie de conocimientos que por lo general requieren un periodo de formación más o menos prolongado, realizada en una institución especializada. Este componente cognitivo es dominante en la definición del profesional. Por otra parte, el profesional consagra la mayor parte de su tiempo de trabajo a esa actividad y obtiene de ella los recursos necesarios para su propia reproducción social. En otras palabras, una actividad profesional es una actividad interesada, sometida a una racionalidad medio-fin. Por eso se dice que el profesional vive del trabajo que realiza. (Tenti, 2015, pp. 2-6)

Un elemento indisociable de la profesión docente es la formación del profesor, que además está determinada por una serie de condiciones, las cuales inciden de igual manera en el desarrollo de la profesión. Denisse Vaillant señala que ésta es el resultado de un marco sociocultural e ideológico el cual, a su vez, influye en la práctica laboral debido a que las profesiones se legitiman por el contexto social en que se desarrollan. Por lo tanto, la profesión es una actividad socialmente construida que varía en el marco de las relaciones y de acuerdo con las condiciones sociales e históricas del empleo:

> La búsqueda de "lo profesional" en la docencia involucra un debate amplio sobre las profesiones, su significado y sus alcances terminológicos (profesión, profesionalización, profesionalismo). El tema es complejo y su análisis pasa necesariamente por estudiar sus orígenes, evolución, organizaciones, entre otros, en un contexto y un tiempo determinado. (Vaillant, 2004, p.2)

La tesis central planteada por la misma autora señala que la profesionalización de los docentes se construye a partir de la confluencia de tres elementos: 1) existencia de condiciones laborales adecuadas; 2) formación de calidad, y 3) gestión y evaluación que fortalece la capacidad de los docentes en su práctica. Así pues, retomando a Tardif, la profesionalización es el rango más elevado que puede alcanzar la formación y se entiende que es un esfuerzo continuo. Pero para hacer posible el tránsito entre estos tres momentos, es menester que el docente realice una serie de cambios que le permitan avanzar en su desarrollo profesional, considerando los siguientes elementos: 1) pasar de una formación normalizada a una formación universitaria de alto nivel intelectual; 2) pasar de una visión rutinaria de la pedagogía a una concepción innovadora; 3) pasar del respeto de reglas y rutinas escolares a una ética profesional al servicio de sus alumnos; 4) pasar del estatus de funcionario al de profesional autónomo responsable de sus decisiones, lo que requiere una evaluación de la docencia basada en el rendimiento de los alumnos; 5) considerarse como un experto de la enseñanza y el aprendizaje; 6) asumir la necesidad de obtener una formación basada no sólo en la transmisión de conocimientos sino también y, sobre todo, en el dominio de competencias prácticas básicas en el trabajo docente; 7) asumir que el saber de la experiencia debe ceder el paso al saber experto basado en la investigación: una base de conocimientos para la docencia, y 8) observar su práctica desde una visión reflexiva y no solamente como una actividad que se ejecuta de forma mecánica y entender que la docencia es una práctica sobre la cual se debe reflexionar, problematizar, objetivar, criticar, mejorar. (Tardif, pp. 13-14)

4. Los docentes de educación media superior en México

Haciendo un poco de historia, en México los primeros profesores del nivel de educación media superior datan de fines del siglo XIX. La mayoría de ellos trabajaba en la Real y Pontificia Universidad Nacional como docentes de carrera, es decir, tenían un doble puesto. (Romo, 2011, pp. 23-69) En este grupo de profesores sobresalientes se encontraron personajes como Gabino Barreda, Justo Sierra, Ignacio Ramírez, Alfonso Herrera, Ignacio Manuel Altamirano y Ezequiel Chávez. Estos catedráticos encarnaban a la perfección el modelo del maestro ejemplar, dotado de un gran conocimiento y erudito en su materia. Cabe señalar que, para el cabal desempeño de la práctica docente, uno de los elementos que van de la mano de la misma es el

plan de estudios. En el caso de la naciente preparatoria mexicana, dicho plan se importó de Francia y funcionó a través de la división de los contenidos en áreas académicas, con el propósito de que los estudiantes partieran de aquel fondo común de verdades señalado anteriormente. (Gurrola, 2017)

Fue así como, de inicio, el componente pedagógico-didáctico indispensable para trabajar en el bachillerato no fue considerado, pues se privilegió el dominio absoluto de los contenidos por parte del profesor quien impartía éstos utilizando el sistema tradicional de enseñanza. De esta manera, la educación media superior se convirtió en un subsistema híbrido entre la educación básica y la superior, sin haber tenido desde un principio una identidad propia.

Una etapa relevante que influyó mucho en el mantenimiento de esta dinámica fue la masificación educativa. Para cubrir la demanda se inició un proceso de contratación indiscriminada de profesores, y muchos de ellos no contaban con mayor preparación que el bachillerato terminado (Loyola, 2008, pp. 63-68). En el futuro, esta situación se convertiría en uno de los principales obstáculos para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza en el nivel medio superior porque significó que los docentes adquirieran esa preparación sobre la marcha y mantuvieran el perfil típicamente disciplinar por muchos años todavía:

> En las instituciones de educación superior y media superior, con frecuencia los docentes son profesionales que provienen de muy diversos campos disciplinarios e incursionan en la enseñanza, tanto por una inclinación personal a este quehacer como para la opción laboral que en un momento determinado se les presenta. Sin embargo, no siempre tienen una formación para la docencia, no han sido enseñados a enseñar y en muchos casos tienden a enfrentar los retos de la práctica docente que exige conocimiento y acciones en el ámbito de la pedagogía, la didáctica, la teoría educativa y la filosofía de la educación. Ante esta situación, muchas de las veces la respuesta es la reproducción de las prácticas de sus profesores o la improvisación o el aprendizaje gradual como se presentan las necesidades. (Villalobos, 2017, p. 2)

Sin embargo, con el tiempo, la sociedad fue evolucionando y es evidente que los jóvenes también han participado de esta evolución. Dedicarse a la docencia es cada vez más demandante y requiere nuevas formas de enseñar, capaces de superar por mucho a las que se desarrollaron anteriormente.

Los maestros de hoy ya no pueden sustentar su práctica únicamente sobre la vocación y el oficio. Es necesario apuntalar la profesionalización de la tarea educativa en el bachillerato, lo que supone también una resignificación de la formación docente, la cual debe responder a las necesidades del contexto actual. Así pues:

> El docente se nos aparece hoy no como un actor cuya misión se agota en la transmisión de conocimientos, sino que se perfila cada vez más como el

> conductor de un complejo proceso de enseñanza [y] aprendizaje. Se trata de un agente que tiene que aprender él mismo a enseñar, a dirigir un proceso dinámico en el que alumnas y alumnos aprendan a construir su propio conocimiento y su propia interpretación del mundo. (Puelles, 1999, p. 9)

5. La formación docente en el marco de la Reforma Educativa de 2013

En 2013 México se sumó al grupo de países que diseñaron y pusieron en práctica reformas estructurales, entre ellas la Reforma Educativa como una de las más importantes en el gobierno de Enrique Peña Nieto. Entre sus objetivos principales destacaron el mejoramiento de la calidad, la cobertura y la equidad del sistema, así como una propuesta inédita: la obligatoriedad de los procesos de evaluación docente y el condicionamiento a quienes se negarán a realizar estos procedimientos o a quienes los llevaran a cabo y no lo acreditaran.

La puesta en el centro de la evaluación no fue bien vista por expertos en el tema de las reformas educativas, pues la mayoría de ellos consideró que en la educación nacional existen otros rubros prioritarios que atender, entre ellos, por ejemplo, la formación docente. Se ha señalado que la formación de profesores debería ser un punto neurálgico en el diseño de las políticas educativas, además de considerarse un problema estructural del sistema; sin embargo, no es así.

El proceso de formación "se ve agravado por la mala calidad de la educación escolar básica y media que muchos de los aspirantes a maestros reciben antes de ingresar a estudiar en una universidad o instituto de formación" (Vaillant, 2007, p. 209). Y aunque se esperaría que la formación docente siguiera la tendencia hacia la profesionalización de la labor de forma semi automática, lo cierto es que el tránsito entre la vocación, el oficio y la profesionalización es complicado debido a que los profesores tienen que reinventarse a sí mismos, con lo que se pone en juego su propia identidad (Tenti, 2007, p. 336).

Por si esto fuera poco, dedicarse a la docencia en el nivel medio superior representa una tarea ardua, porque implica tener que estar al pendiente de los cambios naturales de la vida que ocurren dentro del salón de clases, al frente de grupos de aproximadamente 50 personas que se encuentran todas en una etapa de transición (Sorenson, 1990, p.15). No hay que olvidar que, para los estudiantes, el bachillerato representa un espacio de socialización y contención extra a su núcleo familiar. Tener la oportunidad de acudir a la escuela es una valiosa experiencia, mediante la cual se tienen posibilidades de lograr el reconocimiento social, así como de compartir con los pares los sucesos que ocurren de manera cotidiana. Entre estos sucesos se encuentran

aquellos relacionados con la violencia, las drogas, el alcohol, la reprobación y los embarazos no deseados, por mencionar los más recurrentes y que representan un mayor riesgo de que los jóvenes engrosen las estadísticas del abandono escolar.

Aunque no lo parezca, indirectamente también es responsabilidad del maestro preocuparse porque sus estudiantes permanezcan en la escuela. Por tal motivo, el centro de las reformas educativas debería ser la formación de los docentes. Es necesario analizar y reflexionar sobre el hecho de que, más allá de la aplicación de nuevas tecnologías, nuevos modelos educativos, evaluaciones obligatorias y estar a la vanguardia en cuanto a métodos de enseñanza se refiere, la figura del profesor todavía es fundamental en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Pero al parecer esta cuestión no se entiende de tal manera. Si bien desde el año 2008, con la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS), se inauguró el Programa de Formación Docente en Educación Media Superior (PROFORDEMS), que consistía en un diplomado en línea y presencial que se encargaría de enseñar a los docentes la aplicación del nuevo marco de competencias, lo cierto es que este programa no brindó los resultados esperados. (*Contralínea*, 2011)

En teoría, el diseño del programa estuvo orientado por el perfil del docente, el cual estuvo presente en la RIEMS y se conformó con base en un conjunto de lineamientos que definían el tipo ideal de los profesores que debían formar parte del nivel medio superior. Este perfil se empató, por decirlo de alguna manera, con los requerimientos de grandes organismos internacionales, como la OCDE, el FMI y el BM, los cuales establecieron que la función de los docentes en adelante debería encaminarse al desarrollo de competencias y a la formación de los jóvenes adolescentes para el trabajo.

Tabla 3. Perfil del docente de bachillerato según la RIEMS

1. Organiza su formación continua a lo largo de su trayectoria profesional.
2. Domina y estructura los saberes para facilitar experiencias de aprendizaje significativo.
3. Planifica los procesos de enseñanza y de aprendizaje atendiendo al enfoque por competencias, y los ubica en contextos disciplinares, curriculares y sociales amplios.
4. Lleva a la práctica procesos de enseñanza y de aprendizaje de manera efectiva, creativa e innovadora a su contexto institucional.
5. Evalúa los procesos de enseñanza y de aprendizaje con un enfoque formativo.
6. Construye ambientes para el aprendizaje autónomo y colaborativo.
7. Contribuye a la generación de un ambiente que facilite el desarrollo sano.
8. Participa en los proyectos de mejora continua de su escuela y apoya la gestión institucional.

Fuente: Reforma Integral de la Educación Media Superior, México, 2008.

Catalogado como un programa sumamente teórico y de poca utilidad en el terreno de la práctica por parte de los docentes, a diez años de su puesta en marcha, dicho programa ha dejado de funcionar. Sus inconsistencias, así como el hecho de que la base teórica del mismo consistía en un modelo pedagógico situado a años luz de la realidad del contexto cultural en donde se desenvuelven tanto los profesores como los estudiantes, hizo de PROFORDEMS un mero programa de adiestramiento para obtener una certificación y así cumplir con los requisitos de la evaluación.[19]

Otra de las críticas que se le hicieron al programa fue en relación con el nivel de preparación de los instructores. Para una buena parte de docentes que tomaron el curso, dichos instructores no estaban capacitados para resolver las múltiples dudas e inquietudes del profesorado. Con la desaparición de su programa estrella y como parte del Nuevo Modelo Educativo, a partir de la Reforma Educativa de 2013, la SEMS inauguró la Estrategia Nacional de Formación Continua, que consta de una serie de cursos y diplomados sugeridos de acuerdo con los resultados de las evaluaciones aplicadas a cada profesor, con lo cual se da un fenómeno muy curioso: primero se evalúa a los profesores y luego se les forma. La mayoría de estos cursos son en línea y se toman a través de la plataforma de la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (COSDAC). Sin embargo, la plataforma ha recibido bastantes críticas por no cubrir la demanda de cursos por parte de los docentes y además presentar fallas en su diseño.

6. Propuestas

Para poder mejorar la formación docente, en principio es necesario que se le considere en su justa dimensión dentro de las políticas educativas. Si bien la idea de una estrategia de formación continua es interesante, debe trabajarse en que dicha estrategia sea verdaderamente integral, es decir, deberá recuperar los saberes originales del docente, además de hacer las innovaciones curriculares pertinentes y añadir el conocimiento de las nuevas tecnologías. Para lograrlo, se propone tomar en cuenta los siguientes elementos:

Considerar a la formación docente como un proceso continuo

Esto significa que la preparación de los profesores deberá ser permanente. Es necesario ampliar la oferta de cursos y diplomados para este fin, así como estructurarlos con base en las necesidades de los propios profesores, las cuales pueden conocerse mediante evaluaciones diagnósticas de forma periódica. Esto permitirá conocer los requerimientos específicos de cada institución,

19 Según lo señalado en las entrevistas realizadas en los meses de abril y mayo del presente año a varios profesores del Colegio de Bachilleres, como parte de la investigación de doctorado de quien esto escribe.

así como sus áreas de oportunidad. No es posible seguir ofertando una serie de cursos limitados de forma estandarizada, pues con ello se circunscribe el desarrollo profesional de los docentes. Se requiere diversificar las opciones para que los docentes puedan seleccionar los cursos con los cuales más se identifiquen y, sobre todo, los que consideren de utilidad en el desempeño de su práctica profesional.

Apostar por la profesionalización de la docencia en el nivel medio superior

Es imperativo aspirar a la profesionalización de todos los docentes de educación media superior en México debido a que, como se ha mencionado previamente en la parte teórica de este trabajo, la mayoría de ellos no cuentan con formación previa para dedicarse a la enseñanza, situación que se ha agravado a partir de los mecanismos de ingreso establecidos por la Ley General del Servicio Profesional Docente, que pone énfasis en los siguientes procesos: 1) el reclutamiento o selección de los candidatos mejor preparados para ocupar puestos docentes; 2) la formación continua y el desarrollo profesional de los docentes en servicio para ampliar permanentemente sus capacidades; y 3) el reconocimiento, la promoción y la motivación de los maestros con el propósito de que desplieguen y desarrollen sus capacidades a lo largo de su trayectoria docente. (Ley General del Servicio Profesional Docente, 2013)

Actualmente se requieren profesores que, además de tener el dominio de su materia, conozcan las herramientas necesarias para saber cómo enseñar. Se debe hacer del maestro de bachillerato un profesional de la educación, lo cual podrá lograrse si se toma en serio el problema de la formación docente en ese nivel y no se le sigue postergando más. Incentivar la formación de docentes que tengan conocimientos en psicopedagogía, didáctica y competencias para que puedan aplicar todo ello en su práctica, permitirá avanzar hacia la tan deseada profesionalización de la labor en el bachillerato. Asimismo, se deberán promover en los docentes el manejo de habilidades socioemocionales tales como empatía, manejo de conflictos, valores, tolerancia e inclusión, con lo cual también se estará combatiendo el abandono escolar.[20]

Revalorizar la tarea docente y fortalecer su identidad

Se debe terminar con la campaña de desvalorización de los profesores de educación media superior que ha venido operando desde hace algunos años. Es un argumento falaz señalar que los pobres resultados obtenidos en las pruebas estandarizadas diseñadas por los organismos internacionales, las

20 Este aspecto se ha estado trabajando mucho últimamente a través del programa "Constrúyete", implementado por la SEMS, el cual consiste en la elaboración de fichas de trabajo por parte de los estudiantes de manera conjunta con el profesor y que versan sobre reflexiones acerca de los principales problemas que se enfrentan en la vida cotidiana.

cuales miden el desempeño educativo de los jóvenes de diferentes países, sean responsabilidad total de los profesores y su falta de preparación, cuando el problema principal es de corte estructural.

Dichas acusaciones han lesionado y lastimado la autoestima de los docentes, además de erosionar su identidad. Por lo tanto, debe revertirse esta imagen que intencionalmente ha sido difundida entre la sociedad y redimensionar el papel de los profesores del nivel medio superior con todo y sus méritos y limitantes. Reconocerlos como los actores indispensables en el funcionamiento del sistema educativo, permitirá que la sociedad le dé a su vez al docente la posibilidad de reconfigurar su propia identidad (Follari, 2014, p. 84). De la misma manera, este reconocimiento de la importancia de los profesores de ese nivel por parte de las autoridades, simbólicamente les restituirá un poco de la gran deuda que el Estado ha contraído con ellos. En palabras del ex subsecretario Rodolfo Tuirán, los profesores de este nivel educativo "son reconocidos también como agentes centrales para propiciar que el hecho educativo ocurra en condiciones de mayor equidad e inclusión. En ellos recae la responsabilidad de prevenir que el origen social no se convierta en destino" (Tuirán, 2016, p. 12)

Mejorar las condiciones laborales y salariales

Para incentivar a los profesores y promover su adecuada formación, también es importante revisar el tema económico que es inherente al desarrollo de la profesión. En principio se deben invertir mayores recursos en infraestructura educativa, a fin de garantizar a los docentes el material necesario para el cabal cumplimiento de su labor. También sería lo más adecuado retomar los estímulos económicos para los profesores que cuenten con un mayor nivel de preparación. Así pues se deberán financiar cursos y diplomados, otorgar becas y flexibilizar los horarios de los docentes, para que le dediquen tiempo a su formación continua.

Reestructurar y aplazar la evaluación

No es posible seguir pretendiendo que, como parte de la Reforma Educativa, los docentes del nivel medio superior primero sean evaluados y después formados. Además, diversas opiniones coinciden en señalar que los procesos de evaluación han sido precipitados y han carecido de la planeación, información e infraestructura necesarias para llevarse a cabo. En realidad, si se les pregunta a los docentes de bachillerato su opinión acerca de la evaluación, la mayoría de ellos coincide en que ésta es necesaria y en ningún momento se muestran en desacuerdo con la misma. Lo que parece muy cuestionable son las circunstancias en que dicha evaluación del desempeño docente se ha llevado a cabo y refieren que sería bueno replantear los métodos utilizados.

Asimismo parece una inconsistencia que, una vez que se lleva a cabo la evaluación, dependiendo del resultado a los profesores, se les sugieren los cursos que en adelante deberán tomar para mejorar su desempeño. En teoría, esta forma de evaluar no estaría mal, si se tratara de una evaluación diagnóstica. Sin embargo, dicha evaluación tiene un valor y es utilizada para medir el desempeño docente. Lo recomendable en este sentido es aplazar la evaluación y rediseñar los instrumentos de la misma, bajo una estrategia de formación que permita preparar al profesor, en primer lugar, para aplicar lo aprendido en su práctica educativa y, en segundo lugar, para poder evaluarse con fundamentos y bases teóricas. También se propone incorporar la evaluación entre pares, la observación de las clases y las opiniones de los estudiantes acerca del profesor para ampliar las perspectivas de mejora de los docentes. (Díaz Barriga, 2005, p. 9)

7. Conclusiones

Si bien el Nuevo Modelo Educativo en la actualidad ha intentado transformar las condiciones en las que se ha desarrollado el fenómeno educativo en México, falta mucho por hacer en la materia y, sobre todo, en el área de formación de profesores. Y aunque en la reciente reforma se reconoce la relevancia de los procesos de formación para mejorar la calidad de la enseñanza, la estrategia que se propone para cumplir con dichos propósitos sigue quedándose corta. Se requiere incentivar y fortalecer la comunicación entre la SEP, la SEMS y las dependencias universitarias para revisar dicha estrategia y trabajar sobre ella.

Es indiscutible que dicha estrategia deberá tomar en cuenta las voces de directivos, docentes y estudiantes, para la adecuación de los planes y programas de estudio, los cuales deberán atender las problemáticas que se presentan en el nivel (Tuirán, 2017). Hay que recordar que la docencia se vive y se ejerce en la práctica; igualmente conforma comunidades de aprendizaje, con lo cual "tiene lugar de manera importante (aunque no exclusivamente) en la práctica, en contacto con las condiciones reales de la vida escolar y sus pautas culturales" (Mercado, 2010, p. 151). Es decir, la formación docente en la época actual debe estar configurada mayormente tomando en cuenta la dimensión ecológica del conocimiento, la cual trasciende el diseño de planes y programas de escritorio que, en realidad, no resuelven los problemas de fondo en el bachillerato (Yinger y Hendricks, 2012, pp. 100-124).

El principal propósito de la formación de los docentes de nivel medio superior es que cuenten con los conocimientos y herramientas necesarias para mejorar su práctica, atendiendo todos los requerimientos que les demanda el ejercicio de la tarea en la actualidad. La consecución de este fin redundará en mejoras sustantivas, por un lado, de los procesos de enseñanza y apren-

dizaje y, por otro lado, de la práctica educativa, así como de la elevación de la calidad académica del nivel y, por último, se disminuirá el porcentaje de abandono escolar que se verifica día con día.

Referencias bibliográficas

Anzaldúa Arce, R. (2009). "La formación: una mirada desde el sujeto". En *X Congreso Nacional de Investigación Educativa, Área 15, Procesos de formación*, pp. 1-10. Recuperado de: http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_15/ponencias/0251-F.pdf

Backhoff Escudero, E. (27 de Enero de 2018). "El abandono escolar en Educación Media Superior". *El Universal*. Recuperado de: http://www.eluniversal.com.mx/articulo/eduardo-backhoff-escudero/nacion/el-abandono-escolar-en-educacion-media-superior

Bartolucci J. (2002). "La polarización educativa en México. La élite y la masa". *Revista de la Educación Superior*. (122), pp. 79-93. Recuperado de: http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista122_S2A3ES.pdf

Díaz Barriga, A. (2005). "Evaluación curricular y evaluación de programas con fines de acreditación. Cercanías y desencuentros". En *Congreso Nacional de Investigación Educativa*, pp. 1-22. Recuperado de: http://www.angeldiazbarriga.com/ponencias/conferencia_cnie2005.pdf

Domínguez Chávez, H. y Carrillo, R. A. (2007). "El bachillerato moderno, a partir del triunfo liberal", *Revista Iberoamericana de Educación*. *43*(4), pp. 1-12. Recuperado de: file:///C:/Users/luisf/Downloads/1693Chavez.pdf

Dussel, I. (2005). Seminario Internacional: La renovación del oficio del docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI, pp. 1-23. Recuperado de: http://unter.org.ar/imagenes/10063.pdf

Follari, R. (2014). "Formación de formadores. Contradicciones de la profesionalización docente", *Revista Perfiles Educativos*. 20, pp. 1-14.

Gracia, D. (2007). "La vocación docente". En *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*. *XL*, pp. 808-815. Recuperado de: https://www.rcumaria-cristina.com/wp-content/uploads/2010/12/IV-DIEGO-GRACIA.pdf

Fuentes, T. (2001). "La vocación docente. Una experiencia vital". *Revista Ars Brevis*. pp. 285-303. Recuperado de: www.raco.cat/index.php/ArsBrevis/article/download/90309/142320

Gurrola Togasi, A. M. (2017). "ENP de la UNAM: 150 años y contando otros más". *Iberoamérica divulga*. Recuperado de: http://www.oei.es/historico/divulgacioncientifica/?EPN-de-la-UNAM-150-anos-y-contando-otros-mas

Hernández Bautista, E. (2013). "Las Reformas Educativas y el papel del docente", *Fuentes Humanísticas*, *25*(46), pp. 109-122. Recuperado de: http://fuenteshumanisticas.azc.uam.mx/index.php/rfh/article/view/119

Hurlock B. E. (1990). *Psicología de la adolescencia*. México: Editorial Paidós.

INEE (2017). Directrices para mejorar la permanencia escolar en la educación media superior. Recuperado de: http://www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones-micrositio

INEE (2015). Los docentes en México. Recuperado de: http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/240/P1I240.pdf

Larrosa Martínez, F. (2010). "Vocación docente versus profesión docente en las organizaciones educativas", *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, *35*(13,4), pp. 43-51. Recuperado de: http://www.aufop.com

Loyola José, I. (abril-mayo, 2008). "La educación media superior en México", *Eutopía. Revista del Colegio de Ciencias y Humanidades para el Bachillerato*, *6*, pp. 63-68. Recuperado de: https://es.scribd.com/document/154853690/Jose-Irving-Loyola-La-Educacion-Media-Superior

Maya Alfaro, C. (septiembre-diciembre, 2010). "La formación docente y las escuelas normales en México. Una lectura desde el análisis de las políticas públicas", *Revista Educación y Pedagogía*, 22(58), pp. 5-64. Recuperado de: file:///C:/Users/Jessica/Downloads/7806-23172-2-PB.pdf

Mercado Maldonado, R. (2010). "Un debate actual sobre la formación inicial de docentes en México", *Revista Semestral de la Asociación Brasileña de Psicología Escolar y Educacional*. *14*(1), pp. 149-157. Recuperado de: http://www.scielo.br/pdf/pee/v14n1/v14n1a16.pdf

Puelles Benítez, M. (1999). "Formación docente", *Revista Iberoamericana de Educación*. 19, pp. 9-11. Recuperado de: https://rieoei.org/RIE/article/view/1053

Romo Medrano, L. E. *et al.* (2011). *La Escuela Nacional Preparatoria en el Centenario de la Universidad*, México, UNAM-ENP.

Secretaría de Educación Pública [SEP] (2013). "Ley General del Servicio Profesional Docente". *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013

Secretaría de Educación Pública [SEP] (2008). *Reforma Integral de la Educación Media Superior*. Recuperado de: http://cosdac.sems.gob.mx/portal/index.php/riems

Secretaría de Educación Pública [SEP]. *Serie histórica y pronósticos de la estadística del sistema educativo nacional*. Recuperado de: http://www.snie.sep.gob.mx/descargas/estadistica_e_indicadores/estadistica_e_indicadores_educativos_33Nacional.pdf

Secretaría de Educación Pública [SEP]. *Subsecretaría de Educación Media Superior. Estructura*. Recuperado de: http://www.sems.gob.mx/#estructura

Tardif, M. (2004). *Los saberes del docente y su desarrollo profesional*. Madrid: Ediciones Narcea.

Tardif, M. (2012). "El oficio docente en la actualidad. Perspectivas internacionales y desafíos a futuro". *Seminario Internacional: Políticas Docentes. Formación, regulaciones y desarrollo profesional*. Recuperado de: http://www.seminario.iipe.unesco.org.ar/pluginfile.php/38/mod_page/content/32/Presentacion%20Maurice%20Tardif.pdf, consultado el 9 de Dic. de 2015.

Tenti Farfani, E. (2007). "Consideraciones sociológicas sobre profesionalización docente", *Revista Educ. Soc. 28*(99), pp. 335-353. Recuperado de: http://www.scielo.br/pdf/es/v28n99/a03v2899.pdf

Tuirán, R. (2016a). "Formación y evaluación docente en la educación media superior". *Voces de la Conferencia*, México, 2016. Recuperado de: Setse.org http://www.setse.org.mx/ReformaEducativa/Rumbo%20a%20la%20Primera%20Evaluaci%C3%B3n/Factores%20de%20Evaluaci%C3%B3n/Pr%C3%A1ctica%20Profesional/04_Rodolfo%20Tuira%CC%81npdf.pdf

Tuirán R. (2016b). "Foro: Reforma Educativa en la Educación Media Superior", Senado de la República. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=vGG1hvNgkEU

Tuirán R. (2016c). "La educación superior como cimiento de un proyecto de vida" *Gaceta INEE*. Recuperado de: http://www.inee.edu.mx/index.php/blog-de-la-gaceta-mayo-2017/624-articulos-gaceta-mayo-2017/2800-la-educacion-media-superior-como-cimiento

Vaillant D. (2007). "Mejorando la formación y el desarrollo profesional docente en Latinoamérica", *Revista Pensamiento Educativo*, 41(2), pp. 1-16. Recuperado de: https://es.scribd.com/document/171282223/Mejorando-La-Formacion-y-El-Desarrollo-Profesional-Docente-en-Latinoamerica-Vaillant-D-1

Vaillant, D. (2004). "La profesión docente: lecciones para decisores políticos sobre reformas que funcionan", 2004, pp. 1-63. Recuperado de http://denisevaillant.com/articulos/2010/ForProf2010.pdf

Villalobos Monroy, G. y R. Pedroza Flores (2017). "Formación de profesores auto reflexivos para la resignificación de la práctica docente". Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/266422763_FORMACION_DE_DOCENTES_REFLEXIVOS_A_TRAVES_DE_LA_MAESTRIA_VIRTUAL_EN_PRACTICA_EDUCATIVA

Yinger, R. y M. Hendricks-Lee (2012). "Working knowledge in teaching" en *Research on Teacher Thinking: understanding professional development*, New York, Routledge Library Editions: Education, Chapter 7, Vol. 220, pp. 100-124. Recuperado de: https://books.google.com.mx/books?id=-TT8xfXXLu5MC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

7. La participación social en la Reforma Educativa en México: otra oportunidad perdida

Úrsula Zurita Rivera

1. Introducción

En este trabajo se analiza uno de los temas presentes en la Reforma Educativa puesta en marcha al inicio de la administración de Enrique Peña Nieto: la participación social en la educación. Aunque en el conjunto de la Reforma este tópico no tuvo tanta centralidad como otros, sí parecía que los cambios impulsados podrían marcar una nueva etapa en la historia de la participación social, en especial, en las escuelas de nivel básico en México. Como se verá, esta expectativa no se cumplió. Algunas de las razones para entender esta aseveración se examinan aquí.

Para comenzar, es necesario decir que el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) en su primer mensaje anunció su interés por impulsar una reforma educativa. A pocos meses de haber llegado al poder, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Educación (LGE) se plasmaron los propósitos de garantizar la calidad en la educación y su equidad, extender el tramo educativo obligatorio al nivel medio superior; institucionalizar el servicio profesional docente; crear el Sistema Nacional de Evaluación Educativa; otorgar autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); mandatar el fortalecimiento de la autonomía de la gestión escolar, y otorgar carácter constitucional al compromiso de impulsar la modalidad educativa de tiempo completo. De esta reforma se derivó la creación de dos Leyes Secundarias: la Ley General de Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Dentro de los distintos objetivos, las nuevas reglas para el ingreso, la movilidad, la permanencia y el reconocimiento de los maestros, basadas en evaluaciones periódicas del servicio profesional docente y del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, generaron sin duda intensas polémicas entre diversos actores. Ello provocó que gran parte de la discusión pública se concentrase en el análisis de las implicaciones de la reforma en términos laborales, políticos y educativos que suponía la transformación de las reglas históricamente establecidas para el ingreso y ascenso en el sistema educativo de niveles básico y medio superior de México. Lejos de esas discusiones y reflexiones permanecieron otros temas, aun cuando discursivamente parecían

ser ejes centrales de la Reforma Educativa como la autonomía, la gestión y la participación social. No obstante, al paso del tiempo se fueron emprendiendo diversas acciones a partir de las cuales progresivamente se perfilaron los sentidos otorgados a dichos tópicos en un escenario de múltiples cambios.

Entre las primeras acciones más relevantes destacan la publicación del *Acuerdo Secretarial 716 que establece lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación* el 4 de marzo de 2014 y tres días después la del *Acuerdo Secretarial 717 por el que se establecen los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar*, así como la instalación el 10 de marzo del Consejo Nacional de Participación Social en Educación (CONAPASE), presidido por José Sarukhán. En meses y años posteriores se dieron a conocer otros Lineamientos dirigidos a las escuelas de nivel básico, como los de los Consejos Técnicos Escolares e incluso se hicieron algunas reformas y adiciones al Acuerdo 716, con el Acuerdo Número 10/10/14, el cual terminó siendo derogado cuando se expidió el Acuerdo Número 02/05/2016 y posteriormente el Acuerdo Número 08/08/2017, que introdujo, a su vez, algunas modificaciones al anterior concernientes a puntualizaciones de la propuesta primigenia del Acuerdo 716.

Entre febrero y junio del 2014 se realizaron Foros de Consultas en diversas sedes regionales para que numerosos actores involucrados en la educación básica, media superior y normal del país, como los maestros, padres de familia, alumnos, investigadores de la educación, autoridades educativas locales, organizaciones civiles y la sociedad en general revisaran el Modelo Educativo.[21] Posteriormente una versión avanzada del Modelo Educativo fue sometida a Consulta en 2016 conjuntamente con otras dos, a saber: *Los fines de la educación* y la *Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria 2016*. A diferencia de la otra Consulta, ésta se hizo entre padres, madres y otros integrantes del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE) y fue coordinada por este mismo organismo, bajo la presidencia de Carlos Mancera, sucesor de Sarukhán.[22] Finalmente, fue dado a conocer el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria en el *Diario Oficial de la Federación* en junio del 2017. De modo tal que su implementación ocurriría a partir del ciclo escolar 2018-2019.

Cabe añadir que, a la par de cambios normativos y del proceso de elaboración del Modelo Educativo distintivo de la Reforma, en esos años se fueron implementando varios programas federales como *el Programa de la Reforma Educativa*, *el Programa de Escuelas de Tiempo Completo*, *el Programa Escuelas al Cien y el Programa Nacional de Convivencia Escolar*, que también

21 En estos Foros de Consulta se registró la participación de más de 7 mil personas y más de 4 mil ponencias.

22 Esta Consulta fue realizada con el apoyo de las autoridades educativas locales.

estuvieron enmarcados por el cambio impulsado en este gobierno. Mediante estos programas se ha buscado materializar las formas en que la participación social se concibe como una parte esencial del Modelo de Escuela al Centro en el funcionamiento y organización diarios de los planteles educativos.

La reflexión que se presenta a continuación está centrada fundamentalmente en la participación social en la educación básica. En este sentido, se pone mayor atención en los Consejos de Participación Social, en los padres y madres de familia y en la participación desde la perspectiva de la gobernanza del sistema educativo que fue delineado como un eje del Modelo Educativo de la Educación Obligatoria publicado en 2017. Con este fin, se consideran varios documentos normativos que regulan el sistema educativo mexicano, como la Ley General de Educación, los Acuerdos y Lineamientos emitidos en esta administración vinculados con la participación social, así como la propuesta del *Modelo Educativo para la Educación Obligatoria, la Ruta de Implementación y los Fines de la Educación*. No obstante, el análisis parte de un horizonte temporal más amplio que el periodo que enmarca la reforma que comenzó en el año 2012. Desde esta perspectiva, hay suficientes y muy relevantes elementos en el diseño y contenido de las propuestas vinculadas con la participación social que permitirán identificar y someter a una reflexión profunda algunos de los avances, desafíos y limitaciones que esta reforma ha legado en esta materia. De hecho, sin este horizonte que permite identificar algunas tendencias de las formas en que la Secretaría de Educación Pública (SEP) impulsó la participación social en la educación[23] y, sin duda, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB, 1992) que enmarcó el nacimiento de los Consejos de Participación Social, es difícil conocer los verdaderos cambios que esta reforma introduce al respecto y los retos que eventualmente podrían enfrentarse en el futuro

Dicho lo anterior, conviene ahora señalar cuáles son las ideas principales que, a manera de argumento, articulan este documento. Para empezar, se observa que el instrumento fundamental para impulsar la participación en la educación, especialmente en las escuelas de nivel básico, siguen siendo los Consejos de Participación Social, como lo han sido desde el ANMEB. Pero hay un notorio llamado a la participación de los padres y madres de familia quienes, inclusive, fueron reconocidos por primera vez en el artículo 10 de la LGE como actores del sistema educativo. En segundo lugar, la reforma

23 Por ejemplo, el *Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia* data de 1980 y un año después se publicó el Acuerdo 57 por el que se establece en la Secretaría de Educación Pública la Unidad Coordinadora de Atención a Padres de Familia. Por su parte las Sociedades de Alumnos fueron constituidas en *el Acuerdo 97 que establece la organización y funcionamiento de las Escuelas Secundarias Técnicas* y en el *Acuerdo 98 por el que se establece la organización y funcionamiento de las Escuelas de Educación Secundaria*, ambos publicados en 1982.

ha impulsado la participación social de manera heterogénea según el actor o figura en cuestión. Es decir, así como se hizo desde décadas atrás (Barba, 1998; Latapí, 1998; Zorrilla y Barba, 2008), esta reforma también abre espacios y tópicos para la participación en las escuelas, pero la invitación –o la obligación de hacerlo–, está dirigida sólo a unos y no siempre a todos esos de la misma forma o en el mismo grado e intensidad. Esto es, depende de la naturaleza del tópico y de la manera en que éste se encuentra inserto en una iniciativa más general. En tercer lugar, la noción de participación social se concibe esencialmente como un medio que permitirá alcanzar diversos propósitos de corto, mediano y largo plazo que tienen que ver con desde la reorganización del sistema que implica poner la escuela al centro e impulsar la autonomía de la gestión escolar en el marco del funcionamiento cotidiano, hasta mejorar la calidad, promover la equidad y la inclusión, disminuir el abandono escolar, incrementar el aprendizaje y contribuir al derecho a la educación con calidad y equidad.

A nivel de la gobernanza del sistema educativo, tres aspectos sobresalen: primero que en el eje respectivo del Modelo Educativo de la Educación Obligatoria se enuncian diversos actores estratégicos –autoridades estatales, INEE, asociaciones gremiales y organizaciones de la sociedad civil–; pero paradójicamente no hay ninguna mención explícita de las y los estudiantes y sus Sociedades en las Escuelas Primarias y Secundarias. El segundo punto concierne a la manera en que se ha emprendido la reforma, pues a pesar de que ha cuestionado el autoritarismo y el verticalismo con que a lo largo de la historia el sistema educativo ha operado en México, de nueva cuenta se advierten expresiones y prácticas de exclusión y represión sobre los grupos que la critican y la rechazan. Por último, se ha advertido que los fenómenos que encierra la participación social en la educación son altamente susceptibles al contexto en que éstos se configuran. La Reforma Educativa en curso no fue la excepción. Como se sabe, fue una iniciativa que surgió para "recuperar la rectoría del Estado mexicano sobre el sistema educativo nacional" cuya trascendencia fue mayor, por un lado, al estar insertada en el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al gobierno federal después de 12 años de haber perdido el poder que ocupó durante más de siete décadas; y, por otro lado, porque a pocos meses del inicio de este gobierno, la principal líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo, fue detenida y acusada de lavado de dinero, delincuencia organizada y defraudación fiscal después de 24 años de dirigir a esta organización gremial.

Para desarrollar tales planteamientos, este capítulo está organizado en cuatro apartados. El primero hace un breve recorrido por las principales tendencias en que la participación social ha estado presente en la conformación y evolución del sistema educativo mexicano. En el segundo apartado

se exponen algunos de los cambios y modificaciones más importantes que ha introducido la administración en curso. En el tercero se reflexiona en torno a varios avances, limitaciones y desafíos que persisten en materia de la participación social. En el último apartado se presentan las principales conclusiones y algunos puntos que convendría continuar sometiendo a una reflexión y debate más amplios.

2. Algunos antecedentes de la participación social en la educación y las escuelas mexicanas de nivel básico

A más de 25 años de su promulgación, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica continúa siendo la referencia obligada para cualquier análisis sobre los Consejos de Participación Social. Desde entonces estos Consejos, ya sean Escolares, Municipales, Estatales o el Nacional, han sido el instrumento emblemático al cual la SEP ha hecho referencia para impulsar la participación social en la educación. Sin embargo, conviene subrayar que, desde otros momentos del origen, evolución y consolidación del sistema educativo mexicano, se advierten evocaciones relevantes en torno a la participación (Zurita, 2018). Pero el alcance de dicho acuerdo fue especial porque introdujo una visión más acotada de la participación social que en décadas previas, pues quedó referida, primero, a la formulación de las políticas educativas; segundo, a la configuración de las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales en el marco de la descentralización política y administrativa; y, por último, a la gestión en las escuelas. La participación social fue concebida, en general, como un medio crucial para transformar la gestión y autonomía escolar, impulsar la calidad educativa y democratizar el sistema educativo. Los Consejos de Participación Social fueron el instrumento que habría de potenciar y canalizar los procesos buscados a lo largo de la estructura y organización del sistema educativo. Con ellos, junto con otras modalidades institucionales que ya existían, como las Asociaciones de Padres de Familia, los Consejos Técnicos Escolares y las Sociedades de Alumnos en secundaria, la participación social en las escuelas se ha fomentado en el marco de la gestión de numerosos programas educativos correspondientes a los diferentes niveles de gobierno que se han dirigido a la educación básica y también de todas aquellas acciones que han reclamado su colaboración para alcanzar objetivos precisos y desarrollar las distintas propuestas curriculares y los planes y programas de estudio derivados de las reformas educativas emprendidas desde la década de 1990, por ejemplo.

Por ahora, cabe preguntarse si la concepción de la participación social de esta reforma es diferente a la que se ha impulsado desde esa década e incluso desde décadas anteriores. Si nos remontamos a la revolución iniciada en 1910, es indudable que el proyecto educativo trazado en la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 fue revolucionario por su naturaleza, orientación y fines. En ese proyecto se depositaron los anhelos por construir un país justo, equitativo, libre, democrático y moderno (Latapí, 1998; Barba, 1998; 2007). La invocación de la participación social fue inherente al proyecto político que se volcó en la construcción del Estado mexicano, sustentado en una educación laica, gratuita y popular; preocupado por garantizar la educación para las grandes mayorías que históricamente habían estado excluidas de las aulas. Si bien, a lo largo del siglo XX, la participación social tuvo concepciones y usos aparentemente comunes en los distintos proyectos educativos creados después de la promulgación de la Carta Magna, en el devenir de las décadas se observa cómo la participación social en la educación fue pensada de diferentes formas. A cada visión se le adjudicaron determinados propósitos y, a su vez, también fue conceptualizada de distinto modo como un medio fundamental para la consecución de algunos de los grandes objetivos deseados: justicia, igualdad, libertad, democracia, pero también modernización, industrialización, crecimiento económico, desarrollo social. Como se advierte, esos objetivos fueron planteados en varias etapas cruciales de la historia política de México y no estuvieron circunscritos, en estricto sentido, a la educación.

Así, al examinar las evocaciones y definiciones de la participación social, se observa que aquellas visiones aparentemente comunes en el siglo XX, no lo fueron del todo ya que expresaron profundas diferencias en cuestiones básicas y decisivas como quién participa, cómo lo hace y para qué participa. En este escenario, hay algunas tendencias observables que es necesario identificar porque ilustran el carácter paradójico y contradictorio que desde años remotos ha acompañado la evolución y el desarrollo de la participación social en la educación en México (Zurita, 2018).

Para empezar, los que solían ser convocados, o bien ellos mismos exigían su intervención en el destino educativo de México, eran diferentes individuos y grupos que, en calidad del tipo de actor que representaban, fueron circulando por el escenario educativo durante esas décadas. Ese recorrido, tal como sostienen Zorrilla y Barba (2008), expresa el surgimiento de ciertos actores o, bien, la mayor visibilidad que adquirieron en coyunturas y etapas clave como la reforma del artículo 3º constitucional en 1943, la desconcentración administrativa en la década de 1970, la descentralización educativa en la de 1990 o las reformas de fines y principios del siglo XXI. En esos momentos, algunos actores sobresalieron porque no sólo se erigieron como actores con una identidad propia y una injerencia relevante en materia educativa sino, sobre todo, porque lo hicieron con una participación legítima ante las autoridades, los gobernantes y la sociedad en general. Algunos de esos actores preservaron y consolidaron su poder a través de diversas administraciones y niveles de gobierno. Entre ellos, destacan los grupos empre-

sariales conservadores, el Sindicato Nacional del Magisterio y ciertos grupos intelectuales. En épocas más recientes, se advierte la emergencia de actores cuya influencia, al paso del tiempo, se ha vuelto más decisiva como los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, ciertos grupos de intelectuales y de especialistas en los temas. En contraste, se encuentran otros actores, como los padres de familia y, sobre todo, el alumnado, quienes históricamente han tenido un papel secundario con menores y escasas oportunidades para intervenir en la educación y en las propias escuelas a las que pertenecen (Zurita, 2013a; 2013b; 2015). En ese contexto, los padres de familia han sido convocados para participar en diferentes actividades, proyectos, programas y políticas educativas, pero en términos generales su papel ha sido accesorio, subordinado y remedial (Zorrilla y Barba, 2008). En cuanto a los alumnos, estos integrantes han encontrado y continúan encontrando múltiples obstáculos para participar en las escuelas que les impiden liberarse de las formas pasivas, supeditadas y hacia propósitos convencionales que, generalmente bajo el control y la supervisión de los adultos, se han consolidado en las escuelas mexicanas (Zurita, 2013a).[24]

Otra tendencia estrechamente relacionada con la anterior es que, durante buena parte del siglo pasado, el desarrollo de la participación social en la educación fue muy sensible al entorno. El impacto del contexto es tal, que la naturaleza y las concepciones que han impregnado la evolución de la participación social en la educación no pueden conocerse a cabalidad si se ignora el escenario político, económico, social y cultural del cual nacen (Latapí, 1998; Barba, 2007; Barba y Zorrilla, 2008; Zurita, 2013b; 2015). No es ninguna novedad señalar que el sistema educativo no se sustrajo de la contradicción que ha acompañado la historia del México moderno derivada, por una parte, de la existencia formal de una república federal y democrática, según los preceptos constitucionales; y, por otra, de la existencia real de un estado centralista, autoritario, clientelar y corporativo. En este contexto, hubo momentos en que se emprendieron acciones para abrir cauces institucionales para la participación social después de periodos de represión y/o de exigencia masiva por la apertura del sistema político. Aun cuando se abrieron cauces para ciertos actores alrededor de determinados tópicos, la participación se erigió como un referente legitimador de decisiones tomadas por los gobernantes, autoridades educativas y otros actores, quienes le confirieron sentidos y propósitos vinculados todos ellos con los desafíos vigentes tanto del ámbito educativo como del proyecto político en curso.

24 Con todo, conviene recordar que esta tendencia contrasta con el marco normativo que ha tenido una notoria evolución especialmente en lo concerniente a los niños, niñas y adolescentes, que inicia con la publicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989 y suscrita por el Estado mexicano en 1990, hasta la promulgación en México de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en 2014 (Zurita, 2013a).

