

CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORTALECIMIENTO EN EL NIVEL BÁSICO

M. en G. y A. P Mayra Patricia Pérez Román¹

L. en C. P y A.P Carlos Carpio Cortes²

M. en A María del Rosario San Martín Gamboa³

RESUMEN

En los albores del siglo XX el sistema educativo sufrió cambios significativos que resaltaron en el futuro inmediato por la mudanza de la conducción política del país, “la emergencia de nuevos actores institucionales y por las presiones que derivan del orden mundial: la globalización y la sociedad del conocimiento” (Ornelas, 2010: 17) a partir de esto el gobierno mexicano decidió crear políticas públicas que atiendan esas necesidades.

En las siguientes líneas se describirá a profundidad las transformaciones del sistema educativo mexicano, iniciando por la definición del concepto de calidad en la educación, de igual forma se abordarán los procesos que llevaron al gobierno mexicano a poner en marcha como eje rector el término de calidad dentro de sus planes sectoriales de educación y por último se hará un recorrido histórico de todas las políticas educativas implementadas desde el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (ANMEB) hasta la reciente reforma del año 2013. Con la finalidad de que el lector pueda conocer que a través de las políticas públicas se pueden diseñar estrategias para que la administración pública pueda ir en búsqueda de la calidad de la educación, la cual para muchos países sigue siendo su objetivo principal.

En el caso del gobierno mexicano esta meta sólo se ha enfocado en atender pocos de los rubros que abarca el término de la calidad de la educación, centrándose en el mejoramiento de la infraestructura de las escuelas así como la capacitación del personal docente, dejando de lado el objetivo primordial que es el proceso de enseñanza aprendizaje para que el alumno pueda generar competencias que le permitirán a futuro no sólo ser un agente de cambio en el país, sino ser un ciudadano con valores y sentido de responsabilidad social. La calidad de la educación debe ser entendida no como un producto final, sino como un proyecto de mejora continua que impulsará el desarrollo humano de los estudiantes.

CONCEPTOS CLAVE: Políticas Públicas, Calidad, Educación

¹ Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos. Doctorante del Programa en Gestión y Políticas de Innovación (UPIICSA)-IPN. E-mail: mayra_0219@yahoo.com

² Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma del Estado de México. E-mail: piotecafc@gmail.com

³ Maestra en Administración. Profesora CU UAEMEX- Texcoco. Email: roussssy@hotmail.com

Introducción

Los fines de la educación no son siempre los mismos, cambian en el tiempo porque están estrechamente ligados al tipo de hombres y de sociedad que se pretende formar. Las expectativas que se asignan a la educación en los distintos proyectos dominantes se expresan en la orientación y contenido de la política educativa, “entendida como el conjunto de decisiones (lineamientos declarativos y prescriptivos) tomadas por el Estado, para orientar la práctica educativa en contextos específicos” (Vázquez, 2015: 94).

Al llegar al poder grupos con posturas o proyectos políticos diferentes a los anteriores, se modifica el contenido y orientación de la política educativa. Las reformas suelen constituirse en los mecanismos privilegiados para buscar la adecuación de los sistemas escolares a lo que, desde esa particular postura o proyecto, se define como lo que la sociedad necesita de la educación.

Vázquez (2015) entiende que el control social es el conjunto de medios de intervención puestos en marcha por los grupos en el poder para realizar un orden social determinado, incluye tanto controles internos como externos, es decir, tanto aquellos vinculados con la internalización, sobre todo durante la socialización primaria, de ciertas pautas, valores, normas y conductas consideradas fundamentales para el propio orden social, como mecanismos punitivos, sanciones de distinta índole, que se ponen en marcha en relación con los sujetos que no se conforman con esas pautas, valores y normas.

Al respecto, Popkewitz señala que “la mejor manera de entender la reforma es considerarla una parte del proceso de regulación social” (2000:14) ya que, como destaca en su propuesta para el estudio de las reformas educativas, éstas suponen cuestiones de producción social y de regulación estatal, en tanto implican prácticas de gobierno que producen valores sociales y relaciones de poder. Es por eso que el presente trabajo iniciará por esbozar el concepto de calidad adaptado a la educación, así como haciendo un descripción de todas las políticas y reformas educativas adaptadas el sistema educativo mexicano, desde al acuerdo nacional de modernización hasta la reforma docente del año 2013.

La calidad: Prioridad en la política educativa mexicana

En el espacio de la educación las reformas han incluido modificaciones tanto en la organización, financiamiento y gestión de los sistemas, como en los procesos pedagógicos y los contenidos curriculares, pero lejos de configurar un proyecto propiamente educativo, emergen como nuevas herramientas de regulación para hacer congruentes los sistemas educativos con el actual modelo hegemónico, uno de los principales ejes es la calidad en dicho sector.

Ahora bien cuando se habla de Reformas y calidad de la educación, tal como señala Gimeno (1992), resulta no estar de acuerdo frente a este ideal imaginario de progreso. Sin embargo, desde la pedagogía más crítica se llama ser cautelosos, a realizar un análisis de estas retóricas de la reforma y a estar más atentos a los discursos ideológicos de base; de ahí que vuelva necesario saber desde qué enfoque se la está examinando.

A partir de los años 80s incluir el término calidad en la educación se volvió una prioridad de los Estados de la región latinoamericana ya que se necesitaban adaptar al mundo global competitivo, “es de vital importancia impulsar el capital humano para el desarrollo económico de un país, este se va lograr a partir de la educación y de la formación” (OCDE, 1991: 28).

Para poder puntualizar este análisis es importante considerar que el término calidad proviene del ámbito empresarial, desde el punto de vista de Fayol (2009) la calidad es una rama de la administración moderna y de los principios básicos de la planeación, organización, ejecución y control. Se desarrolla en

el fuerte esquema de la administración científica de Taylor y evoluciona con las relaciones humanas de Elton Mayo. No se puede hablar como tal de un modelo de calidad ya que existen varias concepciones aplicadas a muchos ámbitos pero siguen utilizando los principios de la administración privada. Para el caso del presente ensayo, el término que se ocupará es calidad en la educación, esta expresión incluye varias dimensiones o enfoques, complementarios entre sí.

