



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La intervención de los actores educativos en la formulación de los
planes y programas en la Reforma Integral de la Educación Básica en
México, 2007-2009

Tesis
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PRESENTA:
DANIEL POBLANO CHÁVEZ

TUTORA PRINCIPAL
Dra. Lorenza Villa Lever
Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM)

COMITÉ TUTORAL
Mtra. Aurora Guadalupe Loyo Brambila (IIS – UNAM)
Dr. Oscar Mauricio Covarrubias Moreno (UNIVDEP)
Dra. María del Carmen Roquení Ibargüengoitia (FCPyS – UNAM)
Dra. Karla Valverde Viesca (FCPyS - UNAM)

Ciudad Universitaria, CDMX

Abril 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Introducción	3
Capítulo 1. Definición y relaciones entre política educativa y políticas educativas, actores educativos, instrumentos de política y reforma educativa	13
1.1 Política educativa, políticas educativas y coaliciones promotoras	14
1.1.1 Relaciones entre política educativa y políticas educativas	26
1.2 Intervención de los actores: políticos, sindicato, burocracia, especialistas y organizaciones de la sociedad civil (OSC's)	29
1.3 Los instrumentos de política utilizados por los actores educativos: autoridad, organización, tesoro, información y tiempo	32
1.3.1 Tiempo educativo para los políticos	36
1.3.2 Tiempo educativo para los burócratas	38
1.3.3 Tiempo educativo para el sindicato de maestros	42
1.3.4 Tiempo educativo para los técnicos profesionales	43
1.3.5 Tiempo educativo pedagógico	45
1.4 ¿En qué consiste una Reforma Educativa y a qué responde?	49
Relación con la política educativa y las políticas educativas	
1.4.1 Reformas ligadas al contexto internacional	54
1.4.2 Reformas educativas derivadas de cambios en lo económico, político y social de un país	56
1.4.3 Reformas sustentadas en leyes	64
1.4.4 Reformas educativas como cambios	65
1.4.5 Otras interpretaciones de las Reformas educativas	69
Capítulo 2. La intervención de los actores en la conformación de los planes y programas de la educación primaria a partir de la segunda mitad del siglo XX y la influencia internacional en educación básica en México desde al año 2000	75
2.1 La intervención de los actores. Del proyecto tecnológico industrializador a la reforma de Luis Echeverría	76
2.2 El instrumento organización utilizado por la SEP en el período 1976 -1988	85
2.3 Intervención de los actores en la educación y la conformación de las propuestas educativas 1989 – 2000	90
2.4 Intervención de los actores para realizar cambios a los planes y programas de la educación básica 2004 – 2006	100
2.5 Dos actores preponderantes en el Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE)	102
2.6 Contexto de la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB)	105

2.7 La intervención del SNTE y la SEP. Alianza por la Calidad de la Educación (ACE)	108
2.8 La influencia internacional en la educación primaria en México. 1990 – 2000	117
Capítulo 3. Características de los actores educativos intervinientes en la formulación de los planes y programas de primaria 2007 – 2009	133
3.1 Panorama de la educación primaria en el 2006	133
3.2 Constitución de los actores educativos participantes en los planes y programas de la primaria en la RIEB	137
3.2.1 Actor político. Secretario de la SEP y Subsecretario de la SEB	138
3.2.2 Actor. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)	142
3.2.3 Actor. La Burocracia Educativa	147
3.2.4 Actor. Las Organizaciones de la Sociedad Civil especializadas en educación	150
3.2.5 Actor. Los Especialistas Académicos	156
Capítulo 4. La intervención de los actores educativos en la formulación de los planes y programas de la primaria en la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB)	164
4.1 El proceso de formulación de los planes y programas de la primaria en la educación básica 2007 – 2009	165
4.1.1 Actor político. Secretario de la SEP y Subsecretario de la SEB	165
4.1.2 Actor. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación	173
4.1.3 Actor. La Burocracia Educativa	183
4.1.4 Actor. Los Especialistas Académicos	190
4.1.5 Actor. Las Organizaciones de la Sociedad Civil especializadas en educación	208
4.2 El desconocimiento de un instrumento vital, el tesoro	220
4.3 Las diferentes visiones de la misma historia	224
4.4 Intenciones y posibilidades	233
Conclusiones	238
Bibliografía	273

Introducción

En el mundo globalizado actual, los ámbitos político, social, económico y cultural cambian a una gran velocidad. La economía toma centralidad en la vida estatal con el fin de lograr el desarrollo y, con ello, elevar la calidad de vida. Esa transformación conduce a cambios en la educación al ubicarla como uno de los pilares del desarrollo.

En el terreno político, el regreso de las democracias requiere la formación de ciudadanos que contribuyan al fortalecimiento de las instituciones y organizaciones políticas y sociales, en dicha formación, la educación vuelve a tener centralidad.

El área social presenta transformaciones que la vuelven compleja y diversa. La pobreza sigue siendo un problema central en la política social en donde la educación se ve como un medio para superarla. Asimismo, nuevos grupos surgen y hacen oír su voz, por ejemplo, las Organizaciones de la Sociedad Civil cobran mayor relevancia en la atención a necesidades sociales que el estado o el gobierno dejan de cubrir o atender. Uno de los terrenos en donde se crean este tipo de organizaciones es la educación, sobre todo a partir del siglo actual.

Respecto al ámbito económico, el mercado sigue teniendo centralidad en todos y cada uno de los países del orbe. La productividad, basada en las nuevas tecnologías ganan más terreno. Esas nuevas tecnologías penetran en la educación.

En el terreno cultural se ha tenido que abrir la visión a otros horizontes, a pueblos con costumbres y creencias diferentes. En este proceso se tiene un aprendizaje de otras formas de ver el mundo, de pensar, en donde se han incorporado nuevos elementos a la educación, entre ellos la diversidad.

Los veloces cambios mundiales y nacionales conducen a pensar y repensar la política educativa con el fin de responder a las necesidades, problemas y demandas actuales, pero la reconfiguración de la política educativa hace necesario formular políticas educativas que traducen la propia política en cuestiones y campos con mayor grado de especificidad, es decir, la política educativa se concreta en políticas

educativas, por ejemplo, el cambio en las orientaciones educativas de un país, encuentra parte de su concreción en los planes y programas para la educación primaria. De esta manera, la formulación de la política de los planes y programas desata la intervención de una serie de actores educativos que utilizan instrumentos de política para conseguir los cambios deseados.

El concepto de formulación se entiende como la etapa o fase inicial del proceso de las políticas públicas. Para los fines del estudio, la formulación de una política educativa se entiende como el proceso inicial de construcción de una política, en donde intervienen actores que hacen uso de instrumentos de política para lograr sus objetivos. Cada instrumento conlleva su carga específica de poder, aunque este concepto no es desarrollado en el trabajo debido a que el interés principal se centra en la intervención de los actores en la formulación de una política educativa, como son los planes y programas de primaria.

A lo largo de la historia de la educación se han estudiado los resultados de la política, los modelos educativos y, en años recientes, la evaluación y los estándares, pero la formulación de una política educativa es un tema un tanto olvidado por la literatura de la educación. Este relativo olvido es el motivo por el cual se desarrolla la presente investigación, para indagar el proceso inicial de una política educativa, investigar quiénes intervienen, cómo intervienen, a qué obedecen sus intervenciones, pero en una etapa inicial. Como se mencionó anteriormente, los estudios sobre las políticas educativas hacen énfasis en los resultados de las mismas; sin embargo, los resultados son consecuencia de la formulación y del proceso de desarrollo. Si bien, el inicio de una política educativa es punto de toque para su puesta en práctica y para su evaluación, los estudios se han centrado más en la culminación, dejando un tanto a la deriva su base de inicio. Como su nombre lo indica, la base es lo que soporta todo lo que se construye sobre ella, si la base es inadecuada, lo que se construya sobre ella, en algún momento, presenta problemas.

En una revisión histórica, en el estudio se parte de la segunda mitad del siglo XX en tanto antecedentes mediatos de los planes y programas de primaria, tal y como se

conocen en la actualidad. En esta investigación se parte de los planes y programas derivados del Plan de Once Años. Posteriormente los cambios acaecidos en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez. Acto seguido las transformaciones sucedidas en los primeros años de la década de los noventa al tener como base el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica, hasta llegar al período central de la investigación ubicada en los años 2007 – 2009. Si bien la llamada Reforma Integral de la Educación Básica comprende prácticamente todo el sexenio 2006 - 2011, la formulación de la política educativa de los planes y programas de primaria de ese sexenio abarca, fundamentalmente, el bienio mencionado. Del 2007 al 2009, los actores educativos, comprendidos en este estudio, despliegan estrategias para lograr sus objetivos, por medio del uso de instrumentos de política, para formular la política en cuestión.

De ahí que la presente investigación se centre en responder ¿cómo intervienen los actores educativos en la formulación de los planes y programas de la educación primaria en la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) del 2007 – 2009?

Al contestar esta pregunta se identifican, en primera instancia, los principales actores educativos intervinientes en la política de los planes y programas de primaria, es decir, políticos, integrantes de la cúpula sindical del SNTE, burócratas, especialistas e integrantes de organizaciones de la sociedad civil. La intervención de estos actores se estudia por medio de la utilización de cinco instrumentos de política como son: autoridad, organización, información, tesoro y tiempo. La intervención de los actores y los instrumentos que utilizan permiten analizar el proceso de formulación de la política educativa en cuestión, en un tiempo y espacio delimitado, así como su conformación final. El resultado de las intervenciones de los actores educativos en la formulación de una política educativa permite explicarla y da sentido al cambio que se pretende realizar.

Con base en lo anterior, la hipótesis del estudio es la siguiente: Las políticas educativas se configuran en un espacio y contexto concreto, con efectos directos en la política educativa y están fuertemente determinadas por los actores que participan en ellas, por la posición que ocupan, por sus objetivos e intereses y por

sus estrategias, expresadas en su capacidad de negociación con los actores participantes, así como por el tipo de instrumentos que utilizan para influir en su orientación.

En el objetivo general se analiza la intervención de los actores educativos y de los instrumentos de política que utilizan para comprender el armado de una política educativa y esclarecer los propósitos perseguidos por los actores. En este sentido, el estudio de la formulación de una política educativa sirve de base en la conformación de posteriores políticas al respecto, o bien, como referencia en el diseño de otras políticas educativas.

Los objetivos específicos se desarrollan en cada uno de los capítulos del estudio, de hecho, cada capítulo corresponde a un objetivo específico. Los objetivos se centran en lo siguiente: Objetivo específico uno: con base en estudios teóricos delinear qué se entiende por la política educativa y las políticas educativas, así como la relación entre ellas y la intervención de los actores educativos en la formulación de la política referida a los planes y programas, por medio de la utilización de instrumentos de política con el fin de darle una orientación buscada.

Para lograr lo anterior se toma como base los estudios realizados por Irene Puig y Francesc Pedró, los cuales definen, desde la ciencia política, la política educativa y desde las políticas públicas, las políticas educativas. Con base en estos autores la política educativa es la reflexión teórica de las políticas educativas. El contexto y los actores provocan el cambio en las políticas educativas, mismas que tienen repercusiones en la evolución y cambio de la política educativa, dicho de otra manera, la formulación de los planes y programas es parte del cambio de la política educativa. Los cambios de una política educativa, se estudian desde la concepción de las coaliciones promotoras, sustentadas por Paul Sabatier, los cuales se reflejan en la política educativa de un país, entendida desde la concepción de la ciencia política.

La base teórica también permite estudiar a los actores educativos, definidos a partir del pensamiento de Cecilia Braslavsky. En sus estudios menciona a los políticos, burócratas, especialistas y maestros, a los que se agregan en el presente estudio,

el actor sindical y las OSC especializadas en educación. Dejo fuera a los maestros debido a que, en la política estudiada, estos tienen un papel secundario en la formulación. Dicho de otra manera, sólo tomo a los actores relevantes de ese proceso de formulación de planes y programas del período 2007 - 2009.

Para los instrumentos se toma como base los estudios de Christopher Hood. Este autor inglés se hace la siguiente pregunta ¿Por qué los políticos desean llegar al poder? En su respuesta, él menciona que llegar al poder les da acceso al manejo de cuatro herramientas: autoridad, organización, nodalidad y tesoro. Para los fines de esta investigación denomino las herramientas como instrumentos de política. La nodalidad se entiende como sinónimo de información y el tesoro también puede ser interpretado como dinero. A estos instrumentos agregó el tiempo, por ser un instrumento que atraviesa a todos los demás.

La intervención de los actores y la utilización de sus instrumentos de política puede darse al interior de una reforma educativa, hecho por el cual se indagan las razones que dan origen a las reformas. Todo lo anterior da la base de los conceptos claves de esta investigación: política educativa, políticas educativas, intervención, actores educativos, instrumentos de política y reforma educativa.

Objetivo específico dos: Vislumbrar las intervenciones de los actores educativos en la formulación de los planes y programas, en la segunda mitad del siglo XX, para conocer los cambios sucedidos en su participación. Las herramientas teóricas permiten realizar análisis de los actores participantes, sus objetivos además de las estrategias seguidas para la configuración de los planes y programas.

El conocimiento de los antecedentes históricos da el fundamento para estudiar la intervención de los actores en la RIEB 2007 - 2011, específicamente en los años de la formulación de la política en cuestión, mismos que van del 2007 al 2009. Por medio de su Intervención, los actores educativos despliegan el uso de los instrumentos de política y tratan de hacer prevalecer sus posiciones a través objetivos y estrategias sobre la base de su posición en el juego. Asimismo, entretejen relaciones que pueden resultar en alianzas, negociaciones, consensos,

fracturas, conflictos a fin de lograr sus fines, dando como resultado la formulación de una política educativa en particular.

En los últimos cincuenta años del siglo pasado, los actores educativos preponderantes en la formulación de los planes y programas actúan en organismos dependientes de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Si bien estos organismos son creados por la Secretaría, son organismos desconcentrados con la característica de tener autonomía técnica. Pasados los años, se va centralizando en la SEP la conformación de los planes y programas de primaria, es decir, se realizan en la estructura básica central en donde se dirige la formulación de la política educativa en cuestión.

Objetivo específico tres: Describir y analizar a los propios actores educativos, así como las organizaciones que les sirven de sustento para intervenir en una política educativa. Sus organizaciones los colocan en una posición particular en el escenario educativo y, a partir de ella, toma forma su participación. Caracterizar a los actores sirve para conocer quiénes son, las creencias e intereses que tienen o representan en la formulación de los planes y programas. Asimismo, es necesario conocer el escenario sobre el cual actúan, además de tener un panorama general de la educación primaria en esos años, sobre todo en términos cuantitativos, es decir, alumnos y maestros principales destinatarios de la política en estudio. En esta parte del trabajo, tanto en el sexenio 2000 - 2006 y 2006 - 2012, se abordan el Compromiso por la Calidad de la Educación y la Alianza por la Calidad de la Educación, debido a la centralización del proceso de formulación de la política de los planes y programas en la SEP y en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Objetivo específico cuatro: Analizar la intervención de los actores educativos en la formulación de los planes y programas de la RIEB por medio de los instrumentos de política. Descrito el escenario, entran en acción los actores para realizar cambios en las políticas educativas. Estos cambios conducen a la conformación de nuevas o renovadas políticas sobre un tema educativo en particular. La formulación de una política educativa, como son los planes y programas entendidos como políticas

educativas que dan concreción y orientación a un tramo específico de la educación, en este caso, de primaria, los cuales tienen efectos en la política educativa entendida como una cuestión que abarca todo lo concerniente a la educación.

Para lograr lo anterior el estudio se fundamenta en dos vertientes de trabajo complementarias: la primera consiste en el análisis de documentos institucionales: acuerdos, programas, presupuestos y manuales de organización de la SEP; propuestas educativas, plasmadas en documentos, generados por la SEP, órganos dependientes de la SEP, SNTE, por los especialistas y por las OSC's. La segunda vertiente está centrada en entrevistas a actores clave, directamente participantes en el proceso de formulación de la política de los planes y programas. El nombre de los actores entrevistados se mantiene en confidencialidad, a petición de ellos, debido a que algunos siguen trabajando para la SEP o tienen fuertes nexos con los políticos o la burocracia de la secretaría, por ese motivo, simplemente se refiere el nombre de la organización en la cual trabajan. De las entrevistas derivan testimonios de su intervención en el proceso de formulación, destacando su papel y la utilización de instrumentos de política utilizados para lograr sus objetivos. El análisis de las entrevistas y la base teórica permiten el desarrollo del último capítulo de la tesis, en donde se investiga la formulación de la política educativa de los planes y programas del 2007 al 2009. Se utilizaron dos programas de análisis cualitativo: Atlas.ti y NVIVO. El primer programa sirve de base para realizar análisis de contenido y, el segundo, es utilizado para obtener nubes de palabras que sirven para denotar la frecuencia y la relación existentes en el discurso de los actores entrevistados respecto al uso de los instrumentos de política, esto es representativo de lo que cada uno de ellos tiene en mente en la formulación de una política educativa como son los planes y programas.

Se entiende por actores educativos a los políticos, cúpula sindical del SNTE, burócratas, especialistas e integrantes de las organizaciones de la sociedad civil (OSC's). Los políticos son entendidos como las personas que se encuentran ubicadas en los peldaños más altos de la estructura organizacional de la SEP, es decir el secretario y los subsecretarios. Para efectos de este estudio tomo

únicamente al primer Subsecretario de Educación Básica del sexenio 2006 - 2012. El segundo se refiere a sindicalistas ubicados en las esferas más alta de la estructura del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en específico en el Comité Ejecutivo Nacional. Para este último se consideran sólo algunos integrantes clave, intervinientes en la formulación de la política en cuestión. Los burócratas son entendidos como los funcionarios que ocupan mandos medios de la SEP, es decir, de enlace hasta director general. En el caso específico las entrevistas se realizaron a directores generales por ser la más alta burocracia. Los especialistas son las personas que trabajan en universidades del país o en organizaciones de la sociedad civil en las cuales realizan sus investigaciones, estudios, o bien, desde las cuales son contratados por la Secretaría para elaborar programas y materiales de estudio, como los libros de texto gratuitos. Sus intervenciones las hacen tanto como universitarios, como miembros de una OSC o como trabajadores contratados por la SEP. Sus visiones y posiciones suelen cambiar dependiendo del lugar y la posición laboral en la que se encuentren en determinado momento. Las OSC's educativas se seleccionaron dada su intervención directa y relevante en la formulación de la política en cuestión. En estas organizaciones se entrevistó a las personas que estuvieron involucradas en la formulación de la política educativa mencionada.

Los instrumentos de política utilizados por los actores educativos, en los cuales se basa esta investigación, son: autoridad, organización, nodalidad, tesoro y tiempo. Autoridad entendida en una doble acepción. La autoridad basada en tres cuestiones principales: en el marco jurídico administrativo aplicable a la organización; reflejada en la estructura organizacional y a la adquirida con base en su experiencia. La organización refiere al conjunto de entes, o bien, organizaciones que puede utilizar cada actor en sus intervenciones. El ente tiene una estructura y un orden que le da mayor o menor poder de intervención a los actores educativos respectivos. La nodalidad es entendida como información de entrada y salida, ubicada en puntos estratégicos de la propia organización, es decir, como un instrumento que capta información y como un medio para transmitir mensajes, de diversa índole y con diversos propósitos, a destinatarios generales y específicos. La información también es descendente y ascendente, hacia abajo transmitida como órdenes y hacia arriba

como un filtro que necesariamente pasa por actores como la burocracia. El tesoro es el dinero destinado a las organizaciones o generado por ellas. Dinero utilizado por los actores educativos como instrumento que permite el funcionamiento de las cosas, pero que también sirve como medio de cambio, tanto para realizar lo que legalmente les corresponde, como para lograr sus objetivos y darle peso a sus intervenciones.

Por otra parte, el tiempo es un instrumento que cruza transversalmente, tanto a los actores como al proceso de utilización de sus instrumentos de política. El tiempo da significado a sus actuaciones debido a que, para cada tipo de actor tiene un significado diferente: los políticos disponen del tiempo que les dan sus cargos. Los sindicalistas suelen trascender los tiempos de los políticos y aún de los burócratas, en tanto permanecen en sus puestos por largos períodos. Los burócratas también pueden permanecer por tiempos que trascienden sexenios, o bien, su permanencia está en consonancia con la duración en el puesto de los propios secretarios, subsecretarios de estado, o directores generales. Únicamente la burocracia más cercana a estos actores suele moverse con ellos o dejar sus puestos una vez que estos se separan del cargo. Los mandos medios de la burocracia, en general, suelen tener mayor estabilidad y permanencia en el empleo. Los especialistas, dependiendo del lugar en el que se ubiquen disponen de más o menos tiempo. Si realizan investigaciones educativas desde sus universidades, el tiempo está en función de su propia investigación. Si se encuentran en una OSC buscarán el momento político más oportuno para presentar los resultados de sus estudios con el fin de influir en la política educativa en cuestión. Si se ubican en la SEP, sus tiempos están marcados por los ritmos que imponga la Secretaría, mismos que deben ser acordes con los tiempos de los políticos.

En suma, para la formulación de una política educativa, como son los planes y programas de la primaria, en el régimen presidencial 2006 – 2012, los actores educativos utilizan instrumentos de política para lograr sus objetivos y hacer prevalecer sus intenciones desde las posiciones que ocupan dentro de la arena educativa. En sus intervenciones pueden establecer coaliciones, negociar,

consensar, tener rupturas, entrar en conflicto, etc. lo cual le da una formulación particular a una política educativa. El estudio de esa formulación es fundamental para el desarrollo posterior de políticas al respecto, puede servir de base para tomar en cuenta todos los factores a considerarse cuando se trata de realizar un cambio de esta naturaleza, así como las cuestiones que deben evitarse, para dejar de repetir errores. Como bien dice la frase: el que no conoce su historia, está condenado a repetirla.

En América Latina existen pocos estudios cuyo objeto esté centrado en los problemas que implica llevar a cabo las políticas de reforma. En efecto, se ha puesto poca atención en los conflictos asociados a las reformas, en las negociaciones y construcción de acuerdos para solucionarlos y en todas las mediaciones que implica cualquier proceso de cambios. El conocimiento de estos procesos es importante, ya que sus resultados legitiman o cambian el sentido de las reformas y el ritmo de su puesta en práctica

Sergio Martinic

Capítulo 1. Definición y relaciones entre política educativa y políticas educativas, actores educativos, instrumentos de política y reforma educativa

El estudio teórico de la política educativa, las políticas educativas, los actores, sus instrumentos de política, así como la reforma conforman los puntos centrales de este capítulo. En una primera parte el capítulo se centra en analizar qué se entiende, en qué consisten la política, las políticas educativas y las relaciones entre ellas, vistas desde la ciencia política y las políticas públicas. En la segunda parte, se identifican los actores educativos y los instrumentos de política que utilizan en sus intervenciones para formular los planes y programas de primaria, en la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB). Los autores¹ seleccionados para el desarrollo de esta parte del trabajo han abordado los temas desde perspectivas teóricas pero, además, cuentan con experiencia práctica al haber ocupado posiciones dentro de los sistemas educativos de sus países o en organismos internacionales.

En el capítulo sólo se mencionan los actores preponderantes en la formulación de la política educativa referida a los planes y programas de primaria. Otros actores como pueden ser los diputados, supervisores, directivos escolares y maestros

¹ Véase a Ander-Egg, Ezequiel (1999) *¿Qué es una Reforma Educativa?*; Braslavsky, Cecilia (1999) *Rehaciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma de la educación latinoamericana*; García Huidobro, Juan Eduardo (2000) *Conflictos y alianzas en las reformas educativas. Siete tesis basadas en la experiencia Chilena*; Marilee, Grindle (2004) *Despite the odds. The contentius politics of education reform*; Pedró Francesc y Puig Irene (1998) *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*; Tedesco Juan, Carlos (1992, 1998, 2000) *Desafíos de las reformas educativas en América Latina y Viñao*, Antonio (2002) *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*.

quedan fuera debido a que su intervención en la elaboración de una política educativa de esta naturaleza es marginal.