Una tendencia adicional es que, a pesar de los matices y variaciones en los significados otorgados a la participación social en la educación y las escuelas mexicanas, de acuerdo con o en respuesta al contexto nacional correspondiente, estos esfuerzos también han sido coincidentes con los registrados en la gran mayoría de los países latinoamericanos (Gajardo, 1998; Torres, 2003; López, 2006). El discurso impulsor de la participación social en los sistemas y centros educativos ha estado sustentado aparentemente en un modelo de democracia participativa y representativa pero, dada su polisemia, también fue incorporado en una etapa de crisis fiscal, reforma del Estado, advenimiento de las economías de mercado e instauración de políticas neoliberales (Corvalán, 2000; Torres, 2001; López, 2006; López, 2012). En particular, el discurso democrático ha tenido mayor presencia en momentos especiales, por ejemplo, cuando se promovió en México cierta apertura y democratización en la década de 1970, después del movimiento estudiantil del 68 o en la de 1990, cuando se forjaron inéditos procesos de transformación democrática en el país (Latapí, 1998; Barba 1998; Zorrilla y Barba, 2008; Zurita, 2018b). Sin embargo, la participación social en las escuelas y los sistemas educativos mediante las modalidades institucionales que la encarnan y se han utilizado para impulsarla, nunca han estado ceñidas con total apego a los principios democráticos. Se advierte que, durante el siglo XX, en la educación como también en otros sectores de la gestión pública, se emprendieron múltiples esfuerzos para asegurar que la participación se desplegase por cauces institucionales establecidos, acotada a las decisiones de las autoridades con el fin de impedir o de limitar lo más posible su naturaleza disruptiva, contestataria y amenazante del orden y el control. En el caso de la oleada neoliberal, el discurso a favor de una mayor participación social y, en especial de los padres y madres de familia, se desplegó en la época de la llamada retirada del Estado, las crisis fiscales, el auge de la economía de mercado y la notoria disminución del aparato estatal. Con todo, ambos discursos, que en teoría pueden concebirse como radicalmente opuestos, han coexistido desde la década de 1990 en México y, en general, en nuestra región.

A ello se suma que el diseño de las modalidades emblemáticas de participación social, los Consejos de Participación Social, nunca ha sido el más adecuado. La complejidad que desde sus orígenes se les ha impreso a cuestiones vinculadas con su instalación, composición, integración y funcionamiento, entre otros factores, han impedido su operación regular (Zurita, 2013b; 2015; 2018a). A ello se suma la heterogeneidad de los sistemas educativos estatales acentuada por el proceso de descentralización impulsada por el ANMEB en cada una de las identidades que se refleja en su tamaño, los recursos disponibles, el grado de gobernabilidad, además de los desafíos educativos que suelen enfrentar. De igual modo, se ha documentado que mientras más complejos y diversos son los contextos nacionales, estatales

y locales, más sensibles y vulnerables son los procesos participativos en el ámbito educativo y en las escuelas (Zurita, 2015). Es decir, las condiciones políticas de la transición democrática desplegadas en México a partir de fines de la década de 1980 condujeron a esquemas de alternancia política donde los órganos de gobierno eran ocupados por distintos partidos políticos con diferentes posturas e iniciativas en educación básica y, especialmente, en torno a la participación social. A ello se añaden las agudas condiciones de pobreza, inseguridad y violencia prevalecientes en entidades y regiones del país que han acentuado, de modo indiscutible, los obstáculos y las dificultades experimentadas en los procesos participativos en las escuelas y la educación básica.

Este recorrido permite advertir tendencias generales que han caracterizado el impulso de la participación social en la educación y en las escuelas. Dichas tendencias, como arriba se señaló, poseen una gran utilidad analítica, pues al usarlas como referencias permitirán conocer si dentro de las principales características de la participación social en la actual reforma educativa, se advierte o no el arribo a una nueva etapa en su historia.

3. La participación social y la reforma en la educación básica

Para comprender el alcance de la Reforma Educativa emprendida al inicio del gobierno federal encabezado por Enrique Peña Nieto en torno a la participación social, conviene recordar que, desde el ANMEB, el interés por impulsarla vía los Consejos de Participación Social, fue refrendado en todas las políticas y programas de los diferentes gobiernos federales, así como en los primeros Acuerdos Secretariales que los regularon: el 260 y el 280, publicados en 1999 y 2000, respectivamente. Mientras el Acuerdo 535, publicado en junio del 2011, que se volcó exclusivamente en los Consejos Escolares, tuvo contribuciones relativamente importantes al instituir comités "temáticos" al interior de los Consejos. Con ello se facilitó su operación cotidiana al establecer asuntos prácticos a partir de los cuales podían materializarse las funciones que se les asignó desde su nacimiento. Sin embargo, fue durante la administración federal cuando se emprendieron deliberadamente modificaciones en la constitución, organización y funcionamiento de todos los Consejos de Participación Social. Hasta entonces, los cambios en estas materias se habían introducido simplemente como derivación de algunos programas educativos, como ocurrió con el Programa Escuelas de Calidad a principios de la década del 2000 o con el Programa Escuela Segura en el 2007.

La reforma actual contiene aspectos relacionados con los Consejos de Participación Social que al parecer habrían de marcar diferencias relevantes respecto a las gestiones previas. Así por ejemplo, en el Acuerdo 716, refrendado en el Acuerdo 02/05/2016 y el Acuerdo 08/08/2017, se estableció nada

menos que la intención de simplificar la actuación de todos los Consejos de Participación Social; el reconocimiento de una opción diferente para la conformación del Consejo en las escuelas de integración incompleta, unitarios o bi-docentes; la disminución del número de los consejeros, entre otras acciones. Varias de esas iniciativas parecían, en principio, reconocer y afrontar críticas que, desde su nacimiento y a lo largo de su desarrollo, acompañaron en buena medida las preocupaciones expresadas por parte de múltiples actores del sistema educativo interesados por hacer de dichas modalidades de participación social instrumentos eficaces y eficientes para cumplir con las tareas que, administración tras administración, les fueron asignadas.

En estos Acuerdos también se instituyó una estrategia diferenciada para la designación, renovación, permanencia y remoción acorde con el tipo de representantes que integran los diferentes tipos de Consejos (Zurita; 2018a). En cada uno de ellos, resulta ilustrativo analizar el tipo de personas que, a título personal o en calidad de representantes de algún grupo, colaboran pues hay algunas figuras que se afianzaron –los padres y madres de familia que incluso deben ocupar la presidencia en los Consejos Escolares, Municipales y Estatales– y otras que disminuyeron –los representantes de las asociaciones de padres de familia, las organizaciones de la sociedad civil, la academia, la organización sindical, entre otros–, y también hubo algunos que, inclusive, desaparecieron –como los representantes de los presidentes municipales y los ciudadanos distinguidos.

En cuanto a la integración, el Acuerdo Secretarial 716 se caracteriza por la disminución del número de miembros de los Consejos Nacional, Estatales y Municipales. Esto, de inicio, marca una notoria diferencia con los Acuerdos Secretariales 260 y 280, ya que, según estos Acuerdos, el CONAPASE debía estar integrado por 50 personas, los Consejos Estatales por de 30 a 50, los Municipales por de 15 a 30, y los Escolares hasta por 15 consejeros, además del consejero presidente. Sin embargo, el Acuerdo 716 estableció que el número de consejeros del CONAPASE, incluyendo a su presidente, es de 33 personas, y para cada titular habrá un suplente. En el Consejo Estatal el mínimo de miembros es 15 y el máximo 31; mientras en los Municipales no puede haber menos de 5 ni más de 25, y los Consejos Escolares de Participación Social habrán de conformarse con un máximo de 15 miembros, incluyendo al consejero presidente.

También se advierten criterios distintos en la designación, renovación, duración y remoción. Si bien en la designación de varios tipos de sus miembros ya no interviene la autoridad educativa federal o local, ahora están involucradas tanto las autoridades gubernamentales como las educativas correspondientes a los niveles de gobierno en cuestión, la Unidad de Coordinación Ejecutiva de la Secretaría de Educación Pública y también la organización sindical. Esto implica que la instalación del Consejo Nacional, por ejemplo,

continuará estando a expensas de la voluntad política de diversos funcionarios de alto nivel, no necesariamente vinculados con la gestión educativa, y con el riesgo adicional de que lo hagan sin conocer ni entender la lógica del CONAPASE, ni los alcances y sentidos de la participación social en la educación de un país como México. No obstante, en general se preserva la existencia de un rasgo no menor, que tiene que ver con la responsabilidad que recae en las autoridades educativas nacionales, estatales, municipales e incluso, escolares, para la designación de las ternas que habrán de ocupar las presidencias de los Consejos.

En este contexto, la instalación del Consejo Nacional de Participación Social en 2014 no fue un asunto secundario, ya que su presidencia estuvo desocupada casi durante quince años. Después de que el anterior y único presidente, Mauricio Fortes Besprosvani, ocupó este cargo entre 1999 y 2001, fue hasta 2014 cuando fue designado José Sarukhán quien, después de cumplir su periodo bianual, fue suplido por Carlos Mancera. Conviene subrayar que durante la gestión de Sarukhán se impulsó al CONAPASE en distintos rubros más allá del papel que debe cumplir como articulador de los consejos estatales y municipales. También se fomentaron diversas tareas en torno a la investigación, la difusión, la capacitación y la vinculación con múltiples actores más allá de los Consejos. En ese marco, destacó la creación de dos redes: una de especialistas en participación social en la educación y otra de organizaciones de la sociedad civil abocadas también a dicha materia, con las cuales se buscó establecer una activa relación de colaboración, reflexión e intercambio de conocimientos y experiencias. En cuanto a la gestión de Mancera, a pocos meses de ocupar la presidencia de CONAPASE, organizó la Consulta Nacional de la opinión en torno a los fines de la educación, el modelo educativo y la propuesta curricular para la educación obligatoria 2016 entre padres, madres y otros integrantes de dicho Consejo. Estas iniciativas parecen mostrar que el CONAPASE, por primera vez en su historia, habría de tener un papel activo, dinámico y visible en el sector.

La visión de los Consejos de Participación Social en el marco de la Reforma Educativa, además, pareció atender otro aspecto que desde tiempo atrás había sido señalado como debilidad y que concernía a la escasa relación entre los distintos tipos de Consejos. Por ello se propuso que los proyectos elaborados por los diferentes Consejos debían ser no sólo dados a conocer a los Consejos ubicados en los mismos o distintos niveles, sino que también deberían ser difundidos entre la sociedad. Esto se articulaba con el hecho de que el cumplimiento de numerosas funciones pretende propiciar el apoyo, colaboración y articulación vertical –y no solo horizontal–, entre dichas modalidades institucionales. A la vez que los Consejos conservan tareas en torno a temas "antiguos" –infraestructura, protección civil, seguridad, lectura, consumo escolar, por ejemplo–, incluyen otros "novedosos" y estrecha-

mente vinculados con los objetivos de la reforma vigente: integración educativa, nuevas tecnologías, contraloría social, inclusión educativa. El listado de funciones se incrementó y se diversificó notoriamente. Sin embargo, si bien el Acuerdo 716 y sus versiones subsecuentes intentaron dar respuesta a varios cuestionamientos, debilidades y obstáculos que los Consejos de Participación Social permanentemente han enfrentado desde su nacimiento, se observa que prevalecen dudas acerca de la posibilidad de que esos cambios propicien su funcionamiento de manera óptima y regular (Zurita, 2018a). Más aun cuanto hay aspectos vitales que continúan sin ser abordados con puntualidad, como todo lo concerniente a las fuentes, montos y disponibilidad en el acceso y uso de recursos financieros, materiales y humanos que son imprescindibles para su operación.

Como en los otros Acuerdos, el énfasis de los Acuerdos 716, 02/05/2016 y 08/08/2017 está colocado en la dimensión escolar debido a que, en este ámbito, la reforma educativa planteó el modelo de autonomía de la gestión y del currículo, vinculado con la participación social. En los diferentes instrumentos del marco normativo se confirma el papel protagónico del director para el desempeño de acciones como el uso de recursos, la planeación, la participación social y el fortalecimiento de la autonomía de la gestión escolar. El director tiene la responsabilidad, junto con el Consejo Técnico Escolar, la Asociación de Padres de Familia y el Consejo Escolar de Participación Social, de transparentar y rendir cuentas a la comunidad y las autoridades educativas de los procesos y recursos, los aspectos educativos y administrativos que robustecerán la autonomía y la gestión escolar. El director debe guiar, orientar, dirigir y organizar a los diferentes actores para que se hagan cargo de múltiples tareas que les permitirán a las escuelas alcanzar sus propósitos establecidos en la Ruta de Mejora, así como, a la larga, los objetivos que les asigna el marco normativo que regula a la educación básica. En la gestión escolar, el papel del director no sólo no puede estar desvinculado de la evaluación docente sino, por medio de las evaluaciones internas, él se involucrará en el ingreso, permanencia, superación y reconocimiento docentes (Zurita, 2018a).

La Reforma ha propuesto colocar la escuela al centro del sistema educativo. Es ahí donde discursiva y normativamente se impulsa participación social en el marco de los programas de gestión, con el fin de proporcionar los apoyos necesarios para que las escuelas aseguren una normalidad mínima de operación, que va desde contar con las plantillas de personal completas al inicio de cada ciclo escolar hasta aprovechar óptimamente el tiempo escolar; aligerar la carga administrativa a las escuelas; no involucrar a las escuelas en programas o iniciativas públicas, sociales o privadas que la distraigan y desvíen del cumplimiento de sus fines educativos; involucrar a las comunidades escolares en la toma de decisiones en favor de los alumnos, entre otras.

Es cierto que el Acuerdo Secretarial 717 define la autonomía de la gestión escolar como "la capacidad de la escuela de educación básica para tomar decisiones orientadas a mejorar la calidad del servicio educativo que ofrece. Esto es, que la escuela centre su actividad en el logro de aprendizajes de todos y cada uno de los estudiantes que atiende" (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, SEP, 2014b). Pero se advierte una visión más cercana a ciertas perspectivas tradicionales de la autonomía y la gestión. Además, diversos especialistas en otros países (Fullan, 2002; Heargraves y Shirley, 2012; Heargraves y Fullan, 2014; Bolívar, 2018) han subrayado que este modelo posee profundas debilidades para enfrentar los desafíos que encuentran día a día las escuelas que buscan la mejora del aprendizaje y la enseñanza. Y en nuestro propio país, también se ha señalado años atrás que estos modelos de gestión escolar han fracasado porque las decisiones se toman desde arriba y desde afuera de las escuelas. A ello se suma, el empeño de esta administración por legislar la realidad de las escuelas que de suyo es heterogénea, diversa y particular. De hecho, el énfasis en legislar y, en general, "regular" la realidad en las escuelas mexicanas de educación básica, ha conducido a esta reforma a crear "camisas de fuerza" para la implementación de los proyectos, programas y otro tipo de acciones, mientras otras son ignoradas o, de nueva cuenta, se simula su cumplimiento.

Otro punto que merece comentarse es la concepción del liderazgo directivo –de carácter burocrático, vertical, rígido y autoritario– que predomina en la Reforma Educativa. Así como ocurre con los Consejos de Participación Social, siempre se designa a una autoridad del sistema educativo o de las escuelas, para que tome decisiones relevantes. En el caso de la concepción de los programas de gestión escolar, esta tendencia también se repite, ya que a los directores se le concede y reconoce el conocimiento y experiencia por encima de los otros actores (Zurita, 2018a). En contraste, las propuestas construidas en otros contextos nacionales después de haber constatado el fracaso de dichas iniciativas, han fomentado un liderazgo distribuido a nivel horizontal, no circunscrito al espacio escolar e interesado en la conformación de una comunidad profesional de aprendizaje y de la educación para la vida democrática que comparta saberes, valores y responda en conjunto a demandas complejas propias de las sociedades contemporáneas (Bolívar, 2018). Estas posturas dejan de lado la visión convencional del liderazgo individual, funcional, administrativo y ocupado en resolver problemas cotidianos. En general, cuestionan el afán de concebirlo como un cargo asociado con una persona, en lugar de pensarlo como una práctica compartida en una organización de aprendizaje y un contexto de gobernanza democrática.

Asimismo, la noción de autonomía en el espacio escolar evoca inevitablemente otros conceptos como la gestión y la participación social. En el marco de la actual reforma, el impulso de la autonomía de la gestión requiere la

reorganización del sistema educativo a lo largo de las diferentes dimensiones que lo integran, desde aquellas de tipo macro (sistema en su conjunto representado por las secretarías de educación nacional y/o por las secretarías e institutos de educación estatales), pasando por la dimensión meso (instancias intermedias de la gestión del sistema educativo), hasta la micro (las escuelas) del sistema educativo (Zorrilla, 2003).

Ahora bien, desde el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria se establece como fin último la educación de calidad con equidad por medio de la reorganización del sistema educativo del tramo obligatorio en cinco grandes ejes: el Planteamiento Curricular, la Escuela al Centro del Sistema Educativo, la Formación y Desarrollo Profesional Docente, Inclusión y Equidad y, por último, la Gobernanza del Sistema Educativo. Por obvias razones, el análisis toma en cuenta esencialmente el contenido de sus ejes 2 (La Escuela al Centro del Sistema Educativo) y 5 (Gobernanza en el Sistema Educativo), debido a que es ahí donde se plasma con mayor detalle la propuesta en torno a la gobernanza del sistema educativo desplegada por el gobierno federal encabezado por Enrique Peña Nieto.

La Reforma Educativa se justificó, entre otros aspectos, cuestionando las prácticas y los dispositivos verticales, autoritarios que históricamente se pusieron en práctica a lo largo de la evolución y desarrollo del sistema educativo y de sus escuelas. De hecho, en el mismo Modelo Educativo para la Educación Obligatoria se señala que no podrá ser institucionalizado si responde a una noción y práctica de "gobierno vertical, rígido y prescriptivo". Este esquema que pretende colocar en el centro del sistema educativo a la escuela, se aleja intencionalmente del modelo convencional de gobernanza. El Nuevo Modelo reconoce que, si bien implica una transformación en la gestión y la pedagogía, también es fundamental que se impulse una gobernanza basada en la participación de múltiples actores. Entre éstos se pone de relieve a los diferentes niveles o ámbitos de gobierno responsables de la prestación de los servicios educativos, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, las organizaciones sindicales, los legisladores, las familias, el CONAPASE, las organizaciones civiles, la academia, el sector productivo y la burocracia. Es decir, tanto a nivel escolar como del sistema educativo se reconoce que los grandes objetivos de la Reforma no podrán alcanzarse si la gestión escolar no introduce y alienta la participación de los Consejos de Participación, los padres y madres de familia, A la vez, se requiere una activa participación de múltiples actores de diferente escala quienes, en un esquema de gobernanza participativo y horizontal, deben trabajar para proponer y tomar medidas apropiadas que contribuyan a la implementación del Modelo Educativo para la Educación Obligatoria.

4. La participación social en la Reforma Educativa en México

Conforme se emprendieron las reformas legislativas y se expidieron varios Acuerdos Secretariales sobre los cuales ha descansado la Reforma Educativa, se fueron advirtiendo paulatinamente los *sentidos* otorgados a la participación social y, muy vinculado a este concepto, a la autonomía, la gestión escolar y posteriormente, la gobernanza del sistema educativo. En general, esos sentidos han tenido, al menos discursivamente, cierta consistencia con las necesidades derivadas de la idea de la escuela al centro, materializado en el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria. Este modelo, en su carácter de proyecto a futuro, implica la reorganización del sistema educativo sustentada en un esquema de participación coordinada y articulada de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales de distinta escala y naturaleza que se hallan en el gobierno, la sociedad civil, la iniciativa privada, la academia, los medios de comunicación. Poner al centro a la escuela de educación básica, comprende transformaciones en diversos órdenes políticos, organizacionales, normativos y culturales que, para los temas que aquí interesan, implica que primero se debían pensar y definir de manera colectiva los propósitos y después tomar democráticamente decisiones que sean consistentes tanto en su contenido como en su sentido con una propuesta original de un modelo educativo. Pero esto no ocurrió.

De hecho, la Reforma tiene varios planteamientos que, de algún modo, constituyen ciertos avances porque en general apela y convoca a diferentes actores, a quienes se les confiere un papel fundamental alrededor de tareas en numerosos rubros de la agenda, tanto convencionales (infraestructura) como novedosos (aprendizaje, equidad, inclusión, autonomía curricular). Es decir, la Reforma reconoce y alienta las múltiples aportaciones que pueden lograrse cuando los procesos de participación social se activan y dinamizan en el marco de la gestión escolar cotidiana y de la implantación de un modelo diferente de gobernanza del sistema educativo. Si bien la Reforma revalora diferentes modalidades institucionales de participación social, como los Consejos de Participación Social, los Consejos Técnicos Escolares, las Asociaciones de Padres de Familia; también hay un marcado impulso de la participación individual de los padres y madres para que asuman un rol activo en la educación de sus hijos, tanto en el espacio escolar como en el hogar. Es más, el reconocimiento histórico a los padres y madres de familia como actores del sistema educativo que quedó plasmado en la Ley General de Educación parece ser un gran paso que se reitera en cada instrumento normativo promulgado, en cada programa federal o en cada iniciativa lanzada para impulsar la Reforma en el sector. Pero habría que examinar con mayor cuidado y, sobre todo mediante investigaciones empíricas en escuelas situadas en diferentes contextos, si las responsabilidades o derechos relativos

a su contribución en la normalización del servicio educativo y la implementación del Modelo Educativo, pudiesen constituir un involucramiento en cuestiones laborales y pedagógicas que les son prohibidas según lo estipula el Capítulo VII de la Ley General de Educación. Asimismo, habría que investigar para saber si el impulso de la participación de los padres y madres de familia en las escuelas obedece a ese esquema remedial supletorio y accesorio donde se les convoca a colaborar y a responsabilizarse de distintas tareas debido a que, por diversas razones, el sistema educativo y sus autoridades son incapaces de brindar el servicio de forma regular y, ahora, acorde con los principios establecidos en la Reforma.

Frente a ese panorama, también es necesario señalar que los grandes ausentes en la propuesta de la Reforma son, como históricamente ha ocurrido, las y los alumnos mexicanos, quienes de forma individual o mediante las Sociedades en las escuelas secundarias técnicas y generales, no son convocados en la toma de decisiones sobre aspectos nodales ni en la realización de tareas relevantes para alcanzar objetivos tales como la disminución del rezago y del abandono o del incremento del aprendizaje y, sin duda, el ejercicio del derecho a la educación con calidad y equidad. En decisiones de este tipo, esta población podría realizar vastas aportaciones significativas. Este hecho es paradójico, pues este olvido ocurre en un contexto marcado por la publicación en 2015 de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Como se sabe, en esta ley quedó reconocido su derecho a participar en las aulas y las escuelas, así como en otros ámbitos donde su vida transcurre cotidianamente. Además, esta reforma concibe a la participación simplemente como un medio para resolver problemas prácticos, ignorando que la participación de los integrantes más jóvenes de las comunidades escolares es una vía crucial para su formación y desarrollo individual acorde con los principios democráticos, desde edades tempranas, no sólo en la escuela, sino también en la familia y el barrio (2013a).

En el caso específico de los Consejos de Participación Social, por otra parte, es indudable el interés depositado en ellos por parte de las autoridades del sistema educativo que los condujo, aunque quizá de manera un poco tardía pero como nunca se había hecho (Zurita, 2015, 2016: 2018), al publicar cuatro Acuerdos Secretariales en un lapso de cuatro años. Estos Acuerdos explícitamente establecieron lineamientos relativos a su constitución, organización y funcionamiento; pero a ellos se añaden otros, como el 717 para los programas de gestión escolar y el publicado en 2017 para los Consejos Técnicos Escolares. Sin duda, esta medida ejemplificó el esfuerzo de las autoridades y gobernantes del país por usar todos los recursos legales y normativos disponibles para darle certidumbre, seguridad y garantía a la Reforma en un horizonte temporal más allá de la duración del periodo de la administración federal. Pero por ahora conviene preguntarse si ese decidido

y tal vez excesivo esfuerzo por recurrir a los instrumentos normativos de diferente estatus jurídico que regulan al sistema educativo mexicano, solucionó problemas antiguos y enfrentó de mejor forma los nuevos retos impuestos por la Reforma. Al respecto, la intención de simplificar la actuación de los Consejos de Participación Social plasmada en el primer artículo del Acuerdo 716, se desdibuja conforme se avanza en la lectura del documento en cuestión. Es cierto que se advierten algunas modificaciones relevantes que parecían responder y dar solución a una serie de cuestionamientos sobre las razones que han explicado sus limitados resultados durante más de 25 años de existencia formal. Entre esas modificaciones destacan el reconocimiento de una opción diferente para la conformación del Consejo en las escuelas de integración incompleta, unitarios o bidocentes y la disminución del número de los consejeros. Pero esta iniciativa lanzada para reactivar y reorientar el trabajo de los Consejos de Participación Social en sintonía con los propósitos establecidos en la Reforma, no permite asegurar que será insuficiente para remontar su accidentada historia. Ello se debe, en buena medida, a que no se atienden numerosos factores que han limitado e, incluso, obstaculizado el desarrollo y consolidación de esquemas y procesos de participación social horizontales y democráticos. Esta tarea no es fácil porque esos factores normativos, organizacionales, técnicos y pedagógicos que operan en los diferentes niveles macro, meso y micro que conforman al sistema educativo nacional y sus escuelas de nivel básico poseen una naturaleza diferente. Pero también hay otro abanico de factores que no se circunscriben al sistema educativo y que, como se ha visto (Zurita, 2013b; 2015), son decisivos para reducir notoriamente las posibilidades de vida real, no simulada, de los Consejos.

Por lo pronto, tal como están diseñados los Consejos de Participación Social, continúan siendo figuras complejas en su composición, voluminosas para su funcionamiento, supeditadas a las decisiones de autoridades y gobernantes, carentes de financiamiento y recursos propios que les permitan asumir un rol más activo y objetivo en las políticas, programas y otras iniciativas educativas. Los Consejos suelen ocupar algún lugar en la estructura y organigrama de las áreas educativas de los estados y municipios. Esta circunstancia las conduce no sólo a que tiendan a simular su existencia, sino a que se constituyan en instrumentos para respaldar decisiones y acciones impulsadas por las autoridades y los gobernantes, entre otros actores poderosos, que buscan contener y debilitar posturas diferentes y opuestas a las hegemónicas. Aquí emerge una cuestión fundamental que necesita una reflexión detallada sobre si deberían ser entes autónomos en alguna medida del aparato estatal. En el caso de los Consejos Escolares, son referentes que ya disfrutan de mayor reconocimiento dentro de las comunidades escolares y, sin duda, buena parte de ello se debe a que, por un lado, los programas estra-

tégicos y federales desde principios del siglo XXI, les han dado un papel importante en su implementación a nivel escolar –como el Programa Escuelas de Calidad, el Programa Nacional de Lectura, el Programa Escuela Segura, por ejemplo–. Sin embargo, fue hasta el Acuerdo 535, publicado en 2011, cuando se estableció la conformación de comités dentro del Consejo Escolar encargados de emprender acciones sobre aspectos muy concretos y cotidianos. Este Acuerdo contribuyó entonces, como lo hizo el Programa Escuelas de Calidad en sus inicios, a que las comunidades escolares tuviesen interés en conformar dichos Consejos y advertir cuáles eras las ventajas de participar en un Consejo Escolar en contraste con lo que implicaba hacerlo en las Asociaciones de Padres de Familia, o bien hacerlo de manera individual. No obstante, lo que no puede olvidarse es que en las escuelas existe una amplia gama de formas heterogéneas de participación que no se circunscriben a las modalidades institucionales previas y posteriores al ANMEB, ni tampoco se manifiestan siempre de manera individual, ni tienen trayectorias lineales. Se trata de diversas maneras de participar que coexisten y se configuran a través de múltiples combinaciones producto de los dispositivos de la cultura escolar existentes en un contexto espacial y temporal específicos (Zurita, 2013b, 2015). Frente a esos hechos, las ventajas de organizar y fomentar la participación a través de Consejos, con todo lo abigarrado y complejo que son desde el momento de su instalación, pueden ser poco claras para los integrantes de las comunidades escolares quienes no siempre consideran positivo invertir tiempo y esfuerzo en ellos. Por esta razón es vital observar cómo los Consejos, cuando no generan por sí mismos interés en la comunidad, se vuelven medios valiosos para la implementación de un programa estratégico, del modelo de la autonomía de la gestión o de la instauración de un modelo educativo. De aquí que básicamente la participación social que se tiene en mente, ya sea plasmada en sus figuras emblemáticas, los Consejos, los padres y madres de familia u otros actores estratégicos del sistema educativo, como el INEE con sus nuevas atribuciones, o en las organizaciones de la sociedad civil, se confirma como un medio para alcanzar otros objetivos. Frente a esa impronta, la participación social no se advierte como fin para fomentar el desarrollo individual y social que trascienda a las escuelas y a la educación escolarizada. Lejos de ello, persiste la visión de la participación como un asunto subordinado, accesorio e incluso remedial frente a otras iniciativas que, si bien atiende cuestiones cruciales, no se le reconoce el valor que tiene por sí misma en los procesos de transformación y consolidación democrática en las sociedades contemporáneas.

Un elemento distintivo de las acciones de participación social impulsadas por la Reforma es que buena parte de los nuevos y concretos sentidos que se le han otorgado o reafirmado, han quedado plasmados en una gama diversificada de instrumentos de diferente estatus jurídico que regulan el

funcionamiento del sistema educativo. Es decir, desde la Ley General de Educación hasta los Acuerdos Secretariales y Lineamientos que, de manera explícita, han señalado concepciones relativamente puntuales alrededor de la participación en las escuelas mexicanas de educación básica. Con todo, a pesar del alcance que parecen tener las diversas acciones emprendidas, se observa que la participación social es asumida primordialmente en esta reforma como un medio para alcanzar varios de los fines perseguidos por los distintos componentes que la integran y que de manera puntual son mencionados en los programas de la Reforma Educativa, hasta en el Modelo Educativo para la Educación. El control, la subordinación y el carácter accesorio que acompaña a la participación social se observan de modo muy claro en la lógica que ha orientado la constitución y funcionamiento de los Consejos desde su nacimiento. Es decir, persisten aspectos en el diseño de estos Consejos que, lejos de revertir su evolución frágil y vulnerable, anticipan desde su inicio el fracaso de las iniciativas emprendidas.

Entre los aspectos que no consiguen ser remontados en el Acuerdo 716 y sus versiones posteriores, destacan el esquema de conformación según criterios cuantitativos (número de consejeros) y cualitativos (tipo de consejeros y zona geográfica representada); la postulación de los consejeros y elección, en manos de las autoridades educativas y gubernamentales de nivel federal, estatal y local, de los integrantes que representan a los padres de familia, organizaciones de la sociedad civil, académicos, autoridades, personal sindicalizado; la gran cantidad de áreas temáticas que se les asigna a los diferentes Consejos; la multiplicidad de tareas y responsabilidades que deben cumplir, entre otros. Sin embargo, más allá del abigarrado y complejo diseño de los Consejos de Participación Social que parece ser una versión relativamente novedosa para de nuevo dificultar su instalación y funcionamiento, hay varios asuntos de fondo que nunca se han discutido y en esta reforma no es la excepción. Por ejemplo, se piensa en la idea de la autonomía de los Consejos Nacionales, Estatales y Municipales de Participación Social respecto al sistema educativo y a los órdenes de gobierno, el acceso y disponibilidad a un presupuesto propio, las atribuciones respecto a los mecanismos para la toma de decisiones, el tipo de decisiones que pueden tomarse (ya sea consultivas, resolutivas, vinculatorias o mixtas) y las implicaciones que de éstas se deriven en el sistema educativo y sus escuelas. Para su articulación y vinculación horizontal y vertical, se nota un modelo jerárquico "de arriba hacia abajo" entre los distintos consejeros.

En síntesis, la historia de los Consejos proporciona razones suficientes para dudar que el rediseño de los Consejos comprenda medidas adecuadas, suficientes, pertinentes y relevantes para neutralizar o disminuir el enorme peso de los factores educativos y extra educativos que afectan su funcionamiento (Zurita, 2013b; 2015).

Lo que se alcanza a advertir en la Ruta de Implementación del Modelo Educativo para la Educación Obligatoria es que los indicadores establecidos corresponden a números y porcentajes relativos a la instalación de Consejos principalmente Escolares y, por otro lado, se plantean indicadores relativos a la realización de actividades también concretas como talleres, entre otras. Pero una forma para conocer el avance de los cambios introducidos es analizar los procesos. En este caso se ha documentado de forma profusa que entre la instalación y funcionamiento real de los Consejos hay una diferencia profunda. Por ello, esos indicadores podrían ser incapaces para dar cuenta de los cambios buscados en dicho Modelo. Esto es, aquí de nueva cuenta se tiene un ejemplo que expresa que se sigue pensando en los Consejos con referentes cuya utilidad ha sido puesta en duda tanto por académicos como por las propias autoridades de las escuelas y del sistema educativo nacional.

En suma, en materia de participación social, la Reforma Educativa impulsada por Enrique Peña Nieto tiene, por un lado, elementos que no consiguen desarticular las tendencias históricas que se remontan a la creación y consolidación del sistema educativo nacional concernientes al impulso limitado de la participación de los alumnos, a la participación de los padres de familia o tutores orientada a las necesidades de los programas y acciones educativas, al liderazgo de los docentes y directores y, desde el ANMEB, a la simulación a cargo de los Consejos de Participación Social. Aunque hay algunos elementos novedosos, se advierte que son mayores las limitaciones y los retos, que los avances alcanzados.

5. Conclusiones

Para concluir, es necesario sintetizar algunos puntos más importantes señalados en este documento, pero sobre todo para impulsar la reflexión pública sobre un tema central que, hasta la fecha, ha sido escasamente debatido. A partir de la revisión de los contenidos de diversos documentos normativos y algunas acciones explícitamente dirigidas a la participación social, hacia ciertos actores y figuras emblemáticas en la materia –como los Consejos de Participación Social o los padres y madres de familia–, o bien a propósito de temáticas estrechamente vinculadas –como la gestión escolar, la autonomía curricular, el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria o los programas estratégicos federales–, parecía que la Reforma habría de marcar un hito en la historia de la educación en México. A primera vista, esta transformación comprendía acciones consistentes y congruentes entre sí y, sobre todo, acordes con los propósitos buscados por la Reforma.

No obstante, persisten ciertos rasgos cuya reflexión no puede ser secundaria. Para empezar, el impulso a la participación social en este proceso ha sido, como ocurrió desde el siglo XX, heterogéneo debido a que la con-

vocatoria fue dirigida en mayor medida hacia ciertos actores del sistema educativo y, si se piensa en las escuelas, a determinados integrantes de sus comunidades. Como ha ocurrido también desde el ANMEB, los Consejos de Participación Social continúan siendo el principal instrumento para promover la participación social, especialmente a nivel escolar, pero de los alumnos y sus sociedades, no se dice prácticamente nada. Es decir, cuando se piensa en la participación social en la educación y las escuelas, se continúa pensando en unos, siempre en demérito de otros.

Pero más allá de los avances y limitaciones, las respuestas basadas en la descalificación y la represión por parte de las autoridades y los gobernantes a los grupos de opositores a la Reforma, constituyen una profunda debilidad de esta iniciativa en un contexto donde se busca institucionalizar un nuevo modelo de gobernanza del sistema que explícitamente rechaza seguir siendo vertical, rígido y prescriptivo. Sin tomar en cuenta los contenidos del Nuevo Modelo Educativo, de la propuesta curricular o de los fines de la educación, lo que resulta incuestionable es el carácter contestatario de ésta y de cualquier reforma, al provocar el surgimiento de múltiples respuestas en virtud de que representa una amenaza para un sistema determinado, cuyas estructuras, identidades, dispositivos, prácticas, cultura y procesos han sido históricamente constituidos y cuentan con un sustento de legitimidad y, generalmente, de legalidad (Rockwell, 2012). En este contexto es a todas luces paradójico el reclamo del gobierno federal encabezado por Enrique Peña Nieto en torno a la recuperación por parte del Estado mexicano de la rectoría del sistema educativo nacional que, para diversos especialistas (Casanova, *et al,* 2017), no fue otra cuestión que la intención por reducir la acción del SNTE y su lideresa sobre dicho sistema, recurriendo a prácticas poco participativas, autoritarias y abiertamente represivas. Esta cara de la Reforma, sin duda alguna, tendrá costos importantes para los gobernantes y autoridades educativas que la impulsaron y la apoyaron, así como para los otros actores gubernamentales y no gubernamentales que tuvieron un papel relevante en ella. Sin embargo, conviene subrayar que, de acuerdo con el estado que hoy guarda la Reforma, la oportunidad que parecía tener el sistema educativo para marcar un parteaguas en la participación social en la educación y en las escuelas de nivel básico en México, otra vez se perdió.

Referencias bibliográficas

Barba, B. (1998). "La formación de valores y la participación social". En P. Latapí. (coord.). *Un siglo de educación en México*. Tomo I. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 240–281.

Barba, B. (2007). "Las (im)posibilidades de la formación ciudadana en México", *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, *30*(4), pp. 51-69.

Bolívar, A. (2018). "Nueva gobernación en educación y dinámicas para la mejoría: presión versus compromiso". En M. de L. Pinto de Almeida, M. P. Schneider y J. Moreles Vázquez (comps.). *Estado, políticas públicas y educación*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires; CLACSO, pp. 23 – 56.

Casanova, H., Díaz-Barriga, A., Loyo, A., Rodríguez, R y Rueda, R. (2016). "El modelo educativo 2016: un análisis desde la investigación educativa", *Perfiles Educativos*. *XXXIX*(155), pp. 194–205.

Corvalán, J. y Fernández, G. (2000). "Apuntes para el análisis de la participación en experiencias educativas y sociales", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, (4), pp. 9–50.

Fullan, M. (2002). *Las fuerzas del cambio. Explorando las profundidades de la reforma educativa.* Madrid: Akal.

Gajardo, M. (1999). *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*. Chile: PREAL, 50 p.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Educación Pública (2014a). *Acuerdo Secretarial 716 que establece lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación*.

Gobierno de Los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Educación Pública (2014b). *Acuerdo Secretarial 717 por el que se establecen los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar*.

Hargreaves, A. y Shirley, D. (2012). *La cuarta vía. El prometedor futuro del cambio educativo*. Barcelona: Octaedro.

Hargreaves, A. y Fullan, M. (2014). *Capital profesional. Transformar la enseñanza en cada escuela.* Madrid: Morata

Latapí, P. (1998). *Un siglo de educación nacional: una sistematización.* En P. Latapi (coord.) *Un siglo de educación.* México: Fondo de Cultura Económica, pp. 21–42.

López, M. M. (2006). *Una revisión a la participación escolar en América Latina*. Chile: PREAL.

López, N. (coord.) (2012). *Equidad educativa y diversidad cultural en América Latina*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO.

Rockwell, E. (2012). "La complejidad del trabajo docente y los retos de su evaluación: resultados internacionales y procesos nacionales de reforma educativa". En: R. Ramírez Raymundo (coord.). *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos.* México: Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República, pp. 77–109.

Torres, R. M. (2001). *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina*. Quito: Instituto Frónesis.

Tuirán, R. y Quintanilla S. (2012). *90 años de educación en México.* México: FCE.

Zorrilla, M. y Barba, B. (2008). "Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores", *Sinéctica. Revista Electrónica de Educación,* (30), pp. 1-30. Recuperado de: https://sinectica.iteso.mx/index.php/SINECTICA/article/view/189

Zorrilla, M. (2003). "Introducción". En M. Zorrilla y L.Villa Lever. *Políticas educativas*, Col. La investigación educativa en México, 1992-2002. Núm. 9. Ciudad de México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp. 27 – 36.

Zurita Rivera, U. (2013a). "Las oportunidades para participar de las y los adolescentes en las escuelas secundarias públicas en México", *Revista Interacções*. *9*(26), pp. 229- 260.

Zurita Rivera, U. (enero-junio, 2013b). "Paradojas y dilemas de la participación social en la educación básica en México", *Revista APUNTES*. *XL*(72), pp. 85–115.

Zurita Rivera, U. (2015). "La participación social y los Consejos de Participación Social a partir de la reforma impulsada en el sexenio 2012-2018". En M. J. Estrada (coord.). *Las condiciones de la participación social en la educación en México. Alcances y límites*, México: El Colegio de Sonora/ Juan Pablos Editor, pp. 83 – 120.

Zurita Rivera, U. (2016). "Autonomía, gestión y participación social en la reforma educativa 2013". En: K. Villaseñor Palma y L. Pinto Araujo (eds.). *Diálogos: La Reforma Educativa 2012-2013.* México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. pp. 85 – 114.

Zurita Rivera, U. (2018a). "Autonomía, Gestión, Participación Social en la Reforma: Desafíos para la Gobernanza Educativa en México", *Revista Praxis Sociológica*, (23), pp. 255- 271.

Zurita Rivera, U. (2018b). "Desafíos de la participación social en las escuelas y la educación a cien años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". En J. Trujillo (coord.). *Debate legislativo y educación. El artículo tercero a cien años de la Constitución Política de 1917.* México: Universidad Autónoma de Chihuahua (próxima aparición).

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SENADO DE LA REPÚBLICA

SEGUNDA PARTE

Avances en materia de reducción de brechas, creación de capacidades locales, y evaluación y rendición de cuentas

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SENADO DE LA REPÚBLICA

8. Efectos del Programa Escuelas de Tiempo Completo en la reducción de brechas educativas: un avance hacia la equidad

Francisco Cabrera-Hernández

1. Motivación y antecedentes

De acuerdo con los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de 2012, 55% de los jóvenes de 15 años en educación formal no alcanzó el nivel de competencias básicas en Matemáticas. Esto significa que entre México y el promedio de los países de la OCDE existen dos años de diferencia en escolaridad. Igual de alarmante es que los alumnos mexicanos de más alto rendimiento –aquellos que representan la élite escolar del país– obtienen apenas el mismo puntaje que un alumno promedio en Japón. En Lectura y Ciencias, el panorama no es muy distinto, pues una mayoría de nuestros estudiantes no cuentan con las habilidades básicas en estas materias.

Otro hecho preocupante son los marcados problemas de equidad en nuestro Sistema Educativo Nacional. Las diferencias en rendimiento entre centros escolares con un contexto social desfavorable y aquellos en mejores condiciones socioeconómicas y culturales siguen siendo una constante, así como la diferencia entre regiones del país. En específico, los resultados de las pruebas del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) nos dice que las escuelas indígenas, las comunitarias y las generales públicas tienen entre dos y tres veces más alumnos en el lugar de logro más bajo, respecto a las escuelas privadas. Por estas mismas razones, es entendible que estados como Nuevo León, Aguascalientes y la Ciudad de México tengan los mejores resultados, mientras otros como Tabasco, Guerrero y Baja California Sur estén entre los estados con menores resultados tanto en primaria como secundaria.

Lo anterior no quiere decir que los estudiantes en estas escuelas o regiones del país con carencias tengan limitaciones inherentes, sino que los malos resultados están asociados con las carencias y condiciones de precariedad de los ambientes familiares, los vecindarios y las escuelas en donde aprenden. De similar manera, tampoco quiere decir que las escuelas privadas en estados con mejor infraestructura, por ejemplo, sean intrínsecamente mejores, sino que concentran en promedio a un grupo de la población estudiantil con

características socioeconómicas y culturales que les facilitan el aprendizaje. De hecho, aun en ese caso, una cuarta parte de los estudiantes en escuelas privadas carece de los aprendizajes básicos y otra cuarta parte alcanza los aprendizajes apenas indispensables.

Esto significa un reto para las autoridades, investigadores y educadores, si se quiere que las futuras generaciones dejen de sufrir las consecuencias de tener una baja acumulación de habilidades en la población. Es por eso que uno de los temas que más ha sumado esfuerzos de investigación multidisciplinaria es identificar acciones, políticas o programas que puedan ayudar a mejorar los aprendizajes en educación básica de una manera costo-eficiente y políticamente viable. Esto ha tomado aún más relevancia para contextos con un bajo nivel de desarrollo, donde las inercias de la pobreza y la vulnerabilidad limitan constantemente las oportunidades de crecimiento de millones de niños y niñas.

La investigación internacional en ciencias sociales ha mostrado que las mejoras en los resultados de pruebas estandarizadas de Matemáticas, Español y Ciencias se relacionan con mejoras en el crecimiento económico (Hanushek y Kimbo, 2000, Barro y Lee, 2001, Hanushek y Woessman, 2007; Hanushek, 2013), los ingresos laborales en la etapa adulta (Murnane, Willet y Levy, 1995; Murnane, Willet, Duhaldeborde y Tyler, 2000; Lazear, 2003) y la reducción de la desigualdad de ingresos entre grupos sociales (Hanushek, 2004). También existe evidencia de otros beneficios no pecuniarios provenientes de la mejora en resultados educativos, como una mejora en la salud y la reducción del crimen (Lochner, 2011). Sin embargo, estos estudios no se concentran en ofrecer una guía clara del tipo de políticas e intervenciones que deben seguirse para mejorar esos resultados. Sin duda, estos temas resultan de particular relevancia para el sistema educativo mexicano, que en la última década ha pasado por un periodo de efervescencia reformista. No obstante, el tema es más complejo que la falta de oportunidades en contextos desfavorables, pues, como se mencionó, México tampoco es el caso en que los estudiantes con mejores condiciones tienen resultados sobresalientes a nivel internacional.

Entre los especialistas existen algunos consensos sobre la situación en que nos encontramos como país y se tienen algunas ideas claras acerca de las necesidades más apremiantes. Como se ha mencionado, queda claro que los estudiantes de contextos y regiones menos privilegiadas obtienen peores resultados que los de sus pares con mayores ventajas, y que el sistema educativo poco ha hecho para reducir estas diferencias. Se entiende también que una buena infraestructura escolar es necesaria como un elemento base, pero que los maestros son el elemento primordial en el aprendizaje y en la mejora continua de éste, por lo que su profesionalización y sobre todo su selección y entrenamiento son de vital importancia. Por supuesto, los factores organiza-

cionales y la participación de la comunidad juegan también un rol importante y, sin duda, la autonomía escolar y el tiempo efectivo de instrucción son otros de los temas más discutidos. No obstante, aún existe poca información en torno a qué programas educativos en específico funcionan adecuadamente y cumplen a cabalidad sus objetivos, sobre todo para el caso nacional, donde la evidencia rigurosa es aún escasa.

Algunas políticas implementadas desde la década de 1980 han ofrecido evidencia, principalmente en países desarrollados, pero existen aún pocos ejemplos de intervenciones públicas que hubieran sido muy útiles, sobre todo en naciones de mediano o bajo ingreso como México. La gratuidad de la educación, las transferencias condicionadas y los programas de nutrición en países en desarrollo dan cuenta de mejoras en asistencia escolar, pero no muestran resultados efectivos en la mejora del aprendizaje. Otras políticas directamente relacionadas con el aumento del gasto educativo en la mejora de infraestructura, la reducción del tamaño de clase y la contratación de profesores con niveles más altos, no son conclusivas en cuanto a la mejora de aprendizajes (Hanushek, 2003, 2010; Glewwe, Hanushek, Humpage y Ravina, 2011). De igual manera, los impactos positivos en aprendizaje reportados en economías en desarrollo provienen de algunas variables que complejizan la creación de programas y políticas que provoquen un impacto en el corto plazo, como pueden ser el conocimiento de la materia por parte de los maestros en el aula y el ausentismo entre los mismos (Glewee, Hanushek, y Ravina, 2011).

En respuesta a la escasa evidencia concluyente sobre el impacto del incremento del gasto en educación a través de la mejora o el incremento de los inputs educativos, y la poca guía sobre qué elementos de mejora específicamente pueden detonar cambios en el corto plazo, los gobiernos se han movido hacia complementar dichas inversiones con políticas o programas que modifican la forma en que las escuelas se organizan y administran. Un ejemplo son las intervenciones que buscan la descentralización de las decisiones que se toman en los centros escolares, al nivel de gobiernos locales o en las mismas escuelas, en lugar de a nivel nacional o por parte de burócratas estatales, las cuales han sido llevadas a cabo en distintos países como Argentina, Bolivia y Colombia (Galiani, Gertler y Shcargrodsky, 2008; Skouphias and Shapiro, 2006, Faguet y Sanches, 2008). En México, el Programa Escuelas de Calidad (PEC), que busca generar una autonomía de gestión y otorga mayores recursos financieros a las escuelas participantes, ha presentado resultados positivos en promedio; sin embargo, se ha encontrado que no ha mejorado los aprendizajes en las escuelas menos aventajadas, principalmente, porque las escuelas que han hecho valer mayor autonomía de gestión son aquellas que ya se estaban mejor organizadas antes de la introducción del programa (Cárdenas y Murnane, 2007; Cabrera y Pérez-Campuzano, 2017).