“La primer dimensión es la eficacia: una educación de calidad es aquella que logra que los alumnos realmente aprendan lo que se supone aprender aquello que está establecido en los planes y programas curriculares. La segunda dimensión del concepto de calidad, complementaria del anterior, está referida a que es lo que se aprende en el sistema y a su pertinencia en términos individuales y sociales. Finalmente una tercera dimensión es la que se refiere a los procesos y medios que brinda el sistema a los alumnos para el desarrollo de su experiencia educativa” (Izaguirre, 2009: 41)

Las tres dimensiones anteriores son esenciales para poder construir un concepto de calidad en la educación, en este sentido se podría decir que la calidad es aquella que le permite al estudiante llevar el proceso de aprendizaje en un contexto físico adecuado, con personal docente capacitado para la enseñanza de planes y programas de estudio con estrategias didácticas que le permitirán al alumno desarrollar competencias para la vida misma y no para ser parte de.

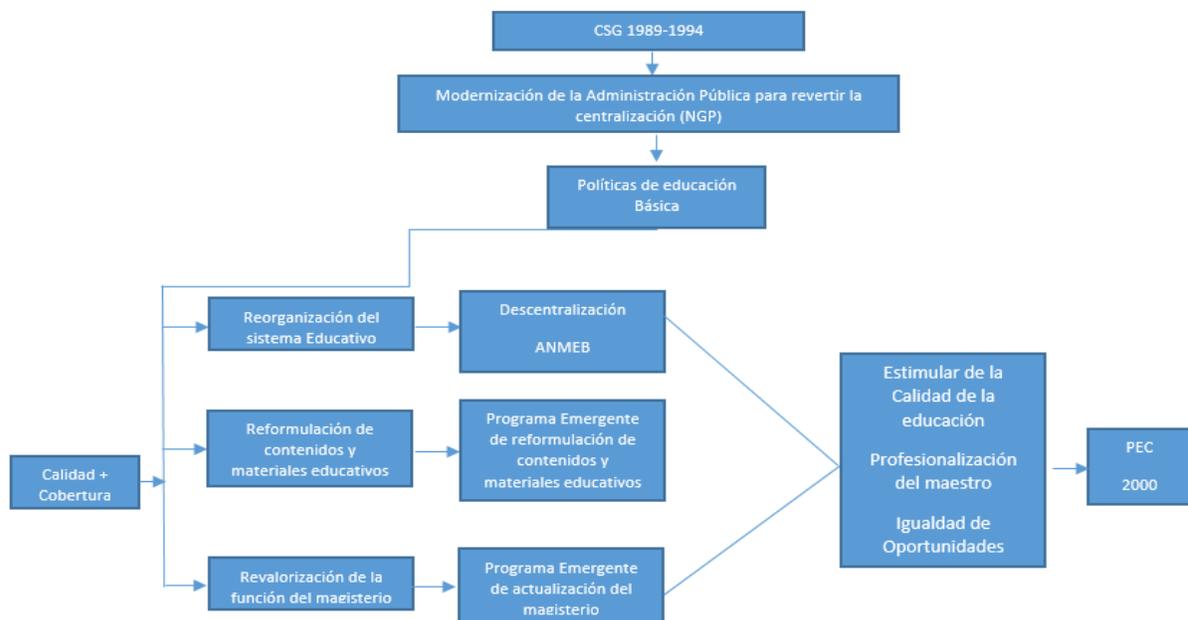
Aunado a lo anterior en el caso particular de México el término de calidad de la educación empezó a tomar matices en el decreto del ANMEB como ya se había mencionado antes, pero su máximo esplendor llega con la transición en el poder dentro del sistema político mexicano, en Plan Nacional de Educación del año 2001-2016 argumentaba que la educación afrontaba tres retos principales: “cobertura con equidad; calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje” (DOF, 2001:16) estos tres rubros no son nuevos en este sexenio ya que históricamente desde 1992 los gobiernos nacionales han intentado cumplir estos objetivos pero en algunos casos no contemplan que los contextos cambian.

Se puede observar en la descripción que la calidad educativa es una prioridad política y social desde aquellos años, debido a las altas tasas de desigualdad tan como lo argumentaba el Plan Nacional de Educación 2001-2006 (PNE), “la calidad no corresponde a las expectativas de la sociedad que no está a la altura del nivel educativo que se desea para el país” en ese entonces las evaluaciones arrojaban números rojos en la educación.

“Los jóvenes en la actualidad no finalizan la educación media superior y en el desempeño de los estudiantes no es suficiente para proporcionar las habilidades que México necesita: la mitad de los jóvenes de 15 años de edad no alcanzó el nivel básico 2 de PISA (el promedio de la OCDE fue de 19.2 % en el 2006). La jornada escolar es corta, con tiempo de enseñanza efectiva insuficiente; y en muchas escuelas la enseñanza y el liderazgo son de baja calidad, y el apoyo con el que se cuenta es débil” (DOF, 2001: 63).

Los datos anteriores no solo abarcan esa etapa del país en materia de políticas educativas, si bien es cierto se han tenido que ir reformulando las mismas para poder cubrir los objetivos de acuerdo a los tiempos en los que vive el mundo, la calidad se ha constituido como una prioridad en los sistemas educativos, si bien es cierto es un término que viene del sector privado que más adelante se abarcará detenidamente al sector educativo.

Es por lo anterior que en el siguiente esquema se muestran los ejes de políticas de educación básica desde el año 1989 con el ANMEB hasta la creación del Programa de Escuelas de calidad en el año 2000, en la parte superior central del esquema el autor expone la Modernización de la Administración Pública y con eso conlleva la descentralización de los servicios que brinda el Estado, uno de ellos es la educación, pero es importante subrayar en el organizador de información que las necesidades de la política educativa mexicana no han cambiado con el pasar de los años si no sólo se han aumentado rubros dentro de las mismas para ir en búsqueda de los objetivos.



Fuente: Elaboración propia con base en (Del Castillo, 2009:152)

Haciendo una análisis exhaustivo del esquema anterior se puede observar que la calidad de la educación más equidad siempre han sido ejes rectores dentro de las política educativa mexicana siempre se han amarrado aspectos fundamentales como la descentralización de políticas estratégicas para el aseguramiento de la calidad, el diseño curricular, los libros de texto, la formación continua de los docentes y la evaluación de la educación.

Es así que la calidad ocupa un papel fundamental en el actuar de las políticas educativas como un eje transversal de los sistemas educativos para brindar servicios que puedan contribuir al mejor desempeño de los educandos con la finalidad, pero esta misma debe ser estudiada bajos dos rubros: “La calidad dentro de los sistemas educativos, debe tener una definición conceptual y operacional bien clarificada para ser eje motor de las políticas educativas dentro de un país” (Del Castillo, 2009: 158).