1.1 Política educativa, políticas educativas y coaliciones promotoras

En México, hacia los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado, la globalización fue ganando terreno, junto con ella, se dieron cambios en la política como tal, redefiniciones de la política respecto a la economía y de la política respecto a lo social. Una de las políticas sociales que tuvo un renovado foco de atención es la política educativa, así como la importancia de la educación para el Estado, el gobierno y su papel central en el desarrollo. Frente a este panorama se ve a la educación como una palanca para el crecimiento económico, sobre todo por la generación de conocimiento y este, a su vez, para ser aplicado en función de la mejora de la calidad de vida de la población. Empiezo por esclarecer los conceptos de política, política educativa y políticas educativas.

Con base en el Diccionario de Sociedad y Política, la política es el arte u opinión referente al gobierno de los estados. Es la actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos. George Burdeau la define como una actividad que desarrollada por los gobernantes o por la sociedad, con miras a ocupar funciones de dirección, capta los fenómenos en su aspecto dinámico, en lo que atañe a la actividad dirigida tanto a la conquista como al ejercicio del poder. Asimismo, García Huidobro Pelayo la interpreta como la realidad social específica caracterizada por la conversión, mediante un proceso integrador, de una pluralidad de hombres y de esfuerzos en una unidad de poder y de resultados, capaz de asegurar la convivencia pacífica en el interior y la existencia autónoma frente al exterior (Ossorio. s/a: 744). Por su parte, Flores-Crespo define la política como “un curso de acciones implícitas y explícitas surgido primordialmente desde el gobierno, pero recreado de manera constante por los diversos actores sociales y políticos con el propósito de cumplir las finalidades que el Estado se va fijando”, a su vez, el “gobierno es la esfera del poder político” (Flores-Crespo. 2008: 16). Toda la vida política está relacionada con

el poder, quién lo ostenta, cómo lo consigue y qué hace con él" (Giddens. 2009: 1041). La política se nutre de los avances de la ciencia política, pero las políticas educativas cambian "porque cambia el contexto, cambian los actores o cambian los sujetos destinatarios de las políticas", en otras palabras, "la política educativa es la aplicación de la Ciencia Política al estudio del sector educativo y, por su parte, las políticas educativas como unas políticas públicas que se dirigen a resolver cuestiones educativas" (Pedró y Puig. 1998: 22-23).

Para Max Weber el poder es la posibilidad de que un hombre o una serie de hombres realicen su voluntad en una acción de mando, incluso contra la resistencia de otros que participan en la acción. Frente a esta definición formal, Michael Foucault visualiza la actuación del poder "en todos los ámbitos de la interacción social y en todas las instituciones y es ejercido por todas las personas" (Giddens. 2009: 1041). En esta definición se amplía el poder a prácticamente todas las esferas de interacción social y no sólo se limita al gobierno. Las personas, de manera individual o por medio de organizaciones ejercen su poder para influir en algún segmento de la sociedad, economía, política, o bien, de la cultura.

Con base en lo mencionado anteriormente, el "estudio de la política muestra que, en una sociedad, a partir de los intereses de los grupos, se levantan, inhiben, o aminoran diversas cuestiones y, en correspondencia, los grupos sociales suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas" (Aguilar. 1996b: 31). En adición a lo anterior, Santizo sostiene que ahora ya no basta con reconocer que hay múltiples actores, sino indagar las formas de su interdependencia, sus formas de negociación y de resolución de sus conflictos (Santizo. 2011: 752-753).

En el acercamiento teórico de la política, "el esfuerzo consiste en sumar evidencia crucial a las diversas explicaciones que se ofrezcan de porqué se aceptó que una determinada cuestión había de ser objeto de política, de por qué se diseñó y eligió esa traza de acción colectiva de una determinada política, de por qué se le calificó

como estratégica o prioritaria" (Aguilar. 1996a: 29). En suma, el por qué se decidió por una cuestión en particular, con un camino preconfigurado, la razón de su llegada como un asunto público al cual se le destinan recursos para satisfacer necesidades, resolver problemas o atender demandas.

Al continuar con esta línea argumentativa de la política, pero al llevarla al terreno propiamente educativo, Pedró y Puig sostienen que el punto de partida de la política educativa está conformado por el marco conceptual y aparato metodológico de la ciencia política. De esta manera, la política educativa es la ciencia política en su aplicación al caso concreto de la educación, por ello se beneficia de los avances de aquella. Los autores definen la política educativa como "el resultado de la actividad de una autoridad pública (investida de poder público y de legitimidad gubernamental) en el sector educativo" (Pedró y Puig. 1998: 31). que tiene los siguientes elementos:

- a. Contenido: una política educativa se adopta para conseguir unos resultados o productos concretos.
- b. Programa: la política educativa debe presuponer una sucesión de actuaciones o de decisiones adoptadas con la coherencia de un programa político mantenido a lo largo del tiempo con valores y opciones ideológicas concretas.
- c. Orientación normativa: las decisiones que se adoptan y que configuran una política educativa presuponen en los decisores una voluntad orientada a establecer normas, aprobar leyes.
- d. Factor de coerción: quién adopta una política educativa, para garantizar que se llevará a la práctica, debe estar investido de autoridad y legitimidad para hacerlo. Las políticas adoptadas pueden llegar a ser impuestas y también pueden enfrentar resistencias.
- e. Competencia social: los actos y disposiciones implicados por una política educativa afectan a la situación, los intereses y comportamientos de cualquier persona o grupo afectado, directa o indirectamente, por la política en cuestión. (Pedró/Puig. 1998: 22).

Aunado a lo anterior, Aguilar sostiene que existe una autoridad legal y legítima que actúa en una organización, con atribuciones y funciones establecidas en algún

instrumento jurídico administrativo, esta autoridad toma decisiones políticas. Por ello, en la política existe una intención, un propósito, o bien un objetivo a alcanzar utilizando ciertos medios, "es una acción con sentido" (Aguilar. 1996b: 21). A los elementos de la política, mencionados por Pedró y Puig, Aguilar dice que las organizaciones y las normas tienen un rol importante como elementos mismos de la política. Las organizaciones, por medio de su actuar y las normas como las reglas del juego.

Al continuar con Pedró y Puig, ellos argumentan que "la política educativa es la reflexión teórica" de las políticas educativas. Estas últimas, por su parte, son múltiples, diversas, alternativas y cambian de acuerdo al contexto y a los actores (Pedró/Puig. 1998: 21-23). Suelen dirigirse a cuestiones más específicas o particulares de la educación. En consonancia con lo anterior, Reimers define las políticas educativas como "el conjunto de decisiones y acciones tomadas con el propósito deliberado de cambiar los insumos, procesos y productos del sistema educativo" (Reimers. 1995: 3) en donde las decisiones de política son divergentes, entendiendo la divergencia como problemas que pueden tener más de una solución (Reimers/Schumacher. 1995: 4).

Las decisiones en la política implican actores, sobre el particular Bello (2001) menciona que la definición de nuevas formas de concertación, entre los diferentes actores que participan en el ámbito de la educación, son el rasgo común de las fórmulas que orientan las nuevas experiencias y propuestas educativas; sin embargo, "cuando las políticas educativas no generan los productos deseados es precisamente la política educativa la encargada de analizar y estudiar dichos resultados" (Pedró/Puig. 1998: 29). De cualquier manera, las políticas educativas deben producir efectos sentidos en la sociedad, en la política, en la economía, en la cultura. Las características de esos efectos son:

- a. Generalmente se enuncian en forma abstracta, en términos cualitativos y a menudo difíciles de medir.

- b. No se dan sino bastante tiempo después de puesta en marcha la actuación de la autoridad educativa.
- c. La relación entre los bienes y servicios producidos por la administración educativa y sus efectos no es siempre, por principio, directa, lineal o mecánica.
- d. Los efectos de las políticas educativas no se circunscriben solamente al sector educativo y, contrariamente, los efectos de otro tipo de política pública pueden ser también apreciables en el sector educativo. (Pedró/ Puig. 1998: 29).

Por lo anterior, los autores mencionados sostienen que “estudiar los efectos de las políticas educativas, saber por qué a veces los productos suministrados por la administración educativa no generan los efectos previstos por la autoridad educativa y prescribir cómo se pueden lograr es una tarea esencial de la Política Educativa” (Pedró/Puig. 1998: 29). En las políticas educativas la interpretación del por qué, cómo y cuándo se genera una nueva política son cuestiones que requieren mayores estudios pues se necesita de un marco conceptual y metodológico para su estudio.

Para los efectos de esta investigación, el cuadro de políticas está dado por las coaliciones promotoras, Advocacy Coalision Framework (ACF), de Paul Sabatier, las cuales establecen un “marco que investiga el proceso político por medio de la categoría analítica de las coaliciones de causa [también denominadas coaliciones promotoras] y define la política pública como sistema de creencias [*también puede denominarse sistema de objetivos*]² y la demarca a partir del subsistema” (Gómez. 2012:11). Dentro del subsistema, el ACF agrega a los actores en coaliciones promotoras, "definidas como los actores de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras"(Sabatier y Jenkins-Smith, 1999, p. 130). Son todos aquellos que pueden jugar un papel importante tanto en la generación, difusión y evaluación de las ideas de las políticas, como en su formulación e implantación (Martinón. 2005: 9). Por su parte, un sistema de creencias se define como: “conjuntos de prioridades de valor y asunciones causales, teorías implícitas sobre cómo alcanzar los objetivos, percepciones sobre el estado del mundo

² Cursivas propias

(incluyendo la magnitud del problema), percepciones sobre la eficacia de los instrumentos, etc.” (Sabatier, 1993: 17).

EL ACF se basa en tres niveles: 1) El nivel macro, en el que la mayoría del proceso de elaboración de la política ocurre entre especialistas dentro de un subsistema de política, pero su comportamiento es afectado por factores externos del sistema político y socioeconómico; 2) El nivel meso, en el que se parte de la convicción según la cual la mejor manera de tratar con la multiplicidad de actores en un subsistema es agregándolos en coaliciones de causa; 3) El nivel micro en el que se trabaja el modelo del individuo que es ilustrado por la psicología social (Sabatier. 2007: 191-192). A su vez, las creencias están organizadas de tres formas: “En primer lugar se encuentra el núcleo profundo del sistema de creencias, que son las más amplias y más estables entre las creencias... En segundo lugar están las creencias del núcleo de la política, que son de alcance moderado y abarcan la totalidad de un subsistema de política... En tercer lugar están los aspectos secundarios del sistema de creencias de la coalición. En comparación con las creencias del núcleo de la política, las creencias secundarias son más limitadas en su alcance porque no cubren todo el subsistema (Gómez. 2012:23).

Los aspectos secundarios del sistema de creencias tienen una base empírica y son las que más cambian a lo largo del tiempo. Estos aspectos comprenden: “Un largo conjunto de creencias concernientes a la seriedad del problema, la importancia relativa de diversos factores causales en escenarios específicos, preferencias de políticas en cuanto a regulaciones deseables o repartos presupuestarios, el diseño de instituciones específicas, y las evaluaciones de la ejecución de los diversos actores” (Sabatier, 1998: 104).

Este modelo utiliza, a su vez, la teoría de sistemas para realizar sus estudios, en donde los subsistemas o un subsistema está comprendido en el sistema de la política de un país. Por su parte, el cómo alcanzar objetivos puede ser conceptualizado de la misma manera que los sistemas de creencias.

El modelo hace referencia a la dinámica interna de una parte de la política, a un subsistema en donde se puede observar que los actores participan en procesos continuos de aprendizaje para trasladar sus ideas, objetivos e intereses a las políticas públicas y para ello se agrupan en coaliciones. El subsistema es entendido como “los actores que provienen de una variedad de organizaciones públicas y privadas, y que están implicados activamente en un problema o asunto de política” (Sabatier, 1993: 17). Estos subsistemas incluyen actores de todos los niveles del gobierno, consultores, especialistas, investigadores y miembros de los medios de comunicación.

En suma, el marco de las coaliciones promotoras es un modelo que asevera el cambio en las políticas como resultado de las relaciones de poder, de la competencia entre diversos intereses, de cómo alcanzar objetivos, del manejo y uso de una serie de recursos como los financieros, pero también del aprendizaje orientado a las mismas dentro y entre las coaliciones. No obstante, al interior de una coalición promotora pueden existir actores con creencias congruentes, pero con una “interdependencia competitiva (consideran que entonces serán miembros de la misma coalición, pero tendrán conflictos de tipo distributivo dentro de la coalición)” (Martín. 2005: 15). Asimismo, en las ACF puede existir una cooperación fuerte y una débil. “La primera requiere el desarrollo de un plan común de acción, la comunicación de dicho plan, el control del cumplimiento por parte de los miembros y el castigo en caso de incumplimiento... la coordinación débil no requiere tales procesos, sino sólo que los miembros potenciales de una coalición estén pendientes del comportamiento de los demás y modifiquen el suyo propio para hacerlo complementario” (Martín. 2005: 15).

Asimismo, la ACF basa su hipótesis y su lógica causal en las siguientes premisas: “1) tiempo, basado en una década o más para comprender el cambio en las políticas; 2) los subsistemas de política como la principal unidad de análisis; 3) amplio conjunto de actores del subsistema; 4) las políticas públicas son

interpretadas como las traducciones de los sistemas de creencias de las coaliciones promotoras” (Sabatier y Weible. 2007: 122)

El cambio en las políticas se explica por el aprendizaje, los sucesos internos y externos y los acuerdos negociados. Los hechos internos al subsistema son cambios en los atributos principales de las políticas del subsistema. “Los eventos externos incluyen cambios en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública, en la coalición gobernante del sistema y decisiones e impactos en otros subsistemas... Otro cambio de política se debe a la solución de conflictos en el que “foros profesionales” proveen un entorno institucional que permite a las coaliciones negociar, acordar e implementar acuerdos de manera segura” (Gómez. 2012:26).

Cobra relevancia la dimensión espacial, es decir, “es el escenario para analizar el cambio de política y está integrado por la gama de actores, con sus respectivas interacciones, que buscan incidir en las decisiones de un problema de política” (Gómez. 2012:19). Es necesario recalcar que este subsistema está inserto en el sistema político como tal, es decir, amplio y global. Este sistema presenta “parámetros relativamente estables, sucesos externos, estructuras de oportunidad que constriñen a la coalición a largo plazo; a corto plazo restricciones y recursos de los actores del subsistema y otros eventos de subsistemas de política (Sabatier y Weible. 2007: 191).

En conjunto, las políticas educativas proporcionan los insumos a la política educativa, le dan contenido, características propias, a su vez, la política educativa guía las políticas de la educación y evalúa sus resultados. En caso de que estos últimos no sean los deseados, nuevamente se toman decisiones para tratar de corregir, si esa es la intención.

En esta interrelación entre política y políticas educativas, ambas se alimentan y retroalimentan en un proceso sin fin. En la práctica, es difícil separarlas pues se encuentran en una relación recíproca, de dependencia, de caminar juntas. Por

ejemplo, es posible hablar de la política reformadora respecto a la educación básica, pero existen políticas específicas para el nivel de preescolar, para la primaria, para la secundaria y para en nivel medio superior. Todas ellas son aspectos diferentes de la educación básica, tienen lógicas de funcionamiento que las hace diferir, su organización también varía, al igual que sus productos. Los efectos de unas son el insumo de la otra y ese ciclo se repite constantemente. Los resultados de ambas deben ser comunicados a todos los actores educativos y a la sociedad en su conjunto. Resultados con repercusiones que trascienden el ámbito educativo y tienen efectos en lo social, político, económico y cultural.

En la construcción de las políticas educativas, interviene no sólo la autoridad educativa y la burocracia educativa, sino diversos actores que emplean instrumentos para lograr sus fines, toman decisiones en el transcurso de su actuación y, normalmente, usan esos instrumentos como medios que pueden estar sujetos a reglas, formales o informales. “Las decisiones tomadas deben ser transmitidas a los actores y a los ciudadanos para convencer y, en su defecto, crear consenso, pero el estudio de los actores les da un sentido cualitativo a las políticas” (Charlot. 1994: 4).

Sobre la base de los estudios de Parsons³ “para analizar una acción social, es necesario llegar hasta la unidad mínima <uni-act>. Este <acto elemental> es llevado a cabo por, al menos, un actor en busca de un objetivo (o sea, un estado futuro y deseable de las cosas hacia el que orienta su acción), a través de distintos medios.... Así la noción de actor hará alusión, según el caso a un individuo, a uno o varios grupos de individuos, o a una organización definida esta última en función de las ideas compartidas o del interés común que une a sus miembros” (Subirats. 2012: 52).

Al proseguir con Subirats sostiene que “el juego de los actores depende no sólo de sus intereses respectivos, sino también de los recursos que logren movilizar para

³ Citado por Subirats, Joan (2012) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, España

defender sus posiciones con relación a los objetivos, a los instrumentos y a los procesos de elaboración de una intervención pública” (Subirats. 2012: 31), además de la construcción de “coaliciones que le permitan defender sus derechos, así como su decisión estratégica de pasar a la acción o permanecer al margen de la arena decisional” (Subirats. 2012: 52).

En el caso de las políticas educativas que conforman la política educativa, las decisiones deben ser conocidas no sólo por los actores educativos sino por la sociedad entera, supuesta benefactora de dichas decisiones y de sus implicaciones. Desde la perspectiva de las políticas públicas, la configuración de las políticas educativas debiera considerar la fase de identificación de un problema; formulación de soluciones; toma de decisiones; ejecución del programa de actuación, resultados de la actuación y su respectiva evaluación; sin embargo, desde la ciencia política “los procesos de política no son lineales, no se desarrollan por etapas segmentadas y mutuamente excluyentes” sino existe una “interacción continua y dialéctica” (Flores-Crespo. 2011a: 696) entre ellas y entre los actores, sus formas de intervención y los instrumentos que utilizan para lograr sus fines.

En las dimensiones legales, económicas, burocráticas, y, aún en las pedagógicas, los responsables de adoptar decisiones deben resolver problemas y pensar en alternativas a considerarse para llevar un cambio a buen puerto (Reimers 1995: 129). De esta manera, en la configuración de la política referida a los planes y programas, entendida como una de las políticas que tiene relación con la política respecto al currículum, etc. “se da una secuencia de múltiples decisiones, tomadas por numerosos actores” (Braslavsky. 2000: 50).

Con base en lo desarrollado anteriormente, es posible argumentar que una política educativa se construye por los actores participantes en la misma, pero esas actuaciones son realizadas principalmente por medio de instrumentos de política como la autoridad, la organización, la información, el dinero y el tiempo, en organizaciones que actúan e interactúan. Para la construcción de la política misma,

“el fenómeno institucional es simultáneamente producción y reproducción de un <orden>, los actores proceden de un medio cuyas condiciones son resultado y causa de un entramado de múltiples estructuras y relaciones. La permanente tensión entre los unos y los otros define a los procesos institucionales como procesos políticos”. Políticas y actores pueden considerarse los extremos que tiran del objeto institucional en direcciones opuestas. Ahusándolo en lo que podría ser su figuración gráfica (Beltrán. 2000: 76-77). Para los efectos de esta investigación la organización es entendida como la estructura sobre la cual toma forma la institución, por ejemplo, la institución es la educación, misma que se concreta en organizaciones llamadas escuelas, de todos tipos y niveles. A su vez, la organización toma cuerpo en una estructura, por tanto, la estructura es la corporeidad de la organización y sobre la cual actúan e interactúan los actores.

La educación toma forma y es llevada a la concreción en “un conjunto de organizaciones con una serie de reglas, las intervenciones de los actores educativos se llevan a cabo principalmente en estas arenas, ya sean prácticas formativas, culturales, movilizadas por diversos medios que tienen una vocación educativa particular y que mantienen relaciones de separación, de colaboración o de competencia” (Charlot. 1994: 5), pero los actores son siempre “sujetos con márgenes de libertad para desplegar prácticas y discursos en las instituciones, para dar cuenta de la posibilidad de crear, de inventar, de escapar a las constricciones de los determinismos” y, con ello, la posibilidad de acción, más o menos efectiva, de transformar la educación “aún cuando esa transformación pueda ser mínima y parcial” (Frigerio/Poggi/Giannoni. 2000: 12). Esos márgenes de actuación permiten a los actores trabajar en pro de un asunto, pero también en contra del mismo, o bien en su ralentización.

En su actuar, los actores van configurando políticas educativas que hacen funcionar el sistema educativo de diversas formas. Cada una de las políticas educativas se configura en un espacio y contexto específico dentro de la política educativa. Las primeras, es decir la conformación de las “políticas educativas está fuertemente

determinado por las representaciones y las prácticas de numerosos actores” los cuales intervienen en la definición de los procesos educativos, mismos que suelen tener cierto espectro de discursos y acciones posibles, “espectro determinado por relaciones de poder, pero también por opciones subjetivas, ya sea individuales o colectivas que se asocian a un determinado escenario y a las formas de concebirlo” (Braslavsky. 2000: 41). Lo anterior va conformando una forma particular de construir las políticas que “luego se transmiten y difunden, lo cual puede contribuir a su coherencia en el tiempo o, por el contrario, a su fragmentación, la cual se evidencia en el modo en que los actores del sistema educativo se las apropian y las resignifican. Diferentes manifestaciones aparecen, entonces, por parte de los actores involucrados en ellas, ya sea para oponerse o transgredirlas abiertamente, o para encubrir la fragmentación y pérdida de sentido a través del “como si” la disociación entre discursos y prácticas, u otros mecanismos similares” (Tedesco. 2008: 227).

En suma, a partir de autores como Pedró y Puig (1998); Aguilar (1996); Reimers/Schumacher (1995); Charlot (1994); Flores-Crespo (2011); Braslavsky (2000); Beltrán (2000) y Frigerio/Poggi/Giannoni. (2000) puede definirse la política educativa como una aplicación de la ciencia política al estudio del sector educativo y a las políticas educativas, como aquellas que se dirigen a resolver cuestiones más concretas y específicas de la educación. Con base en lo anterior se puede afirmar que las políticas educativas conforman la política educativa y esta, a su vez configura un sistema, ciertamente complejo, con características únicas en tiempo y espacio.

La política y las políticas educativas desatan una serie de asuntos en los que se movilizan una serie de actores y de instrumentos de política, utilizados para cambiar la educación o una parte de ella. Generalmente, en la formulación de las políticas está en juego el poder que, en su acepción positiva, sirve para realizar ciertas cosas en beneficio de la sociedad. En realidad, ese poder no siempre es utilizado de esa

manera, sino también en un sentido de abuso, en un medio para lograr ciertos fines no siempre colectivos, volviéndose un poder en sí.

En México, una de las políticas educativas que se cambia con cierta periodicidad es la referente a los planes y programas para la primaria. Esta política conlleva nuevas formas de trabajo que responden a diversas causas, es decir, las políticas educativas pueden formar parte de una reforma o le pueden dar sentido a la misma. Reforma que, sin lugar a dudas, es un segmento de la política educativa entendida en el sentido amplio del término.

1.1.1 Relaciones entre política educativa y políticas educativas

En el deber ser, la política educativa de los planes y programas persigue varios propósitos, desde cuestiones ideológicas, sociales, políticas, económicas hasta el mejoramiento de la práctica escolar, la cual se ve inmersa en cambios mayores que la influyen y trastocan su funcionamiento. Los planes y programas se encuentran insertos en la reforma curricular pero, “modificar el currículum, haciendo en ocasiones reformas vanas –pero que les permitan a sus creadores dejar su marca– sólo frustran a los maestros, los cuales apenas se adaptaban a los últimos o penúltimos cambios” (Martín. 1998: 2) cuando nuevamente devienen ajustes. El cambiar sin tomar en cuenta a los actores educativos, sobre todo aquellos que deben poner en práctica dichos cambios, es causa de irritación más que de un convencimiento de avances.