Otros tipos de programas que han sido adoptados por diversos países con la intención de mejorar los resultados educativos, son los relacionados con el incremento del tiempo de instrucción. Algunos ejemplos internacionales de este tipo de programas son el *No Child Left Behind* en Estados Unidos de América, que busca incrementar el tiempo de instrucción en Español y Matemáticas en educación básica; el *Future for Education and Care* en Alemania, que provee de fondos a las escuelas de tiempo completo en ese país; el *Extended School Times Project* en Holanda y los distintos Programas de Escuelas de Tiempo Completo implementados en naciones en desarrollo como Chile, Uruguay, Colombia, Etiopía y México.

El presente capítulo tiene el objetivo de presentar y discutir el impacto del Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC) en los resultados estandarizados de Español y Matemáticas, medidos mediante la prueba ENLACE, en escuelas primarias de México durante el periodo 2006-2013. Este tema es de relevancia para la discusión de las reformas educativas porque ofrece evidencia del funcionamiento de un programa que ha recibido una cantidad importante de recursos y ha sumado muchos esfuerzos por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP). A partir de este análisis se buscará entonces recomendar áreas de acción para la continuidad o redirección de la política en el contexto de la reforma educativa.

El PETC, desde su implementación, ha buscado mejorar las oportunidades de aprendizaje al aumentar la jornada escolar de cuatro a ocho horas diarias e incorporar nuevas materias como lenguas extranjeras, arte, cultura y nutrición. El programa también aumenta los recursos financieros de las primarias para gastos operativos. En la actualidad, 25 000 escuelas participan en este programa que se ha convertido en uno de los bastiones educativos de la presente administración, que entrega aproximadamente $90 000 pesos (unos 5 000 dólares del 2018) a cada centro escolar del programa por año.

En nuestro país, como en varios otros de la región, el día escolar en el sistema educativo nacional había permanecido rígido durante décadas, con un calendario convencional de entre 180 y 200 días al año y con escuelas de educación primaria con jornadas de cuatro horas y media, que habían obviado la conexión entre tiempo de instrucción y aprendizaje. Las expectativas de preparación de los estudiantes se han elevado considerablemente en la actualidad; sin embargo, los calendarios escolares se mantenían guiados por las antiguas necesidades de cobertura –donde las escuelas de doble turno resultaron fundamentales para cubrir la demanda educativa–. Igualmente la lógica rural, que demandaba la ayuda de los más jóvenes en la época de cosecha, durante el día y en el transcurso de periodos más largos del año, obligó a la configuración de una jornada escolar más bien breve.

Sin embargo, hoy en día, cuando los problemas de cobertura no son tanto la prioridad en educación básica, como lo son la calidad de los aprendizajes y un

mayor tiempo de instrucción, podría haber oportunidad de que los estudiantes asimilen más contenidos y desarrollen las habilidades necesarias para estas mayores demandas. De hecho, la idea de aumentar el tiempo al día que los niños pasan envueltos en actividades escolares, para mejorar sus aprendizajes y logros educativos, no es nueva en la discusión académica. Desde la década de 1980, aquellos en favor de políticas que extienden el día escolar –o la cantidad de días que los pupilos van a la escuela al año, como alternativa– han sugerido que el mayor tiempo de instrucción permite cubrir el currículo de una manera más profunda, entender conceptos más complejos, tener mayores oportunidades para el aprendizaje experimental y para profundizar la relación entre maestros y alumnos, lo cual permitiría individualizar la enseñanza. Adicionalmente, se ha sugerido que una jornada escolar de tiempo completo mantendría a los niños alejados de actividades que pueden resultar contraproducentes para su aprendizaje, las cuales pueden ir desde ver la televisión en exceso hasta actitudes delictivas (Link y Mulligan, 1986; Grant, Forsten y Richardson, 2000; Patall, Cooper y Allen, 2010; Farbman, 2012).

De inicio, parece intuitivo que el aprendizaje requiere de tiempo y, entre más horas al día se inviertan para su consolidación, pueden generarse más conocimientos. No obstante, la relación entre tiempo de instrucción y mejor aprendizaje no es tan evidente o directa, pues depende de la calidad de ésta y por lo tanto de las habilidades del profesor, su efectividad, el currículo, el ambiente escolar y familiar y otros factores organizacionales. Incluso si se hace uso efectivo del tiempo extra de instrucción, aún pueden existir rendimientos marginales decrecientes en el tiempo adicional de clases, porque los alumnos y los maestros responden diferenciadamente a lo largo del día y se cansan. Además, existe evidencia de que una cantidad significativa del tiempo escolar, sobre todo en países de bajo ingreso, se desperdicia en ausentismo de profesores y alumnos, retrasos, salidas injustificadas del salón de clases (tanto de maestros como de estudiantes) y un mal uso del tiempo en clases para actividades sustantivas (Abadzi, 2009), y pues no queda claro cómo aumentar la jornada escolar solucionaría todo esto. Finalmente, si el tiempo extra de instrucción se utiliza para materias poco académicas como artes y deportes, difícilmente se encontraría un impacto en pruebas estandarizadas de materias tradicionales como Español y Matemáticas (Alfaro, Evans y Holland, 2015).

De hecho, algunos argumentos en contra de políticas de este tipo sugieren que uno de los factores más importante en el proceso de enseñanza aprendizaje, los maestros, no cambian sustancialmente sus habilidades intrínsecas por el hecho de tener más tiempo para enseñar y, dada la mayor carga de trabajo durante el día, estas habilidades podrían empeorar. Más aún, el tiempo extra en la escuela bien podría afectar a los niños con una menor preferencia por la educación o a quienes por diversas circunstancias de contexto poseen menores habilidades en promedio (Slattery, 1995; Patall

et al., 2010; Rivkin y Schiman, 2014). Por si fuera poco, aumentar el tiempo de instrucción no es barato, *pues* implica incrementar al doble la cantidad de insumos para la enseñanza al día. De acuerdo con el Banco Mundial y la UNESCO, pasar de una escuela de medio tiempo a una de tiempo completo podría aumentar los costos de la educación primaria entre 25 y 60% (Bray, 2008; Orkin, 2013). La necesidad de tener más aulas e infraestructura adecuada para el día completo (comedores, por ejemplo), una mayor cantidad de profesores o el aumentar el sueldo a los que ya se encuentran en las escuelas, contribuye a elevar los costos.

Medir el impacto del tiempo de instrucción en el aprendizaje no es una tarea simple, dadas las distintas características que los alumnos, los maestros y las escuelas de tiempo completo tienen, las cuales se deberían considerar y controlar para obtener un efecto causal del mayor tiempo de clases. Para lograr una medición de este tipo es necesario contar con un contra-factual o un grupo de escuelas, estudiantes y maestros con características iguales a aquellos incluidos en el programa, pero que no fueron incluidos en éste, de tal manera que la única diferencia entre ambos grupos sea el tiempo extra de instrucción. No está de más advertir que esto es sumamente complicado de encontrarse en la naturaleza. Sin embargo, debido a los diversos factores en favor y en contra de las escuelas de tiempo completo, como una medida para fomentar el aprendizaje, así como por lo costoso que pueden resultar estas políticas, desde la década de 1980, diversas investigaciones han tratado de dar cuenta de los efectos de programas que buscan incrementar la jornada escolar, primero de manera correlacional y luego causal, con la construcción estadística de contra-factuales y mediante la experimentación.

Los resultados internacionales con evidencia argumentalmente causal muestran pocas ganancias, cercanas a cero, para los países más avanzados;[25] mientras en las naciones en desarrollo se han encontrado mejoras que oscilan las 0.1 desviaciones estándar (DS) en pruebas estandarizadas de Matemáticas y Español en Uruguay (Cerdan-Infantes y Vermeersch, 2007) y Chile (Bellei, 2009). Aunque la evidencia no es concluyente en el caso de Colombia y Brasil (Hicapie, 2009). Investigaciones en México, incluido este capítulo, han encontrado efectos similares en promedio de 0.1 DS en resultados de la prueba ENLACE –lo que se traduce en unos 10 puntos del examen estandarizado– con un efecto más evidente en los niños en condiciones socioeconómicas menos favorables (Padilla-Romo, 2017).

De inicio, la evidencia sobre las ganancias registradas tras la implementación del programa de escuelas de tiempo completo en pruebas estandarizadas podría no ser suficientemente para justificar el tamaño de la inversión que requieren. Una ganancia promedio de 10 puntos en una prueba con media

25 Lavy (2015) y Rivkin, Jeffrey y Schimman (2015), presentan evidencia internacional que muestra ganancias de alrededor de 0.025 DS en la prueba PISA.

de 500 puntos y desviación estándar de 100 puntos no parece en realidad tan determinante. Sin embargo, a lo largo de este capítulo me encargaré de proveer evidencia plausiblemente causal de los efectos del programa, principalmente en escuelas con un nivel de marginación más alto, que justificarían dicha política y la necesidad de continuar y profundizar su aplicación en pos de la equidad.

En la siguiente sección se presentan las características del programa junto con algunos datos estadísticos sobre las escuelas incluidas en este estudio. La sección tres discute los datos analizados y la metodología. La cuarta sección presenta evidencia de los resultados promedio y diferenciados por niveles de pobreza en la escuela y discute posibles canales causales. La última sección concluye y da algunas recomendaciones sobre la mejora del programa en el contexto de la Reforma Educativa.

2. El Programa Escuelas de Tiempo Completo

El Programa Escuelas de Tiempo Completo comenzó su operación en el año escolar 2007-2008 con la intención de mejorar las oportunidades de aprendizaje, incrementar la retención de los estudiantes en la educación básica y proveer espacios para el desarrollo de las artes, la tecnología y el deporte. La política incrementó el tiempo de instrucción de 4.5 horas a 8 horas en lo general, a fin de darle a los maestros más tiempo para consolidar las clases de español, escritura, expresión oral, pensamiento matemático, científico y crítico con el uso de tecnologías, así como la enseñanza de una segunda lengua. La forma de organizar estas actividades está sugerida por la Secretaría de Educación Pública a nivel federal; sin embargo, son las escuelas las que tienen la libertad de escoger cómo usar el tiempo extra de clases (UNESCO, 2010; Gómez-Zermeño, Flores y Alemán, 2013; SEP, 2010).

El PETC comenzó en 500 escuelas primarias de 15 estados de la República, pero se extendió a casi 7 000 para el final de 2013 y hasta aproximadamente 25 000 en 2018. Este número representa alrededor del 40% de las 60 000 escuelas que potencialmente pueden ser incluidas en el programa (aquellas con sólo un turno, matutino o vespertino). De acuerdo con las reglas de operación del programa, las escuelas que pueden ser incluidas deben tener un comedor, salones para clases, salas de computación e infraestructura para el deporte. Por ello, el gobierno federal invirtió entre 2006 y 2013 aproximadamente 78 millones de dólares anuales para reacondicionar las escuelas con salas de computadores, patios techados, laboratorios, cocinas, comedores y baños. Este dinero también cubrió el entrenamiento y las compensaciones para directores, maestros y empleados operativos de las escuelas, así como el monitoreo, los materiales didácticos, las comidas y otros insumos (Gómez-Zermeño. *et al.* 2013). Como ya se mencionó, en la actualidad, el pro-

grama entrega alrededor de 90 000 pesos por año (aproximadamente 5000 dólares) a cada una de las 25 000 escuelas incluidas, sumando un total de 2 250 millones de pesos o unos 125 millones de dólares.

Acerca del gasto en el programa, un análisis exploratorio llevado a cabo por la UNESCO (2010) a partir de entrevistas con 998 directores de escuela, reveló que 81 por ciento de las actividades realizadas por la tarde eran cubiertas por los mismos profesores. Adicionalmente, sólo 40 por ciento de las escuelas declaran haber recibido entrenamiento para el uso del tiempo adicional. Esto pone énfasis en lo complicado que pudo resultar para los directores y maestros comenzar a hacer un uso eficiente del tiempo escolar extra a raíz de la introducción del programa. Aunque debe destacarse que, en el mismo estudio, 90 por ciento de los directores consideró que el programa les ayudó a mejorar el aprendizaje de los estudiantes, el 86 por ciento cree que la satisfacción de los alumnos ha mejorado y el 75% considera que el PETC debiera ser obligatorio en todas las escuelas de educación básica. Esto hace entendible por qué el programa se extendió de la forma en que se hizo durante la administración 2012-2018, casi cuadriplicando el número de escuelas inscritas.

Cabe destacar que las escuelas incluidas en el programa no tienen características promedio. A lo largo de la vida de este programa han existido diversas reglas de operación, pero en esencia sugieren que las escuelas del PETC cuenten con las características de a) encontrarse en el Programa Escuelas de Calidad (PEC), b) funcionar en un solo turno, sea este matutino o vespertino y c) preferentemente ser escuelas localizadas en áreas vulnerables (CONEVAL, 2013). Sin embargo, cada uno de los 32 estados de la República y no la Secretaría de Educación Pública elige las escuelas que se inscribirán en el programa, por lo que las reglas de selección no siempre se cumplen a cabalidad. En ocasiones, es más conveniente para los gobiernos locales inscribir en el programa a las escuelas con mejor infraestructura o preparación previa para aumentar la jornada o, en su caso, aquellas en las cuales existe un interés de la comunidad escolar por participar en el programa. Esto no permite la comparabilidad directa de resultados entre escuelas participantes y no participantes del PETC, porque son en esencia distintas, pero genera una variación en el tipo de escuelas incluidas, que es útil para el estudio de los efectos causales del programa en resultados educativos, como se discutirá más adelante.

La diferencia entre escuelas del PETC y no incluidas en este programa puede verificarse, en promedio, en la Tabla 1. Ahí se observa que las escuelas con jornada escolar completa son significativamente distintas en varios rubros (t-stat mayor a 2). Por ejemplo, de las escuelas tratadas el 40 por ciento había estado en el PEC durante más tiempo (2.65 años), contra un 17% de las escuelas no tratadas (1.12 años). En general, las escuelas de tiempo completo tenían más estudiantes (219 vs. 134), más profesores (8.13 vs. 5.69) y

más aulas (9.51 vs. 6.42); además, contaban con más docentes en el programa de incentivos de carrera magisterial (4.06 vs. 1.91) y proveían más horas de deportes (9.11 vs. 4.53, posiblemente porque ya tenían la infraestructura para ello). En suma, las escuelas de tiempo completo parecen ser de mayor tamaño, con mejor infraestructura y con menores niveles de pobreza. Esto en definitiva sugiere que comparar los resultados de escuelas del PETC con el resto, a través del tiempo, no sería una comparación justa, pues las escuelas en dicho programa al parecer parten de tener mejores condiciones. Esto, de hecho, puede comprobarse en las primeras dos líneas de la Tabla 1, donde se muestra que el promedio estandarizado en Matemáticas y Español de las escuelas de tiempo completo, antes de que se implementara dicha política, era ya 0.1 DS más alto que el del resto de las escuelas en el país.

Tabla 1. Características descriptivas de las Escuelas de Tiempo completo y el resto de las escuelas entre 2007 y 2013

	Escuelas PETC			Resto de escuelas			
Variable	**Obs.**	**Prom.**	**SD.**	**Obs.**	**Prom.**	**SD.**	**(5)-(2)**
	(1)	**(2)**	**(3)**	**(4)**	**(5)**	**(6)**	**(10)**
							t-stat
Matemáticas SD en 2006	22,776	0.10	0.81	324,456	-0.01	1.00	-20.87
Español SD en 2006	22,776	0.09	0.79	324,456	0.00	1.00	-19.12
PEC (%)	24,361	0.40	0.49	344,400	0.17	0.37	-92.87
PEC Años	24,361	2.65	2.20	344,400	1.12	1.82	-120.00
# Estudiantes	24,347	219.29	146.40	343,778	134.18	144.25	-88.88
# Docentes	23,720	8.13	4.60	293,093	5.69	4.53	-79.50
# Aulas	24,324	9.51	5.11	343,560	6.42	4.66	-99.32
Docentes con licenciatura (%)	23,643	55.87	31.29	292,869	60.39	36.78	18.39
Docentes con postgrado (%)	23,643	5.24	12.08	292,869	4.26	13.43	-10.83
Docentes/100 alumnos	23,720	3.84	1.21	293,052	4.33	2.67	27.74
En carrera magisterial (%)	24,345	4.06	3.71	343,799	1.91	3.05	100.00
Deportes horas/semana	23,392	9.11	10.37	341,704	4.53	7.86	-84.28
Arte horas/semana	24,252	1.42	4.91	343,198	1.25	4.24	-5.91
Computación horas/semana	24,198	1.31	4.96	343,200	1.16	4.31	-5.14
Inglés horas/semana	23,986	3.20	8.17	336,968	2.22	6.83	-21.31
Escuelas en Pobreza	24,361	0.58	0.49	344,400	0.67	0.47	-21.31

Fuente: elaboración propia con las estadísticas 911 de inicio de cursos y los resultados de la prueba ENLACE entre 2006 y 2013. Las cifras de pobreza se obtienen de la proporción de niños que reciben una beca PROSPERA, de tal forma que la escuela se encuentra por arriba de la mediana de niños recibiendo este tipo de transferencia.

3. Metodología y datos para la medición de resultados del Programa Escuelas de Tiempo Completo

Para efectos de este análisis, las escuelas que se consideran como "tratadas" son aquellas que se inscribieron al programa Escuelas de Tiempo Completo a partir del ciclo escolar 2007. El "grupo de control" comprende escuelas operando en un solo turno, matutino o vespertino, participando o no en el Programa Escuelas de Calidad, dado que sólo un 40 por ciento de las escuelas en el PETC se encuentran también en PEC, a pesar de que las reglas de operación sugieren que los planteles deben pertenecer a ambos programas.

Como se mencionó en la sección anterior, las escuelas "tratadas" o aquellas en el PETC difieren en características observables como el número de maestros y alumnos e índices de pobreza. Seguramente, ambos grupos de escuelas también difieren en características no observables como la motivación e impulso que tuvieron los directores de los planteles, o el involucramiento de los padres de familia para, en algunos casos, "atraer" el programa a su escuela, características que también repercuten en el aprendizaje, independientemente de la jornada escolar ampliada. Es decir, si sólo se hace una comparación promedio de los puntajes de escuelas en el programa con otras "no tratadas" resultaría imposible distinguir si ello se debe a las características diferenciadas de las escuelas PETC, observadas y no observadas, que también repercuten en el aprendizaje y en los resultados de la prueba ENLACE, o por el programa en sí mismo.

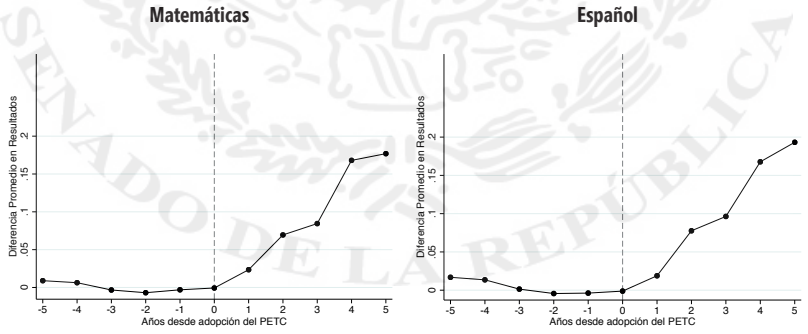
De esta manera, debe construirse un grupo de control o un contra-factual que replique a las escuelas en PETC. Las investigaciones internacionales han atendido regularmente lo anterior mediante el uso del modelo Diferencias en Diferencias. Ésta es la técnica econométrica más utilizada para para la evaluación de políticas y busca controlar por todos los factores observables y no observables que diferencian escuelas tratadas y no tratadas, especialmente, cuando no es posible el uso de experimentos (i.e. asignación aleatoria del tratamiento).[26] El requerimiento específico de esta técnica es que la tendencia de la variable a medirse entre escuelas tratadas y no tratadas (es decir, los resultados de Español y Matemáticas de la prueba ENLACE) no varíe sistemáticamente previo a la implementación de la política, o que las tendencias de ambos grupos de escuelas, tratadas y no tratadas, sean paralelas. En otras palabras, no importa si las escuelas del PETC en promedio tenían mejores puntajes de ENLACE antes de la introducción de la jornada escolar completa, lo importante es que su tendencia sea la misma, así cualquier divergencia en la tendencia de las Escuelas del PETC (no observada

26 Véase, por ejemplo, Heckman y Robb Jr. (1985); Machin and Ncnally, (2008); Hussain; 2012; Lindo y Padilla-Romo (2015).

en las escuelas no tratadas) puede atribuirse exclusivamente a la ampliación de la jornada escolar.

Lo anterior se muestra en la Gráfica 1. El eje vertical muestra la diferencia en los resultados estandarizados de la prueba ENLACE entre escuelas tratadas (PETC) y no tratadas (No PETC). Lo que se observa es que, en promedio, hasta cinco años antes de iniciado este programa, la diferencia entre escuelas del PETC y no del PETC es cercana a cero, una vez tomadas en cuenta sus características observables: número de maestros, alumnos, años en el PEC, maestros con carrera magisterial, educación promedio de los maestros, y otras características no observables fijas en el corto plazo (como la habilidad de los docentes). Más importante aún es que esas diferencias entre escuelas tratadas y no tratadas se mantiene constante en el tiempo, es decir, las escuelas del PETC no empiezan a mejorar antes de la introducción del programa (año cero en el eje x), lo cual da soporte a la metodología de Diferencias en Diferencias. Lo que se observa claramente entonces es que, una vez introducida la política de ampliación de la jornada, los resultados comienzan a mejorar para las escuelas del PETC, lo cual las separa de las escuelas no tratadas. La mejora en las escuelas del PETC, de acuerdo con la Gráfica 1, es incremental y alcanza una ganancia cercana a las 0.17 DS al quinto año en el programa (0.1 DS en promedio para todo el periodo de cinco años del post-PETC).

Gráfica 1. Diferencia promedio en resultados estandarizados de Matemáticas y Español entre escuelas del PETC y otras escuelas



Nota: Las líneas denotan los valores predichos en términos de desviación estándar de un modelo de regresión lineal con efectos fijos por escuela y en el tiempo.

Para elaborar la Gráfica 1, así como para obtener los resultados de modelos de Diferencias en Diferencias que se presentarán a detalle en el siguiente apartado, se utilizó una base de datos inédita, que conjunta diferentes

fuentes de información: a) la base de datos de los resultados de la prueba ENLACE entre 2006 y 2013 a nivel escuela, la cual incluye los resultados estandarizados de Español y Matemáticas, con media de 500 y DS de 100 puntos (los datos fueron posteriormente estandarizados para su comparabilidad con otras pruebas nacionales e internacionales con media cero y DS de 1); b) los datos de la Encuesta 911, que reúnen las características de las escuelas presentadas en la Tabla 1, como son el número de salones, alumnos, maestros y educación promedio de los docentes, entre otras características descriptivas, como el uso del tiempo en actividades como deportes, artes y el estudio de una segunda lengua; c) las bases administrativas de beneficiarios de los programas Escuelas de Tiempo Completo y Escuelas de Calidad; d) la base de niños en educación primaria, beneficiarios del programa PROGRESA por cada escuela, que permite identificar aquellos centros escolares con una proporción de niños en situación de pobreza por encima de la mediana estatal, lo que permite observar los efectos del PETC en escuelas más y menos pobres.

4. Resultados del impacto del Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC) en Español y Matemáticas

Los resultados del modelo de Diferencias en Diferencias para todas las escuelas de tiempo completo pueden verificarse en la Tabla 2. La columna 1 muestra entonces los resultados de Español y la columna 2 los de Matemáticas, respectivamente. Se observa que en el año de adopción no se obtienen resultados significativos y son cercanos a cero en ambas materias (0.017 y 0.025, respectivamente). Sin embargo, un año después comienzan a mostrarse efectos estadísticamente significativos (con 99% de confianza estadística) de 0.065 DS, los cuales son mayores al tercer y cuarto año alcanzando ganancias en la prueba ENLACE de alrededor de 0.17 DS en ambas materias (error estándar, ES, de 0.06, aproximadamente). Esto se traduce en ganancias acumulativas de hasta 17 puntos de la prueba ENLACE, en cinco años, incluyendo el año de adopción.

Tabla 2. Resultados del Impacto del Programa Escuelas de Tiempo Completo entre 2007 y 2013

	(1)	(2)
	Español	Matemáticas
Año de adopción	0.017	0.025
	(0.019)	(0.018)
Un año después	0.065***	0.065***

	(1)	(2)
	Español	Matemáticas
	(0.022)	(0.024)
Dos años después	0.090***	0.080**
	(0.030)	(0.037)
Tres años después	0.160***	0.160***
	(0.045)	(0.044)
Cuatro años después	0.173***	0.165***
	(0.057)	(0.059)
Observaciones	312395	312389
R^2	0.701	0.644

Nota: Cada columna representa una diferente regresión estadística. Las observaciones provienen de un panel de escuelas que va desde los años escolares 2006-2007 hasta 2012-2013. Los resultados a nivel escuela para cada examen se encuentran normalizados con media cero y desviación estándar de 1. Las estimaciones incluyen efectos fijos por escuela y año y un set de covariables que provienen de las estadísticas 911, así como una variable que identifica la participación en el PEC y los años en éste. Los errores estándar se presentan entre paréntesis y son robustos a la correlación intra-clusters por escuela-año y a nivel estatal.

Resultados diferenciados por niveles de pobreza en los centros escolares

La evidencia presentada hasta ahora muestra una ganancia de resultados en las pruebas ENLACE aplicadas en México entre 2012 y 2013; no obstante, este resultado aún puede ser explicado por distintos factores ajenos a la extensión de la jornada escolar. Por ejemplo, las escuelas con mayores ingresos, con más recursos en promedio para hacer valer las potenciales mayores oportunidades de instrucción y aprendizaje, podrían estar teniendo aún mejores resultados. Por el contrario, las escuelas con menores capacidades humanas y de infraestructura o con una proporción mayor de niños en situación de pobreza podrían estar en una situación de desventaja para sacar provecho de la jornada escolar completa. En específico un resultado no deseado del PETC es el de incrementar la brecha entre escuelas pobres y menos pobres (o aventajadas).

Por otro lado, las escuelas con más recursos podrían también enfrentar dificultades para mejorar sus resultados marginalmente, pues plausiblemente éstas ya se encuentran realizando todo su potencial, previo a la introducción del programa de jornada escolar completa. Mientras las escuelas más pobres que parten de una base de resultados menor pueden encontrar, con relativa facilidad, oportunidades para mejorar sus resultados, pues tienen un mayor espacio para la mejora. En general, la evidencia ha encontrado que el conocimiento tiene rendimientos decrecientes a escala, o que llega un momento

en que es más difícil lograr efectos acumulativos. Al mismo tiempo, existe un consenso sobre lo complejo que es obtener ganancias en pruebas estandarizadas en contextos desfavorables, pues los maestros y la organización median el uso efectivo de la instrucción en clase (Rivkin y Schiman, 2015). En definitiva, ésta es una pregunta que sólo puede responderse de manera empírica y caso a caso.

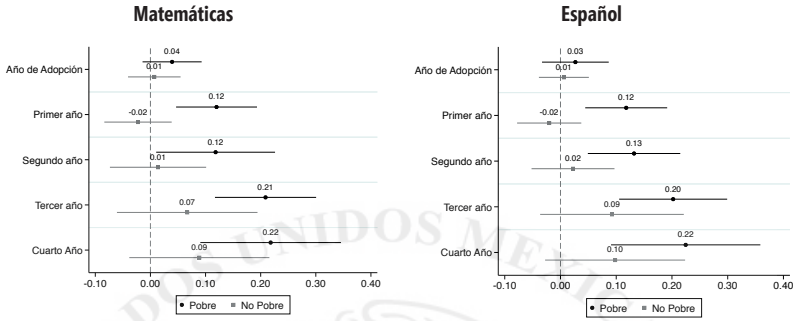
A este respecto, la Gráfica 2 muestra los resultados de impacto del PETC divido por nivel de pobreza en los centros escolares. Para obtener dichas estimaciones se dividió la muestra de escuelas en dos partes, con base en la proporción de niños que reciben una beca PROSPERA en cada centro escolar. De esta manera, aquellos centros educativos encima de la mediana estatal de becarios PROSPERA por escuela son considerados como relativamente más pobres; mientras aquellos por debajo de esa medida son considerados como no pobres. Por ejemplo, una escuela en la mediana de Aguascalientes tiene un 19 por ciento de becarios PROSPERA (el promedio es de 21 por ciento), por lo que cualquier escuela por encima de ese porcentaje de becarios como proporción del total de estudiantes es considerada relativamente más pobre.[27] Bajo esta clasificación, el 66 por ciento de las escuelas en México son relativamente más pobres. Si bien esta es una simplificación de las circunstancias de contexto alrededor de los centros escolares, sirve para dilucidar algunos patrones diferenciados de los efectos del programa en contextos con más desventajas promedio.

Los resultados muestran que las escuelas relativamente más pobres son las que explican en mayor medida los resultados promedio presentados en la sección anterior. Por ejemplo, en Matemáticas, las escuelas con menos ventajas socioeconómicas muestran efectos significativamente distintos de cero (con el 95 por ciento de confianza estadística[28]) desde el año de adopción del programa (0.05 SD). Si bien en el año de adopción la ganancia es cercana a cero (0.05 DS), al primer año de operar el programa, se observan mejoras de 0.13 DS y hasta 0.23 DS de la prueba ENLACE, luego de cuatro años. La historia para el caso de Español es similar con una ganancia de 0.24 SD luego de cuatro años de haber adoptado el programa.

27 Esta medida tiene la ventaja de variar por estado, por ejemplo, en Hidalgo, cualquier escuela con más del 40% de sus estudiantes recibiendo una beca PROSPERA es considerada como relativamente más pobre. Cabe destacar que estos cálculos también se realizaron utilizando el nivel de marginalidad de la CONAPO para dividir las escuelas entre aquellas con más y menos marginación. Estos resultados, en línea con los aquí presentados, pueden consultarse en el documento de trabajo de Cabrera-Hernandez (2015).

28 En intervalo con el 95 por ciento de confianza estadística puede verificarse gráficamente representado por las líneas horizontales, correspondientes a cada estimador.

Gráfica 2. Resultados del Impacto del Programa Escuelas de Tiempo Completo entre 2007 y 2013 por nivel de pobreza del centro escolar



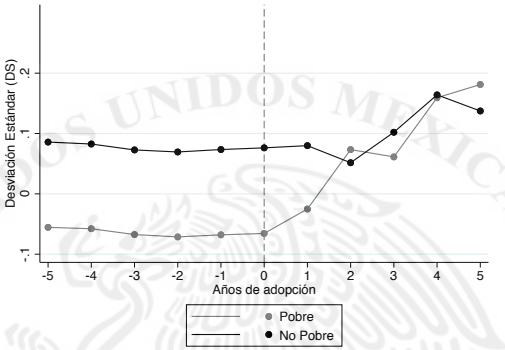
Nota: imagen construida a través de la estimación de dos modelos de Diferencias en Diferencias con un set de controles provenientes de las estadísticas 911 y una interacción entre años de participación en el programa y la variable que denota el nivel de pobreza. Las estimaciones incluyen efectos fijos por escuela y en el tiempo y los errores estándar están en clústeres de escuela por año y a nivel estado.

¿Pero qué implica esta ganancia reportada para las escuelas del PETC más pobres, en términos de la prueba ENLACE? Una forma de entender la importancia de estos resultados es hablar sobre la brecha educativa que existe entre escuelas con peores condiciones socioeconómicas y las más aventajadas. Por ejemplo, en términos de puntajes estandarizados, las escuelas menos pobres en 2007, antes de entrar al PETC, se encontraban 0.20 DS (unos 20 puntos de la prueba ENLACE) por sobre la media nacional y sobre las escuelas PETC relativamente más pobres. Lo anterior sugiere que, aun considerando las ganancias mostradas en la Gráfica 2 para las escuelas socioeconómicamente más aventajadas, luego de tres años de participación en el programa, las brechas entre escuelas pobres y no pobres en Matemáticas desaparecen. Esto se muestra gráficamente en la Gráfica 3. Ahí se observa que la brecha antes del inicio del PETC entre estos dos tipos de escuelas se mantiene aproximadamente alrededor de 0.2 DS, pero que, una vez iniciado el programa, las escuelas más pobres alcanzan a las más aventajadas. Los efectos, similares para el caso de Español, contarían la misma historia.

Estos impactos de la jornada escolar completa, de inicio, resultan muy sugestivos en términos de equidad educativa y sugieren una ruta para reducir la desigualdad de resultados entre estudiantes de diferentes contextos socioeconómicos. Si bien, por un lado, los resultados sorprenden –dado que la evidencia internacional ha mostrado durante décadas lo complicado que resulta mejorar los puntajes de los estudiantes con más carencias– por otro lado, se mantiene en línea con la evidencia encontrada en programas similares de otros países de la región como Chile y Uruguay. Los resultados de impacto para estos programas también muestran ganancias más altas para las

escuelas menos aventajadas, lo que sugiere que éstos, bien focalizados, tienen potencial para lograr una mayor equidad (Bellei, 2009 y Cerdan-Infantes y Vermeersch, 2007).

Gráfica 3. Resultados de escuelas del PETC en Matemáticas por nivel de pobreza, antes y después de la introducción del programa



Nota: imagen construida a través de la estimación de un modelo de Diferencias en Diferencias que incluye una interacción entre años de participación en el programa y la variable que denota el nivel de pobreza. Las estimaciones incluyen efectos fijos por escuela y en el tiempo.

¿Por qué las escuelas relativamente más pobres se benefician más?

El hecho de que las escuelas relativamente más pobres muestren ganancias más pronunciadas que las menos pobres, debido a una extensión de la jornada escolar, puede resultar contra intuitivo. Y se vuelve más evidente cuando se toma en cuenta la literatura para México destinada a evaluar otros programas destinados a cambiar sustancialmente la organización de las escuelas. Por ejemplo, Murnane y Cárdenas (2008), Skoufias y Saphiro (2006), así como una investigación más reciente comandada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (Cabrera-Hernandez, 2017), muestran que el Programa Escuelas de Calidad ha mejorado los resultados en pruebas estandarizadas y reducido niveles de deserción y reprobación, exclusivamente en escuelas socioeconómicamente más aventajadas. Una explicación encontrada en la literatura para ello es que el PEC, el cual ofrece autonomía de gestión y gasto a las escuelas, brinda mayores ventajas a aquellas escuelas que ya se encontraban mejor organizadas para administrar los recursos extras otorgados por el programa. De igual manera, las escuelas que tienen menos carencias básicas de infraestructura y equipamiento pueden invertir el dinero en fines más orientados al aprendiza-

je, como formación docente y cursos de desarrollo de estrategias didácticas. Por el contrario, las escuelas más pobres estarían invirtiendo su dinero en la remoción de instalaciones.

De esta manera, una hipótesis para el caso del Programa que extiende el día escolar es que las escuelas más organizadas y con mejores recursos materiales y humanos, así como con una composición estudiantil con un nivel socioeconómico más alto, tomarían ventaja del tiempo extra de instrucción de una manera más eficaz. Esto, en teoría, las ayudaría a mejorar sus resultados y aumentaría la brecha existente con las escuelas relativamente más pobres. Sin embargo, los resultados nos obligan a explorar hipótesis alternativas que permitan explicar el caso contrario. Una primera opción es que la mejora de puntajes de Español y Matemáticas es más difícil lograrla cuando se ha alcanzado el "potencial" de las escuelas dadas sus características observables y no observables, como la capacidad técnica de los maestros. Es decir, resultaría más difícil agregar valor a los estudiantes que ya de por sí lo hacen mejor. En el caso contrario, las escuelas más pobres parten de una base menor y logran ganancias en aprendizaje, lo cual es relativamente más sencillo y basta con que el tiempo instrucción (con la misma calidad) se incremente para lograr esas mejoras.

No obstante, bajo este argumento, podría sugerirse que casi cualquier programa implementado en escuelas pobres mejoraría sus resultados, dado lo bajo de su rendimiento inicial. Por el contrario, la evidencia internacional ha mostrado consistentemente lo complicado de realizar intervenciones que mejoren aprendizajes en general y, sobre todo, en escuelas donde existen menos ventajas de inicio, debido a factores contextuales que tienen que ver con la organización escolar, las oportunidades de aprendizaje, el apoyo familiar y la motivación de los maestros, entre otros factores.[29]

De esta manera, debido a los objetivos del PETC y su alcance, otra hipótesis alternativa factible sería explorar si en efecto los maestros utilizan el tiempo extra de instrucción en mejorar los aprendizajes y si esto es algo diferenciado entre escuelas pobres y no pobres. Fácilmente, podría argumentarse en contra de la explicación de que los maestros en escuelas más pobres sí utilizan el tiempo extra para proveer entrenamiento en español y matemáticas, dado que, como se mencionó con anterioridad, no existe evidencia de que la mayoría de maestros reciban entrenamiento específico para el uso del tiempo extra (UNESCO, 2010). Además, en la mayoría de escuelas, los maestros en el turno matutino son los mismos que ofrecen los cursos en el turno extendido, es decir, no habría un cambio promedio en la calidad del docente. No obstante, las estadísticas 911 ofrecen alguna información al respecto. Si bien no incluyen información sobre el tiempo que se utiliza

29 Para una revisión de literatura enfocada en examinar los limitados resultados de inversiones y mejora de insumos en escuelas véase a Hanushek (2003) y Glewee, *et al.* (2011).

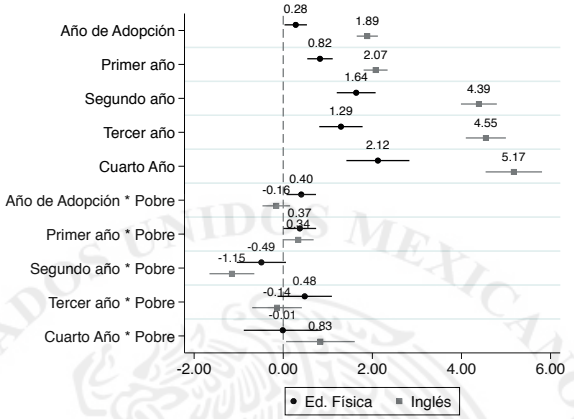
en la enseñanza de Español o Matemáticas, sí muestra el uso del tiempo en actividades alternativas como clases de Inglés y Educación Física.

La Gráfica 4 muestra los impactos del PETC en el uso del tiempo en actividades alternativas. Lo que las estimaciones muestran es un aumento claro y significativo en las escuelas con mayores recursos en el uso del tiempo extra de hasta 5.17 horas por semana en Educación Física y 2.12 horas extras en Inglés. Por el contrario, en el caso de escuelas relativamente más pobres, los resultados no sugieren un impacto significativo en el uso del tiempo extra de instrucción en materias de este tipo. Lo que estas estimaciones dan a entender, entonces, es que las escuelas con menos recursos humanos y financieros y con infraestructura limitada, presumiblemente utilizan el tiempo extra de enseñanza en replicar o profundizar en los contenidos que se enseñan en el turno matutino, mientras las escuelas menos pobres o que no son pobres deciden aumentar la oferta de cursos para ofrecer una educación más integral y ello no se refleja directamente en las pruebas estandarizadas de Español y Matemáticas.

Sin duda, el uso efectivo del tiempo extra para la enseñanza de materias clave, como Inglés Matemáticas y Ciencia, es algo que en la literatura se ha enfatizado desde hace tiempo como un elemento primordial para la mejora de los aprendizajes (Levin y Tsang, 1987; Karweit, 1985; Aronson, Zimmerman y Carlos, 1999; Lavy, 2015; Rivkin, *et al.*, 2015). Es posible que en escuelas relativamente más pobres, la falta de infraestructura (por ejemplo, para la práctica de los deportes) y de profesores especializados para ofrecer actividades adicionales, las oriente de manera más "natural" hacia la enseñanza de materias tradicionales. En efecto, la baja supervisión y fiscalización de las actividades realizadas en el tiempo extra por parte de las autoridades centrales da apertura a las escuelas sobre la forma en que se usa el resto del día escolar. Posiblemente, las escuelas más aventajadas enfrenten a una comunidad escolar distinta, con padres de familia que podrían estar demandando una diversidad en las actividades que se realizan por las tardes. En efecto, otro hallazgo que da soporte a esta hipótesis es que las escuelas con mejores condiciones socioeconómicas pueden contratar a más profesores. De hecho, las estadísticas 911 muestran también un incremento a raíz del programa en la proporción de maestros de Inglés, Educación Física, Arte y Computación, en hasta 11.6 puntos porcentuales, desde el segundo año en el programa.[30]

30 Por razones de espacio dichos cálculos detallados de la proporción de profesores y otros sobre la composición de los alumnos, el abandono escolar y la selección, así como de los efectos a lo largo de la distribución de resultados (e.g. en alumnos menos hábiles en promedio) o más jóvenes, se pueden proveer tras una solicitud directa al autor. Se recomienda revisar también los resultados en el documento de trabajo de Cabrera-Hernández (2015) y en la tesis doctoral de Padilla-Romo (2017).

Gráfica 4. Efecto del PETC en las horas invertidas a la semana en actividades alternativas: Educación Física e Inglés por niveles de pobreza



Notas: imagen construida a través de la estimación de dos modelos de Diferencias en Diferencias que incluyen como variable dependiente se utilizan las horas dedicadas a la semana en la escuela actividades alternativas como Educación Física e inglés. La interacción entre años de participación en el programa y la variable que denota el nivel de pobreza. Las estimaciones incluyen efectos fijos por escuela y en el tiempo.

Estos resultados sobre el uso efectivo del tiempo se alinean con otras conclusiones alcanzadas en la literatura sobre escuelas de jornada completa (Aronson, Zimmerman, y Carlos, 1999). También se relacionan con los resultados que sugieren que el acompañamiento y supervisión para el uso del tiempo extra en actividades sustantivas como la enseñanza de Matemáticas y Español son fundamentales para lograr ganancias en las pruebas estandarizadas (Lavy, 2015).

Discusión de los resultados e hipótesis alternativas

El no poder observar de manera directa el uso del tiempo para profundizar aprendizajes de Español y Matemáticas abre el espacio para considerar otras hipótesis que puedan explicar los resultados del PETC en escuelas con mayores carencias. Por ejemplo, puede existir una migración de alumnos mejor preparados hacia las escuelas de tiempo completo –las cuales ahora son más atractivas para padres de familia motivados y con una alta valoración por la educación–. Sin embargo, es difícil pensar que esto sea algo que sólo suceda en contextos de mayor pobreza, donde la motivación parental y los recursos monetarios escasos pueden limitar esa movilidad. De hecho, la evidencia para México muestra que, una vez controlando o tomando en cuenta la mi-

gración de estudiantes, los resultados positivos del programa se mantienen similares a los aquí presentados (Padilla-Romo, 2017).

Otro factor para considerar es la alimentación que ahora reciben los niños y niñas, la cual, en situaciones de pobreza crónica puede hacer una diferencia importante. No obstante, la literatura internacional, si bien ha mostrado efectos de la provisión de desayunos y comidas en la asistencia escolar en la disminución de la deserción, no ha presentado evidencia consistente sobre la provisión de alimentos y su efecto en la mejora de aprendizajes (Schanzenbach, 2009). De hecho, la evidencia para México relacionada con la provisión de desayunos escolares, no sugiere efectos significativos en logro escolar ni en rendimiento, principalmente, porque en México no es tan recurrente el problema de desnutrición crónica entre niños, como sí lo es la mala alimentación (Cabrera-Hernández, 2016).[31]

Por último, es importante considerar que el tiempo extra que los niños con carencias socioeconómicas y culturales pasan en escuelas de tiempo completo, significa una oportunidad para estar lejos de actividades que podrían dañar su desarrollo. Esta hipótesis es consistente con el hecho de que no se encuentran resultados contundentes para las escuelas con mejores condiciones socioculturales, donde los niños, aun estando fuera del horario escolar, reciben mayor apoyo de parte de sus padres o tutores para el desarrollo de actividades escolares. Es decir, bajo esta hipótesis, la ganancia reportada en resultados ENLACE de escuelas desaventajadas, se explicaría por el tiempo que los niños pasan alejados de actividades poco propicias para el aprendizaje (por ejemplo, desde ver la televisión en exceso hasta estar involucrados en actividades delictivas), y no debido a un mayor tiempo de instrucción. Desafortunadamente, los datos con los que se cuenta hasta ahora no permiten explorar esta circunstancia con mayor precisión.

Sin embargo, si los efectos observados son causa del componente de alimentación o del tiempo que los niños en peores condiciones pasan alejados de un ambiente contraproducente, esto poco tiene que ver con política educativa. En ese caso, quizás otras políticas sociales orientadas a la provisión de una mejor alimentación, o a la realización de actividades culturales y deportivas para niños en zonas con menores recursos, podrían llegar a los mismos resultados. En definitiva, se necesitan más estudios que logren identificar los canales causales de los efectos positivos del PETC obtenidos hasta el momento. Algunas de las preguntas que quedan en el aire se refieren al uso del tiempo y por qué las escuelas con más recursos no toman una clara ventaja de las mayores oportunidades de instrucción. Al final, el que las escuelas pobres puedan cerrar brechas con otros centros escolares, puede

31 Para dar mayor claridad en este punto, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) realiza una evaluación nacional que permitirá inferir si este componente del PETC puede explicar los efectos encontrados en el aprendizaje.

explicarse también porque no se observan mejoras en Español y Matemáticas en las escuelas PETC con ventajas sociales y económicas de inicio. En el mediano plazo, debiera buscarse la mejora de todas las escuelas, ya que como se mencionó al inicio de este capítulo, los mejores estudiantes de nuestro país, aquellos con menores restricciones sociales, económicas y culturales, con un contexto familiar favorable y con un apoyo importante de su comunidad, apenas se encuentran en el promedio de los alumnos en países más desarrollados.

5. Conclusiones y recomendaciones

Este trabajo buscó presentar las razones que han llevado a los gobiernos a concentrarse en políticas y programas orientados a cambiar la organización de las escuelas, su administración y el uso de los recursos, incluido el tiempo de instrucción. Específicamente se analizaron los efectos del Programa de Escuelas de Tiempo Completo, el cual modifica el tiempo de instrucción y la organización de la jornada escolar en México, en el rendimiento de Español y Matemáticas medido por la prueba ENLACE. Los resultados presentados muestran los efectos a través del tiempo y de manera diferenciada entre escuelas relativamente más pobres en su entidad federativa. Igualmente se presentaron hipótesis alternativas que dieran razón de las estimaciones encontradas.

Las estimaciones sugieren un efecto positivo promedio en Español y Matemáticas de 0.1 desviaciones estándar, que alcanzan hasta 0.17 DS luego de cuatro años de implementado el programa. Mientras las escuelas que no cuentan con una proporción mayor de niños en situación de pobreza no presentan resultados significativos, las escuelas relativamente más pobres explican mayormente las ganancias observadas en promedio. En estos centros escolares en específico, se observan ganancias de hasta 0.2 DS en ambas materias. Esto significa la reducción de las brechas de resultados entre escuelas desaventajadas y no pobres. La discusión de estos resultados abre la posibilidad a distintas hipótesis. La principal hipótesis, que parte de la evidencia internacional que ha puesto especial énfasis en el uso efectivo del tiempo extra, orientó la exploración del uso de éste en las escuelas del PETC. Los datos disponibles sugieren que existe un uso diferenciado del tiempo y que las escuelas en el programa con mejores condiciones socioeconómicas dan preferencia a actividades alternativas como deportes e inglés durante el tiempo adicional del día escolar, lo que explicaría su falta de resultados contundentes.