En el caso particular del SEM la calidad ha sido priorizada como un objetivo dentro del Programa de Escuelas de Calidad bajo los tres ejes fundamentales que a los largo de esta investigación se han ido mencionando capacitación, infraestructura y gestión de proyectos, pero el concepto no ha sido profundizado a lo largo de los Planes Nacionales de Educación o en su defecto no ha sido entendido el término dentro del sector educativo.

La Política Educativa Federal en México

Las políticas públicas⁴ de Estado han marcado una gran preocupación por diferentes problemáticas en la agenda del gobierno, una de ellas sustentada como de las más importantes es la educación, ya que esta permite el desarrollo económico, cultural y humano de un país, en el caso mexicano “este ha tenido éxito en la implementación de Políticas Educativas orientadas a incrementar el acceso a la educación básica” (Reimers, 2006: 421), por lo que se puede decir que históricamente las iniciativas destinadas a mejorar la calidad de la educación en México han sido diseñadas para ser implementadas de manera uniforme en todas las escuelas del país.

Desde el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica en 1992 (ANMEB) el Gobierno Federal conservó cuatro aspectos clave en el diseño e implementación de las Políticas Educativas “el diseño de planes de estudio, selección de libros de texto, la reglamentación de los programas de desarrollo profesional de los maestros y por último la regulación de las evaluaciones académicas de los alumnos” (Reimers, 2006: 422).

Un ejemplo de que el Gobierno Federal ha implementado Políticas de manera uniforme es el Programa Enciclomedia (DOF, 2006) este diseñado por un equipo contratado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), el cual proveía a las escuelas un paquete de software de computadora que buscaba hacer más atractivas las clases para de primaria, al proporcionar una versión digital de los materiales curriculares, incluyendo vídeos, mapas, música y otras actividades multimedia.

El modelo de implementación de esta Política es uniforme ya que tiene la ventaja de permitir la realización de procesos de enseñanza-aprendizaje de manera heterogénea siempre y cuando las escuelas primarias tengan las mismas necesidades. En los años recientes el gobierno mexicano ha reconocido tres limitaciones al implementar Políticas Educativas de manera uniforme y centralizada,

“en primer lugar las escuelas tienen diferentes necesidades y emplean sus recursos en distintas formas para alcanzar una mayor efectividad, en segundo lugar las decisiones tomadas de arriba hacia abajo y por último una política centralizada puede limitar la rendición de cuentas y reducir la posibilidad de que surjan innovaciones en las comunidades escolares” (Reimers, 2006: 433)

Actualmente la educación ha requerido nuevos enfoques que se adecuen a las nuevas necesidades de los alumnos, para dotarlos de herramientas que les permitan desarrollarse plenamente ante una realidad que se transforma rápidamente en este caso como la globalización la cual incluye demasiadas aristas como el avance tecnológico y científico en el cual habrá mayor demanda obligando al ser humano a adaptarse para contribuir a mismo desarrollo de la nación en donde habita, por lo que en el ejemplo anterior se puede analizar que el gobierno mexicano inicio en búsqueda de los objetivos mencionados.

Las Políticas Educativas “deben contribuir al tema del desarrollo humano, a través de una educación que fomente valores y una toma de decisiones informada que genere valor agregado a la calidad de vida de

⁴ A través del tiempo las conceptualizaciones cambiaron, algunos autores filológicamente no sólo puntualizaban a las políticas públicas como acciones, si no agregaban a las definiciones principios como la participación de la ciudadanía, el análisis, la información, la legitimidad entre otras cosas, uno principales autores que nutrieron esta parte de la concepción moderna de la disciplina fue Jean Claude Thoenig el definía a las políticas públicas como “el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental y que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y la selección de prioridades de intervención, hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación”(1997, citado en González, *et, al*, 2004: 108), como se observa en esta definición ya se contemplan factores como el diseño y evaluación de las políticas públicas.

las personas” (Del Castillo, 2009: 65), la tarea fundamental de los gobiernos dentro del Estado en la actualidad es garantizar Políticas Públicas que emanen de reformas que garanticen la calidad educativa.

En el caso particular de México se han puesto en marcha diversas reformas en materia de educación, acordes a las recomendaciones internacionales desde el ANMEB hasta la última en el año 2013, generadas en el marco de mejoramiento de la calidad de la educación. “La reforma de educación en México y en otros países de América Latina se inserta en un proceso mundial, que se califica como sistémico y responde al de Reforma Global de Educación” (Del Castillo, 2009: 66), esta es impulsada por el Banco Mundial (BM) responde a la importancia asignada a la educación en la promoción y desarrollo económico de las naciones⁵

Las reformas de las políticas educativas implementadas en la educación básica en México y en América latina continúan siendo objeto de estudio y reflexión a partir de sus múltiples resultados, entre los cuales destacan dos: la baja calidad y la persistencia de la inequidad” (Gajardo, 1999: 23). El gobierno mexicano ha puesto en marcha un abanico de políticas educativas para atender estas dos grandes preocupaciones, no sólo en el país si no a nivel mundial.

“Las experiencias internacionales y los estudios de política educativa muestran que los resultados de las reformas tienden a ser marginales e incrementales por la complejidad inherente a los sistemas educativos” (Hannaway, 2009: 93). Esta situación está asociada a la configuración institucional de los sistemas educativos y a los rasgos de los procesos de implementación en cada país. En este sentido, conocer experiencias singulares ofrece evidencia para la implementación, en una dinámica de aprendizaje que involucra la investigación, los tomadores de decisiones y los actores participantes en un proceso que va desde la definición de los problemas de política pública hasta su implementación y evaluación.

El país ha aprendido a través de esas experiencias internacionales para poder ejecutar cursos de acción, este data su aprendizaje en varios países pero el más importante a resaltar ya que es muy parecido al mismo es la Reforma educativa implementada en China en 1997 donde promovió la educación orientada a la calidad a través de un modelo de autogestión muy similar a las políticas educativas en nuestro país. “La reforma educativa en este país asiático insistía en políticas que reduzcan la carga académica a estudiantes, amplíen programas de estudios y las escuelas tengan autonomía” (Janc, 2016:47), que más adelante será ampliado en uno de los siguientes subtemas.