Derivado de los estudios de Braslavsky (1999); García Huidobro (2000); Pedró y Puig (1998); Tedesco (1992, 1998, 2000) y Viñao (2002), es posible destacar puntos fundamentales de las políticas educativas:

- Las políticas educativas conforman la política educativa, son asuntos más concretos que recaen en un segmento de la educación, esto les da características específicas, particulares pero que involucran a diversos actores educativos. La

política educativa toma sus fundamentos de la ciencia política, es decir, el marco conceptual y metodología de la ciencia política es la base de la política educativa. Al cambiar unas, provocan cambios en la otra, en una relación dialéctica.

- Actores educativos. Los actores tienen intereses, objetivos o creencias, que los identifica a unos y otros, están sujetos a leyes y reglas. De ello deriva que su actuación debe apegarse a la legalidad y formalidad, pero en el juego del poder también existen actuaciones informales que suelen tener un peso igual o mayor en relación a las formales. Los actores desempeñan su actuación en arenas, organizaciones y juegos que marcan la pauta de sus intervenciones.
- Intervenciones. Derivadas de la actuación de los actores, surgidas desde la posición que ocupan y con base en las formas particulares de hacer las cosas, concebidas de diferentes formas, desde las tradicionales hasta formas que tratan de cambiar algún aspecto de la educación o todo el sistema educativo. Unos pueden actuar de manera directa y otros indirectamente. Algunos explicitan sus intereses objetivos, en tanto otros son implícitos. En su lucha, la participación de los actores educativos puede adoptar posiciones a favor o en contra de los asuntos educativos en cuestión. Sus intervenciones pueden, asimismo, tener diversas intensidades o grados en donde se hace sentir su peso específico. Intervenciones en las que utilizan instrumentos como: autoridad, organización, información, tesoro y tiempo.
- Poder. Entendido y usado, en el mejor de los casos, para hacer cosas en beneficio de los usuarios finales como son los alumnos y la sociedad, sin dejar de pasar por el tamiz de los maestros, directivos y supervisores escolares, burócratas, sindicato y autoridades educativas. En la lucha por el poder están siempre presentes las tensiones que demandan negociaciones y consensos que van configurando las políticas educativas.
- Autoridad. Los actores educativos tienen una investidura de autoridad, respaldada por un ordenamiento jurídico que les confiere atribuciones, funciones y responsabilidad. Su actuar supone conocimiento y experiencia. Pero los políticos no son los únicos con autoridad, por ello las relaciones entre los actores educativos se complican al ejercer, cada uno de ellos, la autoridad en su campo de influencia. Los actores pueden tener, asimismo, diferentes grados de autonomía que los lleva a

realizar ciertas acciones en sus ámbitos de actuación. A mayor cercanía de su núcleo de actuación una mayor autonomía, a medida que se alejan de ese núcleo la autonomía se relativiza pues se acercan a ámbitos que rozan los círculos de actuación de otros actores educativos.

- Organizaciones. Las políticas educativas se realizan mayormente en espacios institucionales en donde los actores intervienen haciendo uso de la propia organización. Primordialmente, en este campo, se llevan a cabo las interacciones entre los actores educativos, utilizan instrumentos para lograr sus objetivos, en ellas despliegan sus estrategias, realizan negociaciones, consensos o bien desacuerdos.
- Información. La información debe estar presente desde el inicio de cualquier asunto educativo, así como durante todo el proceso y en los resultados de los mismos. Información con características de objetividad, veracidad, confiabilidad, además de oportuna y transparente en donde todos los ciudadanos estén informados del avance o retroceso, de los obstáculos y las acciones para superarlos, de los resultados y, en general, de la eficiencia y la eficacia o de la efectividad de las políticas educativas. Eficiencia entendida como el uso óptimo de los recursos. Eficacia como el logro de los objetivos y efectividad cuando se logra ser eficiente y eficaz. Los resultados educativos deben ser informados a los diversos actores del sistema pero, sobre todo, a la sociedad como la principal beneficiaria de la educación.
- Tiempo. Los actores utilizan este instrumento sobre la base de sus intereses. Para algunos de ellos el tiempo transita de manera rápida, en tanto para otros corre a otros ritmos. En cada caso, el factor tiempo responde a lógicas de cada actor y puede ser utilizado en su propio beneficio, pero también como un medio en contra de los otros intervinientes.

De lo desarrollado se desprende que la elaboración de políticas educativas no son procesos lineales, en tanto intervienen actores que utilizan instrumentos en la conformación específica de las políticas educativas, las cuales se encuentran influenciadas por un contexto que les da particulares inigualables en su construcción. La formulación de las políticas educativas detona la movilización de

una serie de recursos específicos que mueven una parte de la educación, dicha formulación depende del área en cuestión y de los actores intervinientes. En suma, las políticas educativas concretan una parte de la política educativa, ambas tienen repercusiones en la vida social, política, económica y cultural de un país, repercusiones visibles de manera nítida en el mediano y largo plazo. Para esta investigación, la política de los planes y programas de primaria como parte de la política educativa del sexenio 2006 - 2012.

Para los efectos de esta investigación tomo las políticas educativas como los conceptos fundamentales para la configuración de la política educativa. Especial atención se da a los actores y los instrumentos utilizados para lograr sus objetivos, de los cuales se sirven para intervenir en la conformación de los planes y programas para la educación primaria, en el caso particular, inserta en la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB).

1.2 Intervención de los actores: políticos, sindicato, burocracia, especialistas y organizaciones de la sociedad civil (OSC's)

El Diccionario de la Lengua Española define el verbo intervenir como tomar parte en un asunto, o bien, interponer su autoridad. En la presente investigación se entiende al actor como un grupo de intervención en donde sus miembros transforman una situación, pero no sólo actúan hacia el exterior sino también internamente. En su actuar, se dan una serie de relaciones dinámicas por medio de negociaciones, pláticas, acuerdos, compromisos, alianzas, tensiones, consensos, disensos, entre otras. En todos los casos utilizan instrumentos de política como es la autoridad, organización, información, dinero y tiempo para transformar una situación dada. En el estudio a desarrollar se toman los siguientes puntos en sus interrelaciones: campo de intervención, en este caso el educativo, e instrumentos de política de que disponen. Inicio con la transformación de una situación, la cual se denomina cambio.

En el mundo, en América latina en particular, el escenario de cambio vertiginoso hace repensar la situación en el ámbito educativo, por ejemplo, Grindle formula las siguientes preguntas: ¿qué tipo de conflictos se desarrollarán en torno de los esfuerzos por introducir el cambio? ¿quién se verá herido por la reforma? ¿quién se beneficia con el statu quo? (Grindle. 2000: 8). En el mismo sentido, Tedesco menciona: en la actualidad "existe un gran consenso en que la educación debe ser una prioridad en las estrategias de políticas de desarrollo, pero... a la hora de traducir esos consensos en acciones y a la hora de discutir las estrategias de transformación educativa, los consensos son mucho más problemáticos. Aunque ponerse de acuerdo en que la educación es importante, muy distinto es ponerse de acuerdo en cómo transformar la educación y cómo distribuir los recursos; es decir, a quién beneficiar, a quién castigar, a quién postergar, a quién atender primero" (Tedesco. 2000: 31).

Las preguntas y posiciones anteriores son fundamentales debido a que detonan cambios en la política educativa de un país y, en la consecuente formulación de una serie de políticas educativas que dan especificidad a la propia política educativa. Martinic y Pardo sostienen que "todas las reformas tienen restricciones de tipo estructural pero, a la vez, hay procesos y espacios en los cuales los actores intervienen y despliegan su capacidad agencial para lograr acuerdos, compromisos, y alianzas. Por ello, es importante identificar el espacio de maniobra de los reformadores y los aprendizajes que éstos tienen para contribuir a su desarrollo y ampliación" (Martinic y Pardo. 2000: 5).

En algunos momentos de la reforma, los actores educativos pueden intervenir con mayor o menor intensidad y profundidad, desplegando sus capacidades o retrayéndolas, según les convenga. Cada actor juega un papel que presiona para lograr coaliciones, alianzas, negociaciones, o bien, un margen de maniobra que les permita intervenir para impactar la formulación de una política educativa. Sin embargo, la autoridad tendrá siempre un rol preponderante en el juego. Desafortunadamente, en América latina, "un sector importante de los profesores y

maestros de nuestras escuelas han perdido la confianza en las instituciones...” (Tedesco. 2011: 77).

Aunado a los asuntos anteriores, los actores educativos se enfrentan a una diversidad de problemas “relacionados con la descentralización, la interculturalidad, el financiamiento, la gestión del sistema, el régimen laboral y la formación de los profesores, el diseño y la implementación del currículum, la organización de la jornada escolar, entre otros” (Tedesco. 2011: 4). Esto abre diversos frentes en el terreno educativo que abona a su complejidad y, por tanto, a la construcción de políticas y su puesta en práctica para la resolución de dichos problemas.

Ante el planteamiento de Tedesco, Bello argumenta la necesidad de definir nuevas formas de concertación entre los diferentes actores que participan en el ámbito de la educación debido a que existen actores directamente involucrados en esa lucha y actores indirectamente involucrados, pero con intereses en la reforma, cada uno con ideas, propuestas, acciones, con iniciativas y formas para conseguir e influir, de alguna manera, en los cambios pretendidos por la reforma (Bello. 2001). Por ello, es importante identificar las intervenciones de los actores educativos y su espacio de maniobra para la formulación de las políticas educativas, además de sus estrategias para contribuir a su desarrollo y consolidación, o bien, para otros fines, sobre todo, de carácter político.

Con base en los planteamientos de Reimers una reforma educativa que pretenda tener éxito debe considerar a todos los actores involucrados en la educación, incluyendo a la sociedad en su conjunto, en especial a actores centrales que tendrán participación en la formulación e implementación de la misma (Reimers. 1995: 5). Ander-Egg agrega que toda reforma “debe ser consensuada a partir de problemas comunes, más que de la búsqueda de zonas de acuerdo mínimo entre las distintas ideologías y opciones políticas de los diferentes actores sociales” (Ander-Egg-Egg 1999: 87). Así, las tensiones y obstáculos pueden hacer fracasar una reforma o abrir una oportunidad de cambio todo depende, como se mencionó anteriormente, de la

capacidad de intervención de los actores y la utilización que hagan de los instrumentos de política a su alcance para lograr una u otra cosa.

En la formulación de la política y de las políticas educativas, los actores tienen diversas formas de intervención y asumen posiciones particulares frente al cambio, cada uno de ellos desde su arena, posición y conocimiento, utilizando los instrumentos de política de que disponen.

El contexto, entendido como las circunstancias que hacen comprender cierta situación, también influye en los actores de diferente forma y grado, el uso de instrumentos de política hace que, en el juego, algunos de ellos se vean favorecidos en detrimento de otros, en algunas otras situaciones se equilibren fuerzas y, en el menor de los casos, todos ganen. En esas actuaciones, los actores hacen uso de la autoridad, organización, dinero, información y tiempo. De esta manera, las relaciones entre de los actores educativos van creando y desarrollando intervenciones caracterizadas por su intensidad, profundidad, intervenciones someras, superficiales, oportunas o de presión, todo ello con base en la formulación de la política en cuestión.

Como puede apreciarse, desde la perspectiva de estos autores, una reforma debe ser consensuada, tener amplios puntos de acuerdo, aceptada por la sociedad, a lo anterior es necesario agregar buena comunicación entre gobierno y sociedad, entre ámbitos de gobierno, entre las diferentes instancias educativas.

1.3 Los instrumentos de política utilizados por los actores educativos: autoridad, organización, tesoro, información y tiempo

Esta parte del trabajo se centra en los instrumentos de política seleccionados sobre la base de dos autores: Christopher Hood y Cecilia Braslavky. Estos instrumentos son los fundamentales en la intervención de los actores educativos en la formulación

de los planes y programas. Antes de avanzar es necesario definir los conceptos de planes y programas de estudio.

El Ministerio de Educación Nacional de Colombia define el plan de estudios como “el esquema estructurado de las áreas obligatorias y fundamentales y de áreas optativas con sus respectivas asignaturas que forman parte del currículo de los establecimientos educativos” (Ministerio de Educación Nacional de Colombia. 2015: S/P). En México, la Ley General de Educación (LGE), en su artículo 47 establece para los planes de estudios lo siguiente:

- Los propósitos de formación general y, en su caso, la adquisición de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas que correspondan a cada nivel educativo
- Los contenidos fundamentales de estudio, organizados en asignaturas u otras unidades de aprendizaje que, como mínimo, el educando deba acreditar para cumplir los propósitos de cada nivel educativo
- Las secuencias indispensables que deben respetarse entre las asignaturas o unidades de aprendizaje que constituyen un nivel educativo
- Los criterios y procedimientos de evaluación y acreditación para verificar que el educando cumple los propósitos de cada nivel educativo (LGE. 2015: 21)

Respecto a los programas de estudio, el Aula Sur de Chile sostiene que un programa “entrega orientaciones didácticas que facilitan el proceso de enseñanza, aprendizaje y evaluación de los objetivos de aprendizaje... se individualizan por asignatura, incluyendo orientaciones que se relacionan con la metodología, la evaluación y los recursos educativos involucrados, pudiendo incluir actividades que ejemplifiquen el proceso didáctico, de manera de apoyar el proceso posterior de planificación de clases” (Aula Sur. s/f: s/p). La Universidad Nacional Autónoma de México da una definición más acotada en donde establece que los programas de estudio son documentos que presentan los propósitos, aprendizajes y temáticas a desarrollar en cada asignatura, de acuerdo con el Plan de Estudios, de manera

organizada (FFyL UNAM. s/f). Por su parte, la LGE en el artículo 47 menciona que en los programas de estudio deberán establecerse los propósitos específicos de aprendizaje de las asignaturas u otras unidades de aprendizaje dentro de un plan de estudios, así como los criterios y procedimientos para evaluar y acreditar su cumplimiento (LGE. 2015: 21).

Para definir los instrumentos de política, tomo como base los estudios de Christopher Hood (1986). En sus trabajos Hood los menciona como herramientas de gobierno, pero en esta investigación los refiero como instrumentos de política, entendidos como los medios de los cuales se valen los actores para conseguir sus objetivos e intervenir en la formulación de una política pública educativa, como son los planes y programas de primaria, asimismo se menciona en qué consiste cada uno de ellos. Los cinco instrumentos son: autoridad, organización, información y tesoro, a las que agrego el tiempo.

Autoridad. La autoridad conlleva una posesión legal o un poder oficial. De esta manera, el marco jurídico otorga autoridad a ciertos individuos que ocupan puestos en las organizaciones, sobre todo aquellos ubicados en la cúspide de las estructuras organizacionales. La autoridad le da al gobierno la capacidad de determinar un sentido legal u oficial a los asuntos.

Organización. La organización entendida como una serie de entes con un conjunto de recursos que hacen posible el funcionamiento de las organizaciones. Uno de esos recursos lo constituyen los trabajadores, los cuales poseen conocimientos, experiencia, habilidades, destrezas, aptitudes y actitudes. En términos materiales las organizaciones se asientan en edificios, terrenos y poseen equipo y materiales para realizar sus atribuciones y funciones. Con todo ello, la organización tiene una capacidad de actuación que depende, en buena medida, de la forma en cómo sea utilizada.

Información. La información o nodalidad, como el autor la refiere, se entiende como la información captada por la organización y sus recursos, de hecho, un nodo es una unión de canales de información ubicados en puntos estratégicos, tanto para captar información como para difundirla. La capacidad del uso de la información suele estar en manos de quién la posee. En referencia a su uso, esta puede estar disponible para todos o para unos cuantos. Los mensajes transmitidos, vía los nodos, pueden darle direccionalidad hacia la totalidad de la gente, hacia grupos o, inclusive, individuos específicos. La información contenida en la nodalidad, es utilizada por la tecnología para facilitar su acceso, permite comunicarla y difundirla de manera ágil, en tiempo real, masivamente, etc. En consecuencia, el acceso a la tecnología permite acortar distancias, pero la inaccesibilidad a ella agranda la brecha de la información.

Tesoro. El tesoro es el dinero público. El monto del mismo puede variar en cantidad, pero constituye un instrumento para poder accionar ya sea como medio de cambio o para influir en los actores. El dinero puede facilitar la intervención de los actores en tanto medio de cambio y medio de poder.

Intrumentos/ Actores	Autoridad	Organización	Información	Tesoro	Tiempo
Políticos					
Sindicato					
Burocracia					
OSC					
Especialistas					

Es necesario mencionar que el conjunto de instrumentos mencionados son utilizados por los actores educativos de diferente forma, en escalas diferenciadas de tiempo, con distintas intenciones, en intensidades variables de acuerdo con la intencionalidad de sus intervenciones.

Tiempo. El tiempo atraviesa tangencialmente el actuar de los actores y, de alguna, manera los condiciona, por ello, se analiza de manera más amplia su significado para los actores intervinientes en la formulación de una política educativa.

Braslavsky menciona cuatro tiempos que deben acoplarse para aminorar o desaparecer las tensiones que puedan surgir, cuando se pretende cambiar la política educativa o las políticas educativas. Los tiempos son: políticos, burocráticos, técnico-profesionales y pedagógicos (Braslavsky. 1999). En esta investigación se agregan los tiempos sindicales y retomo el tiempo para los técnico-profesionales, no sólo para los especialistas e investigadores en la educación, sino para las organizaciones de la sociedad civil avocadas a la educación. Cabe hacer mención que el tiempo pedagógico queda fuera de los alcances de esta investigación.

1.3.1 Tiempo educativo para los políticos

Para los políticos los tiempos tienen una fuerte relación con la duración de su régimen y con las agendas electorales, debido a que tratan de dar resultados en un tiempo determinado. Los objetivos para llevar a cabo estas acciones pueden variar pero, en general, tienen como fin la permanencia en el poder; no obstante, el frecuente cambio de los titulares del máximo ente educativo es un fenómeno que prima en la educación, ello conlleva falta de continuidad en la y las políticas educativas, mismas que conllevan un tiempo en su formulación e implementación.

Frente a estos planteamientos, Tedesco habla de la temporalidad en el “nuevo capitalismo”, el cual conduce a “la pérdida de sentido y la ausencia de perspectivas de largo plazo han sido modificadas como sus rasgos más significativos... donde la ruptura con el pasado y la incertidumbre acerca del futuro conducen a una fuerte concentración del presente”. Tedesco, al citar a Sennett, sostiene que “el capitalismo está basado en la idea de `nada a largo plazo`, lo cual tiene consecuencias muy significativas sobre la formación de los sujetos y sobre los procesos de transmisión cultural, tanto en las instituciones públicas (la escuela

particularmente) como en la familia”. Tedesco agrega, “una característica propia del proceso educativo: si bien tiene lugar en el presente, la educación transmite un patrimonio y prepara para el futuro. Esta sociedad donde se rompe con el pasado porque todo es permanentemente renovado y donde el futuro es pura incertidumbre, deja a la educación sin puntos de referencia” (Tedesco. 2011: 78). Lo anterior plantea contradicciones con la política educativa que tiene sus horizontes en el largo plazo y los tiempos políticos que son de mediano y corto plazo.

Los políticos también toman en cuenta las tendencias educativas del contexto internacional y lo adoptan para el sistema nacional, esto no significa que esa adopción se traduzca en una adecuada adaptación debido a que los reformadores, en busca de esa transformación, tienen calendarios muy apretados que los conducen a ser impacientes en la espera de resultados.

Baste mencionar los cambios acaecidos en la educación mexicana en dos décadas. En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) al cambio en la educación se le denominó modernización educativa. En el régimen de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) el postulado fue la reforma, con Vicente Fox Quezada (2000-2006) el lema fue una revolución educativa. Para el sexenio 2007 - 2012, se cambia el modelo educativo y, por ende, los planes y programas que pretenden llegar a las escuelas primarias y sus salones de clase. En todos y cada uno de los sexenios se esbozaron cambios en diversos aspectos. En lo geográfico y funcional se planteó una descentralización; en lo pedagógico, cambio del modelo educativo y cambio de planes y programas de estudio; en el terreno profesional la exigencia de una mayor formación académica de los maestros; en el ámbito social comunitario una participación mayor de los padres de familia.

En suma, los políticos suelen tener preferencia por las macroreformas, las cuales requieren de “cambios visibles, rápidos y globales; entonces, cuando un político habla de la reforma se refiere a lo más externo y espectacular” (García Huidobro. 2000: 121). No obstante, el tamaño de esos cambios, los políticos tratan de llevarlos

a cabo en tiempos cortos y predeterminados. Esto los conduce a ejercer mucha presión para dar resultados durante su régimen con el fin de obtener ventajas políticas para ellos mismos, para su grupo, o bien, para su partido político, pero también resultados rápidos y visibles para la sociedad.

En esta investigación se considera a los políticos como la autoridad. De esta manera, los políticos son las autoridades educativas mismas que detonan los cambios y asumen la responsabilidad de conducir la reforma. García Huidobro establece que la tensión preponderante a este nivel se da “entre la racionalidad educativa o de efectividad educativa y la racionalidad política, con su consiguiente y necesaria efectividad. Aspectos de toda reforma, pero que no van necesariamente -en cada acción y momento- en la misma dirección” (García Huidobro. 2000: 119). De todas maneras “el mejoramiento del sistema educativo obliga al político a asumir plenamente su responsabilidad” debido a que este actor es central en el planteamiento de los debates “de interés general que son vitales para la educación” (Delors. 1997: 32).

1.3.2 Tiempo educativo para los burócratas

La traducción de las decisiones a hechos concretos requiere la participación de otro actor educativo, es decir, los burócratas como el cuerpo que traduce la decisión política en acciones. Esta traducción la realizan en las organizaciones en las que trabajan y en las cuales aplican una serie de reglas. En esa concreción de acciones, los burócratas tienen cierto margen de acción, que puede darle un sentido diferente a las cosas o que puede no coincidir con lo pensado por los políticos, o bien, con lo originalmente planteado. Los burócratas pueden echar mano de instrumentos administrativos jurídicos para dar especificidad a ciertos asuntos que no están especificados en las leyes, de ahí que puedan precisar la ley o desviar su espíritu, de ahí que puedan marcar tiempos y ritmos diferentes en los cambios educativos.

En el caso de México, nuestro máximo ente educativo produce, todos los años, varios acuerdos para tratar de hacer modificaciones en la forma de operar las políticas educativas y, con ello, tratar de transformar la educación. Frente a esto las escuelas y los profesores tienden a reaccionar de distintas formas, a veces contestando puntualmente pero, en muchas ocasiones, realizando trabajos simplemente para cumplir con lo que dictan las normas aunque, en la realidad, sólo se cubre el formalismo sin trastocar la operación cotidiana de las escuelas. La burocracia educativa suele solicitar a los supervisores, a los directivos de escuelas y a los docentes el cumplimiento de muchos programas, su seguimiento y la elaboración de reportes que los distraen de sus tareas sustantivas como es el aprendizaje y la enseñanza, en otras palabras, la burocracia trata de mostrar resultados por medio de datos, de cifras, de cuestiones cuantitativas en tiempos cortos.

De esta manera, los tiempos para los burócratas se relacionan con procedimientos o ciclos de corta duración. Todo ello, como se mencionó anteriormente, basados en la parte jurídico administrativa, con el fin de evitar todos los riesgos posibles. En este rubro habrá una clara preferencia por la uniformidad y el centralismo, por documentos que dejen huella, por evidencias de las acciones y cifras que muestren resultados, pero “pocos de ellos están verdaderamente formados para manejar efectivamente las técnicas de obtención de datos, el análisis y la fijación de estándares de educación, que serían las principales actividades de los ministerios reformados. Las reformas, entonces, pronostican un futuro incierto a estos individuos” (Grindle. 2000: 18). En estas posturas, los burócratas suelen oponerse a las reformas pues implican cambios en sus formas de trabajo, en las formas habituales de hacer las cosas, en sus procedimientos, en las estructuras y, en general, en la funcionalidad que ellos operan en la organización. En los cambios (Grindle. 2000: 18) los burócratas pueden perder poder sobre la asignación de los recursos y la designación de personal, por ello, las reformas pronostican un futuro incierto a estos individuos.