Otras hipótesis discutidas para entender los efectos del programa hacen referencia al cambio en la composición de los alumnos debido a una mayor migración a las escuelas del PETC, al efecto de la alimentación en el

aprendizaje y a la escuela como un medio para mantener a los estudiantes en contextos con mayores carencias, alejados de actividades que pueden afectar su desarrollo. Para poder ofrecer más evidencia que descarte o rescate estas hipótesis como posibles canales causales, se recomienda llevar a cabo una actualización de la evaluación de este programa que ha sido uno de los más importantes en la presente administración y se ha mantenido en el centro de la reforma educativa.

Para lo anterior, se requiere la obtención de nuevos datos que permitan responder algunas de las preguntas pendientes y el uso de nuevas fuentes, incluyendo la prueba PLANEA. Sin duda, la cancelación de la prueba ENLACE en 2013 no permitió la continuidad de esta evaluación hasta la actualidad. No obstante, el programa ha cambiado mucho, dado el crecimiento exponencial sufrido durante el periodo 2012-2018. Los resultados observados hasta ahora pueden haber variado sustantivamente en las escuelas integradas en las últimas etapas del programa, las cuales potencialmente diferirían en características observables y no observables a aquellas incluidas en las primeras generaciones del PETC.

En el contexto del debate sobre la reforma educativa, la evaluación de impacto de este programa de extensión de la jornada escolar nos deja al menos tres lecciones. La primera es que se necesitan más y mejores datos para poder evaluar de manera rigurosa los distintos componentes de la Reforma. En el caso del PETC, la existencia de datos administrativos adecuados, así como de resultados estandarizados permitió una evaluación rigurosa que posibilitó ofrecer una guía para su continuidad y efectividad. Se recomendaría entonces mantener o iniciar, de manera ordenada, la generación de más y mejores datos relacionados con los distintos componentes de la Reforma.

La segunda lección se refiere a las posibles razones de su efectividad: el PETC tiene efectos positivos en Español y Matemáticas, pero potencialmente podrían explicarse por factores poco relacionados con la política educativa (e.g. la alimentación o el alejar por más tiempo a los niños en contextos menos favorables de actividades contraproducentes para su desarrollo). De esa manera, es necesario mantener claro el objetivo del programa, si es para mejorar aprendizajes básicos de Español, Ciencia y Matemáticas –una prioridad destacada por los malos resultados en las pruebas internacionales–, debería existir un plan de acompañamiento para el uso adecuado del tiempo extra en ese sentido. Por otro lado, si el objetivo del programa es ampliar las oportunidades de aprendizaje y desarrollo de los estudiantes, el uso del tiempo extra en actividades alternativas como deporte, idiomas y artes, no debiera verse como un resultado negativo. Sin duda, la supervisión y acompañamiento a escuelas se debe mejorar, en cualquier caso.

Finalmente, la tercera lección que ofrece esta evaluación es sobre la continuidad de este programa: si el PETC hubiese sido suspendido luego del

cambio de gobierno en 2012, este texto hablaría de un programa que en su tiempo tuvo resultados positivos, pero que ya no se encuentra activo. En su lugar, hoy podemos hablar de una intervención de inicio acertada y que aún puede mejorar. Así, la lección más clara es que los programas son perfectibles a través del análisis de sus efectos y, por ello, requieren de un tiempo considerable para su maduración y su mejora constante, porque no existe tal cosa como una política educativa o una reforma terminada.

Referencias bibliográficas

Abadzi, H. (2007). *Absenteeism and Beyond: Instructional Time Loss and Consequences* (Vol. 4376). World Bank Publications.

Abadzi, H. (2009). "Instructional Time Loss in Developing Countries: Concepts, Measurement, and Implications". *The World Bank Research Observer*, *24*(2).

Adelman, N. E. (1996). *The Uses of Time for Teaching and Learning. [Volume I: Findings and Conclusions.] Studies of Education Reform*. Washington, DC: US Government Printing Office, Superintendent of Documents.

Alfaro, P., Evans, D. K. y Holland, P. (2015). "Extending the school day in Latin America and the Caribbean". *Policy Research Working Paper*, *7309*.

Aronson, J., Zimmerman, J. y Carlos, L. (1999). Improving Student Achievement by Extending School: Is It Just a Matter of Time? San Francisco, CA: WestEd.

Barro, R. J. y Lee, J. W. (2001). "International data on educational attainment: updates and implications", *Oxford Economic papers*, *53*(3), pp. 541-563.

Bellei, C. (2009). "Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Results from a natural experiment in Chile", *Economics of Education Review*, *28*(5), pp. 629-640.

Benavot, A. y Gad, L. (2004). "Actual instructional time in African primary schools: factors that reduce school quality in developing countries", *Prospects*, *34*(3), pp. 291-310.

Bishop, J., Worner, W. y Weber, L. (1988). "Extending the school day: An evaluation study of a seven-period class schedule", *Studies in Educational Evaluation*, *14*(3), pp. 361-380.

Bray, M. (2008). *Double-shift schooling: Design and operation for cost-effectiveness* (Vol. 90). Commonwealth Secretariat.

Brown, B. W. y Saks, D. H. (1987). "The microeconomics of the allocation of teachers' time and student learning", *Economics of Education Review*, *6*(4), pp. 319-332.

Cabrera-Hernandez, F. (2015). *Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Evidence from a natural experiment.* University of Sussex, BMEC Working Paper Series (No. 7415).

Cabrera-Hernández, F. (2016) "Los efectos del desayuno escolar en México", *Reformas y Políticas Educativas,* 1(1).

Cerdan-Infantes, P. y Vermeersch, C. (2007). *More time is better: An evaluation of the full-time school program in Uruguay.* (No. 4167) World Bank Policy Research Working Paper.

CONEVAL (2013): *Informe de la evaluación específica de desempeño PETC 2012-2013*. Technical report, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Faguet, J. P. y Sanchez, F. (2008). "Decentralization's effects on educational outcomes in Bolivia and Colombia", *World Development*, *36*(7), pp. 1294-1316.

Farbman, D. (2012). "The Case for Improving and Expanding Time in School: A Review of Key Research and Practice." Recuperado de: http://www.timeandlearning.org/files/CaseforMoreTime_1.pdf.

Galiani, S., Gertler, P. y Schargrodsky, E. (2008). "School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind", *Journal of Public Economics*, *92*(10), pp. 2106-2120.

Glewwe, P. W., Hanushek, E. A., Humpage, S. D. y Ravina, R. (2011). *School resources and educational outcomes in developing countries: A review of the literature from 1990 to 2010.* (No. w17554). National Bureau of Economic Research.

Gómez-Zermeño, M. G., Flores, M. y Alemán, L. (2013). "The full-time school program in Mexico", *Journal of Case Studies in Education*, *5*(4), pp. 1-15.

Grant, J., Forsten, C. y Richardson, I. (2000). *Prisoners of time: Too much to teach not enough time.* Original report by the National Education Commission on Time and Learning expanded and updated for 2000 by Staff Development for Educators. Peterborough, NH: Crystal Springs Books.

Hanushek, E. A. (2003). "The failure of input-based schooling policies", *The economic journal*, *113*(485).

Hanushek, E. A. (2004). *Some simple analytics of school quality* (No. w10229). National Bureau of Economic Research.

Hanushek, E. A. (2013). "Economic growth in developing countries: The role of human capital", *Economics of Education Review*, *37*, pp. 204-212.

Hanushek, E. A. y Wößmann, L. (2007). *The role of school improvement in economic development* (No. w12832). National Bureau of Economic Research.

Hanushek, E. A. y Kimko, D. D. (2000). "Schooling, labor-force quality, and the growth of nations", *American economic review*, pp. 1184-1208.

Hincapie, D. (2016). *Do Longer School Days Improve Student Achievement? Evidence from Colombia* (No. 93616). Inter-American Development Bank.

Hussain, I. (2015). "Subjective performance evaluation in the public-sector: evidence from school inspections", *Journal of Human Resources*, *50*(1), pp. 189-221.

James-Burdumy, S., Dynarski, M., Moore, M., Deke, J., Mansfield, W., Pistorino, C. y Warner, E. (2005). *When Schools Stay Open Late: The National Evaluation of the 21st Century Community Learning Centers Program*. Final Report. US Department of Education.

Karweit, N. (1985). "Should we lengthen the school term?", *Educational Researcher*, *14*(6), pp. 9-15.

Lavy, V. (2015). "Do differences in schools' instruction time explain international achievement gaps? Evidence from developed and developing countries", *The Economic Journal*, *125*(588), F397-F424.

Lazear, E. P. (2003). "Teacher incentives", *Swedish Economic Policy Review*, *10*(2), pp. 179-214.

Levin, H. M. y Tsang, M. C. (1987). "The economics of student time", *Economics of Education Review*, 6, pp. 357-364.

Lindo, J. M., & Padilla-Romo, M. (2015). *Kingpin approaches to fighting crime and community violence: evidence from Mexico's drug war* (No. w21171). National Bureau of Economic Research.

Link, C. R., & Mulligan, J. G. (1986). "The merits of a longer school day", *Economics of Education Review*, *5*(4), pp. 373-381.

Lochner, L. (2011). *Non-production benefits of education: Crime, health, and good citizenship* (No. w16722). National Bureau of Economic Research.

Machin, S. y McNally, S. (2008). "The literacy hour", *Journal of Public Economics*, *92*(5), pp. 1441-1462.

Meyer, E. y Klaveren, C. (2011). *Evaluation of an Extended Day Program in the Netherlands: A Randomized Field Experiment* (No. 40). Top Institute for Evidence Based Education Research.

Murnane, R. J., Willett, J. B. y Levy, F. (1995). *The growing importance of cognitive skills in wage determination* (No. w5076). National Bureau of Economic Research.

Murnane, R. J., Willett, J. B., Duhaldeborde, Y. y Tyler, J. H. (2000). "How important are the cognitive skills of teenagers in predicting subsequent earnings?", *Journal of Policy Analysis and Management*, pp. 547-568.

Orkin, K. (2013). "The effect of lengthening the school day on children's achievement in Ethiopia". *Young Lives*. Oxford University.

Padilla-Romo, M. D. S. (2017). *Three Essays on Applied Microeconomics* (Doctoral dissertation).

Patall, E. A., Cooper, H. y Allen, A. B. (2010). "Extending the school day or school year a systematic review of research (1985–2009)", *Review of Educational Research*, *80*(3), pp. 401-436.

Reimers, F. y Cárdenas, S. (2007). "Who benefits from school-based management in Mexico?", *Prospects*, *37*(1), pp. 37-56.

Rivkin, S. G., & Schiman, J. C. (2015). "Instruction time, classroom quality, and academic achievement", *The Economic Journal*, *125*(588).

Robin, K. B. (2005). *The effects of extended-day, extended-year preschool on learning in literacy and mathematics*. ProQuest.

Schanzenbach, D. W. (2009). "Do school lunches contribute to childhood obesity?", *Journal of Human Resources*, *44*(3), pp. 684-709.

SEP (Secretaría de Educación Pública) (2010). "Orientaciones pedagógicas para la organización del trabajo en las escuelas de tiempo completo". Technical report, Dirección General de Desarrollo Curricular. Subsecretaría de Educación Básica.

Skoufias, E. y Shapiro, J. (2006). *Evaluating the impact of Mexico's quality schools program: the pitfalls of using nonexperimental data* (No. 4036). The World Bank.

Slattery, P. (1995). A postmodern vision of time and learning: A response to the National Education Commission Report: "Prisoners of Time", *Harvard Educational Review*, *65*(4), pp. 612-634.

UNESCO (2010). "Estudio de caracterización de las escuelas de tiempo completo". Technical report. Secretaría de Educación Pública.

Wheeler, P. (1987). "The Relationship between Grade Six Test Scores and the Length of the School Day", *Educational Research Quarterly*, *11*(3), pp. 10-17.

Zermeño, M. G. G., Fahara, M. F. y de la Garza, L. A. (2014). "The full-time school program in Mexico", *Journal of Case Studies in Education*, *5*, 1.

9. El INEE: un nuevo actor en la política educativa

Arcelia Martínez Bordón

Para valorar los alcances de la Reforma hay que conocer primero qué planteó, y a partir de ahí, responder hasta dónde se cumplieron sus objetivos y metas. Como ya se señaló en la Introducción, la Reforma puso en el centro del debate la necesidad de garantizar una educación de calidad para todos, a partir de distintos ejes y estrategias, entre los que se incluyeron la profesionalización de los docentes, la búsqueda de la inclusión y la equidad, la mejora de la gestión escolar, y la evaluación. Sobre esta última se dijo que sería una herramienta poderosa para informar mejor de la toma de decisiones en materia de política educativa.

Así pues, con la Reforma, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) no sólo adquirió autonomía jurídica y financiera, sino un conjunto amplio de nuevas atribuciones que hoy lo posicionan como un nuevo actor con capacidad de influir, a partir de la evaluación que genera, en el diseño de la política educativa. En virtud de lo anterior, valorar los alcances de la Reforma educativa implica también mirar lo que se avanzó, en el INEE, en materia de evaluación educativa. En este capítulo, por tanto, se discuten las tareas que le corresponden al INEE en el marco de la Reforma, los dispositivos de evaluación que se desarrollaron en concordancia con sus nuevas atribuciones, los alcances de los mismos, y, sobre todo, su capacidad para orientar la toma de decisiones, así como los principales retos que se enfrentan en este sentido.

El capítulo concluye que el trabajo desarrollado por el Instituto a lo largo de cinco años si bien es perfectible, ha abonado a la generación de información relevante para avanzar en la configuración de una política educativa basada en evidencia. Con todo, para que esta información se utilice de manera más efectiva, se requieren estrategias diferenciadas de uso, diseñadas desde el propio Instituto, un trabajo más cercano con la autoridad -en el ámbito local y federal-, así como el involucramiento de otros actores políticos y sociales, como, por ejemplo, las comisiones de educación del Poder Legislativo y los miembros de la sociedad civil organizada y la academia, respectivamente. Del Legislativo, por ejemplo, se esperaría una participación más activa, para llamar a cuentas a la Secretaría de Educación Pública, a fin de conocer cómo está modificando sus principales intervenciones de política a partir de la información que genera el Instituto y las directrices que emite. De la academia y sociedad civil se esperaría un mayor involucramiento para conocer

el trabajo que realiza el Instituto, opinar sobre su pertinencia y alcances, y, abonar a su mayor difusión y utilización.

1. La evaluación como uno de los ejes de la Reforma Educativa

Los cambios introducidos en el artículo 3º incluyeron la obligación del Estado mexicano de garantizar la calidad de la educación pública obligatoria, que comprende los niveles de educación básica -preescolar, primaria y secundaria- y la media superior. Por ello, como parte de la Reforma Educativa se propusieron distintos ejes y estrategias.

En el primer documento normativo de la Reforma Educativa se puso mucho énfasis en la gran deuda del sistema educativo en materia de inclusión y equidad, pues, aunque en términos generales el país casi había logrado la cobertura universal en la educación básica, aún había niños y niñas que, en razón de su condición socioeconómica, origen étnico y lengua, entre otras características, aún estaban excluidos del sistema o bien no lograban permanecer y concluir una trayectoria educativa exitosa. De ahí la necesidad de integrar un eje de inclusión y equidad en la política educativa y de la importancia de poner a la escuela al centro, por lo que era necesario fomentar la descarga administrativa de los centros escolares. Además, se colocó a los docentes como una pieza fundamental en la búsqueda de la calidad, al ser una de las figuras más importantes en el proceso de enseñanza aprendizaje. Los cambios al artículo 3° constitucional incluyeron, por tanto, la creación del Servicio Profesional Docente, a partir del cual se buscaría regular el proceso de ingreso, permanencia y promoción de los maestros.

También, con la Reforma Educativa se mandató la conformación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), cuya coordinación se dejó en manos del INEE. Este último se convirtió en la máxima autoridad en materia de evaluación educativa, confiriéndole la tarea de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados en la educación básica y media superior. De hecho, la evaluación se colocó como uno de los fines de la Reforma. En el documento normativo que resume los objetivos y ejes de la Reforma; uno de los objetivos es "sentar las bases para que los elementos del Sistema Educativo sean evaluados de manera imparcial, objetiva y transparente (Gobierno de la República, 2014, p. 3). Pese a ello, con la llegada de Aurelio Nuño a la Secretaría de Educación Pública, en agosto de 2015, tanto el tema de la evaluación de todos los componentes, procesos y resultados del sistema, con excepción de la docente, así como la configuración de los nuevos dispositivos de evaluación del INEE se desdibujaron del discurso de la Reforma; ninguna de las siete prioridades estratégicas (de la Reforma) retomó el eje de la evaluación.

Ahora bien, ¿cuál era la expectativa sobre el trabajo del INEE? ¿Por qué o qué justificó su constitución como órgano autónomo? Como ya se señaló, el INEE se convirtió en la máxima autoridad en materia de evaluación educativa, con la encomienda de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados en la educación obligatoria. Como veremos, estas nuevas atribuciones trajeron aparejadas altas expectativas sobre su capacidad para informar de la toma de decisiones.

2. Los supuestos detrás de la Evaluación

Los documentos normativos de la Reforma señalaban que la autonomía conferida al INEE tenía como objetivo asegurar que en su actuación éste gozara de *"la independencia necesaria para asegurar la confianza en los resultados de las evaluaciones que practique"* (Gobierno de la República, 2014: 9) Aunque la SEP misma reconocía que *"la evaluación por sí misma no mejora la calidad de la educación",* señalaba que era un instrumento muy valioso *"para que esto* [la calidad] *pueda ocurrir"*. Así, la evaluación tenía como propósito principal *"el mejoramiento de los procesos y resultados educativos"* y, a partir de ello*: "contribuir a identificar y dimensionar los problemas, así como a entender sus causas, y a proporcionar información útil para la toma de decisiones*" (Gobierno de la República, 2014, p. 10).

Así pues, aunque la autoridad misma reconoció, en su momento, los límites de la evaluación, lo cierto es que ésta representaba entonces (y todavía) una promesa de cambio, pues a partir de ella, se dice, podían darse las transformaciones sustanciales que requería el SEN. De la evaluación, de hecho, se esperan muchas cosas.

La literatura especializada sobre evaluación de programas, por ejemplo, ha señalado que se espera que ésta sirva como un mecanismo para la rendición de cuentas gubernamental, al hacer transparentes el ejercicio y alcances del gasto, además de ayudar a retroalimentar y mejorar el diseño, implementación y resultados de la acción pública (véanse los capítulos de Osvaldo Feinstein y Juan Andrés Ligero, entre otros autores, publicados en una compilación sobre evaluación de políticas, en 2016, por la Corporación Andina de Fomento). En su capítulo, Ligero (2016, p.103) apunta que la evaluación tiene tres propósitos: 1) ilustración-comprensión; 2) retroalimentación o mejora; y, 3) control de responsabilidades y rendimiento de cuentas. El primer propósito buscaría *"ilustrar, aclarar, dar luz, comprender qué está pasando y cómo funciona el programa"*; el segundo recibir retroalimentación *"sobre las acciones, intervenciones o programas que se llevan a cabo", por lo que la evaluación "puede ser un proceso de aprendizaje"* (incluso de la propia evaluación); y el tercer propósito hace referencia a *"la responsabilidad social y política, especialmente si las actividades llevadas a cabo se financian con*

fondos públicos, ya que el contribuyente tiene derecho a saber en qué y cómo se está empleando el dinero público".

Así pues, como resultado de las evaluaciones, puede haber ajustes a los programas e intervenciones gubernamentales, desde pequeñas modificaciones al nombre, diseño e implementación de las políticas y programas; también hasta asignaciones presupuestales mucho mayores, cuando se logra convencer a quienes operan los programas, al Ejecutivo y a quienes votan los presupuestos, de que es necesaria una modificación sustancial a estos, ya sea para catapultarlos y agregarles elementos varios, o para desaparecerlos. Por ende, la existencia de órganos de evaluación, como el INEE, se justifica en la medida en que su trabajo tenga un impacto en las decisiones de política. Sin embargo, la gran expectativa que genera la evaluación puede ser también su talón de Aquiles, porque al no darse los cambios inmediatos que se esperan, se pone en duda la justificación de la existencia de la evaluación misma y de su legitimidad. Sobre este punto volveremos más adelante.

En el siguiente apartado se discuten cuáles fueron las nuevas atribuciones conferidas al INEE y se presentan algunos de los principales dispositivos que diseñó para cumplir con su mandato constitucional. En este capítulo no se presenta ni se discute información relacionada con la evaluación de docentes, la cual, por cierto, no recayó de manera unilateral en el INEE;[32] otros capítulos de esta obra, el 3 y el 10, discuten a mayor profundidad los objetivos, procesos y resultados de dicha evaluación.

3. Las nuevas atribuciones del INEE y los nuevos dispositivos de evaluación

Lo primero que debe señalarse es que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación no es un organismo nuevo. Éste nace por decreto presidencial el 8 de agosto de 2002. Desde ese año hasta 2012, operó como un órgano descentralizado de la Secretaría de Educación Pública y de mayo de 2012 a febrero de 2013 trabajó como un órgano descentralizado no sectorizado. El 26 de febrero de 2013, en el marco de la Reforma Educativa que emprende la administración de Peña Nieto, el Instituto se convierte en un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Como ya se refirió, en esta nueva etapa el INEE tiene como tarea principal evaluar la

32 La Ley General del Servicio Profesional Docente encomendó la aplicación de esta evaluación a la SEP, a través de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente, y a las autoridades educativas de los estados. Al INEE, por su parte, le corresponde revisar los perfiles, parámetros e indicadores que determine la autoridad educativa, la validación de los instrumentos de evaluación, así como la calendarización y supervisión de los procesos de evaluación.

calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación obligatoria.

De acuerdo con lo que señala la fracción IX del artículo 3º constitucional, al Instituto le corresponde: a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo; b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden y, c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

A partir de los cambios constitucionales, el INEE diseñó una nueva generación de evaluaciones, que, por cierto, muchos investigadores y público en general desconocen, en parte quizá, porque la atención mediática recayó principalmente en la muy controvertida evaluación del desempeño docente, que como explica Francisco Miranda, en el capítulo 10, no contó, entre otras cosas, con los consensos necesarios ni con las capacidades locales para ser operada sin contratiempos.

En los años del nuevo INEE se desarrollaron dispositivos evaluativos muy valiosos que buscaron cumplir con el mandato que le fue conferido: evaluar los distintos componentes, procesos y resultados del SEN. Así, el Instituto, además de haber desarrollado un nuevo plan de evaluación estandarizada de los aprendizajes alcanzados por los estudiantes, a partir del currículo nacional, ha evaluado también las condiciones en las que ocurren dichos aprendizajes al interior de los centros escolares y las políticas e intervenciones educativas que se han implementado para mejorar la atención educativa de distintos grupos de población. A continuación, se reseñan brevemente los alcances y retos de algunos de estos nuevos dispositivos de evaluación.

Cabe señalar que el trabajo del INEE no sólo incluye el diseño e implementación de estas evaluaciones y otras que aquí no se consignan, sino también la medición y producción de indicadores educativos, así como de varios estudios que han servido para diagnosticar mejor las problemáticas y brechas educativas. Ello, sin dejar de mencionar asimismo, el trabajo que ha desarrollado en materia de formación y certificación de evaluadores, elaboración de lineamientos para la evaluación, así como la supervisión de los operativos de evaluación de docentes, directivos y otras figuras educativas.

PLANEA: La nueva generación de pruebas de aprendizaje

El Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) constituye la nueva generación de pruebas del INEE. Las llamadas pruebas PLANEA remplazaron a los Exámenes para la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE) y a los Exámenes Nacionales de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE). Los dos proyectos antecedentes tenían como referen-

te el currículo nacional de educación básica y de educación media superior. EXCALE evaluó, en un esquema de aplicaciones escalonadas, los aprendizajes de alumnos de tercero de preescolar, tercero y sexto de primaria y tercero de secundaria, en las asignaturas de Español, Matemáticas, Ciencias Naturales y Formación Cívica y Ética.[33] Las pruebas EXCALE fueron levantadas por el INEE, de 2005 a 2014, a muestras representativas a nivel nacional y estatal.

> Excale se basaba en pruebas referidas a criterio (en las que los resultados se valoran a partir de un referente previamente establecido) con un diseño matricial (en el cual cada estudiante debe resolver sólo una parte de las preguntas de una prueba, de manera que al integrar la información de diferentes alumnos se obtenga información a escala de grandes grupos respecto a lo que saben los estudiantes en su conjunto (INEE, 2018a, p 8).

Las pruebas ENLACE, por su parte, se aplicaron de manera censal, es decir, a *"todas las escuelas, todos los alumnos de tercer grado de primaria a tercero de secundaria, desde 2006 hasta 2013; y desde 2008 hasta 2014, también a todos los alumnos que terminaban la educación media superior"*. Su propósito fue *"informar a padres de familia y a docentes sobre el rendimiento de los estudiantes en Español y Matemáticas y, a partir de 2008 en educación básica, una tercera asignatura seleccionada cada año"* (e.g., Ciencias en 2008, Formación Cívica en 2009, etc.) (*op.cit*., p. 8). Esta última prueba estuvo en el ojo del huracán al iniciar la Reforma educativa, pues se dijo que en los últimos años se había pervertido, en su levantamiento y resultados obtenidos, al vincularse con los esquemas de incentivos que otorgaba el ya desaparecido Programa de Carrera Magisterial.

La nueva generación de pruebas de aprendizaje enuncia como propósitos conocer la medida en que los estudiantes de distintos niveles de la educación obligatoria logran un conjunto de aprendizajes clave establecidos en el currículo; así como aportar información a las autoridades educativas federales, locales y organismos descentralizados, y a la sociedad en general sobre el logro de aprendizajes clave y las brechas existentes entre diferentes grupos de población, para, a partir de esto, contribuir a las decisiones de política educativa (INEE, 2018a). Las pruebas PLANEA las desarrolla el INEE, con la colaboración de las autoridades educativas y diversos expertos que trabajan en comités, y se aplican tanto a nivel de muestra, como de manera censal.

Los levantamientos se organizan a partir de dos "arreglos metodológicos que se distinguen en sus propósitos fundamentales y, por consiguiente, en el diseño de sus instrumentos y en la manera de administrarlos a los es-

33 En entrevista con Andrés Sánchez Moguel, Director General de Evaluación de Resultados Educativos del INEE, comentó que "en 2010 EXCALE también evaluó aprendizajes en media superior"

tudiantes" (*op.cit.*, p.11). Así, las dos modalidades son "PLANEA SEN", administrada por el INEE, que ofrece información del SEN en los distintos niveles de la educación obligatoria y es muestral y "PLANEA Escuelas", la cual es administrada por la SEP y ofrece información de los centros escolares y por lo tanto, se aplica en todas las escuelas.

PLANEA evalúa los campos disciplinares de Lenguaje y Comunicación y Matemáticas, y, de acuerdo con la nueva versión de su Documento Rector, para 2018 *"el área de Lenguaje se enriquecerá con expresión escrita y se incorporarán los campos de Formación Cívica y Ética, y Ciencias Naturales"* (INEE, 2018a, p. 11). Respecto a la aplicación que levanta el INEE, denominada PLANEA SEN, se evaluaron los dos primeros campos disciplinares para sexto de primaria y tercero de secundaria, en 2015, y para media superior en 2017. Este año se levantó información para tercero de preescolar y para sexto de primaria y el año entrante se volverá a evaluar tercero de secundaria. En el caso de PLANEA Escuelas, una versión que aún no desarrollaba el INEE, se levantó en 2015 y 2016 para el nivel medio superior, y desde el 2015 se ha buscado tener aplicaciones conjuntas (PLANEA SEN y PLANEA Escuelas, ésta última conocida en un primer momento como PLANEA ELCE).

En entrevista, Andrés Sánchez Moguel, Director General de Evaluación de Resultados Educativos del INEE, señaló que el Instituto ha pasado por ajustes varios en el diseño de este nuevo dispositivo de evaluación, y que los cambios mayores se refieren sobre todo a, los cronogramas de aplicación. Aunque el INEE no levanta PLANEA ELCE – ahora llamado PLANEA Escuelas, sí le corresponde diseñar los reactivos de todas las pruebas (las que aplica el propio INEE y las que aplica la SEP). Ello implicó, de acuerdo con lo que comentó Sánchez Moguel, que el INEE diseñara varios reactivos para las aplicaciones de SEP, en tanto que ésta decidió, al menos en los dos primeros años de PLANEA, hacer levantamientos anuales en sexto de primaria,

La evaluación agrupa los resultados de logro de aprendizajes en cuatro categorías denominadas niveles de logro o de desempeño: *"El nivel I incluye los aprendizajes más sencillos",* por lo que los estudiantes que se encuentran en éste un dominio insuficiente de los aprendizajes, lo que dificultará su aprendizaje futuro. Por su parte, los que se ubican en el nivel de logro II tienen un dominio básico de los aprendizajes clave del currículo, los que se ubican en el nivel III un dominio satisfactorio, y los que alcanzan el nivel IV tienen un dominio sobresaliente, es decir, *"de prácticamente todos los aprendizajes clave que se evalúan"*. (*op. cit*, p. 12). Para cada campo disciplinar se definen descriptores de logro y se detallan los aprendizajes esperados.

Y ¿cuáles son los principales resultados de estas evaluaciones? Sin entrar en detalles, porque no es el propósito de este capítulo, se puede señalar que en sus distintas aplicaciones el INEE ha encontrado que la mayoría de los alumnos, de los distintos grados y niveles educativos evaluados, se ubican en

los niveles I y II de logro de aprendizaje. Sobre esto es importante señalar que, aunque ninguna Reforma educativa logrará mover estos resultados en el corto plazo, sí es muy importante tener mediciones sobre los logros de las brechas de aprendizaje que existen entre los distintos grupos de población. Frente a ello, cabe señalar, que la escuela puede planear mejor su ruta de mejora, y el Estado priorizar sus políticas de atención educativa. Con dicho fin, el INEE ha publicado reportes breves e informes más extensos de los resultados nacionales de PLANEA SEN, mientras que la SEP ha publicado reportes por escuela respecto a PLANEA Escuelas. Ambas instituciones también han puesto a disposición de autoridades e investigadores las bases de datos de las aplicaciones, para análisis secundarios.

ECEA: La evaluación de los recursos y procesos para el aprendizaje

Otro dispositivo nuevo es la Evaluación de las Condiciones para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA). De acuerdo con lo que señaló en entrevista Raquel Ahuja Sánchez, Directora General de Evaluación de la Oferta Educativa del INEE, desde 2012, antes de anunciarse la Reforma, el Instituto ya estaba trabajando en el diseño de una evaluación que mirara no sólo los recursos, sino los procesos para el aprendizaje. ECEA se pensó como una evaluación que permitiría mirar el piso mínimo para que la escuela garantice el derecho *a* la y *en* la educación, lo cual significó un cambio de paradigma importante, en tanto ya no sólo importaba evaluar si la escuela era eficaz para potenciar los aprendizajes de los estudiantes, sino que los niños, independientemente de los aprendizajes, asistieran a un espacio digno, bien equipado, y con una comunidad escolar que, entre otras cosas, propicie ambientes de respeto y convivencia armónica.

> ECEA parte de una perspectiva de derechos que plantea un marco básico de condiciones escolares orientado a asegurar un 'mínimo irreductible' para todos (igualdad de oportunidades educativas) (Ahuja Sánchez, 2016, p. 63).

Esta nueva evaluación recoge información sobre las condiciones -incluidos recursos y procesos- en las que niños, niñas y jóvenes aprenden. Así, la evaluación de los *recursos para el aprendizaje* incluye cuatro ámbitos y diez dimensiones. Para ello, se consigna información sobre siete ámbitos y 21 dimensiones escolares (Tabla 1). El primer ámbito de evaluación lo constituye la *"Infraestructura para el bienestar y aprendizaje de los estudiantes"*; en esta se incluyen las siguientes dimensiones: servicios básicos del plantel, espacios escolares suficientes y accesibles y condiciones básicas de seguridad e higiene. El segundo evalúa el *"Mobiliario y equipo básico para la enseñanza y el aprendizaje"*, a partir de dos dimensiones: mobiliario suficiente y adecuado y equipamiento de apoyo para la enseñanza y el aprendizaje. Y el tercero se refiere al *"Material de apoyo educativo"*, por lo que evalúan dos dimensiones:

si las escuelas disponen de los materiales curriculares (plan y programas de estudio y libros de texto y para el maestro) y de los materiales didácticos, como, por ejemplo, acervos bibliográficos escolares y de aula. Finalmente, respecto a los recursos, ECEA también incluye un cuarto ámbito de evaluación, sobre el *"Personal que labora en las escuelas";* éste incluye tres dimensiones: perfil profesional de directores y docentes de acuerdo a su función, personal suficiente y que permanece durante el ciclo escolar, y oportunidades de actualización profesional en la escuela.

Por su parte, la evaluación de los *procesos para el aprendizaje* incluye tres ámbitos y 11 dimensiones. El ámbito cinco evalúa la *"Gestión del aprendizaje"*, a partir de tres dimensiones: uso efectivo del tiempo para la implementación del currículo, práctica docente orientada al aprendizaje y estrategias de seguimiento y apoyo a la práctica docente y a los estudiantes. El ámbito seis evalúa la "Organización escolar" en cuatro dimensiones: existencia de trabajo colegiado, visión común de los docentes sobre la escuela, participación de los padres de familia y prácticas de admisión en la escuela. Un séptimo ámbito evalúa la *"Convivencia escolar para el desarrollo personal y social"*, a partir de cuatro dimensiones: relaciones interpersonales positivas, participación activa de los estudiantes, prácticas de inclusión hacia los estudiantes de la escuela, y prácticas de disciplina que respetan los derechos de los estudiantes y manejo pacífico de conflictos.

Tabla 1. Los ámbitos y dimensiones de ECEA

Qué se evalúa	Ámbitos	Dimensiones
Recursos para el aprendizaje	1. Infraestructura para el bienestar y el aprendizaje de los estudiantes	1. Servicios básicos del plantel 2. Espacios escolares suficientes y accesibles 3. Condiciones básicas de seguridad e higiene
	2. Mobiliario y equipo básico para la enseñanza y el aprendizaje	4. Mobiliario suficiente y adecuado 5. Equipamiento de apoyo para la enseñanza y el aprendizaje
	3. Material de apoyo educativo	6. Escuelas disponen de los materiales curriculares (plan y programas de estudio y libros de texto y para el maestro) 7. Materiales didácticos (acervos bibliográficos escolares y de aula)
	4. Personal que labora en las escuelas	8. Perfil profesional de directores y docentes de acuerdo a su función 9. Personal suficiente y que permanece durante el ciclo escolar 10. Oportunidades de actualización profesional en la escuela

Qué se evalúa	Ámbitos	Dimensiones
Procesos para el aprendizaje	5. Gestión del aprendizaje	11. Uso efectivo del tiempo para la implementación del currículo 12. Práctica docente orientada al aprendizaje 13. Estrategias de seguimiento y apoyo a la práctica docente y a los estudiantes 14. Existencia de trabajo colegiado
	6. Organización escolar	15. Visión común de los docentes sobre la escuela 16. Participación de los padres de familia y prácticas de admisión en la escuela 17. Prácticas de admisión en la escuela 18. Relaciones interpersonales positivas
	7. Convivencia escolar	19. Participación activa de los estudiantes 20. Prácticas de inclusión hacia los estudiantes de la escuela 21. Prácticas de disciplina que respetan los derechos de los estudiantes y manejo pacífico de conflictos

Fuente: Elaboración propia (INEE, 2016b).

A la fecha el INEE ha realizado tres levantamientos de ECEA. La primera aplicación se realizó en noviembre de 2014 en 1 425 escuelas primarias del país y sus resultados arrojaron información con representatividad a nivel nacional. Sobre esto último, Raquel Ahuja señaló que hasta ahora no ha sido posible que la evaluación tenga representatividad estatal, pues ello implicaría una muestra más grande de escuelas que encarecería mucho, quizá al doble, su aplicación.

La segunda aplicación, en el nivel medio superior, se realizó en 2016, teniéndose resultados públicos para noviembre de 2016. El tercer levantamiento, en preescolares, fue en 2017, y aún no se hacen públicos sus resultados; este año se levantará información sobre escuelas secundarias y se espera hacer públicos los resultados para el siguiente año. Al igual que en el caso de PLANEA, el INEE planteó que esta evaluación se llevará a cabo de manera escalonada, estableciendo una temporalidad cuatrienal, en los respectivos niveles (la segunda evaluación en primarias se realizaría en 2019 y en 2020 la segunda evaluación en escuelas de educación media superior). La idea es tener valoraciones transversales, en un momento específico del tiempo que den cuenta de los avances que se vayan registrando. También se señala, como en el caso de PLANEA, que no es necesario realizar levantamientos anuales, porque tanto las condiciones en que operan las escuelas, como los aprendizajes de los estudiantes, se transforman poco a poco a lo largo del tiempo.

Aunque los resultados de ECEA confirman lo que la evidencia e investigación educativa han reportado respecto a las condiciones precarias en las que operan la mayoría de las escuelas mexicanas, la evaluación tiene el plus

de la representatividad nacional. Además de que a partir de sus levantamientos se ha recogido información valiosa, que da cuenta de procesos en la implementación de políticas, sobre las cuales no siempre se tiene conocimiento. A este respecto, con el primer levantamiento de ECEA se encontró lo siguiente:

> [...] los resultados mostraron cosas que no fueron sorpresa, por ejemplo, que las escuelas indígenas tenían condiciones más precarias y malas. Pero también hubo noticias buenas y malas que nos sorprendieron. Por una parte, no sabíamos la dimensión, el tamaño de las brechas entre las escuelas indígenas y el resto. Entre las novedades positivas, supimos, por ejemplo, de la buena dotación de equipamiento en CONAFE... pensábamos que tenían condiciones precarias en inmobiliario, pero (en la evaluación) salieron bastante bien, mejor que otras escuelas. Indagamos por qué y supimos que el año que levantamos la información el CONAFE tenía un programa de equipamiento de las escuelas de cursos comunitarios... Otra cosa que dábamos por hecho es que, con cincuenta años, la política de distribución de libros de texto gratuitos estaba más que consolidada... pero encontramos que alrededor de una cuarta parte de las escuelas tenía problemas (no les llegaban a tiempo o no llegaban para todos los niños). (*Entrevista con Raquel Ahuja, junio de 2018*).

A propósito de esto último, Raquel Ahuja señaló que, desafortunadamente, ECEA no tiene representatividad estatal, porque es muy caro tenerla, lo cual no le permitía tener el dato de dónde se daba el problema de los libros. Sobre ello comentó que cuando la Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito le pidió más información le señalaron: "*a mí el dato no me sirve nacional como me lo das… si tú dices que el 26 por ciento de las escuelas no reciben los libros dime en dónde… a quién le digo que mejore sus procesos* (de distribución y entrega)".

La evaluación de políticas y programas educativos

El INEE también emprendió la evaluación de políticas y programas, la cual constituye una verdadera innovación, no sólo en referencia al trabajo que venía realizando el Instituto, sino incluso en el campo de la evaluación de políticas públicas que se realiza en México. Esta evaluación, a diferencia de la que encarga el Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONEVAL), va más allá de la valoración de indicadores de desempeño o de gestión de programas en lo individual. La lógica detrás de esto es que, ante problemas complejos, como, por ejemplo, la deserción escolar en el nivel de educación medio superior, las soluciones que se busquen deberán ser también complejas o mejor dicho integrales. En virtud de ello, para evaluar qué tanto el sistema educativo ha logrado abatir la deserción escolar, será necesario revisar el conjunto de intervenciones que se han diseñado para

lograr dicho fin, y no solamente los programas de becas, que constituirían en este entramado de intervenciones, una respuesta parcial al problema.

Aunque no existe un documento institucional público que refiera cómo se están evaluando las políticas y programas educativos, quien suscribe este capítulo participó en la configuración del dispositivo o modelo de evaluación de políticas y programas del Instituto, por lo que algunas o varias de las opiniones respecto a los retos que enfrenta el área son a partir la experiencia directa. Con todo, para tener una visión más informada sobre lo que actualmente se está evaluando, se realizó una entrevista con Giulianna Mary Mendieta Melgar, quien ha fungido como Directora de Evaluación de Políticas y Programas Educativos desde que se conformó el área, a mediados de 2014.[34]

La decisión de cómo llevar a cabo las evaluaciones ha ido evolucionando con el tiempo, y hoy en día se cuenta con un modelo mixto de evaluación, en el que se contratan a evaluadores externos como expertos en la temática que se busca evaluar, y el propio INEE, con su personal lleva a cabo los levantamientos. Ahora bien, lo verdaderamente innovador de este modelo, y que vale la pena mencionar es que este propone evaluar el conjunto de intervenciones que buscan dar respuesta a un problema público determinado, más que programas en lo individual.

La evaluación de políticas y programas comienza con la revisión y definición del problema público que se pretende resolver a partir de distintos dispositivos e intervenciones de gobierno. Luego de ello se caracteriza la situación educativa de la población que será objeto de las intervenciones que se van a evaluar y/o que se desean mejorar, a la vez que se mapean el conjunto de intervenciones que se han desplegado, así como las evaluaciones y recomendaciones disponibles. A partir de dicha revisión se definen las preguntas de la evaluación, que no sólo incluyen aspectos relacionados con su diseño y la teoría de cambio que sustenta las distintas intervenciones, sino aspectos relacionados con su coherencia y articulación, así como su efectividad, pertinencia, sostenibilidad, etc. (véase Mendieta, 2015).

Las evaluaciones de políticas también retoman muchos de los insumos que el propio Instituto elabora, por ejemplo, los indicadores que se incluyen en los Panoramas Educativos y los resultados de las aplicaciones de PLANEA y ECEA, correspondientes al nivel educativo en el que se esté poniendo énfasis. Toda esta información es el insumo fundamental para elaborar el diagnóstico del problema educativo que se busca atender. En virtud de ello, la evaluación no parte de cero, pues utiliza toda la información que el INEE ha generado y recopilado a lo largo de su existencia. Además, como se verá más adelante, las evaluaciones de política son a su vez el principal insumo para elaborar las directrices o recomendaciones de política, con las

34 La Dirección de Evaluación de Políticas y Programas Educativos está adscrita a la Dirección General de Directrices para la Mejora de la Educación.

que el INEE aspira orientar, más formalmente, la toma de decisiones para la mejora.

Entre 2015 y 2017, el INEE coordinó, con el apoyo de investigadores y consultores externos y expertos en las distintas temáticas, diversas evaluaciones: 1) sobre la política de atención educativa a niñas, niños y adolescentes hijos de jornaleros agrícolas migrantes, b) la política de atención educativa a niñas, niños y adolescentes indígenas, c) la política para disminuir la deserción escolar en el nivel medio superior, d)del Programa de Tutorías a Docentes Noveles y, y e) la política de formación continua de los docentes de educación básica y media superior. A partir de la información que éstas arrojaron y de otros estudios que encargó el Instituto, entre septiembre de 2015 y mayo de 2018 se han emitido cinco conjuntos de directrices. Sobre los proyectos más actuales, ahora están en curso cinco evaluaciones de políticas: La Evaluación del Programa Especial de Certificación con Base en Aprendizajes Adquiridos, Equivalentes al Nivel Primaria y Secundaria del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos; la Evaluación de la educación multigrado; la Evaluación integral del Programa Escuelas al CIEN y del Fondo de Aportaciones Múltiples; la Evaluación de la política de participación social en educación; y la Evaluación de los programas sectoriales de educación.

Más allá de la evaluación: el apoyo al desarrollo de capacidades locales

Como ya se señaló, el INEE tiene también la tarea de coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, por lo que en estos cinco años ha trabajado en la articulación de sus dispositivos evaluativos y los que desarrollan las autoridades educativas a nivel federal y local. Dicha articulación se ha plasmado en el Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación Educativa (PNEE), el cual se elaboró a partir del diálogo y trabajo conjunto entre el INEE y las autoridades educativas, según se consigna en las memorias de los Diálogos y Foros Regionales que el INEE, convocó desde finales de 2014.

En el Documento Rector se incluyen los siete ejes del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), a saber: 1) Desarrollo de evaluaciones de los componentes, procesos y resultados del SEN; 2) Regulación de los procesos de evaluación; 3) Desarrollo de sistemas de información; 4) Difusión y uso de los resultados de las evaluaciones; 5) Emisión de directrices; 6) Coordinación institucional entre el INEE y las autoridades educativas; y, 7) Fortalecimiento de capacidades institucionales. Si bien dos de estos ejes competen de manera exclusiva al INEE (por ejemplo, el de regulación de los procesos de evaluación y emisión de directrices), en los otros cinco se necesita de un trabajo colaborativo para articular mejor los fines y usos de la evaluación. En virtud de ello, los ejes 6 y 7 se pensaron como transversales; de hecho, a partir de la coordinación institucional y el fortalecimiento de las

capacidades institucionales a nivel local, es que el INEE apuesta a construir un federalismo en materia evaluativa. Sobre esto último, se sugiere mirar el trabajo que se realizó para conformar los llamados Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), que las autoridades educativas del ámbito local han desarrollado con el apoyo y orientación metodológica del INEE.

4. Evaluación, directrices y mejora educativa

La modificación al artículo 3° de la Constitución dio origen a la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE), que, en armonización con la Constitución, establece como una de las principales atribuciones del Instituto la emisión de directrices. Así, en el artículo 27 de la Ley del INEE se señala que una de las atribuciones del Instituto es generar, recopilar, analizar y difundir información que sirva de base para la evaluación del Sistema Educativo Nacional y, "con base en ella, emitir directrices". Al respecto, la Ley del INEE, en sus artículos 48, 50 y 51, señala que el Instituto emitirá directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social. Además, de acuerdo con la norma, estas directrices se harán del conocimiento público y de las autoridades e instituciones educativas correspondientes para su atención, quienes deberán hacer pública su respuesta en un plazo no mayor a 60 días naturales.

Si bien las directrices no son vinculantes en el sentido de que no existe una sanción de carácter legal en caso de que no sean atendidas, el artículo 12, fracción XII de la Ley General de Educación señala que la autoridad educativa deberá realizar su planeación y programación tomando en consideración las directrices. En el mismo sentido, el artículo 15 de la Ley del INEE señala que las autoridades educativas, en el marco de su competencia, deberán promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan con las directrices que emita el INEE. Asimismo, la Ley del INEE señala que el Instituto debe establecer mecanismos de interlocución con autoridades educativas y, en su caso, con autoridades escolares, con el fin de analizar los alcances e implicaciones de los resultados de las evaluaciones, así como de las directrices que de ellos se deriven. Además, el artículo 29 de la ley del INEE señala que las directrices y políticas deberán actualizarse de manera periódica conforme a los criterios que determine la Junta de Gobierno.

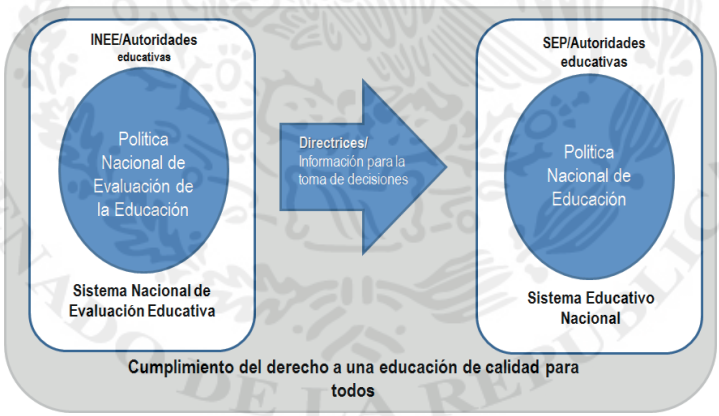
Si bien la decisión final de atender las directrices compete a la autoridad educativa, la Ley señala que el Instituto deberá impulsar y fomentar una cultura de la evaluación entre los distintos actores educativos y sectores sociales, a efecto de que las directrices que emita se utilicen como una herramienta

para tomar decisiones de mejora en los tipos, niveles y modalidades educativas; los centros escolares, y el salón de clases.