Pero la antes mencionada es sólo una Política Educativa que el gobierno ha puesto en marcha, Del Castillo (2009) argumenta que desde el ANMEB las administraciones sólo se han centrado en tres distintos cursos de acción para resolver los problemas que aquejan al sector educativo la primera de ellas es las Políticas de descentralización, las de gestión y en tercer lugar las de formación continua. La primera se refiere a descongestionar la carga administrativa del sistema educativo federal para poder aspirar a la eficacia y eficiencia, la segunda se refiere a la necesidad de construir un marco de autonomía en la toma de decisiones por parte de los centros educativos, por último la de formación es revalorar la función del magisterio a través de la capacitación.

⁵ “El banco mundial ha incrementado notablemente su intervención en el campo de la educación, hasta el punto de convertirse en principal fuente de financiamiento externo para la educación de los países de economías dependientes y proporcionar alrededor de la cuarta parte del apoyo externo, desde 1980 se ha convertido en una de las principales fuentes de asesoramiento en el campo de la educación y principal agente motor de la investigación educativa” (Domenech, 2007:71)

Por otra parte Latapí (2012) discute que son cuatro tipos de Políticas en las que se ha centrado en Gobierno Federal, la primera es la descentralización, la segunda la participación social, en tercer lugar la renovación curricular, por último lugar la renovación de la carrera magisterial a través de las escuelas normales. Como ya se mencionó la primera es tomar en cuenta a la periferia, después fomentar la participación involucrando padres de familia como novedad, en tercero adecuar planes de estudio acorde a la idiosincrasia del mexicano y en cuarto usar las normales como herramienta de formación de docentes para mejorar la calidad educativa.

Se puede apreciar que la evolución de la Política Educativas en México ha seguido un cambio de patrón incremental y gradual, estas se van adaptando a las necesidades contextuales dependiendo la época como ya se ha tratado de explicar actualmente el gobierno trata de insertarse cada vez más a un mundo global para no quedarse atrás en la búsqueda del desarrollo económico, cultural y educativo de los ciudadanos.

A raíz de lo anterior, apostar por nuevos conceptos como la calidad dentro la educación es cada vez una tarea fundamental, es por eso que Carlos Salinas de Gortari en su sexenio apostó por actualizar las diferentes aristas que conforman esta preocupación, reforzando esa misión en el año 2006 Vicente Fox Quezada época de la transición democrática del país con un presidente articulando una idiosincrasia empresarial en la que más adelante nacería el PEC gracias a la modernización del sistema educativo.

Modernización de la educación básica

En la última década del siglo XX el sistema educativo mexicano (SEM) ingresa a una nueva etapa de su desarrollo. La firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), “el 18 de mayo de 1992, es el acontecimiento detonador de un amplio proceso de reforma de la educación básica y de la formación de maestros” (Zorrilla, 2002: 115). Este hecho no es aislado, se inserta en un contexto más amplio de la Reforma del Estado mexicano y significa uno de los pactos políticos más importantes del siglo veinte al plantear decisiones sobre dos asuntos fundamentales para el desarrollo futuro del SEM: la descentralización del sistema educativo y una reforma curricular y pedagógica para la educación básica obligatoria y la formación inicial de maestros.

La descentralización de la educación básica y la formación de los maestros es una decisión política que ha provocado que los Estados asuman responsabilidades de manera muy diversa por ende los municipios también juegan un papel importante ya que son los encargados de llevar a cabo las Políticas Educativas para fomentar el desarrollo endógeno en dicha materia.

Es importante hacer hincapié que el sistema educativo es la columna vertebral para poder ejecutar esta gama de políticas el cual Zorrilla (2002) lo define como el conjunto de políticas, instituciones, procesos, sujetos y actores, cuyo propósito es ofrecer un servicio que garantice el derecho de toda persona a la educación; en términos actuales se trata de asegurar una educación de calidad.

Aunado a lo anterior el punto de arranque de la Modernización de la educación básica se basó en dos premisas centrales la primera la descentralización del sistema educativo, la cual se entiende de acuerdo a Palma y Rufian (1991) como transferir por normas legales, competencias decisorias y la titularidad de esa competencia de una instancia central hacia una instancia subnacional, con objetivos de distribuir territorialmente poder y legitimar el Estado, el cual los Estados ya eran actores fundamentales para el desarrollo de la educación.

El segundo punto fue la reforma educativa de aquel año, que más adelante serán abordadas con detenimiento, pero lo más relevante fue la gama de políticas que vinieron con estas mismas como ya se

ha mencionado, “las políticas educativas hacen referencia al conjunto de decisiones y acciones tomadas con el propósito deliberado de cambiar los insumos, procesos y productos de un sistema educativo” (Reimers, 2006: 35).

El funcionamiento de un sistema educativo manifiesta un conjunto de políticas educativas que pueden ser explícitas o implícitas. “Las políticas explícitas son aquellas diseñadas para producir ciertos estados en el equilibrio del sistema, mientras que las implícitas son las que, por omisión, por no decidir atender o cambiar ciertos aspectos del sistema, equivalen a la decisión de mantener un estado presente de acciones” (Reimers, 2006: 38). La reforma de las políticas educativas hace referencia al conjunto de acciones deliberadas por cambiar el “equilibrio” de un sistema educativo, mediante la configuración de insumos, procesos o productos.

La importancia de contextualizar los sistemas educativos ayudará a los gobiernos ejecutar Políticas Públicas pertinentes para dar solución a la calidad de la educación o al menos lo que el Estado mexicano pretendía en aquella década alcanzar uno de los mayores objetivos de los países en vías de desarrollo como arista para mejorar lo que conlleva un sistema. En aquella década existieron dos principales razones para poder descentralizar el sistema educativo e ir en búsqueda de un diseño curricular para pedagógico para mejorar la formación del docente frente al aula de acuerdo con Zorrilla (2002) La crisis del estado de bienestar ha provocado dos movimientos de reforma que fueron secuenciales en el tiempo.

El primero se caracteriza por una reducción del ámbito de competencia del Estado, lo más conocido es la privatización de empresas paraestatales. El segundo se identifica por la urgencia de que el Estado cambie su función, es decir, que transite de ser un Estado administrador a uno regulador. Mientras que la privatización supone transformaciones desde fuera del Estado; cambiar su función implica una reforma hacia dentro.