En este contexto, los burócratas muestran una clara preferencia por el status quo, por las formas de hacer tradicionales, por el control central de los asuntos. Con base en estudios de Grindle, esa centralización ha causado ineficiencia, muchas veces exacerbada "por la mala calidad de los funcionarios que laboran en los ministerios de educación. Lo característico es que las designaciones al interior de dichas reparticiones de gobierno sean hechas sobre la base del clientelismo o de los favores políticos. Más aún, tanto la seguridad de poseer puestos inamovibles como la inseguridad de los nombramientos minan el incentivo de las burocracias educacionales para ser más productivas" (Grindle. 2000: 13). Habría que agregar el problema de los aviadores, es decir de los burócratas que cobran quincenalmente un salario pero que nadie sabe quiénes son pues no desempeñan una labor en las oficinas al no presentarse al trabajo. Asimismo, "hay equipos técnicos nuevos que llegan a un ministerio, que se encuentra con la tradición, con funcionarios de planta que tienen otra visión de lo que hay que hacer. Hay varias fuentes de complicación: distintos niveles de sueldo; motivaciones políticas diferentes; distinto aprecio y prestigio profesional. Todo esto complica fuertemente las relaciones cotidianas de trabajo" en la burocracia y en su relación con otros actores educativos (García Huidobro. 2000: 120).

Al tomar como sustento lo anterior, es posible ver que la burocracia no es un cuerpo homogéneo pero, sin importar su fuente, todos ellos tienen conciencia de que consolidar una reforma se toma un tiempo largo, algo de lo cual, los políticos no disponen. García Huidobro llama a estos funcionarios los "mediadores" principales de las reformas, pues son uno de los puntos principales de contacto con los docentes que, a su vez, están llamados a apropiarse de las reformas y adaptarlas a sus escuelas y alumnos en un plazo largo de tiempo (García Huidobro. 2000: 117). De esta manera, las reformas pasan por el tamiz burocrático formal, en donde estos funcionarios tienen intereses propios y pueden transformar una reforma en pequeños cambios operativos.

Así las cosas, “los empleados de la administración educacional constituyen otro gran grupo que generalmente se opone al cambio en la educación. La mayor parte de estos administradores centrales opera en escenarios en que no abundan exactamente las presiones para ser productivos. Si no han sido nombrados por relaciones de padrinazgo, entonces tienden a ser protegidos de presiones de rendimiento más severas por la seguridad de sus puestos inamovibles” (Grindle. 2000: 19).

Una forma de trastocar el tiempo educativo es cuando los burócratas usan sus organizaciones sindicales “para protestar, refrenar y obstaculizar las iniciativas de reforma. Su arma más poderosa; sin embargo, probablemente sea la resistencia pasiva al cambio mediante la inercia burocrática, el fracaso en la ejecución de las medidas y su negativa a aprender nuevos métodos y a asumir nuevas responsabilidades. Esos burócratas poseen la capacidad de trabar una reforma de modo efectivo y muchas veces solapado” (Grindle. 2000: 19).

Rockwell argumenta que las “reformas educativas recientes sobre los maestros es grave. Se encuentran abrumados por la cantidad de programas, distraídos por las demandas administrativas, y atosigados por agentes de múltiples organizaciones y empresas que llegan a las escuelas. Por la sobrecarga de los programas se ven obligados a navegar entre múltiples fuentes de información, muchas de ellas de calidad cuestionable (por ejemplo, la pésima enciclopedia En-carta), sin tener una guía confiable para lo que se espera que enseñen. Y están hartos de reformas” (Rockwell. 2013: 93). Muchos de esos programas son ideados desde las filas de la burocracia, a veces, carentes de conocimiento de la realidad escolar y académica; no obstante, el mundo administrativo que dominan “impone naturalmente sus prescripciones en el quehacer de las escuelas. Su fuerza de imposición, que no tiene parangón con la fuerza de imposición de las orientaciones técnico pedagógicas, puede lograr que las necesidades de la administración desplacen hacia un plano secundario a las necesidades de la enseñanza” (Ezpeleta. 2000: 221).

Analizado desde otra perspectiva, en algunas ocasiones y en menor medida, los cambios también pueden abrir oportunidades a este cuerpo de funcionarios debido al acrecentamiento de sus áreas de influencia. ya sea por modificaciones en la estructura organizacional o por la agregación de nuevas funciones a sus áreas, por ejemplo, un cambio en las formas de contratación de los maestros, en sus pagos, en su evaluación son aprovechados como mecanismos para la expansión de la burocracia (Martin. 1998: 16).

Frente a los problemas con la burocracia, Rockwell y Braslavsky proponen una selección adecuada de los integrantes de la burocracia. En la elección del personal burocrático de la educación debe pensarse en funcionarios profesionales en la educación, aptos para enfrentar los retos planteados en este ámbito. A lo anterior, la propia Rockwell agrega que la profesionalización de los funcionarios implica atribuciones precisas y determinadas que asocien su responsabilidad con los aprendizajes de los alumnos en las escuelas (Rockwell. 2013: 93).

1.3.3 Tiempo educativo para el sindicato de maestros

El tiempo para el sindicato magisterial difiere de los anteriores actores debido a que sus dirigentes suelen permanecer en sus cargos por mucho más tiempo que los políticos y, en ciertos casos, también de los burócratas. Asimismo, el sindicato al igual que el sistema educativo, es altamente centralizado. "Dado que los maestros forman un alto porcentaje de los empleados del sector público, los sindicatos... han tendido a ser grandes y relativamente poderosos" (Grindle 2000: 13). En nuestro país los sindicatos son los más numerosos al afiliar a casi la mitad de todos los empleados federales⁴. El sindicato, como organización, se va haciendo más grande a medida que tiene más integrantes y esto sólo lo logra por su poder, su influencia y, por supuesto, con tiempo. Este organismo corporativo se vuelve un foro de participación de sus representados en donde pueden tomar fuerza para dialogar,

⁴ Con base en el documento Conociendo México, derivado de cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2010, el INEGI reportó 2.5 millones de personas que trabajan en el sector público, de las cuales 1 millón 600 mil pertenecen a la SNTE y al CNTE

negociar, consensar y estar de acuerdo o en desacuerdo sobre una serie de asuntos educativos. En el caso que me ocupa y para fines de esta investigación, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación tiene una gran influencia en los rumbos de la reforma y en la formulación de la política educativa referida al cambio en los planes y programas de la educación primaria, por su injerencia en cuestiones laborales. Si bien existe la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, está no tuvo injerencia en la formulación de los planes y programas de primaria en el período de estudio.

En política, el sindicato suele hacer el juego a los políticos, por ejemplo, el control de los agremiados y la cohesión de los profesores. A cambio de ese apoyo, el sindicato suele demandar favores como el acceso a plazas, manejo de recursos monetarios, acceso y manejo de información, sin importar realmente la parte educativa lo cual, con base en Grindle generalmente han contribuido a la baja calidad de los servicios educacionales (Grindle. 2000). Con ese juego político, el sindicato trata de lograr una estabilidad interna y conservar el poder de sus dirigentes. Cuando un actor educativo o un actor gubernamental trata de realizar un cambio educativo el sindicato, de acuerdo a sus intereses, puede apoyar la transformación, o bien oponerse a la misma, entre otras razones por la pérdida del control sobre sus agremiados o la inestabilidad representada en la transición.

Para el sindicato el tiempo de duración de los regímenes políticos no es un problema pues suelen traspasarlo y tener influencia, como en el caso mexicano, no sólo en los políticos sino sobre los burócratas y sus estructuras organizacionales, además de los maestros. Estos últimos, a la vez de ser docentes, también forman parte de la estructura sindical.

1.3.4 Tiempo educativo para los técnicos profesionales

Para los técnico-profesionales (Braslavky. 1999) los tiempos se relacionan con el desarrollo de sus estudios e investigaciones. En esta categoría se incluyen a los especialistas educativos, ya sean de instituciones de educación superior, de

organizaciones de la sociedad civil o de organizaciones privadas. Para lograr una investigación sólida pueden pasar años, todo depende de la magnitud de la misma. La solidez conlleva objetividad, confiabilidad y veracidad. Como puede apreciarse esos tiempos poco tienen que ver con los tiempos de los políticos y con los objetivos establecidos en sus agendas, o con los tiempos burocráticos y aún con los sindicales.

Los resultados de las investigaciones de los especialistas pueden tener efectos varios. En algunos casos, dependiendo del poder de influencia logrado por ellos, los resultados suelen ser apropiados en el lenguaje de los políticos y burócratas, de tal suerte que los incluyen en sus discursos o en documentos oficiales. En otros casos, los resultados de las investigaciones son poco utilizados por esos actores, constituyéndose más en un insumo para otros investigadores o estudiosos de la educación, sin llegar a los principales destinatarios de los mismos, es decir la triada directivos escolares, docentes y alumnos.

No obstante lo anterior, los investigadores educativos realizan estudios que producen nueva información, la cual puede ser utilizada por los actores educativos; sin embargo, después de 1980, “los documentos normativos de los contenidos y las metodologías de enseñanza que se produjeron en América latina fueron elaborados por equipos técnicos restringidos y cada vez más endogámicos” (Braslavsky. 1999: 168) con orientaciones hacia modelos desarrollados en Norteamérica y Europa.

Asimismo, el saber experto suele desplazar a los profesores en la generación de conocimiento pedagógico a partir de su experiencia, esto conduce a una disociación entre la teoría y la práctica, en donde los principales perdedores son los maestros pues su profesión es desvalorizada y, de alguna manera, deslegitimada.

Por otra parte, en los años transcurridos en el presente siglo, surgen organizaciones de la sociedad civil enfocadas al fenómeno educativo, las cuales “estaban especialmente preocupadas por la educación, dado el vínculo entre pobreza y falta

de educación. También estaban preocupadas por la calidad y la estabilidad de los sistemas políticos democráticos, así como por la calidad de la participación ciudadana que ellos requieren. Un sistema mejorado y transformado para entregar la educación básica no sólo contribuiría a un mejor nivel de ingresos y una menor desigualdad, sino al dominio de las habilidades necesarias para una participación efectiva en la comunidad y la toma de decisiones nacional” (Grindle. 2000: 17).

En México, sobre todo en el sexenio del 2006 en adelante, las organizaciones de la sociedad civil irrumpen en la educación con la preocupación centrada en la transparencia de la información educativa, como el padrón de maestros, cantidad de plazas, salarios, entre otros asuntos. De esa manera, empiezan a presionar para tener acceso a dicha información y, según su planteamiento, transparentar la información para la sociedad. Con base en el empoderamiento que logran adquirir, suelen hacer presión o influir en las decisiones o rumbos a tomar respecto al cambio. En algunos casos, logran trabajar de manera directa con algún área de la SEP.

Los estudios de estas organizaciones conllevan tiempos de realización los cuales tratan de hacerlos coincidir con algún evento político educativo, es decir, aprovechan ciertos foros para tener un efecto mayor en las propias autoridades, en los actores educativos o en la sociedad en general. Grindle afirma que estas organizaciones también centraban su preocupación por la calidad de participación ciudadana que ellos requieren (Grindle. 2000).

1.3.5 Tiempo educativo pedagógico

Abordo el tiempo pedagógico por la importancia que reviste en términos de la reforma; sin embargo, los maestros es una parte que queda fuera de los alcances de esta investigación por tener poca influencia en la formulación de las políticas educativas.

Los tiempos pedagógicos están en función de llevar a la práctica las políticas educativas y realizarlas en la cotidianidad de un salón de clases, en el quehacer diario de los docentes. Los docentes se basan en su experiencia (Huidrobo. 2000) procesada colectivamente por el gremio, es decir, el saber pedagógico. Siguiendo con el autor, estos tiempos, el mejoramiento y la pertinencia de los aprendizajes es incremental, se sitúan en la escuela y en los salones de clases, o sea, es casi opuesto a la política. Estos tiempos y los ritmos del cambio tienden a “ralentizarse en comparación con las provisiones y calendarios irreales establecidos por los reformadores” (Fullan y Hargreaves. 1999: 126-130) es decir, el actor político.

En referencia a la enseñanza aprendizaje, los impactos de una reforma y los cambios institucionales son lentos. Estos tiempos son muy largos debido al camino por recorrer; no obstante, son los menos considerados por los tiempos políticos y suelen ser a los que se culpe en caso de no lograr los objetivos establecidos por ellos mismos, por los entes que encabezan, o bien, por los tiempos del régimen en cuestión.

Los maestros suelen oponerse a las reformas por los cambios que les implica en su trabajo, más inseguridad ocupacional y presiones para incrementar su rendimiento, pues la tradición tiene una gran fuerza en la forma de realizar sus labores. De hecho, los cambios efectuados en México, en los noventa, trataron de mejorar la formación de los maestros e introducir estándares de rendimiento (Grindle. 2000) con el fin de mejorarlos, pero ello también supuso la obligación de los docentes de rendir cuentas a las comunidades locales y los supervisores, es decir, más trabajo. Aunado a ello, las preocupaciones de los maestros no sólo se centraban en la transmisión de saberes sino en sus bajos salarios, en limitadas expectativas de promoción, escasas oportunidades de desarrollo laboral y las reducidas compensaciones por antigüedad o jubilación (Martin. 1998: 8).

Dentro de los tiempos pedagógicos existe un “interés propio de los maestros (intereses) creencias (ideologías) y saber (información) les empuja más a defender

el *status quo* que a abogar por la reforma... la causa de ello es el peso reconocido por los mismos maestros de las viejas maneras de trabajar, de las reglas básicas solidificadas en la escuela a lo largo de los años” (Weiss. 1995: 585-586). Dicho en otros términos, los maestros tienen que aprender, entender y apropiarse de lo nuevo, mismo que combinan con sus saberes anteriores, así como con su experiencia y las condiciones materiales de los centros escolares, por supuesto esto conlleva un proceso de larga duración. De esta manera, los maestros llevan a la práctica los cambios. Con base en los argumentos de Rockwell esto no constituye una desviación de la reforma, sino que es la única manera en que una reforma se puede hacer realidad (Rockwell. 2013: 79).

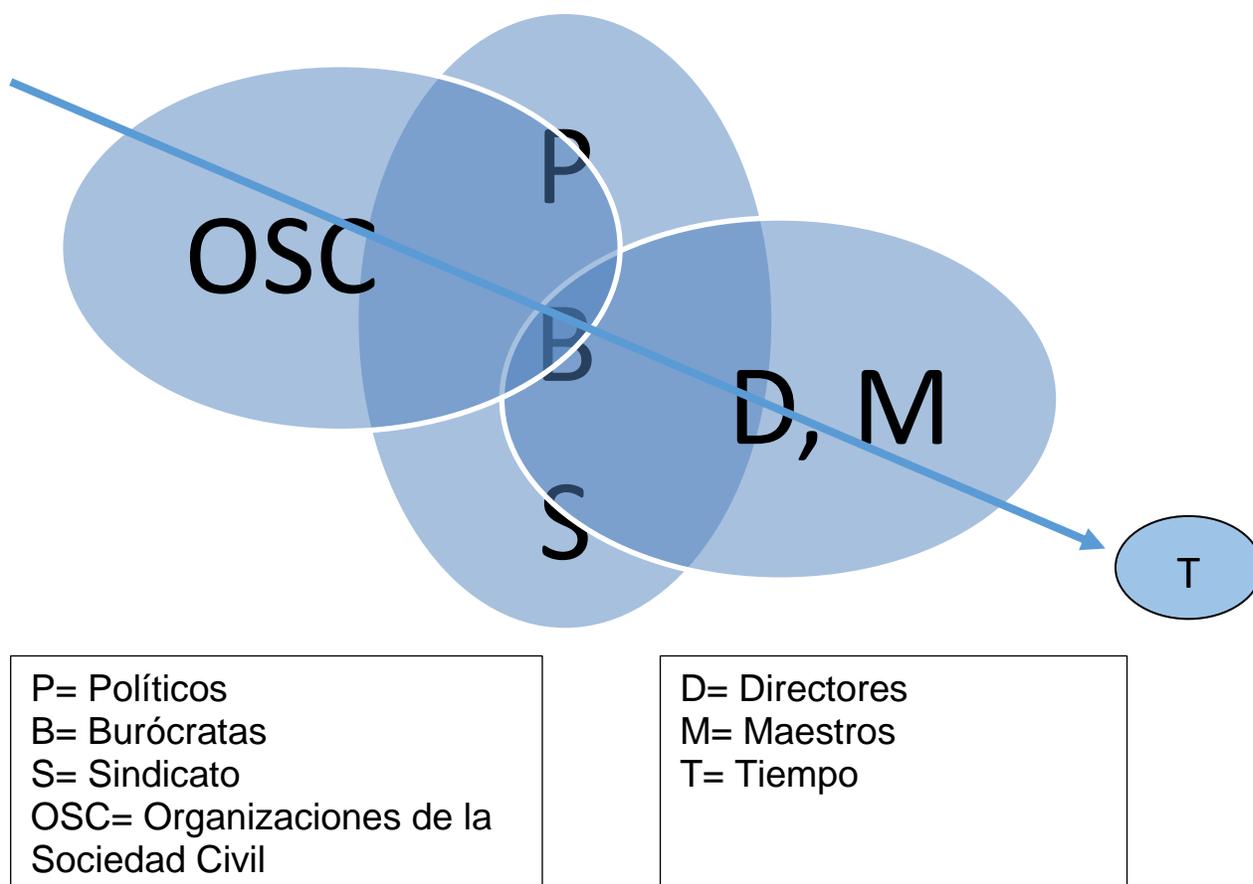
Por supuesto, los maestros no trabajan en el vacío, sino que utilizan una serie de materiales para realizar su labor, entre ellos planes y programas. Siguiendo a Rockwell menciona que "la producción de programas y materiales didácticos en los tiempos perentorios de la política (siempre es posible producir libros al vapor, sin control de calidad, condición impensable en la construcción de presas y puentes) explican la pésima calidad de la última ‘reforma integral de la educación básica’ y las dificultades que ha enfrentado en la práctica. Frente a este problema argumenta la necesidad de retomar el proceso de modificación paulatina de los programas y materiales educativos a partir de información científica confiable” (Rockwell. 2013: 80).

En adición a lo anterior, un asunto que se toma poco en cuenta en la parte pedagógica es, en palabras de Rockwell, la gravedad del "dispendio del recurso más valioso, el tiempo, en una cantidad de exigencias que rebasa con mucho las posibilidades reales de que sean atendidas por los maestros. El tiempo escolar es escaso y está fragmentado, con cada vez mayor cantidad de programas y contenidos que compiten por tener un lugar en la jornada escolar” (Rockwell.2013: 92).

Asimismo, Bello agrega que la profesionalización de los educadores exige un sistema eficiente de formación de recursos humanos de calidad por medio de estrategias en donde se incluyan adecuados procesos de reclutamiento, formación y capacitación, así como mejoras significativas en sus remuneraciones e incentivos (Bello. 2001: 19); sin embargo, esto no se ha dado, sino que "los profesores tienen una mala formación profesional. Especialmente en lo referente al nivel primario, los maestros muchas veces son formados en escuelas normales cuya calidad tiende a ser baja" y los salarios siguen siendo también bajos, de hecho "la mala remuneración ha actuado, a su vez, como un desincentivo para el mejoramiento de la calidad de preparación de los educadores y ha tendido a incrementar la resistencia de los mismos a nuevos niveles de rendimiento y un mayor compromiso con sus tareas" (Grindle. 2000: 13).

Frente a estos problemas, los maestros tienen otro recurso muy efectivo para oponerse a las reformas, es decir, el sindicato pues tienen una gran capacidad de organización y movilización tanto en el plano local como en el nacional.

Interacción de los actores educativos



1.4 ¿En qué consiste una Reforma Educativa y a qué responde? Relación con la política educativa y las políticas educativas

En esta parte se analizan, en primera instancia, los diferentes abordajes que se han realizado, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y XXI sobre la reforma educativa ¿a qué responde, en qué consiste y cuál es su relación con la política y las políticas educativas?

En primera instancia, vale la pena recordar que las reformas a la educación han estado presentes a lo largo de los años. En un estudio que sirve de base y referencia para otros países, Cuban realiza un recuento histórico de las reformas educativas

sucedidas durante los últimos en los Estados Unidos de Norteamérica. Hacia finales del siglo XIX, el sistema educativo norteamericano centraba el progreso del niño en un mayor involucramiento de los estudiantes, aprendizaje activo, mayores relaciones informales entre los maestros y los estudiantes y mayor relación entre el salón de clases y el mundo externo. Hacia la década de los cincuenta del siglo XX debido, entre otras cosas, a la gran deserción escolar, se dieron cambios en el currículum centrados en la enseñanza de las ciencias y las matemáticas. Para los sesentas, grandes movimientos políticos y sociales obligaron a realizar cambios en la educación para tomar en cuenta la diversidad poblacional así, los cambios realizados una década anterior, se evaporaron para dar paso a las exigencias de ese momento. A finales de los setenta y principios de los ochenta las demandas educativas se centraron en una mayor excelencia académica traducida en más materias, alargamiento del ciclo escolar, más tareas en casa y más altas calificaciones en los exámenes. En las décadas siguientes los dilemas se centraron en la descentralización y la centralización, en las tensiones generadas entre las escuelas, las autoridades locales, las burocracias y las autoridades nacionales, entre la escuela como unidad autogestiva y los hacedores de política educativa (Cuban. 1990: 3). Este rápido recuento histórico, sucedido en el país del norte, sirve de ejemplo para ver las reformas acaecidas y los diversos motivos por los cuales se realizan cambios en la educación. Como se puede apreciar, existen fenómenos educativos que no son tan nuevos como pareciera, transformaciones que responden a la cambiante realidad y que, tal como lo menciona el autor, reformas que dan la impresión de reciclarse.

En México transitamos de un país rural a uno urbano durante el siglo XX. Los cambios en la educación pasan desde una visión socialista a una industrializadora. En ese proceso también se transita de lo rural a lo urbano con grandes crecimientos poblacionales en la década de los cincuenta y sesenta que demandaba más espacios escolares para la educación primaria, así como de un gran esfuerzo de alfabetización. En la década de los setenta los cambios educativos tienen una fuerte carga ideológica por las simpatías con las que México ve a los países socialistas.

Hacia los años ochenta se cambia el modelo de Estado y con ello la educación, la cual sirve a la modernización perseguida. Se llega a los noventa con una “descentralización” de la educación hacia las entidades federativas que demanda una participación más activa de los estados. En todo este trayecto se habla de reformas a la educación. Tal como lo estudia Cuban, tal parece que las reformas son un proceso inacabado o son cambios que responde a factores de índole diversa.

En una visión latinoamericana, al ubicarse en los últimos años del siglo pasado y en lo que va presente del milenio, parece que “existe un estado de insatisfacción con la oferta educativa disponible que se advierte en casi todo el mundo. Para decirlo en pocas palabras, parece como si nadie estuviera conforme con su sistema educativo y todos buscaran cambiarlo más o menos profundamente” (Tedesco. 2011: 32). La diversidad y profundidad de cambios da connotaciones distintas para interpretar las reformas educativas en los países del orbe. En América Latina las reformas educativas son una constante. Los motivos de las reformas pueden argumentarse por cambios en el ámbito internacional o nacional, por cambios políticos, económicos, sociales o culturales. Derivado de lo anterior, es importante entender qué es una reforma educativa y por qué motivos se da. Para empezar, es conveniente acudir a algunas definiciones del concepto reforma y de reforma educativa en particular.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la reforma como la acción o efecto de cambiar o reformarse y como aquello que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en algo. Kliebard argumenta que el término reforma es de “índole polisémica... y su empleo se realiza a modo de paraguas en el que tiene cabida una amplia diversidad de objetivos, iniciativas y programas, unas veces “nobles y valiosos” y otras “desencaminados y censurables” (Kliebard. 2002: 2). Por su parte, Reimers define la reforma como las acciones deliberadas por cambiar el ‘equilibrio’ de un sistema educativo, cambiando la configuración de insumos, procesos y productos (Reimers. 1995).