Como se observa, el componente de la evaluación es central en la Reforma Educativa de 2013. En palabras de Miranda: *"en la Reforma Educativa actual, la evaluación es un brazo estratégico en las propuestas de cambio y transformación"* (2016, p. 191). A este respecto, Francisco Miranda López, titular de la Unidad de Normatividad y Política Educativa del INEE, señala que *"nunca como hoy, en la historia de las reformas educativas, la evaluación había sido tan intencionalmente dirigida, en términos legales, políticos y educativos"* (*op cit*., p. 192). Las directrices son entonces las recomendaciones de política a partir de las cuales el Instituto busca orientar más claramente las decisiones que toma la autoridad educativa para resolver las distintas problemáticas que enfrenta el sector. En su concepción las directrices tienen el fin de contribuir al diseño de "una política basada en evidencia".

Se espera entonces que la evaluación y las directrices, que forman parte de la Política Nacional de Evaluación de la Educación, apoyen la toma de decisiones para la mejora educativa, empujando con ello la agenda de la política educativa. Dicha relación se esquematiza en la siguiente figura.

Figura 1. Las directrices en el marco del SNEE y de la PNEE



Fuente: Elaboración propia, con base en el "Modelo de Construcción y Emisión de Directrices (INEE, 2015a).

¿Cómo se elaboran las directrices?

Si bien las directrices recogen y suman toda la información que produce el Instituto, se debe señalar que éstas también incluyen elementos novedosos en su elaboración. Así, además de fundamentarse, principalmente, en los hallazgos de las evaluaciones de políticas que coordina el INEE, en las que participa un con-

junto amplio de expertos e investigadores externos, para su elaboración se toman en consideración las propuestas y opiniones de diversos actores, entre los que se incluyen académicos, expertos en las distintas temáticas, docentes, autoridades educativas y funcionarios del ámbito local y federal.

> La intermediación del INEE para hacer confluir distintas voces en una propuesta es muy importante, porque se busca tender puentes entre lo deseable y lo posible. Se escucha entonces al líder educativo, al facilitador de la comunidad, a los docentes. Pero se dialoga también con los funcionarios encargados de implementar los programas y las estrategias, quienes plantean los retos que enfrentan en términos de personal, presupuesto y tiempo para planear, implementar y monitorear los avances. (Martínez Bordón, 2017)

A la fecha, el INEE ha emitido cinco directrices: las primeras, publicadas en septiembre de 2015, tienen como propósito mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica; las segundas, emitidas en agosto de 2016, incluyen propuestas para mejorar la atención educativa de niñas, niñas y adolescentes hijos de familias de jornaleros agrícolas migrantes; las terceras, hechas públicas en enero de 2017, se enfocaron a proponer mejoras a la atención educativa que se brinda a niñas, niños y adolescentes indígenas; las cuartas, emitidas al final de 2017 buscan mejorar la retención escolar en la educación media superior; y las más recientes, dadas a conocer en mayo de 2018, buscan abonar a la mejora de la formación y desarrollo profesional docente (para mayor información sobre las propuestas que estas incluyen véase el Micrositio de Directrices en la página del INEE).

5. El uso de la información: el talón de Aquiles

Con las modificaciones a la normatividad y la expedición de la Ley del INEE, se resaltan las nuevas atribuciones del Instituto, entre las que destaca que las evaluaciones que produzca – tanto las referidas a los resultados de aprendizaje de los estudiantes, como las que evalúan las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos, el currículo, y las de políticas y programas, entre otras- ayuden a la toma de decisiones tendientes a mejorar la calidad y equidad de la educación. Pero ¿es esto posible? ¿Cómo aumentar la probabilidad de uso de las evaluaciones que realiza el Instituto?

Aunque sin duda, se apuesta a que las evaluaciones que desarrolla el INEE ayuden a informar el proceso de diseño e implementación de las políticas, contribuyendo con ello a mejorar la calidad y equidad del sistema educativo, lo cierto es que no es tarea sencilla. Tan es así, que el propio Instituto lo señala en diversos documentos y estudios, entre los que se incluye uno que encargó en 2012, antes de que se le confiriera autonomía constitucional.

El estudio titulado *El uso de los resultados de las evaluaciones del INEE por las autoridades educativas* (Silva Laya, 2012), que recogió la opinión de

distintos actores respecto a si se conocía la información generada por el Instituto, cómo se valoraba esa información, y, qué uso e impacto tenía la evaluación para la toma de decisiones, reveló que la información que producía el INEE tenía, sobre todo, un uso discursivo: "usar el dato para construir un discurso", pero una "acotada incidencia en el proceso de política" (Silva Laya, 2012, pp.101-102).

Recientemente, el INEE encargó otro estudio cuyo propósito fue "contribuir al desarrollo de un modelo conceptual de uso del Plan Nacional para las Evaluaciones del Aprendizaje (PLANEA) para las escuelas mexicanas" (INEE, 2016a). Luego de revisar cinco prácticas internacionales de uso de los resultados de las evaluaciones de logro educativo para dar retroalimentación a las escuelas -Alemania, Chile, España, Estados Unidos y PISA for Schools- el estudio concluyó que es necesario que el INEE desarrolle un sistema para el uso de la información derivada de las pruebas de PLANEA en las escuela que incluya: la evaluación de necesidades y expectativas de los diferentes grupos involucrados; el diseño de un sistema que empate los objetivos y características de PLANEA con las necesidades y expectativas de los actores involucrados; el diseño un plan para la implementación del sistema; y una etapa de evaluación y mejoramiento continuos.

Si bien ambos estudios dan cuenta de que al INEE le interesa conocer qué tanto la evaluación que produce está siendo utilizada, y qué puede hacer para mejorar su capacidad de incidencia, lo cierto es que el reto es enorme, en tanto que el uso de la información no automático, por el solo hecho de que exista. En virtud de ello, los nuevos dispositivos de evaluación del Instituto se están pensando desde la lógica de una mayor utilización. En el caso de PLANEA, por ejemplo, el INEE elabora reportes con los resultados de las evaluaciones, los cuales se hacen públicos, tanto en conferencia de prensa, como en mesas de debates a las que se invita a especialistas para discutir los resultados. Este ejercicio, además, se replica en los estados, con el apoyo de las Direcciones que el Instituto ha conformado en las 32 entidades federativas. La oportunidad de análisis se multiplica, en los estados, en buena medida porque las pruebas tienen representatividad a nivel estatal (además de la nacional). De hecho, los usos a nivel de la autoridad local se incrementaron con el trabajo que el propio INEE desarrolla en el ámbito local con las autoridades, en el marco de la elaboración de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), pues estos no sólo incluyen una sección de diagnóstico, en donde se colocan, entre otras cosas, las brechas en términos de aprendizaje, sino que algunos de los Proyectos de Evaluación y Mejora Educativa (PROEME) incluidos en los PEEME lo que plantean es justo un mayor uso y difusión de los resultados de estas evaluaciones.

Otro uso de las evaluaciones de PLANEA, como ya se señaló, se relaciona con la emisión de directrices, en tanto utilizan la información que

arrojan estas y otras evaluaciones como ECEA para caracterizar la situación educativa y brechas que presenta el aprendizaje de niños, niñas y adolescentes que pertenecen a distintos grupos de población. En entrevista, Andrés Sánchez Moguel, Director General de Evaluación de Resultados Educativos del INEE, comentó que sería importante profundizar más en el análisis de los cuestionarios de contexto que se levantan como parte de las pruebas PLANEA, pues ello podría dar algunas pistas para elaborar recomendaciones a nivel escuela, sobre todo, a partir de identificar qué factores parecen incidir más y mejor en las oportunidades para el aprendizaje.

Es importante señalar que el uso de la información de PLANEA a nivel escuela, es un tema pendiente. Si bien los resultados por escuela se pueden bajar de la página web de la Secretaria de Educación Pública, Sánchez Moguel comentó que se desconoce qué tanto la escuela está utilizando, efectivamente, esta información. No obstante, lo que señala el Acuerdo 717, respecto a que los resultados de estas evaluaciones deberán ser retomados por la escuela, a la hora de elaborar su Ruta de Mejora. De hecho, a partir de que se ha hecho patente que los resultados de PLANEA no siempre bajan o llegan a las escuelas, es importante mencionar lo que señaló -en entrevista- Sylvia Schmelkes, ex consejera presidenta de la Junta de Gobierno del INEE, quien, adelantó, que desde hace unas semanas ya se está trabajando en un plan de diseño de reactivos de evaluación de aprendizajes, que se aplicarán a las propias escuelas para contar con un diagnóstico oportuno de los déficits en aprendizajes de sus alumnos.

Respecto a los usos de ECEA, a nivel macro o nacional, Raquel Ahuja comentó en entrevista que algunos hallazgos de la evaluación en su momento resultaron un dato incómodo, pero que al final, justo por eso, por ser incómodos, posibilitaron un acercamiento entre la autoridad educativa y el INEE, lo cual propició cambios que en principio podrían abonar a la mejora. Este fue el caso, por ejemplo, del dato que refería que alrededor de un 26 por ciento de las escuelas no contaban con los materiales educativos completos, a lo cual la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos respondió muy preocupada. En entrevista, Raquel Ahuja comentó que, en reuniones de trabajo para entender ese dato, se hizo claro que la Conaliteg no era responsable de la distribución de los libros hasta las escuelas, sino sólo a los almacenes, por lo que se comprometió a mejorar los procesos de distribución para garantizar que cada niño contara con un libro y cada libro con un niño.

En cuanto a los usos posibles de ECEA a nivel local, hay que señalar, como lo refiere Ahuja, que "los usos de los resultados son limitados en dicho ámbito por el hecho de que esta evaluación no tiene representatividad a nivel estatal". Con todo, entre los elementos positivos de ECEA es que ésta generó, para poder ser aplicada, "un marco básico de las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje", la cual ya se editó en formato de manual o guía

para que las escuelas puedan usarla y hacer un ejercicio de autoevaluación para mirar qué tanto existen las condiciones mínimas para que se garantice el derecho en y a la educación en el centro escolar.

En el caso de las directrices, también hay un tema pendiente de uso. Si bien se pensaron como "un puente entre la evaluación y la mejora" (Martínez Bordón, 2016), lo cierto es que la utilización de esta información tampoco es automática:

> [...] aunque las autoridades pueden responder que atienden o no las directrices, la gran mayoría de las respuestas, para los distintos conjuntos de directrices que se han emitido, han sido afirmativas. Con todo, dicha respuesta es sólo una manifestación de aceptación y no conlleva ninguna garantía de que la autoridad educativa realizará las acciones que propone -en el caso de que especifique acciones- y el INEE no tiene forma alguna de obligar a las autoridades para que las atiendan. En virtud de ello, es muy importante analizar qué ocurre con las directrices una vez que se emiten, y qué tanto ayudan efectivamente a orientar la toma de decisiones. (Martínez Bordón, en prensa)

A este respecto, hay que señalar que si bien aún no existe, o no de manera pública, un sistema de seguimiento formal, que dé cuenta, de manera sistemática, de lo que cada entidad federativa está haciendo para atender las directrices, el Instituto ha publicado un par de Informes de Seguimiento de las directrices que ha emitido, cuyo objetivo principal es dar a conocer al público en general lo que las autoridades educativas del ámbito local se han comprometido a realizar a partir de haber hecho pública su respuesta afirmativa a las directrices. De hecho, los dos informes de seguimiento aparecen en los Anexos de los Informes de la Educación Obligatoria, ediciones 2017 y 2018, que desde el 2014 el INEE presenta anualmente al Congreso de la Unión. En estos Informes se sistematizan las respuestas de los estados (también disponibles en formato PDF en el Micrositio de Directrices del INEE), agrupando, por ejemplo, los tipos de respuestas y propuestas enviadas por las autoridades para incluir los aspectos clave de mejora, que se enuncian en las directrices, en sus planeaciones y proyectos educativos locales.

Sobre el tema de seguimiento de directrices, también es importante discutir qué tan viable es monitorear lo que efectivamente ocurre en los estados, a partir de que se envían las distintas propuestas, en tanto el Instituto no cuenta con un área específica de seguimiento. De considerarse que al INEE le compete dar seguimiento no sólo a las respuestas, sino a las propuestas de cambio enviadas para atender las directrices, sería entonces deseable que esta atribución se incluyera en el marco legal, y se dispusiera de un área específica, con presupuesto y personal propio, para llevarla a cabo.

Respecto a los usos de la evaluación de políticas y programas, ya se mencionó, ésta tiene salida en los documentos de directrices. Con todo, valdría la pena que el INEE colocara de manera pública tanto la Metodología que

ha desarrollado para evaluar las políticas y programas, sobre todo a partir de su experiencia adquirida en 10 proyectos de evaluación, así como las distintas Evaluaciones de este tipo que se han coordinado.[35]

Quizá es el caso de los Programas Estatales para la Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), que el nuevo INEE ha impulsado, donde se vislumbran las mayores posibilidades de uso de la evaluación, en tanto que éstos se elaboraron, como ya se mencionó, en el propio ámbito local, por los equipos de evaluación educativa de los estados, y con el apoyo y metodología del Instituto. En estos no sólo se priorizan, a partir de un diagnóstico de brechas, las necesidades de intervención más urgentes, sino, también se indican los proyectos de evaluación (PROEME) que pueden ayudar a cerrar las brechas y problemas detectados.

Finalmente, algo que debe mencionarse es que la evaluación que realiza el INEE se hace desde una posición de organismo autónomo, que, por mandato constitucional, ya tiene estipulado lo que debe y puede evaluar (por ejemplo, sus atribuciones le permiten evaluar prácticamente todos los componentes, procesos, resultados, políticas y programas educativos). Con todo, podría pensarse, en la posibilidad de realizar algunas otras evaluaciones más sincronizadas con las cosas y temas que también preocupan a la Secretaría de Educación Pública y las autoridades educativas en los estados, en una suerte de evaluación a "petición de partes". Esto implicaría, por ejemplo, evaluar intervenciones de carácter piloto que realiza tanto la SEP como las autoridades educativas de los estados, a fin de contar con una opinión informada. A este respecto, vale la pena revisar lo que Robert Slavin (2008) ha señalado, en el sentido de evaluar experiencias piloto antes de emprender proyectos o intervenciones de gran escala. La evaluación de intervenciones más acotadas, que impliquen un menor costo, y a partir de las cuales se pueda aprender, y valorar su escalamiento puede constituirse en una ruta de evaluación de carácter complementario. Esta ayudaría a poner a prueba intervenciones que han mostrado su efectividad, en otros contextos y escuelas similares, y poner en marcha, en su caso, soluciones de manera más inmediata.

Si bien esto último le daría al INEE una oportunidad para informar mejor la toma de decisiones, ser oportuna y tener mayores probabilidades de uso y capacidad de incidencia, lo cierto es que, también, podría saturar aún más su apretada agenda, por lo que es una propuesta que deberá sopesarse. Es claro que el INEE tiene la coordinación del SNEE, por lo que no está en sus funciones el sólo operar de manera reactiva a las propuestas y solicitudes que se le hicieran, pero sí sería importante valorar si abrir espacios para este tipo de evaluaciones generaría círculos virtuosos de aprendizaje, útiles para

35 Al momento sólo es pública la Evaluación de la Política de la Atención Educativa a Niños, Niñas y Adolescentes Indígenas, que coordinó Rosa Guadalupe Mendoza Zuany, a partir de la Metodología de evaluación que desarrolló el INEE.

todos, pasando de un esquema que hoy se percibe más como un ejercicio punitivo, de evaluar para decir lo que no funciona (lo cual casi nunca es tomado a bien por la autoridad), a otro, de evaluar para entender mejor si algo tiene posibilidades de funcionar y/o abonar a la mejora educativa, a fin de hacer modificaciones basadas en evidencia.

Sobre este punto vale la pena mencionar un ejercicio que aún no se ha hecho público, porque está en proceso de sistematización y que el INEE emprendió hace un par de años para ayudar a las escuelas a "auto-evaluarse". En entrevista con Sylvia Schmelkes, la consejera comentó que, a partir de un financiamiento externo en el ciclo 2016-2017, el INEE emprendió el "Proyecto de Auto-evaluación de Escuelas", en 31 escuelas primarias de distintas modalidades, en tres entidades federativas -Estado de México, Puebla y Querétaro-, a partir del cual se buscó que, en el marco de las sesiones de trabajo de los Consejos Técnicos Escolares, las escuelas generaran sus propios diagnósticos y propuestas de ruta de mejora, tomando como base tanto la información que las propias escuelas están generando como la que han arrojado las distintas evaluaciones que ha desarrollado el Instituto. Será muy valioso contar con información sobre el éxito de dicho proyecto y sobre las posibilidades de replicar este tipo de ejercicios -en la medida de lo posible, con la ayuda y/o guía del Instituto.

6. Comentarios finales

A partir de que el INEE adquiere su autonomía constitucional, se ha convertido, sin duda, en un nuevo actor, con capacidad de escucha, y de voz, tanto para diagnosticar mejor las distintas problemáticas que enfrenta el Sistema Educativo Nacional, en su tramo obligatorio, como para proponer mejoras en materia de política educativa. Ello ha sido posible, en parte, por su nueva arquitectura institucional, que le confirió atribuciones muy importantes para evaluar los distintos componentes, procesos y resultados del sistema.

Como ya se señaló, el INEE ha avanzado, de manera muy importante, en el diseño e implementación de nuevos dispositivos de evaluación, entre los que se incluyen la nueva generación de pruebas de aprendizaje del Plan Nacional de Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) y la Evaluación de las Condiciones para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA). Como se dijo al principio, en este texto se ha obviado la participación del INEE en el Servicio Profesional Docente porque es la función del Instituto a la que más se ha dedicado tinta en otros espacios. Ahora bien, sobre el tema de la evaluación docente, la institución ha empezado a participar en estudios que buscan comprender y apoyar mejor lo que sucede en el aula, como en el programa internacional Talis Video.

El Instituto ha avanzado también en configuración de un modelo para la evaluación de políticas y programas educativos, el cual ha sido un soporte muy importante para la emisión de directrices de política. Y más aún, ha dado pasos importantes para fortalecer cuadros y capacidades de evaluación en los estados, a partir del apoyo dado para la elaboración de los PEEME.

Lo cierto es que estos aportes en materia de dispositivos evaluativos o bien se desconocen, o no se conocen con mayor detalle. Esto obedece, quizá, en parte a que la evaluación docente sigue pesando mucho en los medios; se cree, por tanto, que el Instituto sólo se dedica a eso, o peor aún, que es un apéndice de la SEP. Con todo, para constatar el gran vuelco, en términos de evaluación, que ha dado el INEE, hay que mirar los Informes de la Educación Obligatoria, ediciones 2017 y 2018, en donde se incluye información muy valiosa que da cuenta de los logros y oportunidades para el aprendizaje de los alumnos, a partir de la nueva generación de pruebas de aprendizaje; los procesos y recursos para el aprendizaje con los que cuentan las escuelas del país; las intervenciones y programas educativos que se están implementando para cerrar las brechas educativas entre distintos grupos de población, y con qué alcances y desafíos; y, entre otras cosas, lo que las propias autoridades del ámbito local se están comprometiendo a hacer para mejorar sus intervenciones, a partir de las directrices que ha emitido el Instituto (esto último en los Anexos de Seguimiento de Directrices).

Esto, sin lugar a dudas, nos habla de un INEE que tiene mucho mejor mapeado, tanto las brechas en términos de cobertura, permanencia y aprendizaje, pero también lo que el Estado mexicano está haciendo -bien y mal- y lo que le falta para garantizar el derecho a una educación de calidad, tal como lo dispone el artículo 3º constitucional. A partir de ello es que se puede concluir que en los últimos cinco años, sí ha habido avances importantes en materia de evaluación de varios de los procesos, componentes y resultados del SEN.

Ahora bien, si estos avances se miden en función de su contribución a la mejora de la educación, lo cierto es que se deben hacer precisiones importantes. La expectativa de que por el hecho de que exista un INEE autónomo habrá una mejora inmediata, es, por obvias razones, un sin sentido. La evaluación es apenas una condición necesaria que, bien llevada a cabo -con rigor técnico y, en la medida de lo posible, de forma participativa, recuperando la mayor cantidad de voces y visiones, facilitará ejercicios de rendición de cuentas a la ciudadanía, en este caso, sobre los alcances y retos del Sistema Educativo Nacional en su tramo obligatorio. Que ello abone a la elaboración de mejores políticas e intervenciones, sin embargo, ya no es tarea exclusiva de quien hace las evaluaciones, sino de quienes, se supone, deben utilizarla para dicho fin.

Importa, por tanto, en el marco de la transición del nuevo gobierno, que se discuta con mayor profundidad, qué se puede hacer, tanto desde el INEE,

como desde otros espacios, como el Poder Legislativo, en su trabajo en comisiones, las propias autoridades educativas –del ámbito federal y local-, la academia y la sociedad civil organizada, cómo exigir y potenciar el uso de los resultados de las evaluaciones que elabora el Instituto y de las directrices que ha emitido.

Referencias bibliográficas

Ahuja Sánchez, R. (2016). "Evaluación de las condiciones escolares", en *Revista Red*, septiembre-diciembre.

Bracho, T. (2014). "Evaluación y política educativa. Preguntas centrales y algunas respuestas en el marco de la actual reforma educativa en México", en G. Del Castillo y G. Valenti Nigrini (coords.) *Reforma educativa. ¿Qué estamos transformando? Evaluación y política educativa*. México: FLACSO, pp. 39-47.

Bracho, T. (2016). "Usos efectivos para la mejora: ¿cómo hacemos para que esto ocurra?", *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, INEE, 2(4): 38-41.

Feinstein, O. (2016). "La evaluación pragmática de políticas públicas", en CAF. *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina*. Argentina: Corporación Andina de Fomento. pp. 27-48.

Flores-Crespo, P. (2013). "El Enfoque de la Política Basado en Evidencia. Análisis de su utilidad para la Educación en México", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 18(56), pp. 265-290.

Gobierno de la República (s/f). *Reforma Educativa. Resumen Ejecutivo*. SEP: México. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf [Fecha de consulta: mayo de 2018]

INEE (2018a). *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes. Documentos Rectores*. México: Autor. Disponible en: http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/E/305/P1E305.pdf [Fecha de consulta: mayo de 2018]

INEE (2018b). *La Educación Obligatoria en México. Informe 2018*. México: INEE.

INEE (2017a). "Pautas para el acompañamiento de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa. Suplemento para la toma de decisiones No. 2", *Gaceta de Evaluación Educativa en México*, 3(7), marzo-junio.

INEE (2017b). *La Educación Obligatoria en México. Informe 2017*. México: INEE.

INEE (2016a). *Experiencias internacionales sobre el Uso de los Resultados de Evaluaciones Educativas*. México: INEE.

INEE (2016b). "Reporte general de resultado de Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje ECEA (2014)/Primaria". Textos de divulgación. México: autor. Disponible en: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/ecea/resultadosECEA-2014actualizacion.pdf [Fecha de consulta: febrero de 2017]

INEE (2015a). "Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa", México: Autor. Disponible en: http://www.inee.edu.mx/images/stories/2015/directrices/ruta.pdf [Fecha de consulta: febrero de 2017]

INEE (2015b). Reforma Educativa. Marco normativo. Distrito Federal, México: autor

Ligero Lasa, J.A. (2016). "Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa", en CAF. *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina*. Argentina: Corporación Andina de Fomento. pp. 49-110.

Martínez Bordón, A. (2016). "Las directrices del INEE: construyendo puentes entre la evaluación, su uso y la mejora educativa", *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, 2(4): 56-61.

Martínez Bordón, A. (2017). "Las Directrices del INEE: ¿una oportunidad para la mejora educativa?", *Distancia por tiempos. Blog de educación Revista Nexos*. Disponible en: https://educacion.nexos.com.mx/?p=459 [Fecha de consulta: mayo de 2018]

Martínez Bordón, A. (en prensa). "Propuestas locales en respuesta a las directrices que emitió el INEE para mejorar la atención educativa de los hijos de jornaleros agrícolas migrantes", en Carlos Rafael Rodríguez Solera y Teresa Rojas (coords.) *Migración interna y derechos de la infancia en México*. México: Universidad Iberoamericana.

Miranda, F. (2016). "El INEE, la evaluación y la Reforma educativa en México. Avances, retos y perspectivas", *Revista del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República Nueva Época*, 6(28): 191-208.

Mendieta Melgar, G.M. (2015). "La evaluación de políticas educativas", *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, INEE, pp. 48-51.

Secretaría de Educación Pública (2016). *Siete prioridades de la reforma educativa*. México: SEP. Disponible en: https://www.gob.mx/7prioridades-sep/articulos/conoce-las-7-prioridades-de-la-reformaeducativa [Fecha de consulta: mayo de 2018]

Silva Laya, M. (2012). *El uso de los resultados de las evaluaciones del INEE por las autoridades educativas,* México: INEE.

Slavin, R. (2008). "Evidence-Based Reform in Education: What will it take?", *European Educational Research Journal,* 7(1): 124-128.

10. Federalismo educativo y capacidades locales: el SPD y el SNEE, dos experiencias de política de la Reforma Educativa en México

Francisco Miranda López

Presentación

En este trabajo se analizan, desde una perspectiva comparada, dos experiencias de política desarrolladas en el marco de la actual Reforma Educativa en México que muestran dos "lógicas" de operación del federalismo educativo. En el caso del Servicio Profesional Docente (SPD), se trata de una política que, aun cuando se basa en un marco diferenciado de atribuciones legales, termina de facto, dando mayor peso al poder central sobre los poderes locales. En tanto en el caso del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), se expresa una política más horizontal y participativa entre el poder central y los poderes locales. A partir del análisis articulado de espacios normativos, implementación, desempeño y resultados de cada política, se realiza una comparación con base en diversos criterios analíticos sobre tipo de política, facultades de gobierno, conflictos, instrumentos de participación, presupuesto, esquemas de descentralización-centralización y cooperación, así como acerca de capacidades institucionales y resultados alcanzados con su implementación.

En las conclusiones se esbozan algunas perspectivas y recomendaciones para robustecer el federalismo educativo y las capacidades locales, destacando los aprendizajes que la experiencia de implementación del SNEE y del SPD generan en ese sentido.

1. Introducción

En México, el federalismo educativo, además de ser una gran aspiración política, está claramente establecido en nuestro marco legal; sin embargo, su puesta en marcha se ha visto limitada por diversos tropiezos de orden político, institucional y técnico. Si bien los esfuerzos para darle legalidad son de larga data, los planteamientos más actuales se remontan a 1992, año en el que se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), signado por la Presidencia de la República Mexicana, la Secretaría General del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

(SNTE) y los gobernadores de los estados. Este Acuerdo significó la transferencia de responsabilidades y recursos a los 31 estados del país para operar, de manera descentralizada, los servicios de educación básica y normal. Adquirió nivel constitucional y reglamentario con la reforma al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la promulgación de la nueva Ley General de Educación (LGE) en 1993.

Desde entonces y hasta el 2013, el Sistema Educativo Nacional (SEN) experimentó varios cambios en su estructura, tamaño, operación y gobierno, con diversos altibajos en la relación entre el poder federal y los estados en el desarrollo de la política educativa, incluso a pesar de la vigencia que la norma legal y el discurso político otorgaron al arreglo federalista del gobierno. Al respecto, debe destacarse que si bien, tanto el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 como el Programa Nacional de Educación 2001-2006 incorporaron las líneas del ANMEB, fue con el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, que se planteó el fortalecimiento y la consolidación del federalismo previamente concebido en dicho Acuerdo.

El 2 de diciembre de 2012 el Presidente electo y los líderes de los tres principales partidos políticos del país[36] firmaron el Pacto por México. Entre los acuerdos más importantes en materia educativa, está el de Educación de calidad y con equidad, con tres objetivos: i) aumentar la calidad de la educación básica que se refleje en mejores resultados en evaluaciones internacionales como PISA, ii) aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior, y iii) que el estado recupere la rectoría del Sistema Educativo Nacional (SEN) (Pacto por México, 2013).

En este marco, el 10 de diciembre el presidente Enrique Peña Nieto remitió al Congreso de la Unión una Iniciativa de Decreto para reformar y adicionar diversas disposiciones de la CPEUM; iniciativa que, dos meses después, derivó en la Reforma Educativa de 2013, cuyos principales cambios implicaron: i) la reforma de los artículos constitucionales 3º y 73, ii) la modificación de la LGE, y iii) la promulgación de dos leyes secundarias que reglamentan los cambios constitucionales: Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) y Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD).

A partir del reconocimiento constitucional del Estado como garante del derecho a una educación de calidad para todos, entendida como el máximo logro educativo de los educandos, la recuperación de la rectoría exigió cambios legales y de diseño institucional, entre los que destacan: i) el establecimiento del Servicio Profesional Docente (SPD), basado en la evalua-

36 Enrique Peña Nieto, Presidente de México; Jesús Zambrano Grijalva, Presidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD); María Cristina Díaz Salazar, Presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y Gustavo Madero Muñoz, Presidente del Partido de Acción Nacional (PAN).

ción para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua de los docentes en servicio; y ii) la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), establecido en la Constitución como garante del derecho a una educación de calidad, cuya coordinación se asignó al INEE, al que, para cumplir con sus mandatos, se le otorgó el estatus de organismo público autónomo con las atribuciones de evaluar todos los componentes, procesos y resultados del SEN; regular y supervisar los procesos de evaluación desarrollados por la Autoridad Educativa Federal y Locales que les correspondan; difundir y usar información; y emitir directrices de política para la mejora de la educación.

Como se ha mencionado en trabajos previos (Bracho y Miranda, 2018), la modificación constitucional al artículo 3° trajo consigo una nueva arquitectura legal y un andamiaje político distinto, ambos orientados a coadyuvar en la reestructuración del sistema educativo, transformar su gestión y recomponer los criterios y mecanismos básicos de decisión institucional, lo cual se concretó, inicialmente, con el hecho de que el Estado recuperara la rectoría del SEN. Además, esta arquitectura legal tuvo dos respaldos políticos centrales: por un lado, el descabezamiento político del liderazgo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el control de sus principales expresiones locales; por el otro, la recentralización política y administrativa de las principales decisiones de política educativa en el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP) (Miranda, 2016).

Como puede suponerse, estos cambios y nuevas atribuciones han impactado de manera importante sobre diversos elementos del federalismo educativo. Esto significa que varias de las reglas que hasta entonces habían regulado y orientado las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno dejaron de ser pertinentes; ello en atención a que las facultades de las autoridades educativas estatales estaban eminentemente centradas en la administración del sistema de educación básica, que se habían institucionalizado a partir de una fuerte interlocución vertical con la SEP –herencia clara del ANMEB y de las subsecuentes políticas educativas–, no así para desarrollar mecanismos reales de cooperación horizontal –que se exigían tanto en el SNEE como en el SPD–, a fin de lograr que la evaluación contribuyera de manera significativa a garantizar la calidad de los servicios educativos. En este escenario, los procesos de evaluación del SPD, como los derivados del SNEE, plantearían diversos desafíos de coordinación institucional y trabajo conjunto entre los diferentes actores que serían cruciales para el cumplimiento de sus objetivos.

Así, ambas políticas estarían atravesadas por una redefinición y redistribución de responsabilidades, así como de las áreas de injerencia de la Autoridad Educativa Federal (AEF), las Autoridades Educativas Locales (AEL) y

el INEE. Sin embargo, debido a las características de cada una, y la distinta relevancia política de sus resultados y consecuencias, en su implementación pueden observarse diferencias importantes: por ejemplo, en el SPD se observa un proceso de recentralización, en el cual las AEL ven debilitado su espacio de injerencia en la toma de decisiones, además de que su participación se restringe más a la implementación de acciones que son señaladas desde la federación. En contraste, en el desarrollo del SNEE se han realizado avances promisorios hacia el federalismo cooperativo, mismos que se han caracterizado por articular esquemas de descentralización basados en modelos de gobernanza y relaciones intergubernamentales horizontales, concomitante a generar procesos de fortalecimiento de capacidades locales.

En este marco, el objetivo del presente trabajo es dar cuenta de los principales avances y dificultades en la puesta en marcha del SPD y el SNEE. Desde una perspectiva comparada, se destacan las principales diferencias en la relación federación-estados que se expresa en los procesos de implementación de ambas políticas en atención a los propósitos, contextos, actores, fuerzas, recursos y conflictos reflejados en cada una de ellas.

El documento se divide en cinco apartados. En el primero, se describe brevemente la estrategia de análisis. El segundo apartado se dedica al planteamiento de los referentes conceptuales del federalismo cooperativo y de la gobernanza sistémica, ambos utilizados en el análisis comparado. También, se recuperan de manera sucinta discusiones sobre esquemas de centralización-descentralización, desarrollo de capacidades locales y relaciones intergubernamentales (RIG), conceptos que permiten fortalecer la asociación entre los principales referentes conceptuales. En el tercero, se presentan las políticas de interés –SPD y SNEE–, identificando el marco normativo, su forma de operar y sus principales avances. Con base en lo anterior, en el cuarto apartado se desarrolla la comparación analítica entre ambas. Finalmente, en el quinto se presentan las conclusiones más relevantes del estudio, así como un conjunto de recomendaciones para fortalecer la gobernanza en el SPD y en el SNEE.

2. Estrategia de análisis

Para realizar el trabajo comparado se optó por una estrategia de análisis documental, en la que se revisaron los marcos normativos, los programas que involucraron a estas políticas, así como evaluaciones realizadas a la implementación de las evaluaciones del SPD. Los documentos revisados fueron: LGSPD, LINEE y el Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación Educativa (DR PNEE). Asimismo, se recuperó el Programa de Mediano Plazo del Servido Profesional Docente (PMP SPD) 2015-2020, el Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa

(PMP SNEE) 2016-2020 y dos evaluaciones realizadas al SPD por el IIPE-UNESCO sede Buenos Aires (2015) y por la OREALC/UNESCO sede Santiago de Chile (2017).

El análisis tomó como objeto de estudio a los actores encargados de implementar cada política, a saber: AEL[37], AEF y el INEE. En el proceso de implementación se describe el rol de cada uno de estos participantes[38] en ambas políticas.

Las categorías analíticas utilizadas son producto del marco conceptual que se describe en el apartado siguiente. Nuestras categorías consideraron, para cada uno de los actores, aspectos referentes a: tipo de política, facultades de gobierno, conflictos, instrumentos de participación, presupuesto, esquemas de descentralización-centralización, cooperación, capacidades institucionales y resultados.

3. Bases conceptuales: federalismo, gobernanza, RIG y capacidades locales

Buena parte de las discusiones sobre la forma de organización política e institucional de los Estados nacionales suelen concebirse en torno al concepto de federalismo. Watts (2001), autor destacado sobre el tema, indica que son tres los aspectos más característicos de los sistemas federales, a saber: i) existen al menos dos instancias de gobierno que actúan directamente sobre sus ciudadanos; ii) prevalece un reparto constitucional de los poderes legislativo y ejecutivo, y hay una asignación de las fuentes de ingresos entre las instancias de gobierno, a fin de garantizar algunas áreas de verdadera autonomía para cada nivel de gobierno, y iii) se cuenta con una serie de medidas para la representación de las diferentes opiniones estatales en las instituciones políticas federales que normalmente adoptan la representación estatal en una segunda cámara legislativa federal.

Con base en la forma en que se combinen estos aspectos, pueden observarse distintos modelos de federalismo. Si bien es cierto que las atribuciones de la federación son más amplias respecto de las atribuciones de los estados,

37 Debe aclararse que para el caso del SPD en el tipo educativo medio superior, las atribuciones ejercidas por las AEL en educación básica las llevan a cabo organismos descentralizados (OD) de los distintos tipos de servicio que proveen educación media y están regulados por la LGSPD. Para facilitar el análisis y utilizar los mismos actores para cada política se decidió omitir a los OD, ya que no existe diferencia en sus atribuciones con las AEL.

38 A pesar de que los actores no gubernamentales son un sujeto básico en el enfoque de gobernanza, éstos fueron omitidos debido a su escasa participación en ambas políticas. Esta omisión se justifica con mayor profundidad en el apartado de "Bases conceptuales: federalismo, gobernanza, RIG y capacidades locales".

su asignación no depende solamente de la organización territorial de *iure*[39], sino también de las capacidades de decisión de *facto*[40]. Así, como bien lo afirma Watts (2001), el modelo de federalismo depende de la condición y el grado de diversidad social prevalente en los diferentes contextos.

Al respecto han surgido dos nociones fundamentales de federalismo: el federalismo de costos compartidos y el federalismo cooperativo. El federalismo de costos compartidos alude a la existencia de un gobierno federal que decide a qué políticas proporcionará recursos y cuáles son las condiciones, en tanto las unidades subnacionales pueden decidir si aceptan los términos y, de ser así, coadyuvar en su desarrollo (Banting, 2005). Este modelo se caracteriza por ser unilateral por parte del gobierno federal (Banting, 2005; Valenzuela, 2013), y en él sólo tienen cabida las acciones concertadas por concurrencia legal o acuerdos políticos (Miranda, 2017).

Por su parte, el federalismo cooperativo va más allá de los límites del sistema de transferencia de recursos que supone el federalismo de costos compartidos. Aquí, las distintas entidades de gobierno adoptan esquemas de coordinación, cooperación y colaboración sin transgredir su régimen de competencias porque cada uno conserva las suyas; ambos niveles de gobierno colaboran de manera sostenida y cada uno aporta tanto sus facultades como sus recursos para llevar a cabo objetivos en común. En este modelo no hay espacio ni para el unilateralismo, ni para el aislamiento (Miranda, 2017). Se pueden distinguir dos tipos de cooperación: i) federal-estatal, en la que cada nivel de gobierno, conservando sus competencias, lleva a cabo proyectos en común, y ii) horizontal, la cual se da entre unidades subnacionales sin la intervención del gobierno federal (Gamas, 2014).

Este segundo modelo no está exento de dificultades, pues la cooperación implica el trabajo conjunto entre federación y estados, en escenarios a veces no tan afables, más bien complicados y tensos, por lo que la negociación se convierte en un aspecto fundamental del proceso (Kincaid y Kenyon, 1991). Bajo este modelo no basta con acordar los criterios específicos de las políticas, pues es necesaria la negociación de cuestiones sustanciales del diseño, la implementación, el seguimiento y los resultados de una política, con la finalidad de construir puentes de mediación entre los ámbitos nacional, local y regional.

Su apuesta implica articular esquemas de descentralización más integrales o lo que algunos autores, como González (1991), han denominado "descentralización integrativa", para romper con el aislamiento y la unilateralidad, además de propiciar una importante transformación de las estructuras de poder entre el gobierno federal y los propiamente estatales, propiciando que

39 Significa literalmente "de derecho", esto es, con reconocimiento jurídico, legalmente.

40 Significa literalmente "de hecho", esto es, sin reconocimiento jurídico, por la fuerza de los hechos.

estas últimas asuman o recobren sus responsabilidades para atender de manera pertinente y oportuna las necesidades de las comunidades territoriales, a la par de que se mejore la eficiencia de la administración pública.

Si bien, como se ha destacado en la literatura especializada sobre el tema, la descentralización promueve opciones de gobernabilidad frente a las sobrecargas que se acumulan en la cúpula del sistema, ésta no es una panacea para resolver todos los problemas, pues su realización supone tendencias de conflictividad política y social. Algunos autores han señalado que la descentralización implica diversos problemas, ya que, por un lado, los gobiernos no son monolíticos, y por el otro, descentralizar no significa necesariamente aumentar la participación de todos los individuos en general, sino en cambiar la distribución del poder aumentando sólo la participación de individuos específicos (Street, 1989); otros autores subrayan que los procesos de descentralización pueden ser problemáticos en naciones donde los gobiernos locales son muy heterogéneos (Murthy y Mahin, 2015).

De esta forma, la capacidad para la atención de las necesidades sociales a través de una administración pública descentralizada puede verse limitada por las características y capacidades de cada unidad subnacional, haciendo patente la desigualdad en la calidad del servicio provisto por cada entidad federativa, limitando el acceso a los habitantes de zonas donde los gobiernos cuentan con menores capacidades de acción. Podemos afirmar entonces que, para que la descentralización tenga éxito, y sin soslayar los posibles inconvenientes, debe construirse capacidad en las instituciones y en los actores sociales, por lo que es imprescindible hacer asequibles los enunciados de descentralización de conflictos, conciencia de autogobierno local y eficacia en las decisiones.

Recientemente, el debate sobre el federalismo y la relación entre centralización y descentralización, se ha nutrido con nuevas perspectivas analíticas y propuestas de política pública. Para lo fines del presente trabajo nos interesa subrayar tres vertientes analíticas relevantes: la que alude a las relaciones intergubernamentales (RIG), la asociada a los modelos de gobernanza y las propuestas que enfatizan el fortalecimiento de capacidades locales.

Las RIG pueden definirse como los nodos o espacios que utilizan las instituciones públicas para interactuar, comunicarse, organizarse, bloquearse, promoverse, movilizarse o retraerse, (IGLOM, 2003, en Bracho 2010). De acuerdo con Wright (1988), se caracterizan por cinco rasgos distintivos, estos son: i) se dan todas las combinaciones de interacciones posibles en la producción de políticas y las relaciones entre las agencias sectoriales del gobierno en sus diferentes niveles; ii) las relaciones estrictamente existen entre funcionarios que dirigen diferentes unidades de gobierno; iii) las interacciones entre los funcionarios de los diferentes niveles de gobierno pueden ser causales, formales e informales; iv) todos los funcionarios del Estado son

considerados participantes potenciales o efectivos de las decisiones sobre las políticas, y v) hay una estrecha vinculación entre las políticas y las RIG una vez que se implementan.

De acuerdo con las características que formalmente adquieren las RIG, se han considerado tres modelos de coordinación –autoridad y relaciones– (Wright, 1988):

a) *Autoridad inclusiva:* los gobiernos estatales y municipales dependen completamente de las decisiones tomadas por el gobierno federal. Se caracteriza por una relación de dependencia de los gobiernos subnacionales, y la pauta de autoridad que prevalece es vertical y jerárquica.
b) *Autoridad coordinada*: existen límites claros y bien definidos que separan a la esfera federal de la estatal, y las autoridades locales dependen directamente de los gobiernos estatales.
c) *Autoridad traslapada:* se caracteriza por una limitada dispersión del poder, cierta autonomía moderada, y un alto grado de interdependencia potencial o real. Se distingue por la competencia simultánea, porque el gobierno es limitado, y la acción tiene sus bases en la negociación, que es la principal estrategia para alcanzar acuerdos.

Por lo que toca a los modelos de gobernanza, estos se asocian con el debate sobre el federalismo, debido a que aluden a formas más horizontales y participativas en el ejercicio del gobierno. La gobernanza implica: "[...] pasar del estilo jerárquico centralizado a uno de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales" (Aguilar, 2007, p. 7).

Autores como Stoker (1998) afirman que en la gobernanza están presentes cinco elementos claves, que son: i) existencia de un grupo de actores dentro y fuera del gobierno; ii) desvanecimiento de los límites y las responsabilidades en el abordaje de problemas económicos y sociales; iii) interdependencia entre los diferentes actores que participan en la acción pública; iv) presencia de redes de autogobierno entre los diferentes actores; y v) capacidad del gobierno para usar nuevas técnicas y herramientas para dirigir y guiar la acción pública (Stoker, 1998). Así, en el marco de la gobernanza, ni todas las demandas se encuentran necesariamente en la sociedad; ni todas las capacidades para atenderlas se ubican exclusivamente en el gobierno (Jiménez, 2008).

La aplicación exitosa de la gobernanza depende, sin embargo, de múltiples factores, uno de ellos tiene que ver con la naturaleza de la política pública a la que se aluda. Muller (2002) divide a las políticas en verticales o sectoriales y horizontales o territoriales. Las primeras se refieren a políticas que se originan en el gobierno nacional y las implementan los gobiernos estatales en todo el país; en tanto las segundas son realizadas por las unida-

des subnacionales, rompiendo, por supuesto, la lógica sectorial del gobierno central, y es justamente por eso que en este tipo de políticas la gobernanza tiene mayores probabilidades de éxito.

Discusiones más actuales sobre el tema de la gobernanza han planteado el concepto de "gobernanza sistémica", que se define como: "la capacidad de generar y aplicar decisiones en función del interés común a todos los niveles del sistema político"[41] (von Haldenwang, 2005, p. 41). Poner en juego "todos los niveles del sistema político" implica hacer valer los meta-proyectos que una sociedad se plantea, y que pueden ser ofensivos, cuando buscan cambiar una situación que históricamente ha prevalecido en una sociedad –*path dependence*[42]–; o defensivos, cuando son producto de una percepción de amenaza social.

De acuerdo con el enfoque de gobernanza sistémica, son diversos los niveles de intervención: en el nivel macro, la gobernanza sistémica se enfoca en las instituciones macropolíticas que determinan el contexto general de la producción de bienes y servicios públicos; en el nivel meso, operan las instituciones que establecen las regulaciones y relaciones especificas entre grupos particulares de actores; y en el nivel micro, opera la estructura organizacional y la gestión de la administración pública.

Considerando el enfoque de la gobernanza sistémica, es posible establecer categorías concretas para analizar una política determinada tanto en el marco de una agenda sistémica de transformación como en el ámbito que corresponde a un subsistema de políticas (Sabatier y Weible, 2007).

La literatura especializada también ha relacionado la eficacia del federalismo, de las RIG y de los modelos de gobernanza a las capacidades que los actores y unidades de gobierno en el ámbito local pueden desarrollar. Estas capacidades implican contar con un conjunto de factores que se refuerzan entre sí, a saber: i) intercambio de información horizontal, es decir, entre actores del mismo nivel; ii) democracia consolidada a nivel local con un alto nivel de participación ciudadana; iii) desarrollo de instituciones regulatorias sobre el presupuesto a nivel local; iv) consolidación de las renovadas estructuras locales para la atención de las nuevas responsabilidades producto de la descentralización, y v) contar con personal con un perfil profesional adecuado (Cabrero, 2004).

Sin embargo, la capacidad institucional abarca elementos desde el nivel general hasta el nivel institucional funcional, por lo que las capacidades

41 En este análisis consideramos como interés común fundamental de las políticas educativas al mandato constitucional de: "garantizar el derecho a aprender de todos los niños, niñas y adolescentes en México".

42 Las trayectorias dependientes, *path dependence*, suceden cuando la elección de un rumbo genera una trayectoria que resulta difícil de revertir a medida que transcurre el tiempo. Por ello, lo que acaece en el presente no es causalmente independiente del pasado (Pierson, 2000).

institucionales se encuentran en los niveles micro, meso y macro (Repetto, 2004; Rosas, 2008).

Para determinar cuál es el grado de capacidad institucional del que se dispone, y cuánta brecha existe en relación con otros actores, Tobelem (1992) planteó la metodología del Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI), que busca analizar la gestión ordinaria de las agencias que trabajan una política determinada.

Esta metodología parte del supuesto de que existe una brecha de capacidad institucional entre lo que las instituciones aspiran a lograr y lo que efectivamente consiguen, nombrada Déficit de Capacidad Institucional (DCI). En esta brecha, generalmente se encuentran obstáculos e inconvenientes que por diferentes motivos impiden o entorpecen la realización de las diferentes tareas (Oszlak y Orellana, 2001).