Transitar del Estado tradicional autoritario, patrimonialista y clientelar—hacia uno que se constituya como un auténtico instrumento de gobierno, es decir, que se distinga por compartir el liderazgo, su capacidad para crear consensos y distribuir la autoridad y el poder, así como por ser responsable de los resultados, implica una reforma profunda de su estructura, organización y modos cotidianos de actuación. Los sistemas educativos en América Latina no han estado ajenos a estos procesos de reforma del Estado. “Lo más conocido tiene que ver con la descentralización, es decir, con una postura que le apuesta a una mayor autonomía de la escuelas y para ello se requiere de transferir el poder de decisión del nivel central a niveles intermedios” (Del Castillo, 2009:153)

En el caso de México los argumentos esgrimidos para descentralizar la educación básica y la formación de maestros no difieren de los utilizados en otros países: gran tamaño del sistema e imposibilidad de reducirlo, pues su expansión aún no ha terminado; complejidad de los trámites burocrático administrativos; enorme distancia entre los problemas y las decisiones para atenderlos y resolverlos, entre los más importantes.

“Así, en 1992, la decisión política de reformar la educación se estructuró en tres líneas: la reorganización del sistema educativo mediante la descentralización y la inclusión de la participación social; la reformulación de contenidos y materiales educativos que se ha traducido en la reforma curricular y pedagógica de la educación básica y la formación de maestros más importante de la segunda mitad del siglo veinte, y la revaloración de la función magisterial en la cual destaca el Programa de carrera magisterial como un mecanismo de promoción horizontal de los maestros.” (Zorrilla, 2002: 118).

La reforma educativa fue legitimada a nivel nacional no sólo por una decisión político-administrativa la firma del ANMEB entre la Secretaría de Educación Pública (SEP), los gobernadores y el sindicato

magisterial sino también, por una decisión político-legislativa que culminó con la reforma al Artículo 3° de la Constitución que incluye la obligatoriedad de la educación secundaria, y la promulgación de la Ley General de Educación (LGE) aprobadas en 1993.

La ley anterior hasta la actualidad sigue vigente, la anterior sustituye la Ley Federal de Educación de 1973, la cual formalizó las propuestas de cambio del acuerdo, la nueva ley además de precisar los ámbitos de competencia entre el gobierno federal y los gobiernos estatales en materia de educación, establece claramente cuáles son las atribuciones exclusivas del gobierno federal, que aún conserva bajo su responsabilidad y que son motivo para afinar que no puede hablarse de una descentralización cabal.

En el artículo 12 de la ley general de Educación (1993), se establecen tres atribuciones de exclusividad para la federación se destacan en el siguiente esquema las pertinentes para el análisis de este apartado y que corresponden a la educación básica:



Fuente: Elaboración propia con base en Art. 12 de la

Ley General de Educación DOF (1993)

El gobierno federal, a través de la SEP, conservó las funciones normativa, compensatoria y de evaluación, y dejó a los estados la operación del sistema. Algunos analistas como Reimers (2006) consideran que la descentralización del sistema educativo mexicano está definida y regulada desde el centro, es decir, es una descentralización centralizada.

Sin embargo, hay razones que justifican la entrega parcial de la autonomía a los estados y que tienen que ver con la necesidad de: “proteger los intereses nacionales, ejercer la función compensatoria entre regiones y evitar los problemas que podrían derivarse por la asimetría de información” (Zorrilla, 2002: 119). Así, en el contexto latinoamericano, México avanzó de un nivel central a un nivel intermedio en la toma de decisiones.

Por otro lado, “la reforma curricular y pedagógica ya era una necesidad impostergable: los planes y programas de estudio reformados en los años setenta estaban agotados” (Del Castillo, 2009:153). La nueva reforma es inédita y de amplias dimensiones, tanto para la educación básica como para la formación inicial de maestros.

Se reformulan los contenidos y de nuevo se organizan por asignaturas; se amplía y diversifica la producción de materiales educativos para alumnos y maestros; se propone el trabajo pedagógico con un

enfoque constructivista, además, se incorpora una visión institucional de la escuela que exige nuevas formas y contenidos de trabajo a la supervisión y dirección escolar. En estas nuevas formas de trabajo la escuela tendrá un nuevo reto buscar la calidad educativas a través de estos ejes rectores que se plantearon el principal de ellos la descentralización.

A diez años del inicio de este amplio y complejo proceso de reforma de la del SEM se puede afirmar que sus efectos han sido positivos. “Al realizar estas reformas se vio reflejado el incremento de la matrícula, en el mejoramiento de los indicadores de eficiencia terminal y en los índices de absorción de un nivel educativo a otro” (Zorrilla, 2002: 119). No obstante, desde una perspectiva estructural, los cambios más profundos que requiere el SEM y la transformación de los modos de actuación de los distintos actores requieren de más tiempo y de estrategias claramente orientadas a conseguirlos es por eso que el diseño de Políticas Educativas debe apelar por la pertinencia e ir en búsqueda de la calidad de la educación.

Las Reformas Educativas en México

Durante los últimos 26 años el SEM ha pasado por diferentes reformas que han intentado adaptarse a las necesidades contextuales de la ferviente globalización ya sea por recomendación de algunos organismos internacionales, por fines políticos o por una verdadera intención de mejorar dicho sistema, pero el punto central del este apartado es analizar las diferentes Reformas educativas que han impactado a lo largo de los años en la educación con el objetivo primordial de aumentar la calidad en dicho sector, a continuación se presenta un análisis histórico de los distintos momentos de las reformas educativas más trascendentes para el análisis de la investigación.

Para iniciar este apartado es importante enfatizar que una reforma de acuerdo al RAE (2012) es una modificación de una cosa con el fin de mejorarla, la intención de este concepto siempre va ir por buscar excelentes condiciones del ente o cosa que se pretende modificar, en términos politológicos la reforma se puede definir como “innovaciones que pueden generar cambios reales de una ley o política pública y a través de ellas el gobierno en turno la puede ocupar como una función política para legitimar dicho gobierno” (Cabrerero, 1991: 198).

Ante los cambios vertiginosos del sistema se debe tener claro lo que se quiere mejorar para así poner en marcha estrategias que puedan concretar el objetivo, en este caso el tema que ocupa a esta investigación son las políticas educativas que más allá de sólo ser una tarea primordial del Estado es un objetivo que cualquier gobierno debe cumplir para garantizar el desarrollo del mismo es por eso que en los últimos años en América latina se han puesto en marcha diversas reformas para atender esta necesidad

En el caso particular de esta región se creó el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (1992) el cual consistía en contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación mediante promoción de debates informados sobre temas de política educacional, reforma educativa; la identificación y divulgación de buenas prácticas y el monitoreo del progreso de la educación en los países de dicha región. Promover la colaboración entre actores de la sociedad civil y los gobiernos en los esfuerzos por mejorar la calidad educativa.