Margarita Zorrilla sostiene lo siguiente: “los procesos de transformación educativa están teniendo lugar en escenarios extremadamente complejos por la emergencia de la sociedad de la información y el conocimiento, la articulación de la economía mundial y la apertura de oportunidad de desarrollo democrático... la puesta en práctica de la reforma educativa ha traído consigo una nueva gama de problemas, escenarios inéditos y heterogéneos, y una combinación estable de consensos, rechazos, expectativas e incertidumbres que comienzan a ser explorados” (Zorrilla. 2012: 154). En este escenario complejo se presentan las reformas educativas actuales, en donde los equilibrios cambian y se agregan nuevas configuraciones en la operación de los sistemas. En este mismo escenario intervienen los actores educativos portando estrategias y tácticas en el logro de sus objetivos y metas. La estrategia entendida en la forma de hacer algo, es decir, el cómo. La táctica entendida como pasos concretos de ese cómo.

En este escenario educativo, los actores utilizan la autoridad, la organización, la información, el dinero y el tiempo como instrumentos de política para llevar a cabo sus fines. Los actores educativos entendidos como políticos, burócratas, sindicalistas, investigadores educativos y organizaciones de la sociedad civil como los principales configuradores de las políticas educativas. Para los efectos de esta investigación la política educativa referida a los planes y programas de primaria en el sexenio 2006 - 2012.

Las reformas inician con una idea de cambio, en este sentido García Huidobro sostiene que es preciso comenzar por determinar cuáles son los actores relevantes del proceso y cuál es el sentido y propósito que establecen entre sí debido “a la dirección que se pretende dar a la reforma, su realización práctica y el logro de su legitimidad social” (García Huidobro. 2000: 116), las cuales derivan en el establecimiento de negociaciones, alianzas, tensiones e imposiciones entre ellos. Estas acciones muestran sus alcances reales.

Toda reforma es iniciada por el gobierno. Normalmente son los máximos órganos educativos, llámense secretaría o ministerio, el detonador de la reforma, pero no sólo eso, sino que además se encargan de conducirla. Al interior de esta organización existen grupos de políticos denominados autoridades educativas además de grupos de burócratas, o sea, niveles medios dentro de la organización, con mayor o menor conocimiento y experiencia del ámbito educativo, pero suelen ser ellos los orquestadores de la reforma.

El detonar y conducir una reforma no es sinónimo de un buen desarrollo y, menos aún, de la consolidación de un proceso en el que intervienen una serie de actores hasta llegar al último eslabón de la cadena, los docentes frente a grupo.

Cuando un gobierno inicia una reforma educativa suele buscar mecanismos para darle legalidad al cambio, por ello se ayuda de una ley, la modificación de la misma o transformaciones de menor escala en la parte jurídico administrativa como pueden ser los acuerdos, de hecho, en el caso mexicano, estos últimos constituyen una figura muy socorrida por Secretaría de Educación Pública (SEP).

En teoría, la intención de toda reforma es buscar cambios con resultados positivos y deseados, pero en el proceso de construcción de una política educativa de esta naturaleza el camino se vuelve arduo, complejo y lento. En la práctica, los actores educativos asumen posiciones diferentes respecto al significado de la reforma. Utilizan instrumentos de política para intervenir en la configuración de las nuevas políticas, tratando de lograr cambios educativos que respondan a las nuevas circunstancias. Tal y como se refleja en el estudio de Cuban, el fenómeno denominado reforma suele repetirse periódicamente en la educación, por ello, la pregunta siempre abierta es si ¿las reformas a la educación han fallado en su intencionalidad de cambio, adaptación, o bien, en resolver los problemas que tratan de superar? O, tal vez, deban entenderse como procesos que nunca acaban y siempre están abiertos a futuras revisiones (Cook-Sather. 2009: 219). A lo anterior

es necesario agregar si las reformas son fenómenos que responden a una sociedad en constante y veloz transformación.

Al proseguir con la reforma, Tedesco agrega que en los cambios educativos es necesario ampliar la mirada “para incorporar niveles de análisis que nos permitan comprender la lógica social, política y cultural que rige los fenómenos de cambio institucional” (Tedesco. 2011: 76).

De lo anteriormente expuesto se derivan los orígenes de las reformas, como pueden ser circunstancias de carácter internacional o nacional y cuestiones de índole político, social y cultural, a ello habría que agregar lo económico. Vale la pena mencionar que, en la actualidad, las dos primeras circunstancias mencionadas están íntimamente ligadas; sin embargo, en su estudio teórico es necesario abordar cada una de ellas. También es necesario aclarar que sólo desarrollo los aspectos de las reformas, vitales para mi estudio, aunque menciono, algunas otras cuestiones que originan las reformas.

1.4.1 Reformas ligadas al contexto internacional

Desde la transformación del estado benefactor al estado neoliberal los planteamientos, en el ámbito mundial, ponen a la educación en un lugar central respecto al conocimiento y desarrollo. Los cambios en el estado inician, hacia la década de los setenta, en los países como Estados Unidos de Norteamérica e Inglaterra y, una década después, en países latinoamericanos, dentro de ellos se encuentra México. Para esos años la cobertura a la educación ya no es la única política educativa prioritaria sino se agrega la calidad de la educación, entendida como aquella que da cobertura y actúa con equidad, eficiencia y eficacia (INEE, 2007). Grindle sostiene que “la mayoría concuerda en que el acceso a una educación de calidad debe ser más equitativo; en que su gestión debería ser responsabilidad de aquellos que están más cerca del escenario donde se imparte la educación; en que debería dotar a los ciudadanos con las habilidades apropiadas

para poder llevar vidas productivas en el siglo veintiuno; y en que debería ser transmitida por quienes poseen la preparación y las capacidades necesarias para hacerlo de forma óptima” (Grindle. 2000: 8). En la sociedad del conocimiento, existen demandas que obligan a aumentar el “potencial científico tecnológico de las naciones, a generar capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional y a desarrollar estrategias para formar una moderna ciudadanía vinculada a la competitividad de los países, a la democracia y a la equidad” (Gajardo. 2011: 58). Varios conceptos se derivan de los nuevos planteamientos a la educación y, con ellos, los detonadores de las reformas: calidad, equidad, conocimiento, capacidades, habilidades, tecnología, productividad, competitividad, así como conceptos sobre ciudadanía y democracia. Todos estos conceptos hacen pensar, nuevamente, cambios a la educación.

En los planteamientos mencionados puede verse la centralidad de la economía como el hilo conductor de la vida de un país, lo cual hizo más estrecha la relación entre educación y trabajo, educación y crecimiento económico, o bien, educación y desarrollo. El preparar a un individuo productivo que aprende a lo largo de la vida conlleva cambios en la educación que se plasman en los planes y programas educativos. Por consiguiente, estos nuevos planteamientos económicos conllevan nuevos requerimientos en el ámbito educativo, pero como lo plantea Tedesco si se carece de empleos de calidad, los posibles logros educativos quedarán sin sentido (Tedesco. 2011: 42-44).

Además de las transformaciones en la economía, también se dieron cambios en el terreno político, Grindle afirma: “en la medida que la democracia se fue afirmando en la América latina durante los ochenta y los noventa, también fue aumentando la importancia de la educación a ojos de los políticos. Durante ese tiempo las elecciones periódicas fueron definiendo cada vez más el ritmo de la vida pública y los incentivos para la carrera de los políticos. En muchos países, las políticas democráticas fueron en ayuda de las carreras de los políticos reformistas” (Grindle. 2000: 16) pero, a la par de estos sucesos, Tedesco menciona que en la región, los

años ochenta trajeron consigo la agudización de la pobreza y el aumento de la exclusión social; no obstante, se trataron de mantener las tendencias hacia una expansión de la cobertura de los servicios educativos para responder al sector productivo (Tedesco. 2000: 29).

De esta suerte se tiene la cuestión económica y la política, cada una con objetivos que suelen ser difíciles de complementar. No obstante, Grindle sostiene que los “reformadores de la educación de América latina habitualmente han estado bien informados acerca de los problemas que confronta la educación en sus países, confiados en que los argumentos a favor del cambio son irrefutables y convencidos de que las medidas que les gustaría ver realizadas resuelven los problemas (Grindle. 2000: 18). Algunos también han estado conscientes de que sus reformas llamarán a la oposición, particularmente de aquellos que temen -casi siempre con buenas razones- perder sus puestos de trabajo, su poder, su influencia o su protección. Casi siempre aquellos que se oponen a las iniciativas de reforma son los sindicatos de profesores, la burocracia educacional y los maestros, debido a la falta de información y la claridad del cambio por parte de los políticos iniciadores de la reforma.

1.4.2 Reformas educativas derivadas de cambios en lo económico, político y social de un país

Economía

En las tres últimas décadas del siglo pasado, ligadas al contexto internacional, se generaron cambios en los estados latinoamericanos. A esas mutaciones se les conoce como reforma del estado. Con el fin de ponderar la cuestión económica, los estados redujeron su estructura gubernamental, sobre todo respecto a las empresas públicas. Otras acciones se centraron en reducir los gastos de operación y la planta de funcionarios, transformaciones a las cuales no fue ajena la educación. El concepto de austeridad se vuelve un término cotidiano y retoman fuerza la eficiencia

y la eficacia, conceptos que permean la educación. La eficiencia entendida como el uso óptimo de los recursos y la eficacia en el sentido de alcanzar los objetivos. Así, a finales del siglo pasado y a principios del siglo XXI, los cambios básicamente han tenido su origen en lo económico y político. Cuando la reforma responde a transformaciones de esta naturaleza, se hace referencia a cambios de dimensiones mayores, con tiempos más largos para efectuarlos y a profundidades significativas, todo ello con el fin de adaptarse a nuevas realidades, en teoría, para beneficio de la propia sociedad.

En el ámbito nacional, el traslado hacia el mercado coloca a este campo en el centro de las políticas estatales y gubernamentales. En América latina una manifestación de ello es la “gran variedad de puntos de vista -crecimiento y capital humano... superación de la pobreza y equidad-, que los reformadores identificaron en la reforma de la educación como una condición de carácter medular para alcanzar el desarrollo económico, político y social” pero, además, se vio como un medio para recuperar la vitalidad económica (Cuban. 1990: 9). De hecho, Tedesco sostiene que las reformas de los años ochenta y noventa, en América latina, obedecieron a dos causas principales “las provenientes del sector productivo por recursos humanos más competitivos y más calificados, para enfrentar los desafíos de la modernización productiva y tecnológica y, por el otro, las originadas desde la dimensión política, para enfrentar los desafíos del retorno a la democracia y la creación del Estado de Derecho más sustentable en la región” (Tedesco. 2000: 29).

En el mismo sentido, Grindle afirma: en la medida que la democracia se fue afirmando en la América Latina, en las décadas mencionadas, “también fue aumentando la importancia de la educación a ojos de los políticos. Durante ese tiempo las elecciones periódicas fueron definiendo cada vez más el ritmo de la vida pública y los incentivos para la carrera de los políticos. En muchos países, las políticas democráticas fueron en ayuda de las carreras de los políticos reformistas” (Grindle. 2000: 16) por esta razón, entre otras, tomaron a la educación como una bandera en pro de la formación de ciudadanos para el desarrollo y la consolidación

de la democracia, o sea, una nueva tarea para las escuelas, además de la de enseñanza - aprendizaje.

Esta visión económica no estuvo exenta de problemas. Un ejemplo es el derivado de las diversas crisis acaecidas en las últimas décadas del siglo pasado, además de las visiones económicas acotadas, en cuanto a la transformación productiva, al tomar como base la educación pues se corre el riesgo de polarizar el proceso “porque el modelo económico puede funcionar con un alto porcentaje de excluidos” debido a que la política educativa pudiera concentrarse en la “contención social de los pobres, mientras el sector privado y el mercado se preocupan de educar a los sectores modernos y más productivos, con lo cual se estaría produciendo un fenómeno muy serio de ruptura de la cohesión social”. Frente a este fenómeno Corrales señala que aquellos que podrían haberse pensado como los más fervientes partidarios de la reforma -la clase media urbana-, han rehuido la situación matriculando a sus hijos en escuelas privadas (Corrales. 2000: 21).

En los análisis económicos en donde predomina el costo-beneficio indican que, a la hora decisiva, las fuerzas de la oposición contra el cambio son mucho más poderosas que las que lo favorecen (Tedesco. 2000: 30). En el mismo sentido García Huidobro dice que, en la actualidad, el peso económico se agudiza respecto a la educación en tanto “se hace oír un discurso que postula la necesidad de que todos posean una educación de mucho mayor nivel para avanzar en el desarrollo. Se constata, además, que la educación lograda, así como la calidad y el prestigio de la misma, hacen diferencia, en términos de remuneraciones y de salida en forma segura de la pobreza” (García Huidobro. 2011: 29) pero, si no se garantiza un acceso igualitario a la educación, se corre el riesgo de excluir o de tener un acceso diferenciado, de gran parte de la población, al mercado de trabajo.

Tedesco agrega que tomar al mercado como el mecanismo para determinar cómo se tienen que hacer las cosas y a quién asignar los recursos en lugar de tomar el consenso y el acuerdo como mecanismos fundamentales para la toma de

decisiones en materia educativa, se corre el riesgo de dejar de representar a una parte importante de la población, incumpliendo el papel mismo del gobierno representativo (Tedesco. 2000). Años más tarde, añade a su argumentación lo siguiente: en la actualidad “asistimos a fenómenos de individualismo social y de fundamentalismo autoritario que comparten una característica común: la negación de la dimensión política de la sociedad. En el primer caso, las decisiones se toman en función de la lógica del mercado y el ciudadano es reemplazado por el consumidor o el cliente” (Tedesco. 2011: 38), es decir, existen contradicciones inherentes al propio sistema, difícilmente superables por la educación.

Política

No obstante lo anterior, en el ámbito nacional, Grindle afirma que las reformas a la educación se hacen posibles cuando los asuntos adoptan la naturaleza de problemas públicos y ganan en significado político, cuando voces influyentes promueven reformas y cuando la opinión pública, a lo menos, tolera el cambio (Grindle. 2000: 14).

En el terreno político en América latina y, en México en particular, el regreso de regímenes democráticos y la alternancia en el poder hizo que los políticos se volvieran más sensibles a las demandas ciudadanas al surgir una mayor conciencia de los individuos en estas sociedades. En esta perspectiva, la educación marcha al compás de los intereses políticos, ya sea de partidos políticos, de grupos políticos, de individuos politizados "los grupos muchas veces se ven motivados por intereses materialistas, pero también pueden tener valores, historias, afiliaciones o alianzas que estimulan su accionar político. Sus dirigentes generalmente están motivados por la representación de los intereses de su grupo. Los grupos interactúan dentro de estructuras e instituciones históricas que dan forma a sus orientaciones y conducta" (Grindle. 2000: 21). Los cambios políticos acarrearán una nueva correlación de fuerzas interesadas en dar resultados diferentes en comparación con sus antecesores. En el escenario político y su centro, el poder, la educación está

condicionada por el poder político y por su funcionamiento (Viñao. 2002, Ander-Egg. 1999). El sistema educativo se vuelve dependiente de ese poder y debe seguir las pautas marcadas por el mismo. Baste recordar que en la arena política se construye la agenda de gobierno y es en ella en donde se definen políticas, programas y proyectos que dan pie para emprender acciones, destinar recursos y definir tiempos, entre otras cosas.

Así las cosas, los cambios originados en los estados nacionales también generan cambios en la educación pues se trata de que esta responda a las nuevas realidades, problemas, necesidades y demandas de un mundo que se traslada de lo público a lo privado, de asuntos sociales, como centro del quehacer estatal, a asuntos individuales dominados por la economía. El pensar en la democracia como forma de gobierno conlleva nuevos significados para la educación, al tener que formar ciudadanos democráticos y lo que eso pueda significar.

En suma, Viñao define la reforma como una “alteración fundamental de las políticas educativas nacionales que puede afectar al gobierno y administración del sistema educativo y escolar, a su estructura o financiación, al currículum –contenidos, metodología, evaluación– y a la evaluación del sistema educativo. Una alteración, en todo caso, promovida desde las instancias políticas a diferencia de los cambios iniciados desde abajo, en general más cercanos a las innovaciones, ... asumidos en ocasiones por el poder político” (Viñao. 2002: 89).

De lo desarrollado, es posible mencionar que una reforma puede estar enmarcada en el terreno de la política educativa pero las “tensiones entre la racionalidad educativa o de efectividad educativa y la racionalidad política, con su consiguiente y necesaria efectividad... no van necesariamente -en cada acción y momento- en la misma dirección” (Huidrobo. 2000: 119). Otro elemento a considerar es la toma de decisiones políticas, en este sentido, Ander-Egg menciona como ilusión política pensar que con sólo tomar una decisión de esta naturaleza se van a dar cambios, se va a reformar la educación, lo cual ha demostrado ser falso (Ander-Egg. 1999).

En el mismo terreno político, al pasar de las causas de las reformas a la evaluación, Grindle estudia los análisis aplicados a la reforma educacional en donde encuentra lo siguiente: “el análisis que evalúa incentivos para distintos actores fácilmente predice la oposición de los sindicatos, burocracias, maestros y políticos sensibles al cuadro electoral. Cuando las reformas destinadas a mejorar la calidad de la educación “generan beneficios difusos y costos concentrados. La sociedad en general y los políticos novatos sacan algunos beneficios (como una sociedad más educada), pero ese beneficio será demasiado general, disperso sobre un gran número de actores y realmente perceptible sólo en el largo plazo. Por esta razón, los beneficiarios no tenderán a ser poderosos demandantes de la reforma... mientras que... los que pagan los costos crearán grandes olas”, porque los costos del cambio están concentrados y surten impacto inmediato sobre ellos (Grindle. 2000: 21). En este panorama, es altamente probable el fracaso de los esfuerzos para transformar las cosas” (Corrales. 2000: 21).

En el mismo sentido del párrafo anterior, se suma otro elemento en contra de la reforma, en tanto los reformadores tienden a representar intereses con menor grado de poder y escaso acceso a fuentes institucionales para influir sobre la política. Por tanto, en la mayoría de los casos los reformadores deben emprender la difícil tarea de construir una coalición para el cambio que sea igual o mayor que la coalición para el statu quo”. A diferencia de los reformadores, que suelen ser autoridades gubernamentales, los sindicatos de educadores detentan y acumulan “fuentes de poder en el tiempo que les ayudan a mantener el control sobre la situación existente” (Grindle. 2000: 21). Por lo anterior, el equilibrio de fuerzas se convierte en un factor que todo político debe obtener si desea avanzar en las reformas. En ese proceso intervienen diversos actores que hacen prevalecer ciertas posturas en determinados momentos pero que, a la larga, son difíciles de mantener en su sentido original.

A pesar de lo anterior, los políticos suelen realizar declaraciones, usar frases o slogans aduciendo cambios educativos pero, hasta en tanto no sea posible operacionalizar esas declaraciones, las acciones prácticas y concretas seguirán sin

llevarse a cabo. Habría que agregar que cuando no se realiza lo prometido, surge el desencanto y la desmotivación, no únicamente de los docentes sino de la sociedad entera, con las consecuencias negativas que esto conlleva. Si se pretende realizar una reforma, bajo promesas no cumplidas, es muy probable su fracaso.

Social

En este sentido social, Ander-Egg menciona a las reformas educativas como una necesidad de dar respuesta a los retos y desafíos de la sociedad que nos toca vivir, así la reforma debe responder a las necesidades sociales cambiantes, en momentos históricos específicos pero, esos cambios socio-educativos tocan raíces profundas e implican procesos de larga duración (Ander-Egg. 1999: 15). De esta manera, la presión social es un factor de cambio en la educación, sobre todo cuando carece de respuestas adecuadas para mejorar las condiciones de vida de sus integrantes, o bien, por tensiones entre los valores sociales y los escolares (Cuban. 1990: 7) un ejemplo de ello es el currículum práctico y teórico. Cuando los valores sociales cambian y, a su vez, hacen cambiar a la opinión pública, algunos de esos valores reciben nueva atención que pueden traducirse en políticas y presionar a las escuelas para que se alineen a esos nuevos valores debido, sobre todo, a la expectativa que se tiene en las escuelas como un medio de mejora social e individual.

Si bien el análisis social determina el comportamiento de los individuos frente a la educación, tanto los grupos como los individuos deben percibir la reforma como una necesidad y en esa interacción social normalmente surgen contradicciones, las cuales pueden exacerbarse o calmarse (Charlot. 1996: 5), creando expectativas “recíprocas (lo que la población espera de la escuela y lo que ésta espera de las familias) a menudo no se ven satisfechas, situación que es fuente de críticas y malestar. Sin embargo, ambos mundos están obligados a interactuar, a veces sin conseguir entenderse del todo. Para superar lo anterior los diálogos y acuerdos se vuelven cada vez más difíciles de lograr” (Tenti. 2008: 18).

Aunado a lo anterior, Cuban argumenta que los maestros en los salones de clase hacen lo que se supone deben realizar, es decir, realizan funciones sociales asignadas por las ideologías y clases gobernantes (Cuban. 1990). Las escuelas, les guste o no, son instrumentos para mantener esa ideología, de hecho, el currículum está ordenado como se supone debe ser para mantener ese status. El que la educación esté en los debates ideológicos es comprensible “porque en ella se concentran los modelos, las visiones y los valores que las instituciones sociales y los ciudadanos definen como deseables para el funcionamiento de la sociedad y para la forma de vivir de las actuales y de las futuras generaciones” (Marchesi/Tedesco/Coll. 2011: 12). De cualquier forma, Martinic dice que las reformas educativas son grandes procesos sociales y comunicativos cuyo éxito se garantiza con la participación de todos los actores involucrados (Martinic. 2000: 6).

En suma, Viñao al referirse al contexto económico, político, social y cultural, en el cual se enmarca la educación, encuentra pautas, formas, ritmos e intensidades del cambio diversos. En estos análisis “existen historias de fracaso o a la disparidad entre lo pretendido y lo realizado, entre las intenciones y lo realmente llevado a la práctica...Desde la historia se han señalado, una y otra vez, las divergencias entre las propuestas o planteamientos teóricos de las reformas y su aplicación o efectos reales. Unos efectos inesperados, imprevistos – aunque previsibles –e incluso, a veces, opuestos a los deseados y realmente propuestos” (Viñao. 2002: 82).

La educación, en términos reales, puede responder a esas cambiantes necesidades de manera lenta y paulatina. Grindle argumenta que al partir “de una gran variedad de puntos de vista -crecimiento y capital humano, democracia y su consolidación, cálculo electoral, capital social y buen gobierno, superación de la pobreza y equidad-, los reformadores identificaron la reforma de la educación como una condición de carácter medular para alcanzar el desarrollo económico, político y social (Grindle. 2000: 17).

En los años que abarca este análisis, la educación se instala en la opinión pública y en la agenda política (García Huidobro. 2000: 116) como una prioridad estratégica para la sociedad, pero una reforma educativa es una reforma política en la que intervienen muchos actores que tratan de hacer prevalecer sus intereses, puntos de vista, experiencia o, por lo menos, alzar la voz o ser escuchados. Hablar de política es considerar al poder, siempre que se habla de poder, se entremezclan relaciones de lucha, tensión, negociación y consenso. En teoría, esas relaciones se llevan a cabo en arenas enmarcadas por leyes, por reglas del juego que los actores debieran respetar al intervenir y utilizar instrumentos para lograr sus objetivos.

1.4.3 Reformas sustentadas en leyes

Una reforma puede estar sustentada en la legislación existente o bien puede crearse un nuevo marco de reglas que respondan de una mejor manera a los cambios buscados. En general, las transformaciones en la educación suelen iniciarse con cambios en el marco jurídico, aunque eso no siempre significa que se trate de una reforma. Las leyes pueden modificar las reglas del juego, pero el cambio iniciado sólo logra transformar la realidad educativa en plazos largos incompatibles con las intervenciones e instrumentos de los actores políticos; sin embargo, esas intervenciones les dan preponderancia a las autoridades iniciadoras de la reforma, suelen colocarlas en una posición predominante en la educación, no sólo por su autoridad sino por los instrumentos de los cuales disponen para realizar dicho cambio. En esta coyuntura se colocan como los principales responsables de la educación.