El SADCI parte de seis ámbitos sobre los cuales se analizan los distintos déficits, a saber: i) leyes, normas y, en general, "reglas de juego"; ii) relaciones interinstitucionales; iii) estructura organizacional interna y distribución de funciones; iv) déficit de la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras; v) déficit relacionado con políticas de personal y sistemas de recompensas, y vi) déficit que alude a la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas (Oszlak y Orellana, 2001).

4. El SPD y el SNEE: procesos de implementación

En este apartado se realiza una breve descripción de los procesos de implementación del SPD y del SNEE, a partir de lo que sus respectivos marcos normativos proponen. Se busca ilustrar la manera en que el mismo modelo formal de federalismo educativo opera de manera diferente dependiendo de las finalidades sustantivas, los contextos y la naturaleza de las tareas que convocan, de forma diferenciada, a las autoridades nacionales y subnacionales, con distintos niveles de participación, autonomía y subordinación.

El Servicio Profesional Docente (SPD)

El Servicio Profesional Docente (SPD) es uno de los aportes de la Reforma Educativa de 2013, el cual fue establecido a nivel constitucional en la fracción III del artículo 3º de la CPEUM, con el fin de regular el ingreso, desempeño, reconocimiento y promoción dentro del servicio público educativo. Concretamente, se define en la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) como:

> [...] conjunto de actividades y mecanismos para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con

> Funciones de Dirección y de Supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados. (Art. 4, fracc. XXXII de la LGSPD)

Esta ley delinea la distribución de competencias que en materia del SPD corresponden a las AEL en el ámbito de la Educación Básica (Art. 8), a las Autoridades Educativas y a los OD en la Educación Media Superior (Art. 9), así como a la Secretaría de Educación Pública (SEP) (Art. 10) y al INEE, tanto para la Educación Básica como para la Educación Media Superior (Art. 7). También asigna a la autoridad federal, a las autoridades locales y al Instituto atribuciones específicas –algunas de regulación, otras de diseño y de definiciones estratégicas, y otras más de operación de los procesos de evaluación–, y establece competencias que son concurrentes. Por ejemplo, la coordinación entre los tres actores para la definición de los programas anual y de mediano plazo de las evaluaciones del SPD (Art. 7, fracc. II), así como lo referente a la elaboración de los perfiles y requisitos mínimos que deberán reunir los docentes para satisfacer la evaluación y que establece la SEP en la Educación Básica, pero considerando los planteamientos de las AEL (Art. 8 de la LGSPD). Además, en la educación media superior, los OD establecen los perfiles y requisitos, pero siguiendo los lineamientos emitidos por la SEP (Art. 10, fracc. X). Indica que la vigilancia y supervisión de los procesos de evaluación se harán por parte del INEE y las AEL (Art. 7 y 11 de la LGSPD); en tanto los mecanismos de participación de observadores serán diseñados por la Coordinación del Servicio Profesional Docente (CNSPD), las AEL y los OD, cuando sea el caso (INEE, 2014).

Para las diferentes autoridades se establecen tareas de regulación, operación o creación; tanto la LINEE como la LGSPD conceden facultades regulatorias al Instituto y a la Secretaría en las distintas etapas de los procesos de evaluación. De manera que el INEE emite lineamientos sobre las evaluaciones de ingreso, promoción, reconocimiento y desempeño del personal con funciones docentes, de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica; y del personal que apoyará durante la implementación de las evaluaciones, los requisitos y procedimientos para la selección de evaluadores, la selección de docentes que se desempeñarán temporalmente como ATP, la difusión de los resultados de las distintas evaluaciones y la participación de observadores externos (Art. 28 de la LINEE y Art. 7 de la LGSPD).

Por su parte, la SEP tiene facultades regulatorias en el establecimiento de los perfiles y los requisitos mínimos que deberán reunirse para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio en la Educación Básica. Establece, además, los lineamientos para el funcionamiento del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE); los lineamientos generales de los programas de Reconocimiento, Formación Continua, de Desarrollo de Capacidades, de Regularización y de Desarrollo de Liderazgo

y Gestión, así como los lineamientos para la formulación de las propuestas de parámetros e indicadores para el Ingreso, Promoción, Reconocimiento y Permanencia en el Servicio Profesional Docente (Art. 10 de la LGSPD).

El diseño institucional que se ha planteado para el SPD implica una relación permanente entre las autoridades educativas y el INEE. De esta forma, la SEP debe aprobar las convocatorias emitidas por las AEL y los OD respecto a las distintas evaluaciones, así como los perfiles y parámetros sugeridos por estas instancias. Por su parte, el Instituto debe validar los parámetros e indicadores elaborados por la Secretaría, así como el instrumento de evaluación. Con esto, se establece un modelo de concurrencia entre los actores involucrados en las tareas de diseño e implementación de las políticas y actividades del SPD en los diferentes niveles de gobierno –federal y locales.

Si bien existe un modelo de concurrencia, respecto a la evaluación el rol fundamental de la SEP es de coordinación y operación del SPD, correspondiente a su responsabilidad frente a la obligación laboral de los docentes. Mientras el papel del INEE, como autoridad en materia de evaluación, es ejercer un rol normativo y de supervisión a fin de garantizar la calidad y la justicia de los procesos, así como su pertinencia y validez. Lo anterior no puede ser de otro modo, debido a que la definición del perfil del docente tiene que recaer en quien define la función educativa y establece el marco de las relaciones laborales, así como las características específicas para la toma de decisiones sobre sus relaciones con los docentes (tales como las establecidas en la ley para ingreso, promoción, desempeño docente y permanencia). Por su parte, a la autoridad en evaluación le corresponde ser garante de que dichos procesos sean pertinentes y válidos; por ejemplo, que las plazas que se otorgan sean asignadas en función de los resultados validados de las evaluaciones. En tanto el papel de las AEL es más de organización y operación, y no tiene una influencia fuerte en el establecimiento de los perfiles, parámetros, indicadores o instrumentos.

A partir de este arreglo institucional, desde la aplicación de las primeras evaluaciones, de 2014 al 2017 se han realizado 1 241 777, de las cuales 652 886 son para el ingreso al servicio, 133 892 fueron de promoción, 343 569 refieren a la permanencia en el servicio, y 108 349 son evaluaciones diagnósticas, que se realizan después del primer año de ingresar al sistema (Tabla 1).

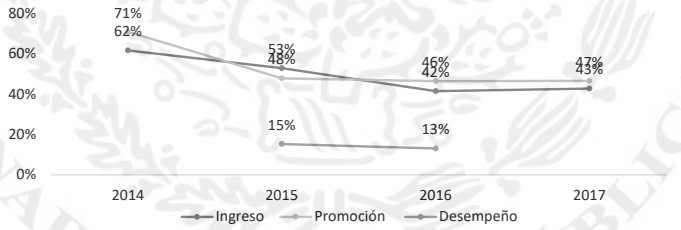
Tabla 1. Número de evaluados en el marco del SPD (2014-2017)

Ciclo escolar	Ingreso	Promoción	Permanencia	Permanencia Segundo año	Diagnóstica	Total
2014-2015	181 521	1 546	---	---	---	183 067
2015-2016	159 791	47 012	135 806		24 465	367 585
2016-2017	151 646	43 478	35 164	23 461	44 289	298 038
2017-2018	162 892	41 973	101 456	47 682	39 595	351 195
Total	**652 886**	**133 892**	**272 426**	**71 143**	**108 349**	**1 241 777**
			343 569			

Fuente: Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación (2017).

Aun cuando no se ha evaluado a todos los docentes del país, se observa una consolidación de los procesos establecidos en el SPD. De igual manera, es posible identificar una mejora general en el desempeño de los evaluados en cada una de las evaluaciones realizadas. Como se observa en la Gráfica 1, existe una tendencia a la baja en el porcentaje de sustentantes que obtienen un resultado insuficiente en las evaluaciones de ingreso, promoción y desempeño del SPD.

Gráfica 1. Porcentaje de sustentantes con resultados insuficientes en las evaluaciones del SPD (2014-2017)



Fuente: Cálculos propios con base en CNSPD. (2018).

En resumen, se han implementado todos y cada uno de los procesos de evaluación que se establecen en la Ley General del Servicio Profesional Docente. Con respecto a las tareas de regulación de la evaluación y de supervisión –responsabilidad del Instituto–, a la fecha se han expedido todos los lineamientos previstos para dar soporte normativo a la mayoría de los procesos de evaluación previstos en la LGSPD. Se dispone de los criterios técnicos para elaborar y desarrollar instrumentos de evaluación, y se han puesto en marcha las diversas acciones de validación correspondientes, sobre la pertinencia y coherencia entre los perfiles profesionales y los parámetros e indicadores

para su medición, así como la congruencia de éstos con las etapas, aspectos, métodos e instrumentos de evaluación.

Además, se han revisado y aprobado todos los instrumentos aplicados en los distintos procesos de evaluación y se han validado las calificaciones respectivas. También se ha desarrollado el procesamiento de datos para la elaboración de las listas de prelación o la ubicación de sustentantes en los diferentes grupos de desempeño, según los requerimientos de cada evaluación, y se han generado las pautas para los dictámenes de notificación de resultados. Por otra parte, el Instituto ha supervisado todos y cada uno de ellos y ha promovido la participación de la sociedad civil para la observación ciudadana en aquellas evaluaciones que marca la Ley.

Debe subrayarse que, en el marco de las atribuciones legales del Instituto, se han desarrollado estudios y trabajos de sistematización de información como parte de las tareas de seguimiento y supervisión de los procesos de evaluación. Además, de 2015 a 2017, se aplicaron más de 80 000 encuestas de satisfacción. Con base en la evidencia que aportan estos estudios y trabajos, en 2016 el INEE puso en marcha diferentes acciones de revisión técnica y de coordinación institucional para plantear mejoras a la evaluación del desempeño docente, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de su pertinencia, validez y contextualización, así como para mejorar las condiciones de las aplicaciones, y reforzar los apoyos y mecanismos de acompañamiento a los docentes[43].

Con este replanteamiento se ha buscado que la evaluación del desempeño profesional de los docentes: i) refleje su quehacer cotidiano respecto de las características de su grupo, la escuela y el contexto sociocultural en el que se ubica; ii) apoye a los docentes con la capacitación suficiente antes, durante y después del proceso de evaluación, y iii) amplíe la accesibilidad y asegure un trato respetuoso hacia los docentes que serán evaluados. Dicho modelo de evaluación se aplicó durante 2017 y aún no se tienen los resultados para analizar su impacto.

Con el replanteamiento del modelo de evaluación, a partir de 2017, las etapas e instrumentos de evaluación pasaron de cuatro a tres, y se ajustaron de la siguiente manera: i) informe de responsabilidades profesionales, uno elaborado por la autoridad escolar inmediata superior y otro por el mismo evaluado; ii) un proyecto de enseñanza, que integra la planeación e implementación de una secuencia didáctica, y la reflexión en torno al logro de los aprendizajes esperados,

43 La información fue analizada desde diferentes ángulos y permitió identificar distintos aspectos críticos en los procesos de implementación de la evaluación del desempeño docente, tanto de orden técnico como operativo, que se complementaron con la identificación de diversos elementos de percepción, valoración y expectativas de los docentes sobre dicha evaluación.
El análisis de todos estos elementos y las decisiones de mejora tomadas por parte de las autoridades educativas, atendiendo las recomendaciones expresas del INEE, han permitido mejorar tanto los procesos de implementación y logística en las evaluaciones, así como formular un importante replanteamiento del modelo de evaluación del desempeño.

etapa evaluada mediante rúbrica por los evaluadores del desempeño, y iii) un examen de conocimientos pedagógicos, curriculares o disciplinares[44].

Finalmente, respecto a la capacitación y certificación de evaluadores, se ha avanzado en la definición de un marco normativo y en el establecimiento de los requisitos que un aspirante a evaluador debe cumplir para certificarse. También se han establecido mecanismos formales e informales de cooperación y coordinación intra e interinstitucional, así como criterios técnicos, estrategias y orientaciones para la formación de los aspirantes a evaluadores. Destaca igualmente el diseño y aplicación de instrumentos para la medición de competencias evaluativas de los aspirantes a certificarse como evaluadores, así como la definición de un código de actuación del evaluador certificado, entre otros elementos relevantes.

Por otra parte, el Instituto ha diseñado diversos programas que buscan desarrollar en los aspirantes a evaluadores los conocimientos generales sobre evaluación educativa y las competencias para la calificación con rúbricas. De igual manera, se han desarrollado esfuerzos importantes de coordinación interinstitucional para diseñar programas y proyectos de formación, orientados fundamentalmente a los evaluadores del desempeño certificados.

A la fecha se cuenta con 4 271 evaluadores certificados en las funciones de docencia, dirección y supervisión en educación básica, y de docencia en educación media superior. Esto refleja la existencia de un proceso de capacitación y certificación de evaluadores que se configura como un elemento clave de la evaluación del desempeño docente, en tanto que contribuye al logro de los objetivos planteados por la reforma educativa.

El Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)

De acuerdo con la Ley, el SNEE es un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos dirigidos a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado mexicano y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios (LINEE. Art. 10 y 11).

Su coordinación es competencia del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (CPEUM, Art. 3°, fracción IX) y está integrado por: el Instituto; las Autoridades Educativas; la Conferencia[45]; los compo-

44 Los resultados preliminares arrojados por la encuesta de satisfacción docente sobre la evaluación del desempeño docente 2017, agrupados para educación básica y educación media superior, muestran altos niveles de satisfacción con el nuevo modelo de evaluación planteado por el INEE, en las siguientes áreas: i) el informe de responsabilidades para mostrar el cumplimiento de su función contó con el 83.0% de aceptación, y ii) el proyecto para evaluar su función en el contexto en el que se desempeña, obtuvo el 81.7% de satisfacción por parte de los docentes evaluados.

45 Es la reunión para el intercambio de información y experiencias relativas a la evaluación educativa en el marco del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (Art. 7, Estatuto Orgánico

nentes, procesos y resultados de la evaluación; los parámetros e indicadores educativos y la información relevante; los lineamientos y las directrices de la evaluación; los procedimientos de difusión de los resultados de las evaluaciones; los mecanismos, procedimientos e instrumentos de coordinación destinados al funcionamiento del SNEE, y los demás elementos que considere pertinentes el Instituto (LINEE. Art. 13).

Entre los fines de este sistema están: i) establecer efectivamente la coordinación de las Autoridades Educativas que lo integran y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan; ii) formular políticas integrales, sistemáticas y continuas, así como programas y estrategias en materia de evaluación educativa; iii) promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan las Autoridades Educativas con las directrices que, con base en los resultados de la evaluación, emita el Instituto; iv) analizar, sistematizar, administrar y difundir información que contribuya a evaluar los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional, y v) verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de este último (LINEE. Art. 12).

Para dar cumplimiento y seguimiento a las metas educativas establecidas en el artículo 3° de la CPEUM, es indispensable que los miembros del SNEE realicen evaluaciones que proporcionen "información y conocimiento sobre la relevancia, la pertinencia, la equidad, la eficiencia, la eficacia, el impacto y la suficiencia de los componentes, procesos y resultados del SEN, además, que orienten la difusión y el uso de sus resultados hacia la definición de intervenciones que contribuyan a la mejora de la calidad y la equidad educativa" (INEE, 2017, p. 15).

Asimismo, los proyectos y acciones que se realicen respecto al SNEE se realizarán conforme a la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), de manera que sean pertinentes con las necesidades de mejoramiento de los servicios educativos que se ofrecen en las distintas poblaciones del país (Art. 17).

Con base en los mandatos de Ley y las atribuciones previstas para la constitución, coordinación y funcionamiento del SNEE, se identifican los siguientes avances:

- Con base en criterios de representación regional y de participación de la Autoridad Educativa Federal y Locales, se integró la Conferencia del SNEE, como órgano colegiado fundamental para promover el intercambio de experiencias e información relativas a la evaluación educativa. De 2013 a la fecha, se han realizado ocho sesiones ordinarias, una extraordinaria y una de instalación. En la mayoría de ellas se han incluido y

del INEE). Su propósito es intercambiar información y experiencias relativas a la evaluación educativa (Art. 18, LINEE).

analizado temas estratégicos que tienen que ver con el SPD, entre ellos: la prevención de riesgos de los procesos de evaluación, los calendarios anuales y programa de mediano plazo, la evaluación del desempeño docente y su replanteamiento.

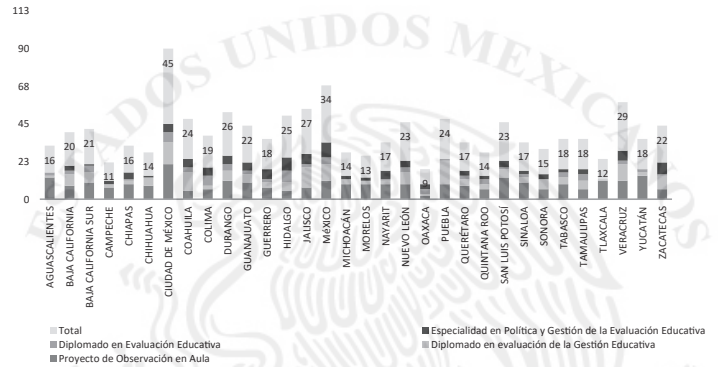
- Se impulsaron las reuniones con Autoridades Educativas Locales y con la Autoridad Educativa Federal, que son espacios importantes y antesala a las sesiones de la Conferencia del SNEE, en las que las autoridades intercambian entre ellas y con el INEE experiencias e información sobre diversos temas de la agenda de evaluación local y nacional.
- Entre 2014 y 2015, bajo la coordinación del INEE, se redactó y publicó el Documento Rector de la Política Nacional para la Evaluación de la Educación (DR PNEE), para orientar y distribuir la función de evaluación entre los integrantes del SNEE, y articular los procesos de evaluación y mejora nacionales y estatales.
- En el marco de un federalismo cooperativo y tomando como referencia a la PNEE, en 2016 se diseñaron los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME). El resultado obtenido fue la formulación de 32 PEEME, uno por entidad federativa. Cada Programa se integra por proyectos (PROEME) que, en conjunto, suman un total de 130 y pueden alinearse con una de las seis categorías de evaluación que definió el Instituto: i) Logro educativo de los estudiantes (31), ii) Docentes, directivos, supervisores y asesores técnico pedagógicos (34), iii) Currículo, materiales y métodos educativos (2), iv) Organización escolar y gestión del aprendizaje (30), v) Condiciones de la oferta educativa (11), y vi) Políticas, programas y sistemas de información (22) (INEE, 2017).
- Se integró el Programa de Mediano Plazo (PMP-SNEE) 2016-2020, que es el instrumento por medio del cual se da cuerpo operativo y programático a los ejes de la PNEE[46], con horizontes temporales, compromisos y metas específicas por parte de todos los miembros del SNEE. En él se definen, además, líneas de articulación de los proyectos de evaluación y mejora educativa locales con las evaluaciones nacionales a cargo del INEE y la SEP; asimismo, se establecen acciones de fortalecimiento institucional y coordinación que hagan posible su propio desarrollo.
- Se creó el Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora de Escuelas Multigrado (PRONAEME) con el consenso de las autoridades locales. Incorpora temas que reflejan la diversidad de necesidades de evaluación para

46 1) Desarrollo de Evaluaciones de los Componentes, Procesos y Resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN); 2) Regulación de los procesos de evaluación; 3) Desarrollo de sistemas de información e indicadores clave de calidad y equidad educativa; 4) Difusión y uso de los resultados de la evaluación; 5) Emisión y ejecución de directrices para la mejora educativa; 6) y 7) Coordinación institucional entre el INEE y las autoridades educativas y Fortalecimiento de capacidades institucionales.

avanzar en la mejora de este importante sector que atiende a poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad social.

- Para darle solvencia al cumplimiento del PMP SNEE 2016-2020, el INEE ha trabajado, junto con los estados, en el desarrollo de capacidades institucionales. Por ello, ha capacitado a 641 funcionarios en cuatro opciones formativas sobre evaluación, las cuales pueden observarse en la Gráfica 2.

Gráfica 2. Funcionarios estatales formados por el INEE, 2015-2017



Fuente: INEE (en prensa).

5. Análisis de política comparada SPD-SNEE

Categorías de análisis

Con base en la recuperación de los elementos más relevantes del marco teórico expuesto, se realiza un análisis comparado de las políticas puestas en marcha por el SPD y el SNEE. Se parte de la premisa de que la transición de un federalismo de costos compartidos hacia un federalismo cooperativo implica adoptar esquemas de gobernanza, descentralización integrativa y relaciones intergubernamentales más horizontales, a fin de romper el aislamiento y la unilateralidad que prevalecen en la toma de decisiones. Para que esto tenga éxito, se considera indispensable generar estrategias y mecanismos pertinentes para el fortalecimiento de capacidades locales (técnicas, organizativas, políticas, financieras e institucionales).

Por ello, se considera necesario observar cuáles son los principales cambios que se han dado y corresponden con la transición de un federalismo a otro. Asimismo, se debe tener presente que, a pesar de los antecedentes de descentralización en la política educativa, no han dejado de presentarse efectos contrarios a los

buscados, que se reflejan en claros procesos de recentralización[47]. Aunque muchos de ellos se explican por los déficits de capacidades de las autoridades locales para llevar a buen puerto los objetivos planteados, otros tienen una explicación fundamentalmente política, asociada con la pugna de intereses y la definición de grupos hegemónicos en el seno del Estado

Así, al integrar los diferentes ámbitos del SADCI, en el marco de gobernanza sistémica, es posible generar un conjunto de categorías para comparar los esquemas de gobernanza que se han desarrollado en el SNEE y los que han prevalecido en el SPD, las cuales refieren a las características propias de cada actor gubernamental implicado en ambos procesos. De inicio, suponemos que las acciones que fortalecen las capacidades en cada nivel de la gobernanza sistémica se aproximan más al esquema de toma de decisiones del federalismo cooperativo.

En la Tabla 2 se presentan las definiciones de cada una de las categorías usadas para el análisis comparado, con las que se pretende dar cuenta de los fenómenos asociados con la gobernanza del SNEE y del SPD. Es importante señalar que la descripción de las categorías no es exhaustiva y deriva de la interpretación del autor.

Tabla 2. Definición de las categorías para el análisis comparado

Categoría	Definición
Tipo de política	Se refiere a los fines últimos que fundamentan una política. Estos pueden buscar modificar una situación históricamente consolidada (ofensivo) o pueden procurar proteger instituciones o elementos ya consolidados en una sociedad (defensivo).
Facultades de gobierno	Conjunto de atribuciones o poderes otorgados legalmente a cada nivel de gobierno dentro de un Estado para la ejecución de políticas y programas específicos.
Conflictos	Situaciones de cambio o coyunturas en las que el reajuste de atribuciones y la redistribución de recursos incentivan el surgimiento de conflicto entre los diferentes actores participantes, ya sea por la pérdida del poder de decisión, traslape de responsabilidades o intereses antagónicos.
Instrumentos de participación	Conjunto de normas establecidas con el objeto de determinar criterios que orienten la definición de espacios para la participación de diferentes actores en el diseño, implementación, seguimiento y resultados de políticas públicas específicas.
Presupuesto	Se refiere a la importancia que el gobierno federal y los gobiernos locales dan a una política, observada a partir del gasto público correspondiente a un rubro específico.
Centralización-descentralización	Formas de organización política-administrativa. Los esquemas de descentralización implican que las autoridades locales asuman o recobren sus responsabilidades. Mientras los esquemas de centralización se caracterizan por delegar pocas facultades a las autoridades locales, a la vez que el gobierno federal conserva el mayor control sobre las decisiones más relevantes en todos los ámbitos (político, económico, social) y es independiente de los gobiernos subnacionales, a fin de lograr el máximo nivel de coordinación en la toma de decisiones.

47 Los procesos de recentralización pueden ser considerados como el conjunto de iniciativas que el gobierno federal opta por llevar a cabo para recuperar el poder sobre los ámbitos anteriormente delegados en los gobiernos estatales (Mons, 2008).

Categoría	Definición
Cooperación	Conjunto de mecanismos y herramientas para generar espacios que fomenten la discusión y participación de diversos actores en el proceso de creación e implementación de política pública.
Capacidades institucionales	Se refiere a los conocimientos y aprendizajes que un órgano de gobierno ha obtenido como resultado de la realización de una tarea. Asimismo, es más probable que se presente en contextos que priorizan la comunicación y la coordinación mediante redes sólidas de interacción entre diferentes actores e instancias involucradas.
Resultados	Bienes y servicios producidos por los actores dirigidos a una población beneficiaria.

Fuente: Elaboración propia.

Análisis comparado

En el presente apartado se realiza un ejercicio de comparación de la implementación de las políticas del SPD y el SNEE. La Tabla 3 –para el SPD– y la Tabla 4 –para el SNEE– muestran con detalle y con base en las categorías previamente establecidas para el análisis comparado, la lógica de interacción de actores y el resultado típico de sus procesos de implementación. Se debe advertir que, si bien la participación de organizaciones de la sociedad civil y otros actores es fundamental, tanto en el SPD como en el SNEE, su intervención se vio limitada a tareas de observación, opinión y recomendación. Así, en el SPD la sociedad civil sólo se ve involucrada como observadora de los procesos de evaluación; en tanto que en el SNEE no ha tenido una participación directa, aunque el INEE, órgano coordinador del sistema, cuenta con un Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación (CONSCEE), que opina y da seguimiento a los resultados de las evaluaciones, así como a las directrices que éste emite. Con esa advertencia, a continuación, se describe brevemente la situación comparada por cada una de las categorías de análisis.

Al observar el *tipo de política* se identifica que el SPD y el SNEE son resultado de un proyecto cuya *naturaleza* se encuentra en la búsqueda de un cambio sistémico dentro del marco de la Reforma Educativa, el cual buscó transformar el *statu quo* a través de la distribución de autoridad y los medios para garantizar el derecho a una educación de calidad con equidad. Sin embargo, a pesar de tener un objetivo similar, los esquemas de implementación por los que se optó fueron disímiles, principalmente por el hecho de que, tanto las condiciones políticas y de contexto de ambas políticas, como el tipo de cambio que implicaba para los actores involucrados, fueron distintos.

En lo referente a las *facultades de gobierno*, puede afirmarse que, si bien tanto el SPD como el SNEE implicaron la creación de nuevas atribuciones para cada actor, la naturaleza y alcances de éstas fueron diferentes en cada política. En el SPD, las nuevas competencias de la AEF se relacionan estrictamente con el control del Servicio Profesional Docente y la responsabilidad –en materia de evaluación– de diseñar los Perfiles, Parámetros e Indicadores

(PPI) y las Etapas, Aspectos, Métodos e Instrumentos (EAMI). Por su parte, el INEE obtuvo facultades enfocadas a la regulación y supervisión de los productos generados por la AEF y las AEL. En tanto las autoridades locales, aunque tienen la capacidad de consulta en la elaboración de PPI y pueden elaborar y procesar evaluaciones complementarias, en los hechos, quedaron fundamentalmente relegadas a un papel eminentemente operativo.

Esta nueva distribución de facultades provocó *escenarios conflictivos*: por un lado, el desarrollo de nuevas tareas generó vacíos de información por parte de los docentes en relación a qué instancia recurrir –al Instituto o a la Coordinación Nacional de SPD–, en caso de tener problemas. Este suceso provocó confusión, afectando la eficacia de los procesos de implementación en el ámbito local, pues cada entidad federativa se vio obligada a tomar decisiones propias –y en ocasiones muy diferentes– para un mismo problema (IIPE-UNESCO, 2015). Por el otro, como la reforma buscaba la recuperación de la rectoría del Estado sobre el SEN, los sindicatos magisteriales (el SNTE y la CNTE) perdieron control en aspectos claves para el ingreso y la promoción docente, hecho que generó problemas entre las AEL y la AEF, ambas encargadas de la administración de la educación. Del mismo modo, se incrementó el conflicto del INEE –con la AEF y las AEL–, que al ser el encargado principal de la regulación de los procesos del SPD, debió cuidar que se respetaran los resultados de las evaluaciones en los nombramientos de plazas vacantes.

En contraste, en el SNEE, la distribución de facultades de gobierno no quedó completamente establecida en el marco normativo resultante de la Reforma. Si bien se instituyó al INEE como coordinador del sistema (Art. 3° fracc. IX de la CPEUM) y se establecieron sus integrantes y la forma de gobierno en su interior (Art. 12 y 19 de la LINEE), quedaron vacíos en la definición de los mecanismos de trabajo y toma de decisiones internas, así como del resto de las atribuciones que eran necesarias para alcanzar los objetivos del sistema. Sin embargo, esto dio la flexibilidad necesaria para que el INEE pudiera plantear un modelo más abierto para la toma de decisiones y la distribución de facultades, producto de un marco regulador con una visón más horizontal y menos jerárquica.

Lo anterior explica porque en el desarrollo del SNEE se observa una menor tendencia hacia el conflicto, debido a que la redistribución de facultades fue más laxa y permitió una mayor participación de los involucrados. Aunque eso no significó tener escenarios libres de tensiones, porque se siguieron presentando los interjuegos de fuerza, así como las diferencias en temas como la dependencia financiera y técnica de las AEL respecto a la AEF, usual en el federalismo de costos compartidos. A ello se suma la manera de articular los cambios educativos a partir de la evaluación y las consecuentes presiones entre las AEL y la AEF, y entre éstas y el propio INEE.

Por lo que toca a los *instrumentos de participación,* resulta claro que en el SPD éstos no estuvieron en sus inicios claramente definidos; es decir, si bien la operación de las evaluaciones del SPD establecieron la necesidad de comunicación constante, no existieron los espacios específicos de participación. Así, el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) de la SEP siguió manteniendo su funcionamiento como correa de transmisión de las decisiones federales hacia los estados. En tanto el INEE, a pesar de disponer de un Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas (CONVIE), no fue capaz de incidir suficientemente a fin de darles mayor poder de organización a las autoridades locales para la implementación de los procesos de evaluación del SPD. En contraste, el SNEE pudo generar espacios más concretos tanto para el intercambio de experiencias como para la toma de decisiones dentro del sistema, través de las reuniones regionales con autoridades educativas locales y la Conferencia del SNEE.

En lo referente al *presupuesto*, las modificaciones en la distribución de responsabilidades producto de la creación del SPD trajo consigo un cambio en la distribución del presupuesto entre los actores, donde las AEL perdieron el control sobre la nómina de docentes, ATP y directivos, facultad que fue (re)asignada a la AEF, a través de la administración del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). No debe obviarse que el INEE debió dedicar recursos importantes para la realización de las nuevas tareas que le implicó el SPD, tanto para las tareas de validación técnica como para los procesos de certificación de evaluadores.

Por su parte, el SNEE no significó un cambio presupuestal importante para la AEF, que ya contaba con recursos específicos para la realización de sus diferentes actividades de evaluación educativa. En cambio, las nuevas evaluaciones y el ejercicio de la coordinación del SNEE, sí implicaron para el Instituto un mayor presupuesto. Por otro lado, para las AEL no existió una asignación presupuestal específica a fin de apoyar la implementación de los PEEME, inscritos en el marco del SNEE, los cuales dependen de la reasignación que realice cada estado en su presupuesto. Así, en contraste con el SPD, las autoridades locales se encontraron en mayor desventaja porque debieron generar nuevos compromisos sin disponer de los recursos adicionales correspondientes.

Las formas de *centralización-descentralización* fueron diferenciadas. Se observa una tendencia hacia la recentralización en el SPD: los funcionarios de los estados vieron debilitado su espacio de participación en la toma de decisiones, mismo que se restringe a las acciones señaladas por las AEF. Aunque el INEE tiene autoridad e influencia sobre la elaboración de los PPI y EAMI, esto se limita sólo a la revisión técnica, y no contempla las decisiones de gobierno e implementación, las cuales sólo son supervisadas por el Instituto. En cambio, en el SNEE, la tendencia fue la descentralización. Atendiendo a la facultad de planeación del sistema educativo, se generaron

los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME), elaborados por las AEL con la asesoría técnica del INEE. Si bien los PEEME deben ajustarse a las orientaciones técnicas y definiciones metodológicas del INEE, la elaboración de los proyectos se hizo con base en las necesidades educativas y de evaluación de las entidades; por lo tanto, se constata la doble lógica de trabajo: de lo federal a lo local, y de lo local a lo federal, buscando con ello un esquema de autoridad coordinada.

Con respecto a la *cooperación*, en el SPD, aun cuando existen los marcos institucionales que definen con claridad los tramos de responsabilidad y concurrencia de y entre las autoridades educativas, ello no ha sido suficiente, dada la ausencia de espacios específicos e idóneos de participación y colaboración. Por su parte, la experiencia de desarrollo del SNEE e implementación de la PNEE deja importantes lecciones, dados los esfuerzos realizados para el fortalecimiento de la participación social y de los mecanismos de cooperación interinstitucional en las decisiones educativas y de evaluación. Entre ellos destacan: las Reuniones con Autoridades Educativas Locales y con la Autoridad Educativa Federal, los Talleres Nacionales PEEME, la Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa (PNEE) y la propia conferencia del SNEE.

Al observar en conjunto al SPD y al SNEE, es posible reconocer que las tareas implicadas en estas políticas eran relativamente nuevas para todos los actores, lo cual significó una menor experiencia y la necesidad de formar nuevas *capacidades* institucionales para llevarlas a cabo. En el caso del SPD, la evaluación docente para el ingreso, promoción y permanencia es nueva para las instancias estatales y federales, así como para el INEE. Si bien el Instituto tenía experiencia en la revisión de instrumentos estandarizados, no era así en la capacitación y certificación de evaluadores. Por su parte, la SEP, aunque disponía de experiencia en el diseño de PPI, no la tenía en el diseño de los instrumentos para la evaluación docente con base en rúbricas. Para las AEL, la experiencia es diferente en cada entidad, ya que se basa principalmente en su capacidad para operar procesos de evaluación, aunque encontrar y preparar las sedes resultó un reto para ellas (IIPE-UNESCO, 2015).

En lo concerniente al SNEE, tanto la AEF como el INEE han presentado mayor experiencia en la implementación de las evaluaciones dentro del sistema. Sin embargo, el INEE no había experimentado un rol estratégico de coordinación de un sistema nacional de la naturaleza del SNEE. Por otra parte, las AEL disponían de muy poca capacidad para el desarrollo de evaluaciones y, sobre todo, con una dependencia de las evaluaciones realizadas a nivel nacional. Estas y otras razones hicieron que la línea de trabajo planteada por el INEE dentro del SNEE, orientada al fortalecimiento de capacidades locales, fuera muy bien recibida.

Por último, en lo relativo a los *productos resultantes* de estas políticas, se observa que dentro del SNEE, las AEL han generado resultados propios

muy concretos, como los PEEME o los subproyectos que conforman el PRONAEME. En el caso del SPD, donde su labor ha sido más operativa, los logros han sido más dispersos, pero muy importantes para su implementación y gobernabilidad. Lo mismo aplica para el INEE, aunque su labor ha estado inclinada más a la coordinación y al acompañamiento en el caso del SNEE y a la creación de normatividad y estrategias de supervisión, sin descartar su trabajo en el diseño e implementación de los procesos de certificación de evaluadores. En contraste, los productos realizados por la AEF en el SPD muestran una mayor visibilidad e impacto dentro del servicio, a diferencia de los que se producen dentro del SNEE.

Tabla 3. Tabla por actores del SPD

Categoría de análisis	Actores implicados		
	Autoridad Educativa Federal (AEF)	**Autoridad Educativa Local (AEL)**	**Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)**
Tipo de Política	**Ofensivo**	**Ofensivo**	**Ofensivo**
Facultades de gobierno	Nuevas facultades como *organismo ejecutor de las evaluaciones docentes:* • Elaboración de PPI y EAMI. • Realización de los concursos. • Aprobación de las convocatorias. • Creación del SNRSPD. • Calificación de los instrumentos nacionales. • Elaboración de los reportes de resultados. • Entrega de los resultados individuales y agregados. • Oferta de programas de Reconocimiento, Formación Continua, Desarrollo de Capacidades, Regularización y Desarrollo de Liderazgo y Gestión. • Capacitación continua y tutoría a los docentes evaluados en sus áreas de oportunidad.	Nuevas tareas asociadas a la *organización de las evaluaciones:* • Envío de propuestas a la AEF de PPI, convocar a concursos, búsqueda y establecimiento de sedes. • Selección y capacitación de aplicadores. • Aplicación de instrumentos. • Vigilancia de los procesos de evaluación • Apoyo a docentes y directivos evaluados. • Publicación y notificación de resultados. • Elaboración y procesamiento de las evaluaciones complementarias.	Nuevas facultades como organismo autónomo con funciones de *garante técnico de la evaluación*: • Expedición de lineamientos para cubrir todas las fases de las evaluaciones. • Expedición de criterios técnicos. • Capacitación y certificación de los evaluadores que participan en el SPD. • Revisión y aprobación de PPI, EAMI, instrumentos y procesos. • Revisión de calificación y aprobación de resultados. • Supervisión y entrega de los resultados individuales y agregados. • Determinación de medidas pertinentes en caso de irregularidades.
Conflictos	• La pérdida de facultades tácitas del Sindicato y absorción de la nómina por parte de la AEF genera conflicto con grupos sindicales. • Indefinición en cuanto a la instancia a la que debe recurrirse en los casos más problemáticos (SEP o INEE).	• Conflicto con el Sindicato, en particular en algunas entidades, observándose protestas magisteriales. • Las metas y condiciones impuestas por el contexto político hacen que la evaluación del desempeño para la permanencia sea un desafío técnico y logístico.	• Sus atribuciones disminuyen sus probabilidades de conflicto con el sindicato. • Probabilidades de disputa con la AEF al ser un órgano de supervisión y validación de las evaluaciones del SPD. • Indefinición en cuanto a la instancia a la que debe recurrirse en los casos más problemáticos (SEP o INEE).

Categoría de análisis	Actores implicados		
	Autoridad Educativa Federal (AEF)	**Autoridad Educativa Local (AEL)**	**Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)**
Tipo de Política	**Ofensivo**	**Ofensivo**	**Ofensivo**
Instrumentos de participación	• No se establecen mecanismos específicos para que participen otros actores. La CONAEDU es el instrumento de transmisión de decisiones a los estados.	• Existe comunicación con la AEF para sugerir elementos en la formulación de PPI y EAMI.	• Alto grado de interacción con la AEF para la revisión y aprobación de PPI, EAMI e instrumentos, y calificación de éstos últimos. • Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas (CONVIE) • Reunión con las Autoridades Educativas en la Conferencia del SNEE.
Presupuesto	• El presupuesto ejercido anteriormente por las entidades federativas fue absorbido por la federación en el FONE.	• Pierden facultad para administrar la nómina de docentes, ATP y directivos, viendo reducirse su presupuesto en este rubro.	• Incremento presupuestal para sufragar los gastos de los procesos de validación técnica de instrumentos y certificación de evaluadores.
Centralización-descentralización	• Mantiene el monopolio de los principales productos (Instrumentos, PPI y EAMI).	• Tienen funciones marginales de carácter consultivo • Adquiere facultades principalmente logísticas, quedando supeditado a la AEF.	• Funge como organismo de revisión, aprobación y supervisión.
Cooperación	• La LGSPD establece la obligación de trabajo coordinado entre las AEF y el INEE. Diseño de PPI, EAMI y los instrumentos de evaluación, los cuales deben aprobar el INEE .	• Tiene influencia en el desarrollo de los perfiles establecidos por la AEF, así como en la participación de observadores en conjunto con la AEF.	• Se establece trabajo coordinado con elementos particulares de la evaluación. • Elabora el programa anual del SPD en colaboración con las autoridades educativas. • La supervisión de los procesos se realiza en coordinación con las AEL.
Capacidades institucionales	• Se convirtió en nuevo actor en el diseño de evaluaciones para docentes, aunque contaba con experiencia en el diseño de perfiles y lineamientos.	• Carece de experiencia y capacidad organizacional en la gestión y preparación de infraestructura para las diferentes evaluaciones.	• Experiencia y capacidad en el diseño de instrumentos estandarizados para la evaluación del aprendizaje de estudiantes, no así en evaluación docentes.
Resultados	• Propone y coordina la elaboración de los PPI, EAMI e instrumentos de evaluación • Notificación de resultados y acciones de atención a docentes.	• Eventos de evaluación, resultados y convocatorias a evaluación.	• Lineamientos, criterios técnicos, informes de supervisión, observación de los procesos de aplicación, así como encuestas de satisfacción docente.

Fuente: Elaboración propia con base en IIPE-UNESCO (2015), DR PNEE (2015), INEE (2014), LGSPD (2013), LINEE (2013).

Tabla 4. Tabla por actores del SNEE

Categoría de análisis	Actores implicados		
	Autoridad Educativa Federal (AEF)	**Autoridad Educativa Local (AEL)**	**Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)**
Tipo de Política	**Ofensivo**	**Ofensivo**	**Ofensivo**
Facultades de gobierno	• Realización de la planeación y programación globales del sistema educativo. • Emisión de los lineamientos que deberán atender las AEL para formular programas de gestión escolar. • Difusión de las evaluaciones y propuestas de criterios de contextualización del INEE, para orientar el diseño de las evaluaciones.	• Diseño y aplicación de instrumentos de evaluación que se consideren necesarios. • Uso de los resultados de la evaluación. • Participación en las tareas de evaluación que se establezcan en los lineamientos que emita el INEE.	• Coordinación del SNEE, diseño y realización de las mediciones del SEN, expedición de lineamientos, difusión y uso de resultados y emisión de directrices.
Conflictos	• Susceptibilidad al recibir los resultados de las evaluaciones de la calidad de la educación Básica y Media Superior. • Procesos políticos sujetos a nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación con el INEE, que no necesariamente suceden en contextos afables.	• Susceptibilidad al recibir los resultados de las evaluaciones de la calidad en la educación Básica y Media Superior. • Dependencia financiera y política. • Dificultades técnicas, políticas e institucionales para poder generar ensamblajes adecuados entre las exigencias técnicas de la evaluación, su pertinencia y legitimidad.	• - Problemas con las autoridades educativas para generar consensos sobre tipos de evaluación y sus usos para mejorar la calidad de la educación. • Necesidad de fortalecer los instrumentos normativos para afianzar sus alcances institucionales.
Instrumentos de participación	La norma establece: • Reuniones Regionales. • Conferencia del SNEE. • Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas (CONVIE).		
Presupuesto	• Presupuesto asignado para la realización de sus diferentes actividades de evaluación educativa.	• No existe un presupuesto especial asignado específicamente para apoyar las acciones PEEME, pues dependen de la reasignación que realice cada estado a su presupuesto. Aunque el INEE brinda capacitación y asesoría a las entidades para su diseño e implementación	• Presupuesto asignado para las unidades encargadas de la coordinación del SNEE y el desarrollo de reuniones regionales y nacionales en el marco de la Conferencia del SNEE.

Categoría de análisis	**Actores implicados**		
	Autoridad Educativa Federal (AEF)	**Autoridad Educativa Local (AEL)**	**Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)**
Tipo de Política	**Ofensivo**	**Ofensivo**	**Ofensivo**
Centralización-descentralización	• En el esquema del SNEE, la AEF se encarga de la planeación y programación global del Sistema Educativo Nacional y de los lineamientos para establecer programas de gestión escolar que tengan por objetivo usar los resultados de la evaluación para la mejora continua.	• Construcción de los PEEME a través de tres lógicas: de lo federal a lo local, de lo local a lo federal, y lo propiamente escolar.	• El INEE funge como un organismo encargado de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del SEN. • Centraliza las siguientes funciones: coordinación del SNEE, evaluación del SEN, expedición de lineamientos para la evaluación educativa y emisión de directrices. • Los PEEME fueron construidos por los estados, con base en criterios y guías metodológicas diseñadas por el INEE.
Cooperación	• Reuniones con Autoridades Educativas Locales y con la Autoridad Educativa Federal. • El Comité INEE-SEP para el diseño de los PEEME. • La Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa (PNEE).	• Reuniones con Autoridades Educativas Locales y con la Autoridad Educativa Federal. • Talleres nacionales PEEME. • La Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa (PNEE). • Acompañamiento en las entidades federativas.	• Reuniones con Autoridades Educativas Locales y con la Autoridad Educativa Federal. • Talleres nacionales PEEME • El Comité INEE-SEP para el diseño de los PEEME. • La Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa (PNEE). • Acompañamiento en las entidades federativas. • Consejo técnico especializado en Evaluación de Políticas y Programas donde se analizan los proyectos y acciones de la PNEE y el SNEE.
Capacidades institucionales	• Su experiencia se basa en la elaboración y aplicación de evaluaciones.	• Antes de la definición de la PNEE y del SNEE, en la mayoría de las entidades federativas, los equipos de trabajo sólo operaban la logística y aplicación de las evaluaciones nacionales. A partir de la elaboración de los PEEME son ellos quienes definen, diseñan y desarrollan sus propias evaluaciones.	• Si bien el INEE basaba su expertise en la elaboración de instrumentos, es a partir de 2013 cuando empieza a generar experiencia como coordinador del SNEE, desarrollando tareas de asistencia técnica y acompañamiento.

Categoría de análisis	Actores implicados		
	Autoridad Educativa Federal (AEF)	**Autoridad Educativa Local (AEL)**	**Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)**
Tipo de Política	**Ofensivo**	**Ofensivo**	**Ofensivo**
Resultados	• El DR PNEE, construido en coordinación con AEF, AEL e INEE. • Al PMP-SNEE 2016-2020 se integran 11 proyectos a cargo de la SEP.	• 32 PEEME, uno por entidad federativa. Cada Programa se integra por PROEME, que, en conjunto, suman un total de 130. • Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa de las Escuelas Multigrado (PRONAEME), compuesto por 9 subproyectos.	• El DR PNEE, construido en coordinación con AEF, AEL e INEE. • 32 PEEME, uno por entidad federativa. Cada Programa se integra por PROEME que, en conjunto, suman un total de 130. • Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa de las Escuelas Multigrado (PRONAEME), compuesto por 9 subproyectos. • Integración y publicación del Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa 2016-2020 (PMP SNEE). • La Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa (PNEE). • Lineamientos para la elaboración y seguimiento del PMP SNEE. • Guías metodológicas para el diseño e implementación de programas y proyectos de evaluación y mejora educativa. • Plataforma para el monitoreo y seguimiento del SNEE • Informes nacionales y estatales de seguimiento al programa de mediano plazo del SNEE.

Fuente: Elaboración propia con base en IIPE-UNESCO (2015), DR PNEE (2015), INEE (2014), LGSPD (2013), LINEE (2013).

5. Conclusiones y recomendaciones

Al constatar el desarrollo del SNEE y SPD podemos dar cuenta de la manera en que dos políticas con objetivos, bases normativas y arreglos institucionales similares, siguen caminos distintos en su implementación. Al observar comparativamente ambas políticas, el SNEE presenta un esquema de gobernanza más desarrollado, donde los mecanismos de coordinación, comunicación y acuerdo han permitido la cooperación de los distintos actores sin caer en la imposición.

Por su parte, en el SPD se optó por una estrategia de (re)centralización donde la AEF obtuvo facultades y recursos que antes eran manejados por las entidades federativas, dejando a éstas con funciones principalmente operativas en el desarrollo de las evaluaciones y de la aplicación de las consecuencias correspondientes, tales como: realizar nombramientos de plazas vacantes, asignar incentivos de acuerdo con los resultados obtenidos o aplicar las sanciones correspondientes y operar los apoyos respectivos para los docentes que así lo necesiten. Esta situación bien puede parecer inadecuada, sin embargo, la consideramos, si no adecuada, al menos conveniente, dado el contexto en que se instrumentó la recuperación de la rectoría del Estado en materia educativa, que, entre otras cosas, planteó la necesidad de detener la influencia sindical en el control de plazas en el ámbito local. Por ello, resultaba más pertinente un esquema de recentralización en el que se pudieran concentrar los recursos y obtener un mayor control de las decisiones políticas sobre las plazas docentes.