Ahora bien a raíz de la creación de este programa en América Latina se pueden identificar tres momentos de reforma en el sector educativo, el primero de ellos comenzó en los años 80s en algunos países de la región se calificó como una reforma hacía afuera “esta se caracterizaba por un Estado o gobierno federal que transfiere la gestión y administración de los servicios educativos a los gobiernos estatales y municipales” (Del Castillo, 2009: 67), en este momento de reforma el objetivo era

descentralizar los servicios educativos reduciendo el aparato burocrático central un ejemplo de ello fue ANMEB en México que como ya se mencionó trato de que las escuelas tuvieran su autogestión.

Conviene destacar que, “si bien la primera generación de reformas educativas sucedió en el marco de la adopción de la NGP (Nueva Gerencia Pública en la región, estas poco tuvieron que ver con un ajuste fiscal y más bien se asociaron con un incremento del gasto” (Del Castillo, 2009: 68), en esta generación a parte de descentralizar el poder también se aumentaron los recursos para apelar la calidad de educación a través de mayor inversión en infraestructura y capacitación del personal docente.

Para el caso de la segunda generación de reformas esta se ubica en los años 90s su principal característica es endógena, es decir “el proceso de reforma institucional dirigió sus esfuerzos a la restructuración de los ministerios o secretarías de educación federales y estatales; así como en la calidad de los procesos” (Del Castillo, 2009: 70). En este momento se intentaron mejorar los procesos dentro de las instituciones es decir el reajuste de planes curriculares de estudio y mayor inversión en las zonas marginadas para no sólo apelar por la calidad si no también el acceso a todos a este derecho universal.

En la tercera generación se enfoca en “la eficacia de las escuelas, por lo que se dirige al proceso de enseñanza- aprendizaje suscitado en el aula, con miras con calidad a través de la estrategia planeada por algunos organismos internacionales” (Del Castillo, 2009:80), es decir en este ciclo de reformas se intentó mejorar la metodología para poder transmitir el conocimiento en el aula a través de estrategias docentes, un método transcendental a partir de este ciclo de reformas fue la educación por competencias.

Las generaciones de Reformas Educativas en América Latina marcaron un parte aguas para que muchos países tuvieran como objetivo primordial elevar la calidad de la educación en dicha región. Para **Coll** (2011), las reformas plantean espacios de interacción entre el nivel central, los niveles intermedios y los centros educativos, a partir de los cuales se plantean visiones a las que se puede estar de acuerdo, en desacuerdo, o bien permanecer indiferente y de ahí que se pueda estar a favor, en contra o al margen de ellas.

Algunas de las visiones anteriores son concebidas cómo validas por el poder central y se intenta legitimarlas; pero también existen posturas detractoras que enfatizan otras visiones o bien, voces que llaman a ser cautelosas a la hora de implementar cambios profundos en el sistema educativo e insisten en poner sobre la mesa, las ideologías a la base de la propuesta de transformación como ha ocurrido en México en los últimos años a partir del ANMEB en cual han existido diversas Reformas a la educación que a continuación se repasarán las más importantes.

La primera de ellas fue el ANMEB que como ya se mencionó en párrafos anteriores representó una transformación en las relaciones entre el gobierno federal, gobiernos estatales y la SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) donde acuerdo a López (2013) sus principales ejes fueron: la descentralización administrativa de los servicios educativos a los estados y los consejos de participación social a nivel nacional, estatal, municipal y escolar, en segundo lugar la reforma de planes, programas, contenidos y materiales educativos y por último la revalorización social del magisterio, su formación, actualización, capacitación y superación, así como un salario profesional, vivienda y carrera magisterial.

Por otro lado esta Reforma fue la antesala para promulgar la Ley General de Educación de 1993 la cual incluye la obligatoriedad de la educación secundaria se enfatizó la apertura del sector privado en la educación, en cuanto a la descentralización “fue más administrativa y política que educativa; se trataba de delegar la responsabilidad del presupuesto educativo a los estados y municipios para efecto de

infraestructura, creación de plazas así como el establecimiento de relaciones laborales entre trabajadores federales y estatales” (López, 2013:56).

Además de la descentralización, en el Acuerdo, bajo el enunciado Revaloración de la función magisterial, “se anunció la puesta en marcha de la Carrera Magisterial, programa que, más allá de promover la pretendida profesionalización de la labor docente, constituyó el primer mecanismo de diferenciación salarial de los maestros con base en la productividad” (Fernández, 1999: 116) . Fue ese el primer aviso de que se impondría al magisterio nacional un esquema centrado en la flexibilidad laboral y el uso de incentivos salariales como mecanismos de regulación y de control bajo el argumento de la calidad educativa que ya desde esa época se empezaba a lucir en término en las políticas.

Años más tarde en el nuevo milenio (2000) fue una importante etapa para el país ya que se ponía en marcha la primera transición política-democrática con la llegada de Vicente Fox a la presidencia trayendo consigo mismo ideas de innovar la administración pública pocos meses después de que iniciara la primera administración panista en el país, Vicente Fox puso en marcha el Programa Escuelas de Calidad (PEC), “artilugio a través del cual empezó a instrumentarse el modelo de asignación de recursos a las escuelas con base en los resultados del aprendizaje de los estudiantes medidos a través de pruebas estandarizadas” (Vázquez, 2015:114).

Dos años más tarde, en agosto de 2002, se hizo público un segundo pacto firmado entre el gobierno federal y el SNTE, el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, documento que signaron también, como testigos, todos los secretarios de Estado, representantes del poder legislativo, del sector empresarial, gobernadores, rectores de universidades públicas y privadas, la jerarquía eclesiástica y dirigentes de las asociaciones de padres de familia.