Baste recordar que, en el sector público, las leyes proporcionan el marco legal de actuación, pero esa legalidad no implica, en automático, la legitimidad entendida, esta última, como la credibilidad de un hecho, o bien, de las acciones derivadas del poder. Legislar en materia educativa requiere conocer el sistema educativo, sus características y su funcionamiento a fin de estar en posibilidades de operacionalizar las leyes.

En la elaboración de las leyes intervienen tanto el poder ejecutivo como el legislativo. La participación de más actores en materia educativa conlleva más relaciones entre ellos, relaciones que no siempre transitan de manera tersa. Asimismo, el que las leyes sean elaboradas y promulgadas por los poderes ejecutivo y legislativo, no implica una aceptación tácita de la burocracia, el sindicato o sindicatos, los directivos y los maestros, entre otros actores. Para lograr un verdadero cambio es necesario que “la legislación y el presupuesto, así como las medidas administrativas, deben propiciar que el tiempo laboral se dedique a la enseñanza” (Rockwell. 2013: 86). En este sentido, las leyes constituyen el andamiaje de la reforma pero, por sí solas, no son suficientes para lograr los cambios deseados.

La fundamentación de una reforma educativa además de sustentarse en leyes, debe respaldarse en planes, programas y proyectos educativos. Al realizar estas acciones, los detentadores de la autoridad avanzan en su puesta en práctica, pero eso no implica el conseguir llegar al objetivo primario. Además del cambio legal, es necesario convencer a los actores educativos y a la sociedad que esos cambios son benéficos para los educandos y para la sociedad en su conjunto. Cuando esto se logra, es probable que los detentores del poder acrecienten su autoridad y legitimidad, en caso contrario, ambas cuestiones pierden terreno frente a los propios actores y la sociedad, dificultando el cambio deseado.

1.4.4 Reformas educativas como cambios

Las reformas son en esencia cambios. El cambio puede tener su origen en la mejora, transformación, adaptación, dejar lo viejo por algo nuevo, es decir existe un significado de avance o progreso. Asimismo, el cambio significa velocidad, misma que da intensidad, pero el cambio también denota tamaño, el cual puede ser de mayor o menor magnitud y en diferentes tiempos. Kuhn planteó que para promover un cambio hacen falta argumentos tenaces que puedan hacer frente a las arraigadas convicciones del paradigma anterior (Kuhn. 1996: 278). “Cuando se

habla de reforma, lo que viene a la mente es un cambio que mejora la situación existente e implica avance y progreso” (Aldrich. 1998: 346), pero no todo cambio cumple con esas características, aunque suele medirse el éxito o fracaso del cambio educativo en relación con los objetivos elaborados en el proceso de planeación y escritos en un plan o programa.

Si se estudia la historia, en siglos pasados, los cambios se daban de manera más lenta pero, en la actualidad, tal y como lo menciona Ander-Egg los cambios en las áreas sociales, económicas, políticas y culturales, son cada vez más rápidos (Ander-Egg. 1999), esa velocidad también trata de ser impresa en la educación por medio de la elaboración de nuevos planes y programas. La aceleración de los cambios coloca a la educación, como lo menciona el propio autor, en una dinámica de provisoriedad. Frente a esas cuestiones se pregunta: ¿Cómo hacer para que la educación responda, en esta dinámica, a las nuevas exigencias? ¿En qué debe consistir una reforma en la educación? ¿Qué debe permanecer como esencial? ¿Cómo incorporar lo nuevo? En un intento de dar respuesta a estas interrogantes, el propio autor responde que la dimensión pedagógica se centra en analizar si en la educación se tiene la capacidad de captar lo más estable de los saberes, manteniendo, en el núcleo, lo fundamental, eso que debe ser enseñado y aprendido dentro de una gama de conocimientos, generados con gran rapidez en nuestro mundo actual pero lo pedagógico no es el único cambio al que se debe adaptar la educación. A las preguntas anteriores es necesario agregar si ¿realmente una reforma puede cambiar lo viejo por algo nuevo, romper con el pasado para construir políticas educativas que creen un presente diferente? ¿Todas las reformas tienen la finalidad de mejorar el sistema educativo o parte de él? ¿Las reformas son un continuum necesario para mantener a la educación en los ritmos de cambios marcados por otras áreas como la política, economía y lo social?

A todas estas preguntas habría que agregar si la forma en como hemos estudiado las reformas da cuenta de las continuidades a mediano y largo plazo o sobre la combinación de cambios y continuidades que se producen en la educación. Al

respecto Grindle reflexiona si hemos estudiado el cambio de la política educativa con las herramientas adecuadas para conocer no sólo las estructuras y los incentivos sino apreciar “cómo los agentes individuales y procesos de la toma de decisiones intervienen en las iniciativas de reforma para destacar las oportunidades de alcanzar el éxito” (Grindle. 2000: 9).

Esos cambios conducen a formularse nuevas preguntas en lo educativo: ¿cuál debe ser, en lo educativo, la unidad de cambio? De esta pregunta surgen varias respuestas: los ámbitos de gobierno, el sistema educativo, las escuelas, los maestros, pero ¿en cuál de ellos debemos centrarnos? Todo esto condujo a estudiar las razones del cambio ¿hacia dónde conducirlo? ¿cómo orientarlo? ¿en beneficio de quién o de qué? ¿los cambios a los planes y programas son una reforma? ¿la reforma es parte de la política educativa o ésta se encuentra inmersa en aquella?

Al tratar de responder a los cambios, lo educativo toma varios derroteros. Por ejemplo, en el caso de México, se realizan una serie de acciones en diferentes áreas: en lo geográfico y funcional se planteó una descentralización; en lo pedagógico el cambio de planes y programas de estudio e inclusive cambios de modelos educativos; en la formación y capacitación, una mayor preparación académica de los maestros; en lo profesional, un involucramiento a fondo de expertos educativos en los Consejos Educativos Nacionales y Estatales; en lo social comunitario una participación mayor de los padres de familia, entre otras cosas. Todo ello conlleva una serie de ingredientes nuevos en el cambio educativo y en la formulación de la política y las políticas educativas.

Aunado a lo anterior, es necesario agregar la magnitud de la reforma y su duración. Prácticamente es una regla que, a mayor tamaño y profundidad del cambio, corresponde una duración más larga y mayores obstáculos a vencer. Si se pretende conseguir un cambio de gran escala se debe tener muy claro el rumbo al cual dirigirse, además de tener presente lo que realmente se puede hacer con lo que se tiene y puede llegar a tener, en un espacio y en un tiempo. Probablemente las

reformas puedan ser sólo en apariencia y no llegar a cambiar el sistema educativo o parte de él. Lo anterior depende del cambio a realizarse y los preparativos para lograrlo.

Respecto al ritmo impuesto al cambio, puede afirmarse que a mayor intensidad es necesaria una mayor preparación. El cambio puede darse de manera súbita o bien paulatinamente hasta lograr, en varios años, un cambio total. Si el cambio parte de las esferas más altas de autoridad, sin tomar en cuenta a los actores involucrados en la transformación, es probable cierta frustración. Si el cambio parte de la base, pero no están convencidas las autoridades, es probable enfrente diversos obstáculos. En este sentido, el cambio debe prepararse con tiempo e involucrar a todos los actores que lo llevarán a cabo para lograr avanzar. De otra manera, las resistencias al cambio estarán presentes en todo el camino y, en el peor de los casos, aparentarán, detendrán o no realizarán los cambios.

En contextos de cambios veloces, la educación es vista como parte fundamental del cambio. El concepto cambio es una constante en las reformas. Cambio interpretado de diversas maneras: cambio como reforma, cambio como transformación de lo existente, cambio como adaptación, cambio como algo nuevo, entre otros. Cambios que, como se vio en apartados anteriores, obedecen al contexto internacional, al contexto nacional, al sistema educativo, a las intervenciones de los actores educativos y a los instrumentos con los que cuentan para definir los rumbos de la educación. Como puede apreciarse, son muchos los puntos a tomarse en cuenta cuando se habla de cambios en la educación. De cualquier manera, las reformas, como cualquier proceso de cambio, generan una serie de tensiones a lo largo de su formulación, de sus procesos de desarrollo, mismos que afectan los ritmos de aplicación y sus resultados.

1.4.5 Otras interpretaciones de las Reformas educativas

Procesos. La historia de la educación muestra que las reformas han estado presentes a lo largo de la misma, Cuban se pregunta si las reformas educativas que vuelven, vuelven y vuelven, han fallado en resolver los problemas para los cuales fueron creadas, si verdaderamente se está atacando el problema educativo real o si las políticas educativas adoptadas se ajustan a los problemas en cuestión. Asimismo, analiza si las reformas son un problema cíclico que va en consonancia con las políticas sociales prevalecientes (Cook-Sather. 2009). Zorrilla afirma: “no existe la reforma de la educación, en tanto políticas, instituciones y procesos de una vez y para siempre” (Zorrilla. 2002: 133). En ese proceso intervienen los actores educativos para mantener o cambiar los asuntos educativos.

La reforma como “proceso engloba múltiples sitios en que se toman decisiones. Muchas decisiones relativas a la reforma educacional, por ejemplo, son tomadas en el contexto de pequeñas reuniones, a menudo al interior de agencias burocráticas. Quien se encuentre presente al momento de ser tomada una decisión puede influir marcadamente sobre el contenido de la decisión (Grindle. 2000: 25). El proceso de materializar una reforma puede también acelerarse o frenarse dependiendo de las condiciones del entorno político (Corrales, 2001: 25). De esta manera, a lo largo del proceso pueden darse negociaciones con los actores educativos involucrados.

Por su parte, García Huidobro sostiene que las reformas son esencialmente procesos comunicativos en donde “las alianzas y conflictos se dan fundamentalmente en el campo simbólico discursivo... los esfuerzos por “comunicar” la reforma no son “externos” o “posteriores” a ella, sino que la constituyen. El éxito o el fracaso de las reformas se juega en este plano; su enriquecimiento a través del diálogo y la participación también es un proceso comunicativo (García Huidobro. 2000: 121). El comunicar implica información que poseen los actores desde sus respectivas posiciones.

Las reformas, entendidas como procesos, no tienen un principio y un fin sino están en constante transformación, conllevan un constante manejo de recursos que pueden aumentar o disminuir de acuerdo con las circunstancias. La interacción de los actores es activa en todo momento y, por ello, son necesarios procesos comunicativos para avanzar en el cambio. En consonancia con lo anterior, las organizaciones educativas debieran estar en constante adaptación para responder a la nueva realidad.

Niveles. Las reformas pueden abarcar todo el sistema educativo o sólo una parte de este. En el enfoque sistémico podría decirse que el cambio puede suceder en un subsistema. En este sentido, Cuban distingue entre reformas de mejora o “primer orden”, que sólo pretenden hacer más eficientes y efectivas las prácticas en curso y reformas radicales o de “segundo orden” que afectan a las tradiciones y creencias básicas que sustentan la organización y prácticas escolares (Cuban. 1990: 73). Las primeras son reformas recurrentes que difícilmente cambian a las escuelas debido a que su intención no es realmente transformarlas.

De alguna manera, Viñao está de acuerdo con Cuban cuando menciona que existen dos tipos de cambio educativos “aquellos que se deben a procesos socioeducativos de larga duración - en los que los aspectos o condicionantes externos juegan un papel relevante – y, aquellos otros, más limitados al ámbito escolar pero también dilatados en el tiempo, de índole organizativa-curricular. No se trata, por supuesto de una división neta. Ambos cambios interactúan entre sí pero su deslinde esclarece las relaciones existentes entre culturas escolares, reformas e innovaciones” (Viñao. 2002: 104 y 108).

Si se pretende conseguir un cambio de gran escala, como lo es una reforma, se debe tener muy claro el rumbo al cual dirigirse, tener presente lo que realmente se puede hacer con lo poseído. Asimismo, lo que se puede llegar a tener tomando en cuenta el tiempo y el espacio.

Descentralización. La descentralización de la educación es un fenómeno que reinó en el mundo en la década de los ochenta: En México este fenómeno se da una década después con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y la aprobación, en 1992, del Programa para la Modernización Educativa. De hecho, “las iniciativas reformistas de los noventa se destacan tanto por ser amplias como por ser radicales, en términos del grado de cambio relativo a las prácticas vigentes” (Grindle. 2000: 19). En los años mencionados, México vive un proceso de descentralización de la educación. La federación traslada a los estados la responsabilidad operativa de la educación. En la descentralización, la SEP sigue manejando los dineros desde el centro y se reserva el envío de los recursos económicos a las entidades federativas, por este motivo, los estados también vieron el proceso descentralizador como un ajuste presupuestario más que como un proceso colaborativo entre los ámbitos de gobierno, es decir, el dinero siguió siendo manejado desde el centro, desde la federación.

En esta pretendida descentralización y federalización de la educación, más bien “lo que surgió, en la política educativa mexicana, fueron nuevas relaciones de poder entre el binomio Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, donde el segundo se encarga del control político de los maestros y la burocracia central controla a las autoridades de los estados” (Gajardo. 2011: 60).

Desde la visión de Martín la reforma curricular y la descentralización, realizados a principios de la década de los noventa, difícilmente pueden resolver los problemas existentes en las escuelas debido a que las primeras causan irritación en los maestros y “la segunda es para la renovación educativa lo que un generador sin combustible para una fábrica” (Martín. 1998: 2). Si bien los cambios sucedidos en los noventa “permitieron aumentar la cobertura e introducir nuevas modalidades e instrumentos de gestión (descentralización, medición de resultados, mayor autonomía de las escuelas, etc.) no han logrado modificar significativamente los resultados de aprendizaje de los alumnos” (Tedesco. 2011: 33). En armonía con

Martin, Tedesco sostiene que una de las intenciones de la descentralización, en consonancia con el ámbito internacional, era que las escuelas se conformaran como unidad de cambio, a la par de lograr su mayor participación. Ello contribuiría a la equidad y trataría de responder a demandas de la calidad educativa, tanto a nivel nacional como internacional (Tedesco. 2011); sin embargo, en “términos de mejoras de calidad y equidad, más que disminuir las diferencias educativas, la descentralización de la gestión aumentó las diferencias de calidad y redujo las posibilidades de obtener igualdad en los resultados en los niños más pobres y vulnerables” (Gajardo. 2011: 61).

La paradoja de la descentralización educativa, de esos años, se centra en lo siguiente: se le da autoridad a las escuelas para gobernarse (Cuban. 1990: 5), además de fomentar la participación y la equidad pero, a la par, se tuvieron defectos enfocados en la incapacidad de las burocracias de llevar la descentralización hasta el nivel de las escuelas.

Evaluación. Un punto importante de las reformas a la educación lo constituye la evaluación, la cual se ha venido desarrollando desde la década de los noventa y se vuelve un punto toral en años posteriores en prácticamente todas las dimensiones educativas, sobre todo en la pedagógica, organizacional y administrativa. Asimismo, la evaluación deja de ser exclusiva para los alumnos debido a que se extiende a los docentes, directivos, supervisores y, en menor medida, a los administrativos y burócratas.

Ezpeleta argumenta que “la implicación renovada de la escuela en cuestiones de productividad... la reformulación curricular (fuertemente argumentada sobre la base del papel relevante que la moderna economía otorga al conocimiento en la productividad), la implantación de una cultura de la evaluación en distintas instancias del proceso institucional que tiende a concretar las propuestas de agilidad en la gestión y responsabilidad por los resultados, son algunas de las novedades que irrumpieron en nuestro campo de trabajo con la reestructuración educativa”

(Ezpeleta. 2000: 223). Aunado a lo anterior Grindle dice que “el establecimiento de estándares nacionales de logro educacional constituye un importante ingrediente de la reforma en varios países” (Grindle. 2000: 18) pero cuando los resultados de las evaluaciones son negativos, suelen demandarse nuevamente transformaciones para superar esos problemas.

Desde el ángulo que sean estudiadas, las reformas tienen una implicación directa con la política educativa debido a que son parte de ella, la constituyen y le dan pautas de actuación además de orientarla en sentidos buscados.

Con los elementos anteriores puede definirse a la reforma como un proceso de cambio, de mayor o menor alcance, intensidad y profundidad, que responde a cuestiones internacionales o nacionales, a fenómenos de carácter social, político o económico, sustentada en un marco jurídico y realizada por la intervención de diversos actores que utilizan estrategias e instrumentos para llevarla a cabo. Cambio con intención y sentido en un contexto y tiempo determinado que le da características propias. La reforma conformada por políticas educativas que le dan un carácter particular con base en el contexto de un país en un momento determinado.



En conclusión, la política educativa puede considerar reformas a la educación, pero la política trasciende a las reformas. Pueden existir o no reformas; sin embargo, la política educativa siempre estará presente como parte de la política social de un país, es más, la política educativa suele ser una de las primeras manifestaciones de un nuevo gobierno o cuando un gobernante asume el poder. La política puede pensar en reformar algunos aspectos de la educación ya sea en el sistema educativo, en el modelo educativo y, dentro de ello, cambiarán ciertas políticas educativas para ir conformando la reforma. Baste recordar que un cambio de mayor envergadura y a mayor profundidad, conlleva cambios con reacciones diversas en las políticas educativas. Cambios que movilizan actores e instrumentos de política que conllevan recursos de toda índole.

Capítulo 2. La intervención de los actores en la conformación de los planes y programas de la educación primaria, a partir de la segunda mitad del siglo XX y la influencia internacional en educación básica en México desde el año 2000

En el capítulo se realiza una revisión histórica de la intervención de los actores educativos en la conformación de los planes y programas en México durante la segunda mitad del siglo XX, hasta los inicios del sexenio 2006 - 2012. En ese trayecto, la intervención de los actores en los planes y programas transita de organismos desconcentrados de la SEP, a la estructura central de la Secretaría. Este lapso abarca desde la década de los cincuenta hasta los ochenta. En los noventa el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) empieza a tomar protagonismo para conformar una dupla con la SEP en la formulación de la política educativa. Se da la pauta para conformar una coalición promotora para llegar a un punto en donde, de manera centralizada, la SEP y el SNTE se hacen cargo de los planes y programas para la educación primaria. En este recorrido, a principios del siglo XXI se tiene una gran influencia de organismos internacionales respecto a la educación pues impera el modelo por competencias, surgido con gran fuerza en los países europeos para la educación superior debido, entre otras cosas, a su integración regional. En México, este modelo educativo se implanta en todos los niveles de la educación, en particular en la educación básica, por ello se hace imprescindible conocer las políticas internacionales, en general, y el proyecto Tunning por competencias, en particular, con el fin de entender el sentido de los cambios experimentados en la educación básica del país. Cada cambio implicó intervenciones de actores educativos que dieron un sentido particular a la formulación de los propios planes y programas. Especial énfasis merece el primer sexenio presidencial del presente siglo, debido a que en él se sientan las bases de la transformación educativa acaecida en el período 2006 - 2012.

2.1 La intervención de los actores. Del proyecto tecnológico industrializador a la reforma de Luis Echeverría

A lo largo de la historia de México, sobre todo en el siglo XX, la educación ha pasado por diversos períodos que presentan características distintivas y propias. La revisión histórica realizada abarca desde la segunda mitad del siglo XX, particular énfasis se lleva a cabo en las dos últimas décadas del siglo pasado, sobre todo por los cambios acontecidos en la ley educativa federal y el acuerdo educativo nacional, concretados a principios de la década de los noventa del siglo pasado.

Si bien la parte histórica de la investigación abarca desde la segunda mitad del siglo pasado, haré un breve repaso de lo sucedido en la educación a partir de iniciado el siglo XX. Pablo Latapí sostiene que a lo largo del siglo mencionado se dieron una serie de proyectos sobrepuestos, es decir, empezaba uno cuando otro no se acababa, de tal suerte que podían tenerse dos proyectos al mismo tiempo. Esos proyectos por los que ha transitado la educación del país son los siguientes: 1) proyecto original de Vasconcelos (1921); 2) proyecto socialista (1934 - 1940); 3) proyecto tecnológico orientado a la industrialización, iniciado desde 1928; 4) proyecto de la escuela de unidad nacional (1943 - 1958) y 5) proyecto modernizador cuyos orígenes se sitúan en los setenta, específicamente en el sexenio de Luis Echeverría “sus ejes fundamentales continúan en los dos siguientes sexenios y finalmente se redefine en el gobierno salinista” (Latapí. 1998: 22-32).

El período que abarcan el proyecto de Vasconcelos y el socialista (1921 – 1940) son caracterizados por enfocarse al sistema educativo rural. Lo anterior se comprende mejor cuando se analiza el contexto social, político, económico y cultural de México en las primeras décadas del siglo. Una de las respuestas del Estado y del gobierno mexicano ante el gran descontento social suscitado en el régimen Porfirista fue tratar de responder a esos problemas. En ese sentido, se ve a la educación como un medio para mejorar las condiciones de vida de las personas y, con ello, lograr mejoras de carácter social.

En el proyecto tecnológico industrializador (1928 – 1958), la Segunda Guerra Mundial permite a México avanzar en el terreno económico al volverse el principal país proveedor de materias primas hacia los Estados Unidos de Norteamérica. Las nuevas condiciones económicas requerían preparar técnicos en el sistema educativo con el fin de enfrentar la pujante industrialización. En este período llega, por primera vez a la titularidad de la Secretaría de Educación Pública, Jaime Torres Bodet, el cual permanece en el encargo entre 1943 y 1946. En esos años organiza la Comisión Revisora de los planes y programas de educación básica. La Comisión se integra por destacados personajes del terreno educativo como Alfonso Caso, Rafael Ramírez y Francisco Larroyo, entre otros. Estas personas impulsan la participación de los maestros en la revisión de los propios planes y programas de educación básica, cada uno desde su cosmovisión de la educación, lo que en su momento proyecta pluralidad en la intervención al ser los maestros partícipes en la conformación de los planes y programas, eje que va cambiando a lo largo del siglo hasta quedar prácticamente desplazados de dicha formulación.

En el período de unidad nacional (1943 – 1958) se transita de una educación con orientación socialista a una centrada en la industrialización, en donde los planes y programas unificaron la educación primaria. Nuevamente, el cambio en la orientación escolar trata de ir de la mano con la evolución y crecimiento del país.

Antes de que Jaime Torres Bodet asumiera la titularidad de la SEP, hubo dos secretarios. El primero de ellos es Luis Sánchez Pontón con fuerte inclinación socialista y el segundo Octavio Véjar Vázquez, con tendencias de derecha. Frente a este panorama el presidente Manuel Ávila Camacho elige a Torres Bodet como el hombre conciliador que se requería en la cartera educativa, así como la imagen de paz y unidad nacional, necesarias ante el panorama de guerra mundial. Con su nombramiento se apacigua a los maestros, los cuales habían sido alterados por los anteriores secretarios.

La orientación socialista de la educación, imperante en el período Cardenista, se traslada hacia una vinculada al desarrollo del país vía la industrialización. Aunado a ello, el fenómeno migratorio inicia el paso de la población rural a la urbana. Con base en cifras del INEGI, en 1940 la población rural es de 64.9 y la urbana es de 35.1. Para 1950 la proporción es de 57.4 y 42.6; en 1960 pasa a 49.3 y 50.7; para 1970 al dato es de 42.2 y 57.8; en tanto en 1980 cambia a 33.7 y 66.3, respectivamente. Para la década de los ochenta la proporción rural – urbana se revierte respecto a 1940. En la década de los noventa las cifras son 28.7 y 71.3, en el 2000 es de 25.4 y 74.6, en tanto, para el 2010, el 78% de la población vive en las urbes y el 22% en el campo (INEGI. 2009: 87-88). Esto trae consecuencias la reubicación de las escuelas en el país, así como un enfoque educativo con características más urbanas.