Hay que hacer hincapié también en que, a pesar de inscribirse en un marco de recentralización, el SPD ha mostrado importantes avances, entre los que destacan:

- El establecimiento de reglas claras para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio público educativo, con lo cual se progresó en la construcción de una carrera docente basada en el mérito.
- La recuperación de la rectoría del Estado en materia educativa, al romper con viejas prácticas basadas en la discrecionalidad, la corrupción y la opacidad en la asignación de plazas, promociones y estímulos.
- La definición de bases importantes para el desarrollo profesional docente, y que, a pesar de las insuficiencias mostradas, se precisaron marcos normativos e institucionales para conducir los procesos de evaluación, formación en el servicio y acompañamiento al personal educativo.

Por otro lado, debe reconocerse que la evolución de la implementación del SPD ha mostrado la necesidad de involucrar con mayor fuerza a las autoridades educativas locales para facilitar la organización y operación de los procesos, pero también para incrementar la gobernabilidad del SPD en los estados, ante el creciente descontento de los docentes con las evaluaciones y frente a la incapacidad institucional para atender las demandas de tutoría, capacitación y apoyo, bajo responsabilidad de las autoridades educativas, en los términos marcados por la propia legislación.

La tendencia centralizadora que ha caracterizado al SPD lo ubica en los hechos, más en un modelo de autoridad inclusiva que de autoridad coordinada y, en el mejor de los casos, ha tenido, al cierre de su primer ciclo de implementación, algunas aproximaciones al modelo de autoridad traslapada. Si bien a las condiciones de control político se sumaron los déficits locales

de capacidad institucional, la curva de aprendizaje mostró paulatinamente en la mayoría de los gobiernos locales capacidad de coordinación y operación, atención inmediata de las tensiones generadas por la desinformación y la protesta magisterial, así como de la demanda específica de recursos y apoyos a la autoridad federal para enfrentarlas. Debe advertirse que este aprendizaje organizacional generó, al mismo tiempo y de manera paradójica, una suerte de aprendizaje político, toda vez que empezaron a reinsertase los arreglos políticos corporativos locales en los procesos de asignación de plazas, pese al marco de las nuevas reglas del juego.

Desde nuestro punto de vista, esta situación de "estira y afloja" entre decisiones centralizadas y descentralizadas en la que ha concluido el primer ciclo de implementación del SPD, parece indicar que es necesario revisar los marcos normativos sobre la evaluación y sus consecuencias para distender la relación con los docentes, y así avanzar hacia un modelo más descentralizado de evaluación. Esto no podría ser suficiente sin la instalación de modelos de gobernanza local que hagan posibles dos realidades sustantivas: fortalecer capacidades y generar sistemas de contrapeso social que vigilen el cumplimento del mérito como criterio de acceso a las plazas y transparencia gubernamental en el ejercicio de los recursos. Sólo con la participación de actores más cercanos a la escuela y al docente, y con opciones más acordes con las realidades locales será posible mejorar la eficacia de las acciones gubernamentales tanto del ámbito federal como local, mejorando los espacios de participación y coordinación institucional, en beneficio de la consolidación de un mejor Servicio Profesional Docente para nuestro país.

Por lo que corresponde al SNEE, si bien pudo instalar desde sus inicios un modelo de autoridad más coordinada con las autoridades locales, buscando hacer efectivo un modelo de federalismo cooperativo, lo cierto es que fue muy difícil involucrar en esta misma lógica a la autoridad educativa federal. Ello en atención a que, aun cuando el mayor logro del SNEE ha sido generar un esquema de colaboración basado en incentivos asociados con expectativas de apoyo para la mejora educativa a través de la evaluación y del acompañamiento técnico en los estados, sin que haya mediado ningún estímulo económico o alguna sanción política, varios de los problemas surgieron por la falta de cooperación, acuerdo y apoyo de la federación a las agendas locales planteadas en los PEEME.

Se reconoce, por otro lado, que buena parte de la eficacia mostrada en las acciones de implementación del SNEE y su política de evaluación radicó en el hecho de "visibilizar" los déficits de capacidades locales para sostener el desarrollo de proyectos de evaluación y mejora de acuerdo con los criterios técnicos necesarios. Visibilizar no se tradujo en castigo sino en diversas estrategias de fortalecimiento en el terreno de la formación de recursos humanos, la creación de cuerpos colegiados de apoyo y esquemas de acompa-

ñamiento permanente. Esta "dinámica local" generó otros valores agregados no previstos como la conversación y el diálogo regional a efecto de compartir diagnósticos y políticas de atención a los problemas educativos. Sin duda, la experiencia del Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora de las Escuelas Multigrado (PRONAEME) es un claro ejemplo de cooperación horizontal entre autoridades locales sin la intervención del gobierno federal, aunque apoyada por el INEE como instancia nacional de coordinación.

Con la política del SNEE también se mostró capacidad para articular los esfuerzos nacionales de evaluación con las acciones locales. Una alta proporción de los proyectos de evaluación y mejora planteados por las autoridades locales en sus PEEME incluyeron la necesidad de usar, difundir o complementar las evaluaciones nacionales de aprendizaje de los alumnos o las del Servicio Profesional Docente, con lo que pudo avanzarse en la instalación de una plataforma inicial muy importante de difusión y uso de las evaluaciones orientadas a sustentar intervenciones de mejora educativa. Sin embargo, a pesar de que la autoridad federal buscaba la misma finalidad, decidió buscar mecanismos alternos de mayor incidencia central sobre los espacios educativos locales, generando dispersión de esfuerzos, desarticulación institucional e ineficacia de las acciones de política educativa.

Sin embrago, las virtudes locales del SNEE se vieron algunas veces amenazadas y otras más impedidas por diversas inercias políticas e institucionales. Junto con la falta de capacidades técnicas y las dificultades para considerar áreas institucionales de apoyo a sus propuestas de evaluación, mejora e innovación educativa, se sumaron factores explícitamente políticos y electorales, reflejándose en la alta movilidad de sus cuadros directivos. A ello se suman los recurrentes problemas de insuficiencia presupuestal, así como las dificultades para instalar los PEEME como parte de las políticas sectoriales de educación y de sus planes estatales de desarrollo. Si bien estos problemas se fueron solventando a costa de incidir a nivel técnico con los equipos estatales y a nivel político con las autoridades educativas –en el marco de la Conferencia del SNEE–, lo cierto es que apareció la necesidad de darle un poco más de fuerza a la autoridad central para garantizar la dirección y la coordinación del proceso en su conjunto, además de desarrollar acciones afirmativas con las entidades con mayor fragilidad técnica, presupuestal y política. Sin duda, la experiencia de la política del SNEE deja constancia de los importantes avances en el ámbito local, pero también visibilizó la necesidad de reforzar a la autoridad central en su rol de coordinación nacional y, en particular, en su importante papel de subsidiariedad.

Es conveniente subrayar que, tanto en la política del SPD como en la del SNEE, el papel del INEE jugó un papel importante en las rutas que siguieron. En el caso del SPD, pese a que fue parte del esquema de centralización, muchas veces fungió como contrapeso en la relación federación-es-

tados, siendo en muchas ocasiones más sensible a las necesidades locales, o bien, en otras, siendo más firme que la propia autoridad educativa federal. Por lo que hace al SNEE, el Instituto jugó un rol más protagónico y tuvo un margen de maniobra bastante amplio para impulsar un modelo de gestión más descentralizado y horizontal con las autoridades locales, resistiéndose muchas veces al ímpetu centralizador de la autoridad federal, misma que reaccionó, ante la política de evaluación del INEE, de manera mucho más conservadora y marginal.

La conclusión que se extrae de lo anteriormente expuesto es que las políticas del SPD y del SNEE siguieron caminos diferentes, y al final una terminó necesitando lo que la otra logró. En el SPD, los costos fueron concentrados y los beneficios dispersos, y en el SNEE se dio lo contrario, es decir, costos dispersos y beneficios concentrados. En este marco, surge una reflexión muy clara: es necesario articular ambas políticas en un esquema más amplio de política pública, es decir, se antoja pensar en una opción integrada para el nuevo ciclo de la política en el que ambas, sin duda, se verán envueltas.

Así pues, en términos de un futuro posible para avanzar en un nuevo arreglo institucional de federalismo cooperativo, para estas dos políticas, independientemente de los ajustes que puedan sufrir frente al cambio del gobierno nacional, parece obligatorio tener presente algunas recomendaciones básicas:

- Impulsar las iniciativas locales en materia de evaluación y mejora de las políticas educativas atendiendo a sus contextos, necesidades y propuestas de innovación y cambio.
- Generar y combinar modelos de evaluación y política educativa estableciendo áreas básicas de intervención que deben estar bajo control central, con fines estandarizados y con carácter obligatorio, pero que deberán combinarse con áreas de intervención más descentralizadas, contextualizadas y con carácter experimental y formativo en las propias entidades federativas.
- Fortalecer los espacios colegiados para procesar la cooperación y la coordinación entre los niveles nacional y subnacionales de gobierno, instalando en sus mecanismos de funcionamiento esquemas de pesos y contrapesos en la toma de decisiones.
- Abrir desde el INEE y las autoridades educativas, federal y locales, espacios para el trabajo y comunicación con los municipios.
- Desarrollar modelos de gobernanza local, instalando órganos colegiados locales de coordinación intergubernamental que cuenten con la participación de diversos actores sociales y educativos que puedan servir de

agentes de vigilancia y rendición de cuentas de las acciones de los poderes nacional y locales en las entidades federativas.
- Desarrollar estrategias articuladas de fortalecimiento de capacidades institucionales tanto en el ámbito federal como en las estructuras locales.
- Atender las necesidades de organización y brindar apoyos institucionales en áreas de acompañamiento y servicio técnico.
- Impulsar espacios de cooperación regional entre los poderes locales a fin de generar economías de escala en los diagnósticos de los problemas educativos y en las propuestas de solución.
- Desarrollar modelos transversales en los que los temas educativos puedan ser vinculados con políticas estratégicas de desarrollo relacionadas con la igualdad social, el empleo y la generación de riqueza material y cultural.
- Y establecer mecanismos subsidiarios de política pública que permitan atender con mayor eficacia a las áreas locales o servicios educativos de mayor fragilidad institucional y vulnerabilidad social.

Referencias bibliográficas

Aguilar L. F. (2007). "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (39), pp. 5-32.

Anderson, W. (1960). *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota.

Cabrero Mendoza, E. (2004). "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?", *Gestión y Política Pública*, *13* (3), pp. 753–784.

CNSPD (2018). Estadísticas de la Evaluación. Recuperado de: http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/

DR PNEE. Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación de la Educación. (2015).

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm

Gamas, J. (2014). *Federalismo Cooperativo*. Recuperado de: http://mexico.leyderecho.org/federalismo-cooperativo/

González, M. A. (1991). "Descentralización, integración y principios de vinculación en las relaciones centro-locales", *Estudios Sociológicos, 9*(27), 439-461.

IIPE-UNESCO (2015). *Evaluación internacional de los procesos de evaluación de ingreso y promoción al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Educación Media Superior en México, 2014-2015*. IIPE-UNESCO.

INEE (2014). *Programa de mediano plazo para la evaluación del Servicio Profesional Docente*. INEE.

INEE (2017). *Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (PMP SNEE) 2016-2020*. INEE.

INEE. (2018). *Micrositio. Política Nacional de Evaluación de la Mejora Educativa*. México. Autor. Recuperado de: http://www.inee.edu.mx/index.php/

Jiménez, W. G. (2008). "El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro", *Reforma y Democracia, 41*, 1–14.

Kincaid, J., y Kenyon, D. (1991). *Competition among States and local Government*. Washington: Urban Institute Press.

LGSPD. Ley General del Servicio Profesional Docente. (2013). Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013

LINEE (2013). Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Stoker, G. (1998). *Governance as theory: five propositions*. UNESCO.

Miranda, F. (1991). *Políticas públicas y grupos de interés en México. Formulación, instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa (1982-1990)*. (Tesis de maestría). México: Instituto Mora.

Miranda, F. (2017). "La PNEE y el SNEE: federalismo cooperativo y capacidades locales". *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México*, (6), pp. 28–33.

Mons, N. (2008). "Effets comparés de la décentralisation, la déconcentration et l'autonomie", *Éducation & Management, p. 36*.

Murphy, S. y Mahin, M. (2015). "Constitutional impediments to decentralization in the world's largest federal country", *Duke Journal of Comparative & International Law*, pp. 79-139.

OREALC/UNESCO (2017). *Evaluación del desempeño de docentes, directivos y supervisores en educación básica y media superior de México. Análisis y evaluación de su implementación 2015-2016. Informe final*. México: Autor.

Oszlak, O. y Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Recuperado de: https://goo.gl/e3srZo

Pierson P. (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, *94* (2), pp. 251-267. Recuperado de: http://www.la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/PiersonWk4APSR2000/0.pdf [01 de agosto de 20016].

Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Rosas Huerta, A. (2008). "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional", *Política y cultura*, pp.119–134.

Ruano, J. M. (2002). *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*. Ponencia presentada en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

Sabatier, Paul. A. y Weible, C. M. (2007). "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications", En *Theories of the Policy Process*, pp. 189–222. California: Westview Pre L.ss.

Segnestam, L., Persson, Å., Nilsson, M., Arvidsson, A. y Ijjasz, E. (2002). *Country Environment Analysis, A Review of International Experience*. Stockholm: Environment Institute, Draft.

Stoker, G. (1998). *Governance as theory: five propositions*. UNESCO.

Street, S. (1989). "La descentralización educativa en el tercer mundo: una revisión de la literatura", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, 19* (4), pp. 13-51.

Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación. (2017). *La Evaluación Docente*. Seminario presentado en Seminario de la Reforma Educativa, Ciudad de México, México.

Tobelem, A. (1992). *Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI) Manual de Procedimientos*. Mimeo.

Von Haldenwang, C. (2005). "Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, *85*, pp. 35–52.

Watts, R. (2001). "Introducción: el federalismo en la era de la mundialización", *Revista internacional de ciencias sociales, 53*(167). Recuperado de: http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001231/123105s.pdf

Willems, S., y Baumert, K. (2003). *Institutional capacity and climate actions*. Paris: OECD.

Wright, D. (1988). *Understanding intergovernmental relations.* Pacific Grove, CA: Brooks Cole Publishing.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SENADO DE LA REPÚBLICA

11. Rendición de cuentas y educación en México: ¿cómo hemos avanzado?

Alejandro Navarro Arredondo

1. Introducción

Consolidar un régimen de rendición de cuentas en el sistema educativo nacional que se caracteriza por tener malos resultados, es una tarea muy compleja. Lo anterior ocurre porque se requiere ubicar con claridad al responsable de dichos resultados. Al pensar en ello, cabe destacar la trama que se desencadena porque se culpa al docente por no enseñar bien y éste puede argumentar que el director de la escuela le asignó muchos alumnos. A su vez, el director responsabilizará a la Secretaría de Educación Pública (SEP) por no contar con suficientes docentes y ésta puede señalar que se requiere más presupuesto para la educación. Por su parte, el gobierno dirá que no hay recursos porque los padres de familia no pagan impuestos y éstos manifestarán sus dudas sobre la administración del presupuesto público.

En síntesis, es increíblemente complejo lograr la rendición de cuentas en la educación pública porque no hay quien asuma la responsabilidad por el bajo desempeño de los estudiantes. En relación con ese punto, hay que considerar que México tiene una proporción elevada de estudiantes con bajo desempeño académico y los resultados en pruebas internacionales como el Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos (PISA por sus siglas en inglés) han reflejado el inmensurable reto educativo que enfrenta (OCDE, 2015b).

En ese sentido, algunos estudios sugieren que es poco probable que las medidas gubernamentales, del tipo que sean, produzcan por sí solas la mejora de los resultados educativos. Más bien se requiere una estrategia integral que tome en cuenta muchos aspectos del sistema educativo. No basta con mejorar las prácticas de enseñanza, que podrían ser el elemento más importante de la educación, aun cuando estén permeadas por las reformas curriculares, las instalaciones, la cultura pedagógica, y con uno de los elementos de mayor trascendencia para la reforma educativa: un régimen de rendición de cuentas dentro del sistema escolar (OCDE, 2010).

Si tomamos en cuenta esa afirmación, entonces es válido preguntarse: ¿Será equiparable la importancia de un régimen de rendición de cuentas con otros elementos del sistema educativo, tales como la infraestructura escolar

y los métodos de enseñanza-aprendizaje? ¿Qué tanto depende una posible mejoría en el desempeño académico del fortalecimiento de dicho régimen de rendición de cuentas? O más concretamente, ¿Cómo se relaciona la escasa rendición de cuentas con el bajo desempeño escolar en México?

Las respuestas a estas preguntas podrían ubicarse en la literatura que explora la relación entre rendición de cuentas y la eficiencia del gasto público en las escuelas. Estos estudios parten de la hipótesis de que a mayor transparencia tanto del gasto educativo como de la rendición de cuentas, aumentarán los incentivos de los funcionarios a asignar dinero y esfuerzo a favor de programas educativos más eficaces. En otras palabras, que los funcionarios, políticos y empleados del sector educativo respondan a la ciudadanía por el uso de los recursos públicos y por las decisiones que toman.

Así podría ser posible que la SEP sintiera una presión efectiva de la ciudadanía, de los medios de comunicación o de un comité de control parlamentario para asignar el presupuesto de manera justa y eficaz a las escuelas de todo el país. Por el contrario, sin una cultura de la transparencia y rendición de cuentas en el sistema educativo, la información sobre el presupuesto público y la gestión financiera no serán accesibles a los ciudadanos.

En virtud de lo anterior, el presente artículo tiene como objetivo analizar la relación existente entre la rendición de cuentas, la gestión por resultados y una educación efectiva. Para ello, se divide en tres secciones; la primera ofrece una caracterización del sistema educativo mexicano y de sus problemas de gestión financiera. La segunda brinda una revisión de la literatura sobre el *accountability*[48] educacional o, en otras palabras, la relación entre transparencia, gasto público y desempeño escolar. La tercera presenta una serie de alternativas para mejorar el régimen de rendición de cuentas en nuestro sistema educativo. Finalmente, se abordan las conclusiones del análisis.

2. Cobertura, calidad y gestión financiera en el sistema educativo mexicano

En México existe el derecho a recibir educación como parte de las garantías individuales y es obligación del Estado impartir la educación básica de ma-

48 A*ccountability* o rendición de cuentas educacional "se refiere al proceso mediante el cual los actores informan y/o exigen información por el uso de los recursos para la consecución de un objetivo que les concierne. Esta rendición de cuentas no siempre y no sólo se refiere a lo financiero, sino también al conjunto de recursos (humanos, simbólicos y materiales), ordenados de una manera concordante al logro del objetivo en cuestión. En el proceso educacional, el objetivo primordial es el aprendizaje a niveles importantes y significativos de contenidos, en reemplazo de un objetivo centrado sólo en el acceso a la educación. El *accountability* educacional entonces tiene que ver con los resultados en términos del aprendizaje y la utilización que los actores públicos han hecho de los recursos para conseguir dicho objetivo" (Corvalán, 2006: 12).

nera gratuita. Al respecto, en el ciclo escolar 2014-2015, poco más de una cuarta parte de la población del país estaba matriculada en educación básica y en educación media superior, y fue atendida por cerca de 1.5 millones de docentes en poco más de 244 mil centros escolares.

En ese ciclo escolar, la matrícula de la educación obligatoria escolarizada fue de 30.7 millones de niños y jóvenes. De éstos, alrededor de 26 millones fueron alumnos de educación básica (84.4 por ciento), y el resto, 4.8 millones de educación media superior (15.6 por ciento). Por la ampliación de la infraestructura y la estabilización del crecimiento poblacional, México logró una cobertura universal en primaria (98.6 por ciento). No obstante, los problemas de cobertura en México subsisten para otros niveles educativos. Por ejemplo, la cobertura en preescolar se reportó en 71.9 por ciento y en secundaria de 87.6 por ciento; en una situación más desfavorable se encuentra la cobertura de educación media superior, que fue de 57 por ciento (Tabla 1).

Tabla 1. Tasa neta de cobertura según nivel educativo (Ciclo escolar 2014-2015)

	Nivel educativo			
	Preescolar	**Primaria**	**Secundaria**	**Media superior**
Cobertura Nacional (porcentaje)	71.9	98.6	87.6	57
Matrícula nacional	4 793 131	13 291 411	5 909 722	3 839 062
Población nacional	6 663 621	13 475 613	6 747 431	6 736 349

Fuente: Tomado de INEE, 2016: 34.

En la Tabla 1 se observa con claridad que nuestro país presenta problemas importantes de cobertura en la educación media superior y también sucede a nivel internacional; por ejemplo, entre 2005 y 2012, la población de 25 a 34 años en México que había alcanzado la educación media superior aumentó en 8 puntos porcentuales, de 38 a 44 por ciento; no obstante, ese porcentaje es mucho menor que el promedio de la OCDE (83 por ciento) (OCDE, 2015a).

Los factores que inciden en el problema de cobertura son múltiples, aunque destaca la ausencia de los alumnos debido a complicaciones de carácter familiar y económico, ya que la mayor parte de los que están fuera de las aulas pertenecen a familias que viven en comunidades urbanas precarizadas o comunidades indígenas/rurales (OCDE, 2015a). Además del alto índice de deserción escolar y los problemas para cubrir la demanda de educación en las localidades empobrecidas, en México también se presentan marcadas carencias en términos de infraestructura y formación de docentes. Todos estos

factores repercuten en los bajos resultados que presentan los alumnos en las pruebas estandarizadas de desempeño académico.[49]

De hecho, los resultados de la prueba internacional PISA y de la prueba PLANEA muestran los bajos niveles de desempeño del Sistema Educativo Nacional (SEN). Por ejemplo, en la prueba PISA 2015, "el desempeño de México se encuentra por debajo del promedio OCDE en ciencias (416 puntos), lectura (423 puntos) y matemáticas (408 puntos). En esas áreas, menos del 1 por ciento de los estudiantes en México logra alcanzar niveles de competencia de excelencia (nivel 5 y 6)" (OCDE, 2015b: 1). Estos resultados permiten comparar a México con otros países en cada uno de los rubros anteriores. En ese sentido, los resultados para nuestro país reflejan lo siguiente:

- Los estudiantes mexicanos obtuvieron, en promedio, 416 puntos en el rubro de ciencias. Este puntaje sitúa a México por debajo del promedio OCDE que es de 493 puntos, y a un nivel similar al de Colombia, Costa Rica y Tailandia. Los jóvenes mexicanos de 15 años presentan niveles de desempeño en ciencias en 70 puntos por debajo de los estudiantes de Portugal y España; y entre 20 y 60 puntos por debajo de los estudiantes de Chile y Uruguay.
- En el rubro de lectura los estudiantes mexicanos obtuvieron, en promedio, 423 puntos. Dicho rendimiento está por debajo del promedio de 493 puntos de la OCDE y sitúa a México a un nivel similar al de Bulgaria, Colombia, Costa Rica, Trinidad y Tobago y Turquía. Así, los jóvenes mexicanos de 15 años presentan niveles de desempeño en lectura de 70 puntos por debajo de Portugal y España; y entre 15 y 35 puntos por debajo de los estudiantes de Chile y Uruguay.
- Finalmente, los estudiantes mexicanos obtuvieron, en promedio, 408 puntos en matemáticas, nuevamente, por debajo del promedio OCDE de 490 puntos, lo que sitúa al país al lado del desempeño promedio de Albania y Georgia. Los jóvenes mexicanos de 15 años obtuvieron alrededor de 80 puntos por debajo de Portugal y España; y entre 10 y 15 puntos por debajo de los estudiantes de Chile y Uruguay (OCDE, 2015b: 1-3).

Por otra parte, y como ya se mencionó, en términos generales, los resultados del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) 2015 en primaria y secundaria confirman los bajos niveles de desempeño del SEN que ya han mostrado ejercicios previos de evaluación (como EXCALE y ENLACE) (Tabla 2).

49 Una forma de evaluar la calidad de la educación es mediante pruebas estandarizadas que miden habilidades como matemáticas, ciencias o comprensión lectora. En México se llevan a cabo pruebas estandarizadas que diseña el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE-PLANEA) y por la OCDE (PISA).

Tabla 2. Porcentaje de estudiantes con nivel de logro I en la evaluación de PLANEA 2015 en educación básica

Grado[1]	Nacional	Hombres	Mujeres	Nivel de marginación de la localidad en que se encuentra la escuela[2]		
				Muy alta-alta	Media	Muy baja-baja
Sexto de Primaria						
Lenguaje y comunicación	**49.5**	55.8	43.1	61.8	49	34.2
Matemáticas	**60.5**	61.7	59.2	68.5	62.2	48.8
Tercero de Secundaria						
Lenguaje y comunicación	**29.4**	34.9	24	37.1	29	22.8
Matemáticas	**65.4**	63.9	66.8	69.5	66.7	60.7

[1]/ El porcentaje se refiere a los estudiantes que están en el Nivel I; el restante se refiere a los que se encuentran en algunos de los otros niveles II, III y IV). Los estudiantes que se ubican en el Nivel I obtienen puntuaciones que representan un logro insuficiente de los aprendizajes clave del currículo, lo que refleja carencias fundamentales que dificultarán el aprendizaje futuro; Nivel II, los estudiantes que se ubican en este nivel tienen un logro apenas indispensable de los aprendizajes clave del currículo; los estudiantes que se ubican en el nivel III tienen un logro satisfactorio de los aprendizajes clave del currículo; Nivel IV. Los estudiantes que se ubican en este nivel tienen un logro sobresaliente de los aprendizajes clave del currículo.
[2]/ Se refiere al porcentaje alumnos que alcanzaron el nivel de logro I en las escuelas según el grado de marginación de la localidad.
Fuente: Presidencia de la República (2017: 262).

La Tabla 2 muestra los principales resultados en sexto de primaria respecto a Lenguaje y Comunicación a nivel nacional y con respecto al nivel de marginación de la localidad en que se encuentra la escuela. De esa forma se observa que casi la mitad (49.5 por ciento) de los alumnos se encuentran en el nivel de logro I, y por lo tanto no alcanzan los aprendizajes clave suficientes para seguir aprendiendo al ritmo esperado.

Este porcentaje se eleva de manera importante (61.8 por ciento) en el caso de las escuelas ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación. Lo anterior muestra cierta relación entre las dificultades para mejorar el aprendizaje y las condiciones inadecuadas de infraestructura de las escuelas que se ubican en zonas de alta marginación. En cuanto a los resultados de matemáticas, 60.5 por ciento de los alumnos de sexto de primaria se encuentra en el nivel I; es decir, apenas dos quintas partes de quienes terminan la primaria ha adquirido habilidades básicas para el estudio de esta asignatura en secundaria. De nueva cuenta, el diferencial entre escuelas ubicadas en localidades de alta o muy alta marginación *versus* las de baja o muy baja marginación es muy grande (20 puntos porcentuales).

Con relación a los resultados de PLANEA en secundaria, se observa que quienes concluyen este nivel educativo no están alcanzando niveles sa-

tisfactorios de aprendizaje. Al respecto, casi 30 por ciento de los alumnos de tercero de secundaria se ubica en el nivel I de Lenguaje y Comunicación. Esto implica que esos jóvenes que terminan la secundaria no cuentan con las habilidades de comprensión de textos que se requieren para el desarrollo de actividades académicas en la educación media superior. Además, igual que en primaria, en las escuelas que atienden a las poblaciones más vulnerables, los estudiantes tienen más bajos resultados. Sin duda, los resultados en matemáticas para los estudiantes de tercero de secundaria son los más desalentadores. Más del 65 por ciento de estos estudiantes se ubican en el Nivel I, por lo que obtienen puntuaciones que representan un logro insuficiente de los aprendizajes clave del currículum en el rubro de matemáticas, lo cual impactará desfavorablemente en su trayectoria hacia el bachillerato.

Ante el pésimo desempeño educativo de los alumnos mexicanos, el gobierno federal, desde hace tiempo, se ha planteado como prioridad la transformación de las prácticas pedagógicas. Una de las alternativas para lograrlo ha sido recurrir a las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) aplicadas a los procesos de enseñanza-aprendizaje. Así, han surgido varios programas y políticas dirigidas a mejorar la calidad educativa al promover un mayor uso de las TICs, por ejemplo, el programa Habilidades Digitales para Todos (HDT) y el programa "Laptops para Niños que cursan 5to y 6to Grado de Primaria".

Una de las acciones pioneras del gobierno mexicano en cuanto a la aplicación de TICs en las aulas fue el programa Enciclomedia. Esta herramienta tecnológica vinculaba los libros de texto con otros recursos: video, audio e instrumentos multimedia; todos ellos orientados hacia un aprendizaje más integral. Con el apoyo de este programa, el gobierno mexicano ejecutó la introducción masiva de Pizarrones Digitales Interactivos (PDI) en los salones de quinto y sexto de primaria (Reimers, 2006). Sin embargo, Enciclomedia recibió serias críticas por su gestión financiera. Incluso, la Cámara de Diputados creó una Subcomisión para investigarlo. Después de una evaluación esta Subcomisión presentó, entre otras, las siguientes consideraciones:

> [...] la Dirección General de Tecnología de la Información (DGTI) ejerció 478,337.9 miles de pesos (23 por ciento) del total del presupuesto original autorizado por 2,105,000.00 miles de pesos para la actividad prioritaria R055 'Implementar el Programa Enciclomedia'. La diferencia por 1,626,662.1 miles de pesos (77 por ciento), se utilizó para dar atención a otras presiones de gasto que tenía el sector educativo.
>
> [...] se observó que la DGTI no aplicó los recursos autorizados, lo que originó dejar inconclusa la continuidad de un proyecto nacional, y con esto la posibilidad de ofrecer a los educandos de todo el país una herramienta pedagógica de tecnología educativa, ya que para el ejercicio de 2005 no se alcanzaron los objetivos previstos, de instalar 18,464 aulas multimedia (Cámara de Diputados, 2008).

Estas irregularidades financieras en la gestión del programa Enciclomedia, provocaron que su objetivo general: "aumentar la calidad educativa de los alumnos", no se cumpliera. Además, la Cámara de Diputados señaló que en la medida en que no existiera una adecuada rendición de cuentas y la plena transparencia en la información sobre los recursos asignados, los procesos de licitación y los contratos firmados, continuaría generándose un deterioro de la confianza ciudadana en los programas educativos del gobierno federal (Cámara de Diputados, 2008). A la postre, todas estas irregularidades provocaron la cancelación de Enciclomedia.

Al respecto, la Secretaría de Educación Pública (SEP) reconoció que el programa *Laptops para Niños que cursan 5to y 6to Grado de Primaria* "careció de una estrategia para promover la capacitación docente, el soporte técnico, así como el monitoreo y la evaluación del programa" (Del Valle, 2016). Cabe señalar que, al inicio del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, la SEP modificó la estrategia -de uso de las TICs en el aula- de los gobiernos anteriores, pues propuso la entrega de laptops a estudiantes de primaria como una promesa de campaña. En total se repartieron 240 mil laptops a los estudiantes de quinto y sexto de primaria de tres entidades (Colima, Sonora y Tabasco), argumentando que se trataba de un programa piloto.

Sin embargo, este programa no contó con resultados de evaluaciones de procesos ni de resultados, sólo existe una evaluación de diseño y es posible reportar los indicadores correspondientes a la entrega de 240 mil equipos a los alumnos de Colima, Sonora y Tabasco. En cuanto al indicador "Porcentaje de alumnos de 5º y 6º grado de primarias públicas que alcanzaron por lo menos el nivel suficiente en pruebas estandarizadas"; debido a que el proceso de adquisición de los equipos se retrasó por la recisión del contrato a la primera empresa a la que le fue adjudicado, así como por el proceso de empaque, la distribución de los equipos se realizó en el último trimestre de 2013. Esto no permitió realizar el cálculo y análisis del indicador de desempeño educativo, ya que la aplicación de la prueba Enlace se llevó a cabo antes de dicha distribución (Coneval, 2013).

En 2014, la SEP cambio la modalidad del programa para entregar tabletas en lugar de laptops y lo redujo sólo a niños de quinto de primaria. También aumentó la entrega de equipos incorporando a otras tres entidades federativas: Distrito Federal, Estado de México y Puebla. De acuerdo con datos del Segundo Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, en 2014 se entregaron 709 824 tabletas (664 201 para alumnos y 45 623 para docentes y directivos) (Presidencia de la República, 2014). Para 2016, se habían entregado, entre laptops y tabletas, 879 671 equipos en seis de los 32 estados de la República (Presidencia de la República, 2016).

En 2017 no aparece ningún dato relacionado con este programa en el informe de gobierno. Al respecto la SEP reconoce que "si bien el programa

contó con una variedad de recursos educativos retomados de los programas Enciclomedia y Habilidades Digitales para Todos (HDT), no capacitó a los docentes para que pudieran hacer uso de los materiales digitales, no hubo acompañamiento a las acciones realizadas en las escuelas con los equipos y la conectividad fue limitada" (Del Valle, 2016). Al igual que los programas que le antecedieron, éste fue cancelado.

3. El proceso de rendición de cuentas educacional

La introducción de Enciclomedia, así como de los programas que se implementaron después, obedeció al supuesto de que este tipo de tecnología de la información y comunicación pondría a la educación mexicana a la vanguardia internacional. Estos proyectos fueron acogidos por la SEP y se pusieron en marcha en miles aulas de primaria. Pero como observamos en la sección anterior, la experiencia de estos programas educativos fue muy sinuosa debido a dos factores principales: *1)* su opaca e ineficiente gestión financiera; y *2)* su escaso aprovechamiento en el aula. Ambos factores son muy importantes, sin embargo, el segundo tiene implicaciones que difícilmente podrían ser abordadas en este artículo.

No obstante hay puntos de vista muy positivos acerca del impacto que tuvo el uso de las tecnologías de la información y comunicación en ambientes educativos. Por ejemplo, una investigación concluyó que los alumnos que más tiempo estuvieron expuestos a las herramientas tecnológicas de Enciclomedia, presentaron mejores resultados académicos (Mejía y Martínez, 2010). Asimismo, otra investigación, que analizó los puntajes obtenidos por 6.5 millones de alumnos, identificó que Enciclomedia –al ser implementado simultáneamente con otros programas educativos– se asoció con mayor frecuencia al mejoramiento del aprovechamiento escolar (Elizondo, Paredes y Prieto, 2006).

A partir de los resultados de estas dos investigaciones es posible considerar que Enciclomedia, así como otros programas educativos de la SEP basados en las TICs, podían haber ofrecido oportunidades para que los alumnos mexicanos mejoraran su desempeño escolar. Dichos programas fueron diseñados como herramientas útiles para crear entornos de igualdad en la educación, independientemente de la ubicación geográfica y de la extracción social o de cualquier otra circunstancia de las que normalmente impiden o dificultan el acceso a una formación de calidad. Sin embargo, fallaron, pero no por su diseño, sino por su gestión.

Lo anterior ofrece evidencia a la postura que comparten muchos especialistas de que la mejora de los estándares educativos debe ser integral y considerar otros aspectos, además de los exclusivamente pedagógicos o curriculares. Por tanto, cualquier reforma educativa debe contemplar necesariamente

un régimen de rendición de cuentas dentro del sistema educativo. Es decir, se requiere de la formulación y perfeccionamiento de políticas de *accountability* educacional, bajo la forma de evaluación, búsqueda de transparencia y responsabilidad por los resultados (Mcmeekin, 2006).

Cabe señalar que el concepto de *accountability,* remite a la necesidad de asignar responsabilidades por las acciones propias y los resultados de las mismas, es de aplicación reciente en algunos países (Mainwaring y Welna, 2003). En el mundo financiero este término se usa para aludir a los resultados de los responsables del manejo de dinero encomendado por terceros. Ellos están obligados a informar a sus clientes sobre los movimientos de recursos y a rendir cuentas sobre cómo se han utilizado y qué se ha logrado con ellos. Pero tal situación es incipiente en el campo de las políticas públicas y más en el ámbito educativo. En ese sector, *accountability* remite a los resultados del aprendizaje escolar y a la responsabilidad de las escuelas por los resultados.

Entre las acciones orientadas a lograr el *accountability* educacional se encuentran: la evaluación periódica del desempeño académico; la alineación de estas evaluaciones con estándares de calidad; la premiación o sanción de actores del sistema educativo por las tareas ejecutadas; y el fortalecimiento de las capacidades de gestión en las escuelas rezagadas. De esta forma, el *accountability* educacional refiere a la posibilidad de obligar a los funcionarios públicos a que informen y justifiquen sus decisiones, por un lado, y por el otro a ser eventualmente sancionados por su accionar. Veamos a continuación cada uno de estos componentes y la forma en que se interrelacionan para construir el *accountability* educacional.

Información transparente

La información transparente es un componente clave del *accountability* educacional. Este componente se puede definir como el conjunto de normas y procesos que permiten el acceso de los ciudadanos a la información de interés público. Toda la información gubernamental debe ser del dominio público a menos que existan razones expresas y justificadas para mantenerla reservada. La transparencia tiende a fortalecer la confianza en las instituciones, con base en el conocimiento de su funcionamiento, pero también incrementa el nivel de exigencia a las mismas. Si un elevado número de ciudadanos ejercen su derecho a estar informados, las instituciones se verán conminadas a responder de manera oportuna y satisfactoria. Así, la transparencia de información actualizada y sistematizada es un elemento esencial para la participación efectiva, para aproximar a los ciudadanos a las instituciones gubernamentales y abrir canales de comunicación (Ball, 2009).

No se trata sólo de proporcionar información, sino de crear estímulos y oportunidades para su consulta y la participación activa de la sociedad civil

en la formulación de políticas públicas. La falta de transparencia conduce a una potencial corrupción, otorgando discrecionalidad a quien controla la información, lo cual reduce la credibilidad en los órganos gubernamentales y puede afectar su legitimidad. Una política pública es transparente si está disponible la información en torno a su diseño y ejecución, y si los ciudadanos saben el papel que pueden desempeñar en ella. Sólo escuchando las distintas voces de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones es posible garantizar de forma efectiva los valores de eficacia y equidad en la asignación de recursos públicos (Ball, 2009).

Sin embargo, como pudimos ver en la sección anterior, nuestro sistema educativo ha mostrado que tiene una gestión opaca, por lo que los ciudadanos desconocen información que puede ser útil en el proceso de control. Por ello es necesario incrementar los esfuerzos conjuntos en esa dirección. En ausencia de información actualizada sobre los avances y el gasto ejecutado, se hace muy difícil que la sociedad civil pueda dar seguimiento a estos compromisos. Para construir el *accountability* educacional es una condición previa la disponibilidad de información fidedigna sobre el uso de los recursos y que ésta sea accesible a través de la red, sin necesidad de recurrir a una solicitud de información. En nuestro país, hoy se tropieza con carencias técnicas y también con resistencias políticas, pues la opacidad facilita una mayor discrecionalidad en el uso del presupuesto.

Evaluación

La evaluación como componente del *accountability* educacional tiene como propósito determinar si un programa educativo produjo los efectos deseados en los alumnos a los cuales éste se aplica; lo que significará a su vez, la necesidad de obtener una estimación cuantitativa tales beneficios y estimar si son o no atribuibles a la intervención del programa. De ahí que para la evaluación sean significativas las siguientes preguntas: ¿Cuál fue el efecto del programa sobre sus beneficiarios?, éstos son ¿Positivos o negativos? En caso de un mejoramiento del desempeño escolar, ¿se debe al programa o a otros factores? A la luz de los beneficios obtenidos, directos e indirectos, ¿Se justifican los costos del programa? Por lo anterior, en el marco del *accountability* educacional, la evaluación se ocupa del análisis, tanto de la eficacia de los programas educativos como de su eficiencia; temas de absoluta relevancia dado que los recursos necesarios para la realización de los programas son escasos y presentan usos alternativos. A su vez, ya que en general los programas educativos se implementan para cubrir a grupos vulnerables, la evaluación de su eficacia y eficiencia es crucial para acercarse hacia una sociedad con mayor equidad.

Para Leonardo Solarte (2002), la evaluación es útil para rendir cuentas sobre el cumplimiento de mandatos legales, sobre la cantidad y calidad de

los bienes o servicios provistos, el cumplimiento de los objetivos y planes programados, el uso de los fondos públicos, los niveles de eficiencia, el seguimiento de procedimientos y la utilización de recursos. Además, la evaluación es una herramienta que apoya diversas formas de rendición de cuentas, tales como el control parlamentario, la lógica de resultados en la administración pública y el control social. En el primer caso, la evaluación puede ser encomendada o desarrollada por el Congreso para obtener información objetiva que facilite su labor de supervisión del ejecutivo. En el segundo, la introducción de lógicas de gestión por resultados en la administración y la realización de evaluaciones externas proveen elementos para determinar el éxito o fracaso de sus políticas públicas. Por último, en cuanto al control social, la evaluación sirve como instrumento para mejorar el conocimiento de la ciudadanía sobre la gestión pública, permitiéndole ejercer de manera responsable e informada su derecho a exigir resultados a los gobernantes (Solarte, 2002).

Además de evaluar la eficiencia y eficacia de los programas educativos, también se requiere evaluar a los docentes para determinar sus capacidades frente al grupo. Existe un consenso generalizado que afirma que la mejora del trabajo docente está estrechamente vinculada con la mejora de la calidad de la educación. Por ello, el desafío actual que enfrentan los gobiernos es diseñar propuestas para generar una carrera docente más ligada a la formación continua de los maestros, que estimule la adquisición de capacidades que les permitan optimizar continuamente su formación y desempeño (Aguerrondo, 2004). Pero ¿si es tan importante la evaluación, tanto de programas como de docentes, por qué se hace tan poco? Existen diversas razones: 1) los ejercicios de evaluación se consideran costosos, prolongados y de alta complejidad técnica; y 2) sus resultados pueden ser "políticamente delicados", especialmente si son negativos, ya que asignan responsabilidad a políticos y burócratas (Medina, 2002).

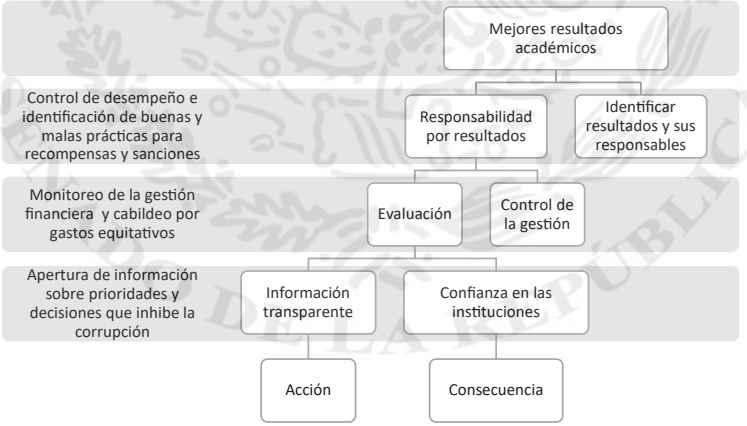
Responsabilidad por los resultados

En el enfoque del *accountability* educacional los resultados son cada vez más importantes y no tanto los procedimientos. En un marco de gestión por resultados del sistema educativo está la idea de una cadena de efectos que combina recursos (financieros, humanos y materiales) con actividades (proyectos y programas) para producir cambios en el desempeño de los alumnos. Una responsabilidad por resultados implica la elaboración de diagnósticos que identifiquen las necesidades efectivas. A partir de dichas necesidades se diseñan los objetivos con indicadores verificables y se establecen prioridades. Finalmente, es necesario un proceso de evaluación continua que permita valorar el progreso logrado. Por lo tanto, los sistemas educativos basados en la responsabilidad por los resultados miden el avance educativo e indican dón-

de se debe concentrar la atención de la autoridad y los recursos para poder mejorar el desempeño escolar. Además, gracias a la responsabilidad por los resultados es más fácil identificar a los docentes, las escuelas y los alumnos que se desempeñan a niveles adecuados (Mcmeekin, 2006).

Dentro del *accountability* educacional, la responsabilidad por los resultados significa reconocer que se deben a la intervención tanto de docentes, directores de escuelas y funcionarios. Al respecto, Sergio Cárdenas (2010) sugiere cinco elementos básicos que debe considerar la responsabilidad por los resultados en la educación: 1) la generación y posterior difusión de información sobre resultados académicos; 2) la definición de estándares de aprendizaje que describirían lo que un alumno debe saber en un grado y momento determinado; 3) la existencia de un sistema de recompensas y sanciones para premiar a las escuelas que alcanzan metas, para acompañar a aquellas que por su mal desempeño no logran dichas metas, o bien para cerrar las escuelas con un desempeño deficiente; 4) la transferencia de autoridad suficiente a las escuelas como unidades responsables de los resultados académicos; y 5) el desarrollo de capacidades de los actores escolares (Cárdenas, 2010, p. 6). A continuación, en el gráfico 1 se muestra cómo se interrelacionan los componentes del *accountability* educacional y cómo funciona este modelo de rendición de cuentas comprometido con la efectividad de la educación.

Gráfica 1. Funcionamiento del modelo de accountability educacional



Fuente: Elaboración propia

4. Alternativas para mejorar la rendición de cuentas en el sistema educativo

Actualmente, ni la burocracia educativa ni las escuelas de nuestro país rinden cuentas sobre sus decisiones y su desempeño. Además, los padres de familia no tienen a quién recurrir si se sienten descontentos con la educación que reciben sus hijos. De tener recursos económicos, prefieren inscribir a sus hijos en escuelas privadas. Sin embargo, la mayoría de las familias no cuenta con las condiciones para hacerlo. Por ello, el *accountability* educacional se ha convertido en un imperativo para un sistema educativo que aspira a superar esa situación. Este enfoque intenta poner límites a quienes ejercen el poder y coadyuva a la exigencia de responsabilidad por las acciones de las autoridades educativas.

Ahora bien, es necesario señalar que en México existen avances que pueden ayudar a la consolidación de los componentes del *accountability* educacional. Por ejemplo, el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), un órgano creado para vigilar el ejercicio de los recursos públicos. Asimismo, la promulgación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que equipó a la ASF del marco normativo para controlar la legalidad y buen uso del dinero público. En el mismo sentido, se encuentra la Ley General de Contabilidad Gubernamental; estos cambios forman parte del paquete de enmiendas secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción.

Otro avance es la aprobación, en mayo de 2015, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y el rediseño del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), un organismo que garantiza el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales. Estos no son avances menores, ya que la transparencia es indispensable para implementar el *accountability* educacional, y también coadyuva al fortalecimiento de los otros componentes del modelo analizado. Veamos a continuación los avances que ha logrado nuestro país en la materia, así como las áreas de oportunidad que todavía tienen que atenderse.

Avances en transparencia

México ha dado pasos importantes en la consolidación del componente de transparencia del *accountability* educacional, algunos ya mencionados como la promulgación de la LGTAIP y el rediseño del INAI. Este nuevo marco normativo incluye a estados y municipios con el objeto de establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como fomentar la cultura de la transparencia y la ren-

dición de cuentas. Entre los elementos más importantes de los avances en materia de transparencia, destacan los siguientes:

- Se amplía el catálogo de sujetos obligados, incorporando a los partidos políticos, los fideicomisos, fondos públicos y sindicatos, así como a las personas físicas y morales que reciban o ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad de la Federación, los estados y los municipios.
- Se crea el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales que estará conformado por el INAI, los órganos garantes de cada entidad federativa, la ASF, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Dentro de sus funciones sobresalen la de establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales en la materia.
- Se crea la Plataforma Nacional de Transparencia, conformada por cuatro sistemas: de solicitudes de acceso a la información; de gestión de medios de impugnación; de portales de obligaciones de transparencia, y de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados (Mora, 2016).