“Los Compromisos de las autoridades federales aludían fundamentalmente a la promoción de la innovación, la evaluación y la rendición de cuentas, y a mejorar las condiciones laborales, salariales y de desarrollo humano y profesional de los trabajadores de la educación. El SNTE, por su parte, se comprometió a impulsar una nueva cultura laboral orientada hacia la mejora de la calidad., con base en una serie de medidas entre las cuales destacan “alentar la capacitación permanente del magisterio” y promover que tanto el ingreso al servicio como las promociones de los docentes y los directivos se lleven a cabo a través de concursos de oposición” (Vázquez, 2015:115)

Con el objetivo de desarrollar comunidades comprometidas con el aprendizaje, en el documento se apuntala el esquema de gestión y financiamiento establecido por el PEC: dotación de recursos compensatorios a las escuelas a cambio de su compromiso por mejorar los resultados de aprendizaje, fortalecimiento de la enseñanza por competencias y establecimiento de estándares para la evaluación. Y, completando el esquema, con anuencia del SNTE, el mismo día que fueron firmados aquellos compromisos, se anunció la creación del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) establecido por decreto presidencial unos días después.

“De esta forma, se imponen pruebas estandarizadas a nivel nacional, sin considerar los contextos socioeconómicos y culturales del alumno ni los ritmos diferenciados del proceso de enseñanza aprendizaje” (López, 2013:57), es decir en las cuales sólo importa el resultado y no el proceso de aprendizaje del estudiante.

Asimismo, durante la administración foxista se impulsó el diseño de una serie de instrumentos para la “Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares” (ENLACE), que a partir del año 2006 empezaron a aplicarse a los estudiantes de 3º a 6º de primaria y de los tres grados de secundaria en todas las escuelas públicas y privadas del país.

“Enlace es una prueba de aplicación masiva, tecnificada, de opción múltiple, estandarizada y diseñada bajo estándares internacionales de calidad, que rápidamente fue presentada como la varita mágica para cumplir los objetivos de la calidad educativa ya que permitiría medir, fijar, clasificar y certificar para normar y estandarizar, tanto los procesos de enseñanza aprendizaje, como la práctica docente, los contenidos curriculares, el desempeño escolar e incluso la gestión” del sistema de educación nacional” (Coll, 2011: 125).

Durante la administración de Felipe Calderón, una vez más negociado al margen del magisterio, se estableció otro pacto que bajo el nombre de Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) fue firmado en mayo de 2008 entre el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. En el sucinto documento en el que se presenta ACE (2008), la Alianza se propone impulsar una transformación por la calidad educativa, en función de la cual convoca a otros actores indispensables para esta transformación: gobiernos estatales y municipales, legisladores, autoridades educativas estatales, padres de familia, estudiantes de todos los niveles, sociedad civil, empresarios y academia, para avanzar en la construcción de una Política de Estado.

El aspecto nodal de la ACE fue el establecimiento de las anheladas acciones y mecanismos para, como se especifica en el documento, asegurar que los maestros sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes garantizar “una educación de calidad que propicie la construcción de ciudadanía, el impulso a la productividad y la promoción de la competitividad para que las personas puedan desarrollar todo su potencial” (ACE, 2008:132) y fortalecer la centralidad de la evaluación para elevar la calidad educativa, favorecer la transparencia, la rendición de cuentas, y servir de base para el diseño adecuado de políticas educativas.

Siguiendo la lógica de la ACE ya para el año 2013 con la llegada nuevamente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) el 23 de Febrero del mismo año se realiza la reforma al artículo 3ro y 74 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en septiembre del mismo año se aprobaron las leyes secundarias que derivaron de ella.

En la recién reformada Ley General de Educación, la calidad ya la definiría como “la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia pertinencia y equidad” (DOF, 2013: 25) y en la nueva Ley General de Servicio Profesional Docente, se especifica que se entenderá como Marco General de una Educación de Calidad “al conjunto de perfiles, parámetros e indicadores que se establecen a fin de servir como referentes para los concursos de oposición y la evaluación obligatoria para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio” (DOF, 2013:76).

Nada alude en esas leyes a la dimensión pedagógica y social de la educación, por el contrario, la calidad de la educación se restringe a una serie de perfiles y cuantificaciones a través de los cuales se busca naturalizar la medición-clasificación como eje central del proceso educativo y como mecanismo de coerción sobre el magisterio nacional.

En la nueva legislación se define al personal docente de la educación básica y media superior como el profesional “que asume ante el Estado y la sociedad la responsabilidad del aprendizaje de los alumnos en la Escuela y, en consecuencia, es responsable del proceso de enseñanza aprendizaje, promotor, coordinador, facilitador, investigador y agente directo del proceso educativo” (DOF, 2013:56) formulación en la que pareciera diluirse la responsabilidad del Estado haciendo recaer en el maestro, de manera individual, todo el peso de la educación en las escuelas. Pero no solamente se atribuye a los docentes una responsabilidad desmedida, además de ello, en aras de una calidad definida con

parámetros empresariales, se establece la evaluación- medición como el único referente para el ingreso, la promoción y la permanencia de los maestros en el sistema educativo.

En la Ley General del Servicio Profesional Docente (2013) se establece que el ingreso al servicio se realizará mediante concursos de oposición, que en la práctica se reducen a la aplicación de un examen de opción múltiple, en los que pueden participar profesionistas que cuenten con licenciatura en diversas áreas y no exclusivamente aquellos que hayan cursado la licenciatura en educación preescolar y/o primaria, y se incorpora para su contratación la figura de “nombramientos provisionales” condicionando su continuidad en el servicio a los resultados que obtengan en las evaluaciones que periódicamente realizarán las autoridades educativas. Asimismo, la ley determina como una de las obligaciones de los maestros en servicio sujetarse a los procesos de evaluación de manera personal y establece que:

“será separado del Servicio Público sin responsabilidad para la Autoridad el personal que: I. Se niegue a participar en los procesos de evaluación; II. No se incorpore al programa de regularización correspondiente cuando obtenga resultados insuficientes en el primer o segundo proceso de evaluación, o III. Obtenga resultados insuficientes en el tercer proceso de evaluación” (DOF, 2013, 34).

De esa manera, por un lado, se fractura el vínculo entre las escuelas normales públicas y el sistema educativo, apostando a una paulatina reconfiguración de la planta docente del país y, al mismo tiempo, se imponen medidas punitivas que pueden ser aplicadas discrecionalmente, relacionadas con la terminación de la relación laboral, en esta última Reforma educativa recientemente se puede observar que para fomentar la calidad de la educación el profesor jugará un papel indispensable no sólo con la profesionalización si no también con la preparación académica como agente de cambio.