Hacia el final del proyecto de unidad nacional, el presidente Adolfo López Mateos “envió al congreso un proyecto de Ley para crear una Comisión encargada de formular un plan nacional destinado a resolver el problema de la educación primaria en el país” (Espinoza. s/f: s/p). La iniciativa de ley fue aprobada por la Cámara de Diputados el 30 de diciembre de 1958, el Plan es anunciado por el presidente López Mateos el 1º de diciembre de 1959 y empieza a funcionar el 1º de enero de 1960. Esta Comisión fue la encargada de formular el Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria, mejor conocido como Plan de Once Años. Dicho Plan abarca toda la década de los sesenta y es considerado uno de los intentos muy serios para darle rumbo y mayor sentido a la educación en el país pues, por primera vez, se ve más allá de un periodo sexenal.

Sobre la base del Plan de Once Años, se crea el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE) “con el objeto de elaborar planes de estudio, programas, métodos de enseñanza para la educación primaria, secundaria y normal y también para cualquier grado para educación de los obreros y campesinos. También tenía, entre sus funciones, estudiar la organización de la enseñanza, los calendarios escolares, los sistemas de evaluación y la propuesta de reformas legislativas en

materia de educación” (Meneses. 1988: 499). Con base en su reglamento interno, el Consejo depende directamente del titular de la secretaria de educación pública y está conformado por un presidente, nombrado por el ejecutivo federal; secretario, subsecretarios, oficial mayor y los delegados de la SEP; un representante de cada gobierno de los estados; tres representantes de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES) y cinco del SNTE, además de las asociaciones de padres de familia y las de amigos de las escuelas.

Hacia finales de la década de los cincuenta es creado otro consejo, denominado Consejo Técnico Consultivo de la Dirección General de Educación Primaria en el Distrito Federal, el cual aprueba los planes y programas para la primaria y, con ellos, los primeros libros de texto gratuitos realizados por los propios maestros en servicio (Villa Lever. 2011: 164).

Asimismo, el CONALTE promovió la participación de los maestros y actores de la sociedad con el fin de proponer planes y programas de estudio. Como puede observarse, el actor preponderante en la política de los planes y programas es un ente gubernamental desconcentrado de la SEP que perseguía impulsar la participación incluyente, dados los contrastes que se tenía con otros sectores de la sociedad.

Respecto a los programas de CONALTE y del Consejo Técnico Consultivo de la Dirección General de Educación Primaria en el Distrito Federal, Villa Lever menciona que fueron combinados creando ciertos problemas pues diferían en su concepción, aunque coincidían en aprendizajes concretos (Villa Lever. 2011). Vale la pena hacer mención que el contenido de los planes y programas, como parte del currículum, son la base de los recién creados libros de texto gratuitos.

Entre los años que se crean las dos propuestas de planes y programas para la primaria también nace, el 12 de febrero de 1959, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), la cual tiene como primer director a Martín Luis

Guzmán. El nacimiento de la Comisión constituye un hecho fundamental en la historia educativa de nuestro país por la importancia que representa, sobre todo, en la educación pública. Ruíz menciona que en 1959 Jaime Torres Bodet, entonces secretario de educación pública, obtiene la “aprobación del Ejecutivo Federal para que el estado editara y distribuyera los libros de texto y cuadernos de trabajo que los alumnos recibirían de forma gratuita en las escuelas primarias de todo el país cada año escolar” (Ruíz. 2009: 12). El sustento jurídico de los libros de texto se tiene en el artículo 3º constitucional y en la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1942, mismos que establecen la unidad nacional y la unificación educativa como base de los valores a prevalecer en dichos libros. Con el Plan de Once Años, los planes y programas de la educación primaria sufren su primer gran transformación, así como cambios periódicos que se van a suceder a lo largo de la historia del siglo XX, en algunos casos los lapsos de tiempo son más cortos y, en otras, permanecen por tiempos más largos, por ejemplo, de los primeros libros de texto se realizan a partir del Plan de Once Años y su primer gran cambio se da en el sexenio de Echeverría, en tanto que la siguiente transformación importante se realiza a principios de la década de los noventa.

Al crearse los libros de texto en los años sesenta se abren más posibilidades a la intervención de los actores educativos pues tienen todo un proceso de diseño y elaboración en donde emiten opiniones los maestros, padres de familia, además de sectores conservadores de la sociedad.

En los años de creación de los libros de texto gratuitos, su existencia se justificaba debido a que persiguen enfrentar “el problema del bajo nivel educativo de la población, también se quería ampliar las oportunidades para la mayoría de los niños y, por esa vía, si se quiere indirecta, combatir la desigualdad” (Loaeza. 2010: 214). El atacar el rezago educativo responde al crecimiento económico, de 1950 a 1962 el Producto Interno Bruto creció a una tasa promedio de 6.2%. En ese momento se pensaba que si la educación se estancaba pondría en riesgo el desarrollo del país.

De esta manera, los lazos de la educación con la economía se hacen aún más notorios en la palestra nacional.

A pesar de lo mencionado anteriormente, los libros de texto gratuitos no estuvieron exentos de problemas pues varios actores educativos, entre ellos los maestros y organizaciones como la Sociedad Mexicana de Autores de Libros de Texto, la Unión Nacional de Padres de Familia, el Partido Acción Nacional, el Movimiento Familiar Cristiano, la iglesia católica y algunas escuelas privadas se manifestaron en contra por su imposición y autoritarismo (Torres. 2011: 179). Entre las ciudades de las entidades federativas en donde las protestas fueron más acentuadas estaban Monterrey, Nuevo León; Guanajuato, Guanajuato; Zamora y Jacona, Michoacán y Tehuantepec, Puebla. En ese momento, la participación de ciertos actores educativos se hace sentir con fuerza, sobre todo en franca oposición a los objetivos educativos perseguidos por el gobierno en cuestión.

Posterior al Plan de Once Años, en el régimen presidencial del presidente Luis Echeverría Álvarez los planes y programas de la primaria sufren grandes modificaciones y, con ellos, se realizaron cambios en los libros de texto gratuitos. Así, en 1972, se menciona la intención de reformar la educación, para ello “se crea la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa, la cual insistió en incorporar una concepción diferente de la educación y una reforma curricular en primaria”. Los antecedentes de dicha reforma se dieron un año antes en donde se menciona el cambio del currículo y, con ello, los planes y programas de la primaria. El antecedente inmediato del pretendido cambio se da en 1971, a través de consultas a los maestros del país. Estos actores mencionaron la necesidad de “elaborar un nuevo plan de estudios y unos programas de aprendizaje más adecuados tanto a la realidad social y económica del país como a los propios intereses de los niños” (Villa Lever. 2011: 167).

Cabe hacer mención que en los años setenta imperaba un “contexto internacional marcado por el ascenso de las causas del Tercer Mundo” (Loeza. 2010: 211) y una

movilización populista, impulsada por el presidente Luis Echeverría, para “reconstruir la legitimidad del régimen mediante distintos mecanismos de apertura democrática y desarrollo, a través de una reforma que buscaría conciliar la innovación con la vanguardia intelectual progresista” (Miranda. 2010: 38).

Frente a esta situación, los planes y programas se vieron marcados por una connotación ideológica y política en cuanto a legitimar el régimen Echeverrista, defender la postura de México como país del tercer mundo y posicionarlo en la arena internacional. Baste recordar que México tenía simpatías con los países de corte socialista y comunista como Cuba y La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Asimismo, Echeverría estaba distanciado de los grupos conservadores del país, política que se refleja en los planes y programas de educación básica.

Los cambios en el panorama internacional y nacional conducen a una nueva formulación de los planes y programas para responder a la nueva realidad. Asimismo, se cambia el enfoque educativo al tomar una concepción estructuralista. Los planes y programas quedan conformados de la siguiente manera:

Áreas Programáticas	
Áreas Fundamentales	Áreas Complementarias
Español	Educación artística
Matemáticas	Educación física
Ciencias naturales	Educación tecnológica
Ciencias sociales	

Los actores educativos intervinientes en ese entonces fueron, además del CONALTE, el “Centro de Investigaciones de Estudios Avanzados (CINVESTAV) del Instituto Politécnico Nacional (IPN) y el Colegio de México. Ellos agrupan las materias de Lengua Nacional, Aritmética, Geometría, Historia, Geografía e Instrucción Cívica en cuatro áreas: Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Lenguaje y Matemáticas” (Ruíz. 2009: 13-14). De hecho, al interior del CINVESTAV es creado

el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) “dirigido por el Dr. Juan Manuel Gutiérrez Vázquez... con el propósito de preparar los nuevos LTG para la enseñanza de las ciencias naturales en primaria” (Villa Lever. 2011: 168). Otros actores participantes fueron la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestros normalistas. Si bien las universidades no trabajan de manera conjunta, suelen no interponerse entre unas y otras creando una especie de coalición entre ellas.

Como puede apreciarse, en los setenta, los maestros tuvieron participaciones que empezaban a ser desplazadas por los especialistas, en la elaboración de los libros de texto, así como una intervención marginal en los planes y programas. A raíz de la inclusión de nuevos actores como son los especialistas, en este caso provenientes de universidades, el eje empieza a cambiar y sus intervenciones toman matices diferentes. Al existir más voces en la formulación de políticas educativas, el fenómeno se empieza a volver más complejo al tener que tomar en cuenta otras opiniones, llegar a acuerdos, generar consensos, debido a que este grupo suele tener el respaldo de las universidades en las cuales trabajan de manera regular, este fenómeno también tiene eco en las reformas a la educación.

Villa Lever menciona que otros actores especialistas, además de la UNAM eran la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Escuela Normal Superior y Escuela Normal de Maestros. “Los coordinadores de los equipos para cada asignatura fueron: Carlos Ímaz (matemáticas), Gloria Bravo Ahuja (español), Josefina Vázquez (ciencias sociales) y Juan Manuel Gutiérrez Vázquez (ciencias naturales) (Villa Lever. 2011: 168). De esa manera, la principal orientación del trabajo recae en los especialistas. Valdría la pena cuestionarse si la intervención de estos personajes fue una forma, que utilizó la propia SEP, para legitimar los cambios a los planes y programas y a los libros de texto gratuitos.

En los testimonios, recogidos de las entrevistas de esta investigación, muestran la situación real imperante en la década de los setenta en el principal órgano educativo del país. En la SEP, la burocracia ostentaba una gran autoridad y manejaba, junto con el sindicato de maestros, el dinero y buena parte de la información del sector educativo. Frente a esta situación, se menciona lo siguiente:

“Uno de los grandes problemas que tenía la Secretaría era la gran centralización que había, o sea, si se necesitaba un foco en Chihuahua, tenían que venir y pedirlo en el Distrito Federal, en la dirección correspondiente. En ese entonces los directores generales de educación básica tenían un poder absoluto. Ellos decidían las plazas, los supervisores, quiénes debían ser los directores. En fin, todo lo que implicaba tomar decisiones dentro de lo que es el aparato educativo” (Entrevista Historia. Febrero 27, 2016).

La burocracia y el SNTE también se veían favorecidos por la centralización, la cual los dotaba gran poder, además de estar coaligados en el manejo de las plazas de los maestros.

“Anteriormente había en un estado como 17 representantes. Si el gobernador quería algo relacionado con la educación tenía que ir con el representante de educación preescolar, preprimaria, primaria, secundaria, además para que se pusieran de acuerdo, no había manera de que se comunicarán. Había unas áreas administrativas que eran las que dotaban de recursos, pero como también estaban centralizadas y cada quién dependía de un jefe distinto pues las cosas no funcionaban porque ahí el supervisor, el director o el que fuera, pues tenía que pasar la lista ante el sindicato porque era el único que podía decidir quién hacía una cosa o quién no” (Entrevista Historia. Febrero 27, 2016).

Asimismo, a mediados de los setenta, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público centraliza los pagos y elabora los cheques de todo el personal público. En el caso de la educación, la SEP entregaba los listados a la SHCP para que ésta realizara la nómina sin un verdadero control, simplemente confiaba en la información que le proporcionaba la propia SEP⁵. Las repercusiones negativas en la educación se

⁵ Este problema continúa hasta muchos años después. Hasta el sexenio de Enrique Peña Nieto, se realiza una auditoría a las plazas docentes en la educación primaria.

daban en el manejo del dinero, pues no se tenía un verdadero control de las plazas docentes, las cuales también eran manejadas por el SNTE y por la burocracia de la SEP, factores que repercuten negativamente en la política de los planes y programas al ser los maestros uno de los principales destinatarios de los mismos.

Con el fin de contrarrestar los problemas mencionados, la SEP inició en 1973 un “programa de desconcentración mediante la creación de las Unidades de Servicios Descentralizados (USEDES) y 30 Subunidades de Servicios Descentralizados (SUBSEDES). Las USEDES eran unidades administrativas con jurisdicción en cada una de las nueve regiones en las que se dividió el país. Las SUBSEDES dependen directamente de las USEDES y se establecen en las capitales y ciudades más importantes de los estados comprendidos en cada región” (Muñoz. 2005: 56). De acuerdo con Muñoz, este intento tuvo limitaciones debido a que, a pesar de transferir facultades de varias oficinas de la SEP, las direcciones generales de educación primaria de los estados seguían siendo manejadas por el SNTE.

El instrumento organización es fundamental en el funcionamiento de un ente como la SEP debido a que de ahí parte la formulación de las políticas educativas. En este caso se nota ya la fragmentación en su actuación al caminar, cada una de sus áreas, por senderos paralelos más que coordinados.

2.2 El instrumento organización utilizado por la SEP en el período 1976 -1988

Durante el sexenio de José López Portillo fue creado el Plan Nacional de Educación 1976 - 1982, en siete volúmenes. Este comprendía, al igual que el Plan de Once Años, un diagnóstico del sistema educativo, programas de trabajo para la educación básica, formación de maestros y educación abierta, entre los principales temas. El plan del régimen quedó inconcluso al no alcanzar a definir prioridades y metas, así como por la falta de apoyo del presidente de la república al entonces secretario de educación pública Porfirio Muñoz Ledo.

“...el plan no estaba muy aterrizado y era muy grandilocuente y ambicioso”, por esa razón era difícil de llevar a cabo” (Entrevista Historia. Febrero 27, 2016).

Muñoz Ledo fue sustituido, a fines de 1977, por Fernando Solana Morales quién decide adoptar una serie de políticas menos ambiciosas que las mencionadas en el Plan anterior, pero más prácticas, es decir, dio origen a los Programas y Metas del Sector Educativo 1979 – 1982. Fernando Solana

“...fijó todo un plan educativo que de ninguna manera se le llamó reforma educativa ni mucho menos. Trató de ver cuáles eran los puntos nodales a trabajar para que la educación pudiera dar un paso” (Entrevista Historia. Febrero 27, 2016).

El trabajo del secretario Solana consistió en realizar

“...una inmersión de que era la SEP y yo diría que en los dos primeros meses se dedicó a visitar... direcciones generales, escuelas, normales, todo lo que había y formaba parte de ese universo tan grande y complejo que es educación pública. Él detectó cuáles eran los grandes obstáculos que tenía la educación y como podía abordarlos. Primero creó toda una dirección y toda una subsecretaría para lo que es la planeación educativa con el fin de ver ¿dónde estamos? ¿a dónde vamos? ¿qué es lo que tenemos que hacer?” (Entrevista Historia. Febrero 27, 2016).

El agrandamiento de la estructura organizacional de la SEP se pudo realizar gracias a que en esos momentos se dio un aumento del instrumento tesoro al darse

“...todo el boom petrolero, de Cantarell y de todo eso, pues entonces hubo muchos recursos para educación. Se crearon los edificios de las delegaciones que ahora siguen siendo institutos o secretarías. Si hubo muchos recursos además de muchos pleitos en los estados debido a que los pagos también se desconcentraron, nosotros hablamos de desconcentración, hasta después vino la descentralización” (Entrevista Historia. Febrero 27, 2016).

La SEP, además de agrandar la organización central, crea las delegaciones en las entidades federativas del país para operar los cambios deseados. De esa manera

“...surgieron las delegaciones lo que hizo [el secretario de la SEP] fue, de alguna manera, romper la hegemonía que tenía el sindicato en cada uno de los estados... En esto el sindicato no vio cual era la intención de estas delegaciones porque los primeros delegados fueron exgobernadores, ex-rectores, o sea, buscó a la gente más reconocida en cada uno de los estados para que así no hubiera ninguna cuestión de tipo político, en el sentido de que tuviera que ser una gente del sindicato... Lo que el sindicato peleaba eran posiciones de ellos, cuando nombran a estos señores, que realmente tienen un diálogo con el gobernador y tienen diálogo con las autoridades de la SEP, las cosas empiezan a cambiar. No obstante, el SNTE peleó para que los nombramientos de los delegados fueran su atribución, pero en el momento de operar todo este cambio político en la estructura de la secretaría, que al principio no lo entendió el sindicato y ya cuando se dio cuenta era muy tarde para echarse hacia atrás... Nosotros dijimos fue una distribución del poder de tenerlo aquí seis, siete directores, se distribuyó a nivel de 31 estados porque se decidió que el DF seguiría dependiendo, como hasta la fecha, de la SEP, nunca se cedió al gobierno local como sucedió con los gobiernos de los estados” (Entrevista Historia. Febrero 27, 2016).

En contraste con lo mencionado en la entrevista con Historia, Muñoz argumenta que los delegados de la SEP tuvieron muchas dificultades para imponer su autoridad debido a su carencia de legitimidad entre los maestros, directores de escuela y supervisores, todos ellos leales al SNTE (Muñoz. 2005: 55).

En el sexenio del presidente López Portillo y sobre la base de lo realizado en la organización en sexenios anteriores, la SEP se hace de información antes manejada por la burocracia y el SNTE. Este manejo de información también le dio la posibilidad de cambiar la estructura de la secretaría, además de tener control sobre el uso y destino del dinero, es decir, de alguna manera la Secretaría rompe con la coalición de la burocracia y el sindicato.

En el sexenio posterior, el equipo de Miguel de la Madrid realiza el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte de 1984 – 1988 (SEP. 1984). El programa planteaba una revolución educativa que contaba con cinco objetivos:

- 1) Elevar la calidad de la educación en todos los niveles

- 2) Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos
- 3) Introducir nuevos modelos de educación superior vinculados con los requisitos del sistema productivo
- 4) Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal
- 5) Mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, deportes y recreación

A pesar de la crisis económica sufrida en esos años y el paso de uno de los más devastadores sismos de la historia reciente de México, se plantea la descentralización de la vida nacional y, dentro de ella, la educación.

“Si no se hubieran desconcentrado todos los procesos, no se hubiera podido realizar la descentralización, pero entonces si hubo mucho estira y afloja con el sindicato y, en esa época, estaba Jongitud... Jongitud era terrible porque venía de un sindicato que administrativamente decidía todo en la SEP” (Entrevista Historia. Febrero 27, 2016).

Para el sexenio 1982 – 1988 ya se tenían creados

“...centros de cómputo en cada una de las delegaciones de la SEP” debido a la creación del programa denominado *Centros de Trabajo*, entonces se identificó que cada maestro estuviera adscrito a cada escuela. Por primera vez se tenía la información de cuantos maestros y alumnos había en cada uno de los planteles, en las áreas administrativas porque, además, no se le podía pagar a nadie que no estuviera adscrito a un centro de trabajo. Entonces toda la información empezó a llegar realmente a la Secretaría” (Entrevista Historia. Febrero 27, 2016).

El nuevo impulso a la descentralización de la educación se ve reforzada con la creación de los Servicios Coordinados de Educación Pública en los estados “los cuales adquirieron la responsabilidad de gestionar, planear y coordinar los servicios educativos laborales y magisteriales en la entidad” (Muñoz. 2005: 57). El SNTE se opuso a este programa argumentando que esta medida lo fraccionaría en sindicatos

estatales, aunado a lo anterior, se presentaba en un período electoral que podría traer consecuencias negativas para el propio gobierno.

El sucesor de Miguel de la Madrid fue Carlos Salinas de Gortari. El presidente Salinas trató de realizar transformaciones con el fin de propiciar condiciones favorables para impulsar los cambios en todos los ámbitos de la vida nacional. Por ejemplo, México ingresó en ese sexenio al club de los países más ricos del mundo al solicitar su incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se firmó el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá. En política, después de unas elecciones muy controvertidas se llevaron a cabo cambios en las leyes electorales y se crearon instituciones en la materia. En lo económico se dio paso al mercado como motor del desarrollo del país, replegando las actividades gubernamentales a ámbitos más estrechos y a crear regulaciones en áreas abiertas a la iniciativa privada. En lo social son creados programas focalizados de ayuda a la gente más pobre dejando atrás los programas sociales de ayuda universal.

En el ámbito educativo es nombrado Manuel Bartlett Díaz al frente de la SEP a quién se le planteó el reto de llevar a la práctica tres objetivos generales plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, estos eran:

1. Mejorar la calidad de la educación en congruencia con los propósitos del desarrollo profesional
2. Descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad
3. Fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo

Para lograr lo anterior, se elabora el Programa de Modernización Educativa 1989 – 1994, el cual cuenta con tres propuestas de diferentes actores educativos que se desarrollan en el siguiente apartado.

Como puede apreciarse, en ese lapso de tiempo, la SEP centra sus esfuerzos en quitar poder al sindicato y romper los lazos entre la propia burocracia de la Secretaría y el SNTE, como se dijo anteriormente, acabar con la coalición reinante. Además, se enfoca a la desconcentración educativa con miras a lograr una posterior descentralización de la educación hacia los estados de la república.

Si bien en este período de tiempo la intervención de los actores educativos estuvo sin actividad respecto a los planes y programas de primaria, sí se dieron cambios en el instrumento organización al realizarse cambios estructurales en la SEP, además de la creación de las delegaciones de la propia secretaría en cada uno de los estados de la república. En esos cambios, la SEP extiende el instrumento organización con el fin de restarle influencia el SNTE, tanto a nivel central como en las entidades federativas. En este lapso de tiempo se dan reacomodos de los actores educativos, principalmente de los políticos, se da paso de actores netamente políticos a actores tecnocráticos, es decir, los cargos públicos empiezan a ser ocupados por especialistas de alguna rama del conocimiento o del sector productivo. Asimismo, resalta la utilización de tres instrumentos de política vitales para su intervención, es decir la organización, la autoridad y la información, los cuales sirven de base para la posterior descentralización educativa acaecida a principios de la década de los noventa.

2.3 Intervención de los actores en la educación y la conformación de las propuestas educativas 1989 – 2000

Antes de abordar el Plan 89 -94 es preciso mencionar lo que se da en la palestra internacional. Para la década de los noventa, la UNESCO plantea varias líneas de acción política para lograr la transformación del modelo y sistema educativo. Entre esas líneas se encuentra “articular nuevas alianzas en torno a la educación para que sean asumidas como una tarea y responsabilidad de todos. La necesidad de consensos nacionales... deberá contemplar nuevas alianzas dentro del Estado y entre otros estados, la coordinación de los organismos oficiales con las instituciones

de educación superior, las ONGs, los grupos organizados de educación, diversos actores del sector privado y la comunidad (UNESCO. 1998: 12).

En consonancia con el terreno internacional, en el sistema educativo mexicano se busca un modelo de modernización para la educación “con un claro énfasis hacia la integración global, especialmente hacia América del Norte, el replanteamiento de las alianzas políticas básicas posrevolucionarias y la definición de un nuevo papel del Estado en el desarrollo nacional” (Miranda. 2010: 38) en donde se replantea la transformación del estado para dar paso a un estado de corte neoliberal o, como se le llamó en ese momento, solidario. Ese replanteamiento conduce a reconfigurar la política, la economía, el terreno social y, dentro de ellos, la educación.

A lo largo de la década de los noventa, dos actores educativos tienen intervenciones iniciales preponderantes en la reconfiguración de las políticas educativas referidas al modelo y al currículum. Por un lado, las comisiones del secretariado técnico de la SEP proponen un modelo pedagógico, pero al igual que en la década de los cincuenta, el CONALTE elabora una propuesta de planes y programas de estudio de primaria que ponen en tela de juicio el modelo pedagógico de las Comisiones. El Consejo sostuvo que su propuesta integraba nuevas orientaciones, componentes y elementos. Así, el Nuevo Modelo Educativo propuesto por la CONALTE integraba cuatro componentes: la filosofía educativa, la teoría pedagógica, la política para la modernización educativa y el proceso educativo. Olivera argumenta que la parte política de este "modelo educativo comprendió tres grandes elementos que interactúan con otros tres campos de acción: a) naturaleza y contenido de la educación, b) distribución de la función educativa y c) organización de los servicios educativos (Olivera. s/f: s/p).