Alternativas para mejorar la transparencia

Los avances en materia de transparencia son loables, pero no han alcanzado las dimensiones necesarias para considerarse un proceso acabado. La consolidación del Sistema Nacional de Transparencia aún está en marcha. Aportar información oportuna, fidedigna y pertinente ha sido un primer paso hacia dicha consolidación, pero la sustentabilidad de estas instituciones está directamente relacionada con la legibilidad y relevancia de la información, además de su uso efectivo y la generación de un cambio en el comportamiento de los actores como consecuencia de ello. En la medida que no se aseguren estas condiciones, las acciones a favor de la transparencia y el acceso a la información pueden deteriorarse. Por ello, la pertinencia de la información para los usuarios, su facilidad de acceso y costos bajos para utilizarla son factores clave en la permanencia y progreso de las políticas de transparencia. Así, es necesario asegurar que la información que se divulgue afecte las decisiones, el comportamiento y actitudes de los funcionarios públicos. Sólo entonces se hablará de una posible consolidación de las instituciones a favor de la transparencia.

Por ello, para fortalecer el componente de transparencia es necesario mejorar la receptividad del sistema político a las demandas ciudadanas al promover una mayor participación social. Al respecto, es posible preguntarse: ¿Qué aporta la ciudadanía a la agenda de transparencia? La respuesta es: entre mayor sea el grado de participación social, mediante la apertura de la información, la formulación de políticas será de mayor calidad, así

como la eficacia para aplicarlas. Sobre todo porque la sociedad, al contar con información accesible, contribuye a identificar las inversiones necesarias, señalar las esferas y comunidades con mayores carencias, ayudar a elaborar estrategias de ejecución efectivas, establecer prioridades presupuestarias a nivel nacional y local, e incorporar la participación de grupos marginados en la elaboración de dichas estrategias, para asegurar que sean los principales beneficiarios.

Por su parte la ciudadanía activa y organizada también puede vigilar y calibrar los progresos de los programas educativos, lo que resulta crítico para determinar la responsabilidad de las autoridades dado que puede señalar aquellas regiones en donde los progresos son lentos y se requieren nuevos esfuerzos o intervenir en un control transparente de los gastos y proporcionar un intercambio de información en tiempo real. Y para esto, las autoridades educativas deberían proporcionar acceso a sus registros presupuestarios y se les debería alentar a difundirlos públicamente como un ejercicio de verificación de cuentas. Por lo anterior, para consolidar nuestros avances en transparencia se requiere un mayor involucramiento de la participación ciudadana.

Avances en evaluación

Nuestro país también ha logrado avances importantes en la evaluación educativa. Posiblemente, el detonante de dichos avances lo constituye la institucionalización de las prácticas de evaluación de Oportunidades, a partir de 1997. Este programa, que tiene un componente educativo importante, es reconocido a nivel mundial por la calidad de sus evaluaciones. Posteriormente, en 2000, el Congreso exigió por ley la evaluación anual de todos los programas sujetos a Reglas de Operación. El siguiente avance se presentó en 2004, cuando se estableció la obligatoriedad de difundir los resultados de las evaluaciones a través de Internet; de esta manera se fortaleció la transparencia y la rendición de cuentas en la Administración Pública Federal (APF). Después, con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social, se institucionalizó aún más el proceso de evaluación de los programas federales, y se promovió la formación, en 2005, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). En el mismo sentido, en 2006 se publicó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la que se impulsó la creación de un sistema de evaluación del desempeño (SED), que obliga a la evaluación y gestión por resultados de todos los programas de la APF, incluyendo los educativos (Cardozo, 2009).

De esta forma, la cultura de evaluación ha ido instaurándose en el país y en el ámbito educativo no podría ser la excepción. Actualmente, en México hay prácticas evaluativas acerca de la gran mayoría de factores implicados en la educación: alumnado, profesorado, programas, materiales y sistemas

educativos. De hecho, parte sustancial de la reforma constitucional en materia educativa, aprobada en febrero de 2013, tuvo que ver con una reconfiguración del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como órgano autónomo facultado para coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE). La apuesta por una institucionalización de la evaluación tiene que ver con su uso como mecanismo para ordenar e implementar acciones de mejora continua en el Sistema Educativo Nacional (SEN); se trata de tomar decisiones de política educativa con base en evidencia de lo que funciona bien o no en él. Así, la evaluación se ha convertido en un instrumento de planeación que permite generar una visión más clara hacia dónde dirigir los esfuerzos de mejora.

A partir de la reforma educativa, el INEE se encarga de evaluar el aprendizaje de los alumnos, el desempeño de los docentes y directivos escolares, así como el funcionamiento de las instituciones y otros elementos del SEN como el currículo, los materiales educativos y los programas especiales y compensatorios. El INEE también evalúa todo el conjunto de políticas educativas, como las políticas de financiamiento, de formación y actualización docente, de inclusión educativa y de educación intercultural. Además, del INEE emanan los lineamientos sobre evaluación que deben seguirse en forma obligatoria por los otros integrantes del SNEE: autoridades educativas federales y estatales, organismos privados como el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval) y el Consejo para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior (Copeems), así como otros órganos autónomos, por ejemplo, Coneval.

En virtud de lo anterior, al INEE le corresponde evaluar la calidad, el desempeño y resultados del SEN en la educación preescolar, primaria y secundaria y media superior y para ello ejecuta las siguientes acciones: a) diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos y resultados del sistema; b) expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y c) generar y difundir información, y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad. En ese sentido, de acuerdo con Miranda (2016), "uno de los avances que ha logrado el INEE es la conformación del Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones (SIRE) como un sistema institucional de información que ofrezca una visión integradora de los distintos componentes del SEN, que comprende desde el aula y la escuela, hasta el propio sistema, sus políticas y programas, así como, los datos sociodemográficos del contexto en el cual opera [...el sistema...] tiene tres propósitos: 1) potenciar las capacidades de evaluación de la calidad, el desempeño y los resultados del SEN en la educación obligatoria, 2) apoyar la implementación de la política nacional

de evaluación educativa, y 3) difundir de manera transparente los datos e información sobre resultados de las evaluaciones educativas" (p. 198-199) .

Alternativas para mejorar la evaluación

Como se observa en la sección anterior, en México se está apostando por un sistema integrado de evaluación educativa que incluya y articule la valoración de los diferentes componentes del SEN: alumnos, docentes, directores y programas educativos. De esta forma, se reconoce que no es posible evaluar a los estudiantes sin considerar la relación que tienen éstos con sus docentes, así como las condiciones de sus escuelas, la forma en que se diseñan e implementan programas educativos y la gestión de todo el sistema educativo. En otras palabras, se aspira a generar un sistema de evaluación de la educación que asuma la interdependencia entre dichos componentes y que genere juicios de valor sobre cómo se desempeña el SEN en su conjunto y qué resultados produce: lo que aprenden los estudiantes y sus consecuencias en el acceso a oportunidades de movilidad social. Sin embargo, este sistema de evaluación aún se encuentra en proceso de consolidación. Por tal motivo, es pertinente señalar algunos de los desafíos y temas pendientes que han de abordarse para aprovechar el potencial que tiene la evaluación para ayudar a mejorar la calidad de la educación en México. Al respecto, Miranda (2016) los siguientes retos del SNEE:

- Proponer un nuevo conjunto de reglas e instituciones que definan con claridad el rol de cada uno de los diferentes actores del SEN para colaborar y asegurar la adecuada implementación de los procesos de evaluación educativa. Lo anterior implica la construcción de una nueva gobernanza educativa donde la Federación no sea el único actor encargado de dirigir los procesos de evaluación, se requiere promover la participación de los gobiernos locales y de la sociedad, así como fomentar la cooperación institucional y propiciar el debate público sobre los problemas educativos.
- Avanzar hacia procesos de evaluación más integrales y contextualizados, "que permitan extender la idea de obtener fotografías instantáneas de la situación del aprendizaje de los alumnos al término de los ciclos escolares, a ser la construcción de modelos más dinámicos de interacción entre procesos educativos y logro académico de los alumnos" (Miranda (2016, p. 204). En otras palabras, se requiere evaluar el desempeño de estudiantes, docentes y directivos, como consecuencia de rutinas, culturas y realidades distintas en cada una de las regiones del país. Lo anterior permitirá comprender lo que ocurre en cada contexto particular y tener mayores argumentos para proponer alternativas de política educativa más apegadas a las diferentes circunstancias que enfrentan los alumnos del SEN.

- Fortalecer al Servicio Profesional Docente (SPD), en particular, se necesita garantizar la certeza e imparcialidad de las evaluaciones docentes para generar mayor legitimidad hacia el SPD. Lo anterior implica colocar a la evaluación docente al servicio de la calidad en educación y no como instrumento de enjuiciamiento y sanción, pues se considera que este es uno de los elementos que ha impedido la colaboración del magisterio en los procesos de evaluación docente. Por ello, para algunos este es el reto más importante que deberá enfrentar el SNEE (Santibáñez, 2008). Sin embargo, en este punto no puede haber marcha atrás, sin la evaluación docente no es posible consolidar el *accountability* educacional en México. En muchos países los sindicatos de maestros ejercen una gran influencia sobre el sector educativo y se les ha criticado por priorizar su agenda gremial-laboral en detrimento de una conducente a mejorar la calidad en la educación. Pero a pesar de ello, las autoridades educativas de dichos países han logrado negociar con el sindicato la autorización de las evaluaciones docentes (Darling-Hammond y Sykes, 2003). De esta forma, la única alternativa para avanzar en esta materia es negociar con el magisterio la evaluación docente. Cabe señalar que dicha tarea no es algo imposible de realizar, pues ha habido experiencias exitosas de cooperación entre las autoridades educativas y magisterio, tales como la descentralización de los servicios educativos y el programa de estímulos docentes de Carrera Magisterial (p. 201-105).

Avances en responsabilidad por los resultados

El componente más endeble del *accountability* educacional en México es la responsabilidad por los resultados. De los cinco elementos que lo conforman sólo dos presentan avances: la generación y difusión de resultados académicos, así como la definición de estándares de aprendizaje. En cuanto al primer elemento, el INEE publica anualmente los resultados académicos de los alumnos a través de las Pruebas PLANEA, las cuales aportan información sobre el aprovechamiento de cada alumno, grupo y escuela, que regularmente es entregada a los estudiantes y sus padres, así como a docentes y directivos. Esa información también es accesible a través de Internet.

En cuanto al segundo elemento, nuestro sistema educativo ha desarrollado estándares de aprendizaje para cuatro etapas clave de la carrera educativa: tercer año de preescolar (5-6 años), el tercer año de primaria (8-9 años), sexto año de primaria (11-12 años), y tercer año de secundaria (14-15 años). Los estándares definen lo que un alumno debe saber y las actitudes adquiridas en dichas edades; las etapas están diseñadas para evaluar el currículo del nivel de estudios previo. En este año, también se definieron los estándares para evaluar los conocimientos en educación media superior (15 a 17 años);

aunque todavía no hay información disponible de la aplicación de las pruebas PLANEA de este nivel educativo.

Alternativas para mejorar la responsabilidad por los resultados

No hay avance en el componente de la responsabilidad por los resultados en el sistema de recompensas, ya sea para premiar o sancionar a las escuelas por sus buenos o malos resultados, respectivamente; tampoco en la transferencia de autoridad a las escuelas ni en el desarrollo de capacidades institucionales. Sobre el sistema de recompensas, en la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), se establecían las condiciones para aplicar a los docentes estímulos económicos si sus alumnos obtenían buen desempeño en ENLACE, pero con la condición de que los maestros también se sometieran a la aplicación de la evaluación universal. Así, se ataba la mejora salarial e incluso la promoción profesional del maestro a un modelo de pruebas estandarizadas. Sin embargo, ese tipo de evaluación docente el magisterio la obstaculizó. Ahora bien, la idea original de la responsabilidad por resultados tiene que ver con establecer sanciones o recompensas a las escuelas y no a los docentes. No obstante, en nuestro país son inexistentes las iniciativas de evaluación de escuelas que consideren su complejidad y múltiples dimensiones: procesos de enseñanza-aprendizaje, vínculos con la comunidad y la familia, así como resultados y logros de sus estudiantes.

Tampoco hay experiencias de evaluación de la gestión escolar y de sus servicios, tales como: distribución y uso de presupuesto diferenciado según necesidades institucionales, selección y contratación de recursos humanos, y de los sistemas de supervisión o apoyo a los establecimientos escolares. Por lo anterior, en México, los resultados de la evaluación de los alumnos se toman como base para la evaluación de docentes y escuelas. Sin embargo, para que la información generada sea útil y oportuna para la toma de decisiones y optimice la calidad de la educación, hay que considerar una evaluación más integral, que incluya el examen de alumnos, docentes, directores, instituciones, programas y administraciones educativas. De esa forma, resulta ineludible contar con sistemas de evaluación que tomen en cuenta los diferentes componentes del sistema educativo y cuya evaluación permita que las escuelas puedan ser premiadas o sancionadas.

Finalmente, abordaremos los dos últimos elementos de la responsabilidad de resultados en la educación: la transferencia de autoridad a las escuelas y el desarrollo de capacidades institucionales. Ambos elementos están relacionados, pues se requiere que las escuelas tengan mayor autonomía o autoridad sobre las decisiones que toman para mejorar su gestión y desempeño; y la capacidad institucional es una condición *sine qua non* para ello. Bajo esta perspectiva las capacidades institucionales se refieren a los mecanismos de gestión de recursos humanos (reclutamiento, entrenamiento, promoción,

evaluación) materiales y financieros (control de gestión, rendición de cuentas, transparencia) que debe poseer una organización para formular e implementar políticas efectivas.[50] Para aumentar dichas capacidades en el sector educativo, en 1992 se inició una política de descentralización que transfirió las funciones operativas y administrativas a los gobiernos estatales, y asignó a los gobiernos municipales la responsabilidad de mantener en buen estado las instalaciones educativas.

No obstante, la descentralización educativa se llevó a cabo a partir de una estrategia radical, pues en el transcurso de sólo unas semanas se transfirieron a los gobiernos locales recursos que prácticamente duplicaron de un día para otro el tamaño de sus haciendas. Esta estrategia radical, si bien se entiende por la complejidad política del sector educativo, generó un congestionamiento en las administraciones de los gobiernos locales debilitando aún más sus capacidades institucionales e incluso su gobernabilidad, como se ha destacado en varios estudios (Pardo, 1999; Ornelas, 1998). La sorpresiva y rápida descentralización educativa rompió con una tradición centralista de más de setenta años, sin embargo, es indudable que esto no fue lo mejor para gobiernos locales que vivieron un proceso difícil de asimilar y no exento de inestabilidad institucional y de conflictos políticos.

Para evitar una transferencia de autoridad a los sistemas educativos locales tan caótica, se requiere un proceso previo de acondicionamiento institucional y administrativo, es decir, llevar a cabo diagnósticos de infraestructura y capacidades operativas de los gobiernos locales, para la transferencia de recursos y responsabilidades. En otras palabras, se requiere emprender esfuerzos de fortalecimiento institucional hacia los gobiernos locales, desarrollar mayores capacidades administrativas, así como profesionalizar a los servidores públicos encargados del sector educativo a través de una iniciativa orientada a incrementar la calidad de las escuelas. Se trata de una estrategia que, además de transferir recursos, involucre acciones de mejora en los sistemas de enseñanza, evaluación y formación de profesores.

5. Reflexiones finales

En México, es común escuchar que la educación es una de las prioridades de la agenda gubernamental. Asimismo, no hay discurso de cualquier político que no llame la atención sobre el papel insustituible que tiene la educación en el desarrollo de nuestro país. Por esa razón, tanto políticos como ciudadanía frecuentemente abogan por un incremento al gasto educativo. Y de

50 La capacidad institucional comprende los recursos, los conocimientos y los procesos que emplea la organización para lograr sus metas. Se cuentan, entre ellos, el personal, la infraestructura física, la tecnología, los recursos financieros, el liderazgo, el manejo de programas, y las redes que se establecen con otras organizaciones (Payne y Losada, 1999).

hecho ha existido mayor gasto en este rubro con relación a épocas anteriores. Sin embargo, no se han mejorado sustancialmente nuestros resultados educativos. Es más, en este artículo se ha planteado que es difícil ubicar a alguien que se responsabilice por los resultados, ya sea éste un burócrata, directivo, docente o líder sindical. Nadie se quiere hacer responsable de la "mala educación". Probablemente si en nuestro país estuviera más claro quiénes son los responsables de la educación, o mejor dicho, si cada uno de los actores involucrados conociera, entendiera y asumiera sus propias responsabilidades, podríamos avanzar efectivamente hacia un sistema educativo de mayor calidad. Por ello, es importante argüir que nuestras prácticas educativas actuales, así como las de gestión escolar, han llevado a una des-responsabilización bastante generalizada, tal vez sea la hora de construir un régimen de *accountability* educacional en nuestro país

En otras palabras, se propone un sistema coherente, desde la definición de las metas hasta las consecuencias que tendrán los buenos o malos resultados. Decirlo esto es obvio, pero probablemente sea la principal causa de la desorientación que tenemos en nuestro sistema educativo. En la desesperación por mostrar resultados hemos ensayado tantas fórmulas (como la introducción de las TICs en las aulas) y cada una ha ido dejando huellas distintas, instrumentos diversos, nuevas prácticas, y no necesariamente, todas compatibles o consistentes entre sí. Bajo la regla de la consistencia, es un requisito importante contar con la información adecuada, si se espera que cada actor conozca lo que se espera de él para que lo asuma con responsabilidad.

Si bien hay avances en esta materia, por ejemplo: actualmente se sabe cuántas computadoras se han instalado en cuántas escuelas, qué puntaje obtuvo determinada escuela en PLANEA, cuántos alumnos vulnerables hay matriculados y cuál es la asistencia promedio; sin embargo, esa información no siempre llega a todos los directivos y docentes, que son los encargados de impartir la educación, mucho más precaria es la información que obtienen los padres de familia. Cada eslabón de esta cadena tiene menos información que el anterior para el ejercicio responsable de sus decisiones. Los sistemas que se basan en resultados dependen de la amplia comunicación de resultados a padres de familia y al público en general.

Se espera que los padres de familia usen la información para motivar a sus hijos y para interactuar con los docentes. En última instancia, también se espera que los padres de familia presionen a los directivos de manera objetiva y que aboguen por una mayor responsabilidad. En síntesis, en nuestro país requerimos con urgencia instalar una cultura de responsabilidad por la calidad educativa, de manera que la "educación, tarea de todos" deje de ser sólo un eslogan y se convierta en una cultura de compromiso por los resultados.

Referencias bibliográficas

Aguerrondo, I. (2004). "Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente", en Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe (PREAL) *Maestros para América Latina: nuevas perspectivas sobre desarrollo docente*, Madrid: PREAL/BID.

Ball, C. (2009). "What Is Transparency?", *Public Integrity*, 11 (4), 293-308.

Cámara de Diputados (2008). "Informe de actividades de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, 1 de septiembre de 2007 a 29 de febrero de 2008", Gaceta Parlamentaria (México), núm. 2474. Recuperado de: http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/mar/20080331-I.html

Cárdenas, S. (2010). "La rendición de cuentas en el sistema educativo mexicano", en CIDE *Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México*, núm. 5, México: CIDE.

Cardozo, M. (2009). "La institucionalización de una cultura de la evaluación en la administración pública mexicana: avances y desafíos pendientes", *Convergencia*, 16 (49), 175-198.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (Coneval) (2013). *Ficha de monitoreo del programa Laptops para Niños que cursan 5to y 6to Grado de Primaria*. México: Coneval.

Corvalán, J. (2006). "Accountability educacional: Rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación", en Corvalán J. y Mcmeekin, R. (eds.) *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, Chile: PREAL.

Del Valle, S. (2016). "Reconocen fracaso en plan de laptops". Recuperado de https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=980879&md5=d82cdec61c6934f7be8425c0a8ebac29&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&lcmd5=ee83ba1b5f72c81d45efba410b08ede0.

Elizondo, A., Paredes F. y Prieto A. (2006). "Enciclomedia. Un programa a debate", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 11 (28), 209-224.

INEE (2016). *La Educación Obligatoria en México. Informe 2016*. México: Autor.

Mainwaring, S. y Welna C. (eds.) (2003). *Democratic Accountability in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

Mcmeekin, R. (2006). "Hacia una comprensión de la accountability educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina", en Corvalán J. y Mcmeekin, R. (eds.), *Accountability educacional: posibilidades y*

desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional, Chile: PREAL.

Medina, A. (2002). "La eficiencia en los programas sociales: análisis de situaciones y propuestas para su mejoramiento". Ponencia presentada en el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre.

Mejía, F. y Martínez F. (2010). *Un vistazo a Enciclomedia. ¿Qué sabemos del Programa Enciclomedia a cinco años de su puesta en marcha en aulas de primaria?*, México: SEP.

Miranda, F. (2016). "El INEE, la evaluación y la Reforma educativa en México. Avances, retos y perspectivas", *Pluralidad y Consenso*, 6 (28), 191-211.

Mora, S. (2016). "La evolución de la política de transparencia y rendición de cuentas en México", *Argumentos*, 29 (82), 225-241.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015a), *México. Panorama de la Educación 2015*, México, OCDE. Recuperado de https://www.oecd.org/mexico/Education-at-a-glance-2015-Mexico-in-Spanish.pdf

OCDE (2015b). *Resultados de México en la evaluación 2015 de PISA,* Paris: OCDE. Recuperado de https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Mexico-ESP.pdf

OCDE (2010). *Strong Performers and Successful Reformers in Education. Lessons From PISA For Mexico, Paris*, OCDE. Recuperado de http://www.oecd.org/dataoecd/56/13/46636903.pdf.

Presidencia de la República (2017). *Anexo estadístico del Quinto Informe de Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto*. Recuperado de https://www.gob.mx/lobuenocuenta.

Presidencia de la República (2016). *Cuarto Informe de Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto*. Recuperado de https://www.gob.mx/lobuenocuenta.

Presidencia de la República (2014). *Segundo Informe de Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto*. Recuperado de https://www.gob.mx/lobuenocuenta.

Reimers, F. (2006). *Aprender más y mejor: políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Santibáñez, L. (2008). "Reforma Educativa: el papel del SNTE", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13 (37), 81-105.

Solarte, L. (2002). "La evaluación de programas sociales en el Estado liberal". Ponencia presentada en el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SENADO DE LA REPÚBLICA

Conclusiones

Arcelia Martínez Bordón y Alejandro Navarro Arredondo

La Reforma Educativa de 2013 fue una de las principales apuestas promovidas por el gobierno saliente como un medio para transformar las grandes desigualdades del Sistema Educativo Nacional. Aunque la Reforma colocó el tema de la calidad en el centro del debate y al docente como al principal actor encargado de lograrla, también incluyó otros ejes o dimensiones, a partir de las cuales se esperaba lograr un cambio importante en la operación cotidiana de las escuelas en México.

Por ello, además de la creación del Servicio Profesional Docente que, entre otras cosas, se dijo, tenía el objetivo de regular el acceso, promoción y permanencia de los docentes, con base en el mérito, así como de propiciar nuevas oportunidades para su desarrollo profesional, la propuesta de Reforma colocó otros objetivos, no menos importantes, como, por ejemplo, asegurar una mayor equidad en el acceso a una educación de calidad. Para lograr esto último se pusieron en marcha distintos dispositivos enfocados, entre otros propósitos, en la necesidad de fortalecer la autonomía y capacidad de gestión de las escuelas.

Con la Reforma Educativa se habló también de la necesidad de sentar las bases para que los elementos del Sistema Educativo fueran evaluados de manera imparcial, objetiva y transparente, para lo cual se otorgó autonomía constitucional al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, al que se encomendó realizar las distintas mediciones y evaluaciones de todos los componentes, procesos y resultados de la educación básica y media superior, coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y, entre otras tareas, emitir directrices o recomendaciones para orientar la toma de decisiones en materia de política educativa.

A la llegada de un nuevo titular a la Secretaría de Educación Pública, en agosto de 2015, se enunciaron además siete prioridades estratégicas de la Reforma Educativa, a partir de las cuales se buscaría garantizar el derecho a una educación de calidad. La prioridad uno consistía en "poner a la escuela en el centro del sistema educativo". En concordancia con ésta, la segunda prioridad era "dignificar la infraestructura escolar", particularmente a través del Programa Escuelas al CIEN. La tercera prioridad colocó, de nuevo, el tema del "desarrollo profesional docente"; además de la evaluación del desempeño de los maestros, se habló de instrumentar una estrategia de formación continua y elaborar un plan de fortalecimiento de las escuelas normales. La cuarta prioridad, por otro lado, colocó un tema que no había sido presentado en el primer documento normativo de la Reforma, consistente en la "revisión de

los planes y programas de estudio" para la educación obligatoria. La prioridad cinco retomó la idea de fortalecer la equidad e inclusión educativas, a partir del combate al rezago educativo, así como de mejoras varias en la educación inicial, la política de becas, la educación especial y la cobertura. En tanto la prioridad seis consistía en "vincular, de manera más efectiva, la educación con el mercado laboral", a partir de mejoras en la orientación vocacional y la educación tecnológica y dual. Finalmente, la prioridad siete señalaba la necesidad de emprender una reforma administrativa, para así contar con un sistema educativo más eficaz y transparente.

Al cabo de cinco años de emprendida la Reforma y ante la coyuntura de los cambios que se avecinan, a partir de los resultados de la elección presidencial que favoreció al hoy presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, de la coalición "Juntos Haremos Historia" del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), se vuelve muy importante hacer un balance, si no de todos, sí de al menos los principales ejes o dimensiones que la Reforma planteó.

La mayoría de los debates en torno a la Reforma han planteado algunas ideas acerca de su pertinencia y legitimidad, sobre todo a partir de que ésta, de acuerdo con varios de sus principales detractores, no tomó en consideración la opinión del gremio docente, al cual se le impuso una evaluación estandarizada y punitiva. Si bien es cierto que algunos de estos señalamientos pueden y deben discutirse con mayor profundidad, también es verdad que la Reforma no sólo se trató de la evaluación de desempeño, aunque esta haya recibido la mayor atención mediática.

Esta obra, tiene, por tanto, como uno de sus propósitos el ofrecer una visión más integradora de los varios elementos y pendientes de la Reforma. Así, en tres de los capítulos de esta obra se discuten, con distintas miradas y, sobre todo, con diferentes conclusiones, algunos de los principales alcances y retos relacionados con la evaluación y desarrollo profesional de los docentes. El libro también incluye varios análisis que dan cuenta de las principales propuestas, intervenciones y resultados dentro del llamado "Eje de Inclusión y Equidad educativa". Además, en otro de los capítulos se discute el tema de la participación social en la educación, que es un elemento central si se quiere avanzar en el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas y la rendición de cuentas social. Asimismo, se discute el eje evaluación que, aunque con el paso del tiempo se fue desdibujando de la agenda de la Reforma, quizá por los resultados y críticas que recibió en su momento la evaluación del desempeño docente, fue uno de los elementos a partir de los cuales se dijo que podría transformarse también el sistema educativo.

Estamos ciertos de que sólo a partir de una discusión más minuciosa e informada sobre los resultados de la Reforma, en sus distintos ejes, puede valorarse de manera más seria: ver si hay que darle carpetazo o si existe algo

que pueda o deba rescatarse de la misma. Sin duda, esta obra está lejos de constituir una defensa a ultranza de la Reforma, pero tampoco intenta convertirse en una crítica atroz. El libro, de hecho, no ofrece una mirada única en torno a la Reforma, sino un conjunto de visiones acerca de los alcances y retos que aún se enfrentan para que ésta, o cualquier otra Reforma que venga por delante, abone a la construcción de un sistema educativo más justo y equitativo, y, sobre todo, que garantice el derecho a una educación de calidad. Cada capítulo ofrece sugerencias de distinta índole, grado e intensidad, dependiendo del tema que se trate, a partir de las cuales bien puede conformarse una lista de las prioridades y pendientes que se habrán de colocar en la discusión de la agenda educativa de la siguiente administración. A continuación, se presenta un resumen muy abreviado de algunas de las principales ideas que se discuten en esta obra.

Por principio de cuentas, cabe señalar que la Reforma Educativa planteó varias problemáticas educativas ya añejas y algunas otras por todos conocidas, pero nunca discutidas o al menos no abiertamente en la agenda pública. Se introdujo, por ejemplo, la idea de recuperar la rectoría del Estado en la educación. A partir de ello, se justificó la necesidad de emprender una reforma que, se decía, era ya inaplazable si se querían superar los retrasos históricos en términos de aprendizaje y afrontar los problemas no resueltos en décadas anteriores y las nuevas dificultades que aparecieron en el siglo XXI.

El libro comienza con un capítulo que brinda elementos para entender los por qué de la Reforma. Se argumenta que la política educativa mexicana tuvo un largo periodo de relativa estabilidad, de 1992 a 2012, hasta que la Reforma introdujo una reformulación del "problema educativo" que era necesario atender, así como nuevas propuestas de soluciones para resolverlo, además de eventos que propiciaron un entorno susceptible al cambio.

Más adelante se argumenta que la Reforma buscó la transformación del sistema educativo a partir de dos grandes etapas. Mientras la primera etapa se enfocó en la recuperación de la "rectoría del Estado", a partir de la creación del Servicio Profesional Docente y la instauración del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, la segunda etapa se centró más en el diseño y discusión del Nuevo Modelo Educativo, el cual apenas iniciará su operación en el ciclo escolar 2018-2019.

Si bien la propuesta del Nuevo Modelo Educativo buscaría, en principio, transformar las condiciones en las cuales se brinda educación en nuestro país, en este libro se señala que aún falta mucho por hacer para que existan las condiciones óptimas a fin de instrumentar ese Nuevo Modelo, sobre todo en lo concerniente al área de formación de profesores. De hecho, aunque la Reforma reconoció la relevancia de los procesos de formación docente para mejorar la calidad de la enseñanza, la evidencia apunta a que las estrategias para cumplir con dicho propósito han sido inadecuadas, en parte porque se

dan por descontadas las condiciones en las cuales trabajan los docentes y los grandes retos a los que se enfrentan día a día.

Además, los promotores de la Reforma asumen que, una vez implementado el Nuevo Modelo Educativo, todos los estudiantes podrán desarrollar los aprendizajes esperados. Nada más lejos de la realidad. Aunque se da a entender que las potenciales barreras a estos aprendizajes se concentran en aquellos grupos que han padecido históricamente la desigualdad y exclusión educativas, por lo que las intervenciones y programas educativos deberían priorizarse en dichos grupos, lo cierto es que existen fuertes rezagos educativos entre prácticamente todos los grupos y subgrupos de población.

En ese sentido, en este libro se sostiene que la Reforma Educativa, por sí sola, no puede resolver los grandes problemas de desigualdad social y pobreza que afectan a nuestro país, aunque la solución a dichos problemas dependa también de las mejoras y avances que se den en el ámbito educativo. Por ello, parece indispensable impulsar acciones para que todos los estudiantes mexicanos reciban una educación de calidad y las estrategias de formación inicial y continua que se ofrezca a los docentes contribuyan a la meta de alcanzar mejores niveles de aprendizaje entre los alumnos, sin que ello implique poner todas las apuestas en los maestros, a quienes se les exige mucho y se les ofrece poco.

Asimismo, en el libro también se señala que la Reforma Educativa debe procurar una educación cultural y lingüísticamente pertinente para todos, incluyendo a los niños y niñas indígenas, cuya atención no ha sido una prioridad en la agenda de la Reforma. En este sentido, lo primero que se requiere es de un presupuesto suficiente para formar maestros y generar escuelas que cuenten con las condiciones para ofrecer una educación de calidad a este grupo de población. Por otro lado, se concluye también que la Reforma educativa no ha conseguido desarticular las tendencias históricas que limitan la participación de los alumnos y de los padres de familia en el sistema educativo y que persisten aspectos en el diseño de los Consejos Escolares que anticipan su fracaso como vehículos de participación social.

En los varios capítulos que integran la primera parte del libro se argumenta, de una u otra manera, que el diagnóstico inicial de la Reforma educativa subvaloró la envergadura y profundidad de la desigualdad existente; muchas de las deficiencias en el sistema educativo mexicano son producto de factores estructurales sobre los cuales la Reforma educativa tiene, al final de cuentas, poca capacidad de incidencia. Además de que algunas de las deficiencias organizacionales y financieras del sistema educativo también han contribuido al déficit en calidad y al bajo desempeño académico de los alumnos.

Entre los elementos positivos, se puede destacar el que el INEE se haya convertido en un nuevo actor, con capacidad de influir en la toma de decisio-

nes para la mejora del sistema educativa. A partir de la Reforma, el Instituto cuenta con mayores capacidades para diagnosticar los problemas que enfrenta el sistema e identificar las brechas en términos de cobertura, permanencia y aprendizaje, para, a partir de ello, plantear recomendaciones más pertinentes. Además de que, a partir de la conformación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa se han fortalecido los vínculos de cooperación entre las autoridades del INEE y las autoridades, federal y locales, para impulsar mejores propuestas de evaluación y mejora. Con todo, en el libro también se señala que nuestro sistema educativo todavía se caracteriza por un bajo nivel de rendición de cuentas, debido en buena parte al excesivo centralismo y al poco espacio para la innovación y experimentación a nivel local.

A partir de lo señalado por los autores en los distintos capítulos que conforman esta obra se puede concluir que muchas de las propuestas que se incluyeron en la Reforma tienen aún problemas para aterrizar en la realidad, pues los desafíos para revertir las brechas en nuestro sistema educativo siguen siendo muy complejos y múltiples. Se requiere, por tanto, entre muchas otras cosas, invertir más en la formación y capacitación de los docentes, así como en políticas e intervenciones que garanticen la inclusión y equidad educativa de todos los alumnos, incluidos los pertenecientes a familias indígena. Se requiere también mejorar la gestión de las escuelas y trabajar de manera más cercana con los padres de familia y los alumnos, para abatir el grave rezago en los aprendizajes y retener a los estudiantes en el sistema. Finalmente, también se debe seguir apostando por la creación de capacidades locales en materia de planeación y evaluación, además de potenciar, con el apoyo de sociedad civil organizada, la academia, y el Poder Legislativo, los usos de las evaluaciones que realizan tanto el INEE como otras autoridades educativas para que éstas, efectivamente, mejoren el diseño de la política educativa.

Aunque varios de los autores de este libro coincidimos, en mayor o menor medida, en que la Reforma educativa sentó las bases materiales, conceptuales y motivacionales para producir un cambio en nuestro sistema educativo, también pensamos que dicho cambio depende de muchas otras variables que se sitúan más allá del ámbito educativo, por lo que se requiere una mirada más integral, en donde las propuestas para el cambio educativo vayan aparejadas con otras propuestas de cambio institucional, en materia económica, social y cultural. Esperamos pues que este libro se convierta en una fuente útil de consulta para investigadores, profesionales y legisladores, y que su lectura abone a la generación de un debate más informado en el marco de la construcción de la agenda educativa 2018-2024 y del Plan Nacional de Desarrollo.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SENADO DE LA REPÚBLICA

Semblanzas autores

Abelardo Carro Nava

Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Tlaxcala; Maestro en Educación en el Campo Formación docente en el ámbito regional, por la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad 291, Tlaxcala. Además, tiene la especialización en Docencia (planeación, desarrollo y evaluación) por la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad 291, Tlaxcala. Ha sido ponente en diversos congresos con temas relacionados a la práctica docente, formación de formadores, construcción identitaria de los docentes. Actualmente es el Presidente de la Zona Centro de Investigadores integrada por los estados de Morelos, Hidalgo, Ciudad de México, Puebla, Estado de México y Tlaxcala. Director y Consultor Regional en temas de Educación y Cultura para los estados Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Querétaro, Puebla, Morelos y Tlaxcala. Docente en la Universidad del Altiplano del estado de Tlaxcala y en la Escuela Normal Primaria "Profra. Leonarda Gómez Blanco" del mismo estado.

Arcelia Martínez Bordón

Es Doctora en Política por la Universidad de York, Reino Unido. Licenciada en Ciencia Política y Maestra en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Entre 2006 y 2007 realizó una estancia posdoctoral en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), con una investigación sobre los "Los Consejos de Participación Social en la Educación y el Programa Escuelas de Calidad". Desde enero de 2017 trabaja como académica de tiempo completo y como titular de la línea "Análisis y evaluación de políticas educativas" en el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE) de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Actualmente desarrolla un proyecto de investigación para observar distintas intervenciones del "Eje Escuela al Centro", como parte de la Reforma educativa emprendida en 2013. De marzo de 2014 a enero de 2017 encabezó la Dirección General de Directrices para la Mejora de la Educación, en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), donde coordinó la definición de la ruta para la construcción y emisión de directrices, así como la elaboración de las primeras directrices que emitió el Instituto. Entre junio de 2012 y marzo de 2014 se desempeñó como Consejera Ciudadana del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA DF). Ha sido consultora y evaluadora de diferentes intervenciones y programas públicos, con

énfasis en los temas de educación y género, además de realizar actividades docentes y dirigir varios proyectos de tesis de maestría en el área de políticas públicas.

Alejandro Navarro Arredondo

Es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Maestro en administración y políticas públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel I). Fue Investigador Visitante en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Brown, así como en la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de Texas en Austin. En el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) se desempeñó como Investigador en temas de educación, política social y pobreza. Tiene amplia experiencia docente, fue Coordinador de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos y del Doctorado en Administración Pública en la UNAM. Asimismo, ha colaborado como consultor o investigador en proyectos liderados por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, entre otros organismos.

Carlos Rafael Rodríguez Solera

Es Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México. Trabajó como profesor e investigador en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, donde formó parte del equipo de trabajo que impulsó la creación del Área Académica de Ciencias de la Educación y de la Maestría y el Doctorado del mismo programa. También coordinó la línea de Estudios Sociales y Culturales en Educación. Ha trabajado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en actividades de investigación y docencia en los programas de Educación para una Cultura de la Legalidad y en la Especialidad en Política y Gestión Educativa. Fue Coordinador nacional para la evaluación del Programa de Educación Básica para Niñas y Niños Migrantes (PRONIM) durante dos periodos. Actualmente es investigador titular en el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México; sus áreas de interés son: la equidad educativa, la sociología de la educación, la estratificación y movilidad social; la educación a migrantes y a grupos vulnerables. Ha participado como consultor en evaluaciones de programas y políticas educativas y ha publicado varios artículos, capítulos y libros. También es docente en los niveles de

licenciatura, maestría y doctorado de la Universidad Iberoamericana. Pertenece al SNI (Nivel II) y al Consejo Mexicano de Investigación Educativa; además ha participado en diversos comités editoriales y de dictaminación en revistas especializadas.

Erika Yazmin Gómez Zamarripa

Es Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública y Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; realizó una estancia de investigación en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, España, en donde se especializó en el análisis de política pública y agenda *setting*. Durante este proceso desarrolló la investigación denominada "Reforma Educativa 2013. De la estabilidad al Pacto", la cual obtuvo una mención honorífica por sus aportaciones metodológicas. Cuenta con una amplia experiencia en el sector público, se ha desempeñado en diversos cargos en la Administración Pública Federal y ha participado como asesora política en el poder legislativo, tanto en la Cámara de Diputados, como en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Actualmente trabaja como consultora independiente y realiza un análisis de la implementación de la política educativa a partir de la firma de Pacto por México, el cual se centra en los aspectos cualitativos y cuantitativos provocados como consecuencia del cambio constitucional en materia educativa realizado en febrero del 2013.

Felipe J. Hevia de la Jara

Es Licenciado en Antropología por la Universidad de Chile; Maestro y Doctor en Antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-DF). En 2007 realizó una estancia posdoctoral en el Centro de Estudos da Metrópole, del Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP), en São Paulo, Brasil. Desde 2009 es profesor investigador en CIESAS-Unidad Golfo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel II) y de la Academia Mexicana de Ciencias. Co-director del proyecto Medición Independiente de Aprendizajes (MIA). Su trabajo ha contribuido a la discusión sobre fortalecimiento democrático y a la mejor comprensión del desarrollo social y la educación, por medio de análisis sobre la participación ciudadana y la contraloría social. Tiene un interés explícito en el uso de metodologías relacionales, cuantitativas y mixtas para el análisis antropológico, en particular desde la antropología política. La propuesta metodológica relacional para el desarrollo de una antropología del Estado ha sido adoptada en diversas tesis de posgrado, lo mismo que el análisis pionero sobre sistemas de atención ciudadana como patrones de

relación sociedad-Estado. De esta forma, el desarrollo teórico y metodológico de sus investigaciones ha buscado generar evidencia empírica, rigurosa y original, en temáticas estratégicas para el desarrollo nacional, como son las políticas de combate a la pobreza, educación, salud.

Francisco Cabrera-Hernández

Es Director de Investigación en CREFAL. Antes fue Profesor Investigador Titular de la División de Administración Pública del CIDE Región Centro, e investigador asociado del Instituto de Estudios del Desarrollo en el Reino Unido. Es maestro y doctor en Economía por la Universidad de Sussex en el Reino Unido, así como maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Ha impartido cursos de Econometría, Evaluación de Impacto, Políticas Públicas y Mercado Laboral en la Universidad de Sussex, la Universidad Iberoamericana, el CIDE, el COLEF y el CREFAL. Es miembro activo de la *Econometrics Society* y la Asociación Latinoamericana de Economía. Su investigación se centra en temas de acumulación de capital humano, incluyendo desarrollo infantil, políticas, educación y mercado laboral. En estos temas ha participado en grupos de investigación en México, Etiopía, Chile y la Gran Bretaña y ha coordinado las evaluaciones de impacto de los programas Escuelas de Calidad y de la SEP y Beca-Salario del Gobierno de Morelos.

Francisco Miranda López

Es Doctor en Ciencias Sociales por el Colegio de México y Premio de la Academia Mexicana de Ciencias en el área de Sociología en 1999. Fue profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, en donde fungió como el coordinador académico de la Especialidad en Política y Gestión Educativa. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Ha sido consultor de Naciones Unidas sobre distintos temas de educación media superior, política educativa y formación docente. Fue Coordinador General de la Reforma de Educación Secundaria en México y representante de México ante la Unión Europea en el área de educación para el Proyecto Alfa-Tuning para América Latina. Actualmente es Titular de la Unidad de Normatividad y Política Educativa en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Jessica Flores Leyva

Es Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestra en Docencia para la Educación Media Superior (MADEMS) de la UNAM y Can-

didata al grado de Doctora en Ciencias Políticas y Sociales (Sociología) por la FCPyS de la UNAM. Actualmente es profesora del nivel medio superior.

Pedro Flores-Crespo

Es profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ). Sus principales áreas de investigación son el análisis de la política educativa y la relación entre educación y desarrollo. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel II) y de la *World Education Research Association* (WERA). Fue coordinador de redes de la *Human Development and Capability Association* (HDCA), que fundó el premio Nobel de Economía, Amartya Sen y la filósofa Martha Nussbaum. De 2017 a 2019 será el director de la Revista Interamericana de Educación de Adultos (Crefal); también mantiene la columna "Universidad Crítica" en el portal Educación Futura. Actualmente, coordina un proyecto sobre la movilidad social de los técnicos superiores universitarios (Fofiuaq).

Rosa Guadalupe Mendoza Zuany

Es investigadora en el Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana. Doctora en Política por la Universidad de York en el Reino Unido y maestra en Ciencias Antropológicas por la Universidad Autónoma de Yucatán. Ha realizado dos evaluaciones de políticas educativas para población indígena, una en 2012 para la Dirección General de Educación Indígena de la SEP y en 2015 para el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) como insumo para las directrices que dicho instituto emitió para la mejora de la educación a niños y niñas indígenas. Esta última evaluación fue publicada en 2017 por el INEE con el título "*Evaluación de la Política Educativa Dirigida a la Población Indígena en Educación Básica"*. Es coautora, junto a María Consuelo Niembro Domínguez, del libro "*La educación indígena en Veracruz: diagnóstico y recomendaciones para la política educativa*" (2017), editado por la Universidad Veracruzana.

Samana Vergara-Lope Tristán

Es Licenciada, Maestra y Doctora en Psicología por la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha impartido cátedra, participado en comités de evaluación y dirigido múltiples tesis a nivel licenciatura y posgrado en diferentes instituciones e instancias de educación superior. Entre sus publicaciones se encuentran dos libros y varios capítulos de libros y artículos en revistas científicas arbitradas. Por el proyecto *Medición Independiente de Aprendizajes-MIA* fue acreedora, al Premio CoPLAC 2016 del Banco Interamericano de Desarrollo y al Premio Nacional

de Investigación Social y de Opinión Pública 2016 del CESOP/Cámara de Diputados. Actualmente es investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana y profesora visitante en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.

Úrsula Zurita Rivera

Es Doctora en Ciencia Política por la UNAM. Desde 2004 es profesora investigadora de tiempo completo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica México. A partir del 2015 es Coordinadora de la Especialidad y Maestría en Política y Gestión del Desarrollo Social. Ha participado como docente y asesora de tesis de diferentes programas de posgrado de esa Facultad y de otras instituciones de reconocido prestigio en México y Colombia. Sus temas de investigación y publicaciones giran en torno a la participación social en la educación, la violencia en las escuelas, el derecho a la educación, la educación para la vida democrática y el desarrollo e inclusión social. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel I). Durante 2015 colaboró en el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CONAPASE), presidido por el Dr. José Sarukhán Kermez. Es integrante del Comité Técnico Especializado en Evaluación de la Oferta Educativa del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación desde octubre 2014. Sus libros en coautoría más recientes son: *La violencia escolar en México*, *La Universidad de Cara a la Constitución de la Ciudad de México*; y de su autoría "No gritar, no correr, no empujar. Las miradas, voces y acciones de los estudiantes y los docentes del DF respecto a las normas".

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SENADO DE LA REPÚBLICA

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SENADO DE LA REPÚBLICA

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SENADO DE LA REPÚBLICA

La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024

se terminó de imprimir el 27 de agosto de 2018 mediante offset en papel Bond de 75 gms. en los talleres de Ediciones La Biblioteca, S.A. ubicados en Azcapotzalco La Villa 1151, Colonia San Bartolo Atepehuacan, CDMX, 07730. Para su formación se utilizó la fuente Junicode para el cuerpo de texto y Meta para los titulares. Su edición consta de 1000 ejemplares

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SENADO DE LA REPÚBLICA

La Reforma Educativa es, tal vez, la más controversial de las reformas estructurales recientemente aprobadas. En ese sentido, hay varios elementos que la convierten en un asunto ampliamente debatido: el contexto, el proceso, los problemas y las soluciones.

En primer lugar, la historia, la cultura y el régimen político establecen el contexto en el cual surge la Reforma Educativa. En segundo lugar, se encuentra el proceso de aprobación, es decir, la narrativa de las rencillas, los debates y el conflicto.

En tercer lugar, están las brechas educativas, la escasa formación docente, la falta de calidad y rendición de cuentas, así como la desigualdad y las dificultades para evaluar la actividad docente. Finalmente, están las soluciones, las cuales no necesariamente brindan respuestas sino que abren más interrogantes: ¿reducen o aumentan la desigualdad, mejoran o no la calidad y la profesionalización?

Por todo lo anterior, la Reforma Educativa es un proceso importante que diversos grupos y actores intentan controlar. Afortunadamente, los capítulos de este libro nos explican claramente los detalles de esta disputa y nos ofrecen un panorama de las inmensas pugnas que ocurren para lograr el control del sistema educativo: un factor clave de desarrollo y progreso.

9 786078 620111 >