Las Reformas Educativas son valoradas a partir de un espacio social que es un entorno sociocultural, económico y político en la cual se inserta el proceso educativo. En este sentido la calidad educativa “es una construcción social, históricamente determinada, cuya concepción obedece a las condiciones económicas, políticas, culturales y sociales determinadas” (Guzmán, 2013: 3), hablar de este término no resulta fácil ya que se adapta a los diferentes cambios conforme van pasando los años, en el caso de México este término como ya se pudo observar se empezó a introducir desde el ANMEB dando a paso a una gran variedad de Políticas Educativas que emergieron en la historia del SEM y que más tarde se convertiría en el eje rector de las mismas.

Reflexiones finales

La educación es uno de los rubros que los Estados atienden con mayor celo, a ella destinan enormes recursos técnicos, financieros y humanos, para poder cumplir con esta tarea el Estado ha creado estructuras administrativas altamente especializadas como, institutos, subsecretarías, direcciones, departamentos u oficinas que atienden los diversos estilos, niveles, modalidades o tipos de enseñanza, que su complejidad técnica y operativa demanda. Dentro de estas estructuras de poder se deben diseñar estrategias para poder fomentar a la misma y las principales son las Políticas Educativas, que fomentaran uno de los objetivos del desarrollo humano esta misma tiene que ir acompañada de un proyecto educativo.

La educación como todas las actividades instituidas se plantean la consecución de objetivos, en la literatura especializada es común observar los objetivos de la educación como la interpretación molar y aglutinante de todos los procesos formativos, se entienden a éstos como los mismos de la política de la educación. Para muchos autores los objetivos de la educación y la política educativa son lo mismo, esto se explica por la vecindad temática de ambos campos, sin embargo, esto requiere de una delimitación más delicada de ambos planteamientos.

La educación general se plantea objetivos universales, mientras que la política de la educación se propone cómo hacerlos realidad. Así, la política de la educación tiene como su objetivo no los fines, valores, técnicas sino la planeación y ejecución de esas intenciones. Si bien es cierto los cursos de acción en educación buscan cumplir con objetivos que puedan ayudar a mejorar la educación y uno de ellos es la calidad que proviene del sector empresarial.

Es por eso que la calidad juega un papel fundamental para poder ofertar un servicio que en este caso es la educación, esta última es una promotora del desarrollo de un país por lo que el sistema educativo debe ser acorde a las necesidades del Estado, la calidad le va a dar un empuje a reconocer cuales son las necesidades del cliente (alumno) y así desarrollar desde procesos administrativos hasta políticas que permitan alcanzar los objetivos de dicha meta. En la actualidad se vive en un mundo globalizado donde la competencia en el ámbito laboral cada vez es difícil, es por eso que el diseño de políticas públicas acordes a dichas necesidades permitirá impulsar el ambicioso proyecto para preparar a los alumnos para ser parte de la vida y no sobrevivir en ella.

En el caso particular de México la apuesta ha sido grande con todas las reformas y políticas que han implementado, pero estas sólo se han enfocado a la equidad en cuanto al mejoramiento de la infraestructura, la capacitación del personal docente y la inversión desmedida para la cobertura de centros educativos en todo el país, pero la verdadera calidad de la educación se encuentra en el proceso de enseñanza aprendizaje el cual al gobierno mexicano ha dejado de lado para atender políticas educativas globales y no atender lo que verdaderamente se necesitan en casa.

REFERENCIAS

Cabrero, E. (1991) Acción pública y desarrollo local, México, Fondo de Cultura Económica.

Coll, S. (2011). Aprendizaje escolar y construcción del conocimiento, México, Paidós.

Del Castillo, G. (2009) Reforma Educativa ¿Qué estamos transformando? Evaluación y política educativa. México, Flacso México

Domenech, E. (2007). La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina.71-94.

Fernández, I. (1999) Como te chives ya verás. Cuadernos de Pedagogía, México.

Gimeno, J. (1992). El currículum: una reflexión sobre la práctica. Madrid, Morata.

González, T. (2004) El estudio de las Políticas Públicas: Un acercamiento a la disciplina, México, UAM.

Hannaway, J. (2009). Commentary. Politics and Policy Process. En Gary Sykes, Barbara Schneider & David N. Plank (eds.). Handbook of Education Policy Research, 398-401. New York: Routledge

Vázquez, J. M. (2015). Inseguridad laboral en el mercado de trabajo docente. Un análisis comparado de los mercados público y privado del nivel primaria en México, 1996-2001. Tesis de Doctorado en Estudios Sociales, Línea de Estudios Laborales. México: UAM-Iztapalapa.

Izaguirre, L. (2000). ISO 9000 en la educación, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política

Janc, H. M. (Coord.) (2016). El rumbo de la transformación educativa. Temas, retos globales y lecciones sobre la reforma estructural. México: Fondo de Cultura Económica.

López, V. (2013) Adolescentes y comunicación: Las TIC como recurso para la interacción social en educación secundaria. Pixel-Bit. Revista de Medios y Educación, núm. 42, enero, 2013, pp. 23-35 Universidad de Sevilla, España

OCDE (1991) Escuela y calidad de la enseñanza, Barcelona, Paidós/Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia

Ornelas, C. (2010). El sistema educativo mexicano, México, FCE 13va edición

Palma y Rufian (1991) Las nociones de centralización y descentralización, Chile, ILPES.

Popkewitz, T. (2000). El cosmopolitismo y la era de la reforma escolar: la ciencia, la educación y la construcción de la sociedad mediante la construcción de la infancia. Ediciones Morata

Reimers, F. (2006). Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México, Selección de obras de Educación y Pedagogía, Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Educación Pública, México

Secretaría de Educación Pública, SEP (2001). Programa Nacional de Educación 2001-2006. Acciones hoy para el México del futuro. México: Secretaría de Educación Pública, SEP. Disponible en: <http://ses2.sep.gob.mx/somos/de/pne/programa.htm>

Zorrilla, M. (2002). La investigación sobre eficacia escolar: un ingrediente para la toma de decisiones en la mejora de la escuela y el sistema educativo. Un análisis desde el contexto y experiencia mexicana. En OREALC/Unesco-LLECE.

Latapí, P. (2012). Andante con brío. Memoria de mis interacciones con los secretarios de Educación 1963-2006. México: Fondo de Cultura Económica. La primera edición de este libro es 2008.

Documentos

Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación (1991)

Ley General de Educación (1993)

Ley General de Educación (2013)

Ley General del Servicio Profesional Docente (2013)

Acuerdo por la Alianza de la Calidad de la Educación (2008)