Por su parte, en 1991 el SNTE realiza una segunda propuesta al publicar el documento denominado “*Modernizar la escuela primaria*”. Entre los puntos destacados de la propuesta, se encuentran los siguientes: cambios en los planes, programas y libros de texto gratuitos que se definirían siguiendo la propuesta del

método de la UNESCO, centrado en “reorientar el currículo en función de las necesidades básicas de aprendizaje, superando el enfoque basado en las disciplinas. Se plantea la necesidad de considerar necesidades básicas de aprendizaje de carácter instrumental que permitan el acceso a los códigos de la información, a su procesamiento y expresión y de carácter ético-transformativo”. Asimismo, “se propone una definición de las competencias específicas para cada nivel y la dotación de nuevas capacidades humanas, políticas y técnicas. Se ve necesario asimismo establecer estándares nacionales y sistemas de evaluación de resultados del proceso educativo y crear condiciones institucionales para mejorar la cantidad y calidad de los aprendizajes” (UNESCO. 1998: 14).

Otros puntos de la propuesta del SNTE, acordes con lo planteado por la UNESCO son: programas prioritarios en aprendizaje, utilización de la lectura y de la escritura, matemáticas y familiarización con los instrumentos y habilidades computacionales, formación y razonamiento básico en las ciencias naturales, cultura cívica y de contenidos relativos a la identidad nacional; programa nacional para la actualización y profesionalización de los maestros en servicio⁶; reforma y articulación de las instituciones existentes en un sistema para la formación inicial de maestros y de personal técnico y de investigación para la educación pública y programa de reformas a la organización y evaluación de la escuela (SNTE. 1991).

De esta manera, el SNTE regresa con gran fuerza a la palestra de la política de los planes y programas de primaria, después de las reorganizaciones estructurales de la SEP en el período 1976 – 1988. A partir de ese momento también interviene en asuntos pedagógicos y ya no solamente en las plazas y nombramientos

Una tercera propuesta emanó del Acuerdo Nacional de Modernización para la Educación Básica (ANMEB) firmado el 18 de mayo de 1992 entre la SEP, los

⁶ En ese sexenio es creado el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP). Dicho programa estuvo a cargo de la Dirección General de Formación Continua de la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP. Por medio de este programa también se creó una nueva modalidad de formación docente y se apoyó el cambio del currículo.

gobiernos de las entidades federativas y el SNTE. Los antecedentes de esta propuesta se encuentran en la consulta y debate iniciada “en 1989 que cristalizó, primero, en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994” en donde se buscaba articular la educación básica. Dicho programa se “enriqueció en 1990 con la ‘Prueba Operativa’ que se aplicó experimentalmente en algunos planteles educativos. Más actores se suman a la formulación de los planes y programas para la primaria. Además de la SEP, se adiciona el SNTE y los gobiernos de las entidades federativas, sin embargo, los dos primeros actores tienen un papel preponderante en las políticas educativas posteriores, empezando a conformar una coalición ya no con la burocracia de la SEP, sino con los titulares de la Secretaría. Una de las políticas educativas posteriores es la denominada Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), iniciada en el 2007 para la primaria.

Con base en el ANMEB y la descentralización de la educación a las entidades federativas, la SEP pretendía contrarrestar el poder del sindicato atomizándolo en cada uno de los estados. El propósito inicial resultó ser contrario a lo planeado debido a que el SNTE se mantuvo como un sindicato nacional, además de ganar peso político. Baste recordar que, para esos años, diversos partidos políticos tratan de acercarse al sindicato por la influencia que todavía tienen los maestros en sus respectivas comunidades. Aún antes de configurar un partido político, el inventario político del SNTE, en 1989, sumaba “500 presidentes municipales, 16 diputados federales, 42 legisladores locales, dos senadores de la república y una delegada política en el DF” (Arnaut. 1994). En ese mismo año se acuerda la salida de Carlos Jongitud Barrios de la dirigencia del SNTE y se apoya a una aliada suya, Elba Esther Gordillo, para sustituirlo. Unos años después, la afiliación del SNTE al PRI deja de tener efecto y ambas organizaciones caminan por distintos senderos, sin realmente distanciarse uno del otro.

En este trayecto de la historia educativa, para 1993 se transforma la Ley Federal de Educación para cambiar a Ley General de Educación, asimismo el artículo tercero constitucional cambia y plantea la educación básica obligatoria de diez años, al agregar a la secundaria dentro de ella. El acuerdo nacional y la nueva ley dieron

paso a la federalización de la educación en el sentido de transferir las funciones de administración de recursos humanos a las entidades federativas y, con ello, la relación laboral del personal docente, directivo y administrativo de las oficinas y escuelas transferidas.

Asimismo, se traslada la administración de los recursos materiales y técnicos a los estados del país no así el presupuesto, el cual continuaba manejándose desde el ámbito federal, entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Educación Pública. De acuerdo con Arnaut “el gobierno federal transfirió a los estados alrededor de 700 000 empleados (513 974 plazas docentes, 116 054 puestos administrativos y casi cuatro millones de horas-salario) y más de 100 000 edificios administrativos y escolares, que atendían a alrededor de 13 millones de alumnos de educación básica y normal” (Arnaut. 2010: 235). En este proceso de descentralización

“...las estadísticas que daba [la SEP desde finales de los setenta y principios de los ochenta] eran año con año, se creó una gran base de datos que, desgraciadamente, después se ha perdido de alguna manera porque en el momento de la descentralización decidieron que no era necesario que los estados informaran a la Secretaría. Ahí viene un rompimiento en cuanto al manejo de la información que ya se tenía” (Entrevista Historia. Febrero 27, 2016).

Esta situación le permitió al SNTE retomar el manejo de la información que tenía décadas atrás, como consecuencia, la SEP volvió a tener descontrol del instrumento información.

A pesar de las vicisitudes mencionadas, la política de descentralización sigue adelante, pero los cambios también se dieron el interior de la SEP al crearse la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEBYN) “integrada por direcciones generales por funciones: Desarrollo Curricular, Materiales Educativos, Formación Continua, Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, Educación Indígena. Estas nuevas direcciones ya no tendrían a su cargo ninguna escuela y su tarea esencial sería la regulación y la dirección técnica del conjunto de la educación

básica y normal del país. De esa manera, desaparecía la antigua estructura compuesta por direcciones generales que tenían por separado la responsabilidad de la dirección técnica de cada nivel y modalidad de la educación básica y normal de todo el país (incluidos los subsistemas estatales y particulares), y la administración directa de las escuelas federales de estos niveles educativos” (Arnaut. 2010: 237). Nuevamente, en la historia de la educación mexicana se echa mano de la organización para, desde ahí, operar cambios en la política y las políticas educativas.

En esa reorganización “la SEP encomendó a la nueva SEBYN el diseño curricular... De esa manera, se trató de concentrar en la Subsecretaría la responsabilidad múltiple del diseño de planes y programas de estudio de educación básica y normal, elaboración de libros de texto gratuitos y otros materiales educativos, la autorización de libros de texto para educación básica y el diseño y la conducción de varios programas educativos nacionales” (Arnaut. 2010: 247).

No obstante, las transformaciones acaecidas en la SEP y las grandes transformaciones en la educación, también se siguen considerando a otros actores en el cambio de los planes y programas para la educación primaria, en esta ocasión “el proceso de elaboración del nuevo currículo incluyó una consulta referida al contenido deseable de los planes y programas organizada por el Consejo Nacional Técnico de la Educación (Villa Lever. 2011: 171). Los principales actores participantes en ese entonces fueron la propia SEP, CONALTE, SNTE y el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del (Centro de Investigación y Estudios Avanzados (CINVESTAV) del Instituto Politécnico Nacional (IPN). De hecho, este último organismo, conformado por un grupo académico y técnico, tuvo una inserción estructural en la SEP y se constituyó “como el actor intelectual más importante que participó activamente, con sus redes nacionales e internacionales, en los diferentes procesos y ámbitos de la reforma educativa, en especial en lo relativo al cambio curricular” (Miranda. 2010: 43). Puede considerarse que, en ese momento, tres son los actores principales en la formulación de la política referida a

los planes y programas de la educación primaria, ellos son: políticos, el sindicato y los especialistas, es decir SEP-CONALTE, SNTE y DIE. Si bien la SEP sigue tomando en cuenta al CONALTE, este organismo empieza a perder fuerza y se gesta una recomposición de las coaliciones. Una de ellas formada por la SEP y el SNTE y otra, con menor cohesión, dada por los especialistas del DIE y las universidades participantes.

Con base en el ANMEB la reforma en la educación primaria se basa en lo siguiente: “El fundamento de la educación básica está constituido por la lectura, la escritura y las matemáticas, habilidades que, asimiladas elemental pero firmemente, permiten seguir aprendiendo durante toda la vida y dan al hombre los soportes racionales para la reflexión. En un segundo plano, todo niño debe adquirir un conocimiento suficiente de las dimensiones naturales y sociales del medio en que habrá de vivir, así como de su persona. En ello, destacan por su importancia, la salud, la nutrición, la protección del medio ambiente y nociones sobre distintas formas de trabajo. Asimismo, es preciso que el educando comience a comprender los principios éticos y las aptitudes que lo preparan para una participación creativa y constructiva en la sociedad moderna. Esto supone conocer las características de la identidad nacional y el alcance de los derechos y obligaciones del individuo, así como una primera información sobre la organización política y las instituciones del país. Una educación básica procura, también, un nivel cultural afín a nuestra civilización y a la historia nacional, y forma la personalidad fundándola en valores como la honradez, el respeto, la confianza y la solidaridad, que son indispensables para una convivencia pacífica democrática y productiva. Estos criterios normarán una reforma integral de los contenidos y materiales educativos que habrá de traducirse en la renovación total de programas de estudio y libros de texto para el ciclo escolar 1993-1994. La implantación de esta reforma culminará hasta septiembre de 1993...” (SEP. Acuerdo No. 181. 1993: 7)

Al año siguiente, 1993, se crea el Sistema Normalizado de Competencias Laborales y el Sistema de Certificación Laboral, derivados del Proyecto General sobre

Educación Tecnológica y Modernización de la Capacitación, como parte de la reforma a la educación en ese sexenio. En dicho proyecto participaron la SEP y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. No es de extrañar que el modelo educativo por competencias se implantara, en primer lugar, en el Colegio Nacional de Educación Profesional y Técnica (CONALEP) así como en los Centros de Educación Tecnológica, en los Centros de Estudios Tecnológicos, Industrial y de Servicios (CETIS) y en los Centros de Bachillerato Tecnológico, Industrial y de Servicios (CEBETIS) todos ellos pertenecientes a la educación media superior.

En el sexenio 1994 – 2000 llega a la presidencia de la república el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, el cual desempeñó el cargo de secretario de educación pública en los últimos años del sexenio de Carlos Salinas de Gortari. De hecho, se le atribuye la concreción del ANMEB y fue precisamente a él al que le correspondió implementar lo plasmado en dicho acuerdo. A raíz de la reforma, iniciada en el gobierno de Salinas y concretada en el régimen 1994 - 2000, se crea otro organismo para enlazar a la federación con los estados, es decir, el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) el cual se constituyó formalmente en el 2004 aunque su operación real fue desde 1999 (Arnaut. 2010: 243). Dicho organismo “se convertiría en el espacio formal de consulta, retroalimentación y seguimiento de la implementación de las políticas educativas en los estados, se sumaron distintos espacios de coordinación técnica y operativa para definir rutas básicas de factibilidad para la implementación de los distintos programas nacionales de la política educativa federal (Miranda. 2010: 44). Otro actor educativo se suma a los ya existentes, en este caso como un ente portavoz de las entidades federativas.

Con el ANMEB y los cambios que derivaron en la política y las políticas educativas, otra vez se piensa en formular nuevos planes y programas para la educación básica y para la primaria, en particular. Con esa cascada de cambios se generan modificaciones en los libros de texto gratuito. En esa ocasión se inicia con los libros de historia, mismos que fueron coordinados por Enrique Flores Cano y Héctor Aguilar Camín. Villa Lever menciona que al ser dados a conocer, suscitaron un gran

debate por la forma de abordar la historia y por haber sido realizados por un pequeño grupo de personas.

En la discusión de los libros de historia entran en escena otros actores educativos, en este caso la Cámara de Diputados y los partidos políticos, los cuales tuvieron una participación muy activa. Por su parte, los empresarios, la iglesia y la Unión Nacional de Padres de Familia también opinaron sobre esos materiales, aunque su participación fue marginal. La polémica sobre los libros de historia duró de agosto del 92 a febrero del 93 (Villa Lever. 2011: 171). En 1993, se reformulan los contenidos y materiales educativos en lectura, escritura y matemáticas, así como los denominados de dimensiones naturales y sociales del medio, principios éticos y aptitudes y nivel cultural afín para la educación básica.

Dada la polémica desatada en los libros de texto de historia la SEP decidió que, en adelante, para la elaboración de los libros de texto gratuitos se realizarían concursos abiertos en donde podían participar todas las personas interesadas en ellos. Por supuesto, este tipo de libros no pueden ser elaborados por cualquiera sino por gente docta en la materia. Es lógico pensar que son los especialistas y los maestros son los actores más idóneos para realizar esta tarea; sin embargo, los especialistas ganan terreno frente a los maestros y son ellos los elaboradores de los libros.

En suma, todas esas políticas de cambio educativo, denominadas reformas, tienen la intención de modificar la educación. En el período en cuestión, el propósito es ligar la educación nacional con la educación global, además de enlazarla con evaluaciones de toda índole (maestros, planes y programas, escuelas, etc.) con el fin de estar acordes con los estándares internacionales. En este cambio los empresarios tuvieron mucho que ver pues constituyen el agente empleador, por excelencia, de los egresados del sistema educativo. Se siembra así el germen del futuro de la educación en los países de América latina, en particular, y del mundo, en general.

Asimismo, los tecnócratas toman gran fuerza en la educación y predominan en la estructura de la SEP. Estos funcionarios hacen carreras políticas veloces en puestos públicos de alto nivel, pero no siempre sensibles y conocedores profundos de la realidad educativa pública. Hecho que los pone en desventaja frente a otros actores como es el SNTE.

En el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, también cobra fuerza y relevancia la educación privada en todos los niveles educativos. Sus enfoques parecían ser más adecuados y acordes con la nueva realidad económica de México y el mundo, es decir, con las demandas del mercado de trabajo. El mundo laboral demandaba individuos con competencias, por supuesto, la educación no queda ajena a este fenómeno. Así, los empresarios empleadores sembraron la semilla para tener una mayor injerencia en asuntos educativos pues, de alguna manera, contaban con un incentivo muy poderoso para los estudiantes, es decir, el dinero que recibirían como pago, una vez en el mercado laboral. Esta influencia la consolidan en el sexenio 2006 - 2012 por medio de las OSC especializadas en educación.

Al considerar los períodos históricos educativos, es posible vislumbrar el paso de la educación de unos ámbitos de gobierno a otros, las políticas que han hecho posibles las transformaciones mencionadas y las vías por las cuales se ha posibilitado dicho cambio. De hecho, en la última década del siglo pasado se empieza a conformar la coalición entre la SEP y el SNTE, la cual llega a un punto culminante en la primera mitad del sexenio 2006 – 2012. Respecto al currículo Miranda menciona que “ha reflejado la visión del mundo, los proyectos políticos y la lectura de la realidad social y cultural del país en varios momentos de su desenvolvimiento histórico. Asimismo, el currículum, a través de los planes y programas de estudio, ha reflejado la teoría del conocimiento en boga, la teoría educativa y la metodología didáctica considerada pertinente para lograr los objetivos educativos, mismos que se han expresado en los proyectos, iniciativas de ley, leyes, reglamentos, dictámenes e instrumentos relacionados con la educación pública del país” (Miranda. 2010: 36).

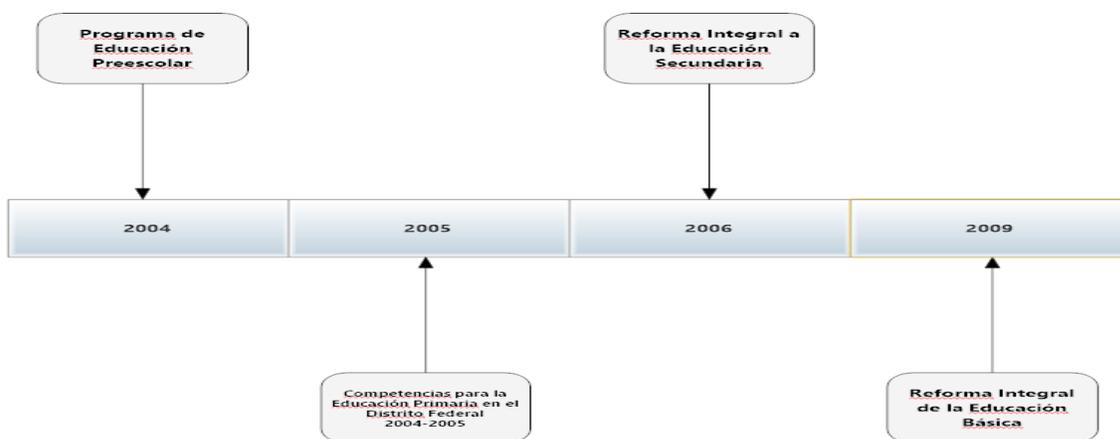
Sin importar el ámbito de gobierno o el origen de las diversas iniciativas, a partir de la última década del siglo pasado el rumbo educativo toma nuevas dimensiones al pasar de una esfera meramente nacional a una internacional. Todos estos cambios se sintieron desde el Estado y el nuevo impulso al mercado, así como el tránsito de lo social a lo individual. En lo educativo, la modernización, innovación, reforma y revolución llegan a ser los grandes conceptos sobre los cuales gira la educación.

2.4 Intervención de los actores para realizar cambios a los planes y programas de la educación básica 2004 – 2006

El presente siglo inicia con los cambios realizados en la educación básica, de tal suerte que el primer programa centrado en el enfoque de competencias es el Programa de Educación Preescolar 2004 (PEP). Dicho programa fue elaborado por el actor burocracia, el cual predominó en ese momento por medio de la Dirección General de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la Secretaría de Educación Pública. Su publicación se da en el Acuerdo Número 348 del 27 de octubre del 2004 (SEP. 2004).

Por otro lado, en el 2005 se elabora el documento denominado Competencias para la Educación Primaria en el Distrito Federal 2004 - 2005. La conformación de este programa corre a cargo de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal.

Para el 2006 se configura la Reforma Integral a la Educación Secundaria (RIES) y, con ella, la reforma a los planes y programas de estudio para este nivel educativo, concretada y publicada el 26 de mayo del 2006 en el Acuerdo número 384 de la SEP. En los nuevos planes y programas, de acuerdo con la SEP, se profundiza en el estudio de contenidos y se impulsa el trabajo grupal.



Elaboración propia con base en el Programa de Educación Preescolar 2004, Competencias para la Educación Primaria en el Distrito Federal 2004 - 2005, Reforma Integral a la Educación Secundaria 2006 y Reforma Integral de la Educación Básica (2009).

La política respecto a la educación básica continúa y es hacia el 2007 que principia la revisión y reforma de la educación primaria para articularla con el último año de preescolar y el primero de secundaria. Los cambios se piensan de manera escalonada de tal suerte que empiezan por el primer y último grado para conectarlos con el preescolar y la secundaria. Posteriormente se avanzaría con el 2º y 5º grado, para culminar con el 3º y 4º grado. Ante tal planeación, la SEP publica el 7 de diciembre del 2009 el Acuerdo 494 por el que se establece el plan y programas de estudios para la educación primaria para 1o y 6o grados, posteriormente el 20 de agosto del 2010 publica el Acuerdo 540, por el que se establece el plan y programas de estudios para 2o y 5o grados y el 19 de agosto del 2011, por medio del Acuerdo 592, establece la articulación de la educación básica, es decir, preescolar, primaria y secundaria.

En el discurso oficial, la RIEB estableció como propósito fundamental atender los retos que enfrentaba el país de cara al siglo XXI, particularmente la necesidad de lograr una mayor eficiencia, articulación y continuidad entre los niveles que conforman la educación básica con el fin de formar ciudadanos íntegros y capaces de desarrollar todo su potencial.

2.5 Dos actores preponderantes en el Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE)

El siglo XXI trajo para México nuevas corrientes políticas al llegar a la presidencia de la república un partido político diferente al que había gobernado durante 70 años. A la cabeza del estado y del gobierno arriba Vicente Fox Quezada. Las nuevas condiciones traen consigo un “mayor grado de autonomía... [de] los gobernadores, el papel más activo de las bancadas de los distintos partidos en las cámaras, así como un mayor interés de grupos de la sociedad civil en la educación introducían nuevos parámetros en el procesamiento de la política educativa” asimismo, “las nuevas condiciones disminuían de principio la capacidad del Ejecutivo federal para definir unilateralmente las orientaciones en materia de políticas educativas” (Loyo. 2010: 193)

En el sexenio 2000 – 2006 la educación vuelve a tomar nuevos tintes, el mayor ente educativo mexicano es encabezado por el Dr. Silvestre Reyes Tamez Guerra, nombrado secretario de educación pública. Al frente de la SEP, inicia la denominada revolución educativa, empezando con el cambio del modelo educativo.

En consonancia con el cambio de gobierno, el Programa Nacional de Educación 2001 – 2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero del 2003, plantea la necesidad de modificar el sistema educativo el cual “se distingue por su verticalidad y el exceso de normas: se dan instrucciones y se espera que se cumplan, en vez de fortalecer la toma de decisión profesional; se escucha poco a quienes ejecutan las instrucciones; se imponen procedimientos de operación cotidiana; se evalúa para controlar y no para apoyar y estimular. Esto ha tenido como contraparte que el personal docente y directivo carezca de una actitud proactiva o la oculte; se aprende a simular de forma tal que parezca que las instrucciones se están siguiendo” (SEP. 2001: 24).

En medio de los acontecimientos en el ámbito internacional, los trabajos desarrollados por organismos mundiales, el cambio político en el país y la participación de México en la IV Reunión de Seguimiento del Espacio Común de Enseñanza Superior de la Unión Europea, América latina y el Caribe (UEALC) en la ciudad de Córdoba, España, se firma en la ciudad de México, en agosto del 2002, el Compromiso Social por la Calidad de la Educación "el documento se enmarca en el Programa Nacional de Educación 2001–2006 y pretende establecer consensos para sumar esfuerzos de todos los grupos sociales y lograr así una educación de mejor calidad, tanto la que imparte el sector público como la que está a cargo del privado" (Arias/Bazdresch. 2003: 72).

El Compromiso fue suscrito por autoridades federales encabezadas por la SEP, entre otras secretarías de estado; gobernadores de las entidades federativas; poder judicial; poder legislativo; SNTE; padres de familia; instituciones de educación media superior y superior; empresarios y productores de bienes y servicios; asociaciones científicas y culturales; asociaciones de comunicación social; organizaciones sociales; organizaciones religiosas; además de otras organizaciones e instituciones de educación superior pública y privada, fundaciones y organismos internacionales. En la firma del Compromiso estuvo como testigo de honor el entonces presidente Fox.

El compromiso se compone de siete apartados: 1. ¿Por qué y para qué este compromiso? 2. La educación que tenemos 3. Los retos que enfrentamos 4. Nuestra visión común 5. Tareas de la educación 6. Nuestros compromisos y 7. Naturaleza y sentido del presente compromiso.

El Compromiso, de acuerdo con la SEP, respondió a un sistema educativo que "presenta, en diferentes medidas, fallas de articulación; rigidez en los programas de estudio; insuficiente diversificación de las instituciones; repetición y deserción; falta de aprovechamiento; problemas de cobertura; así como desigualdades entre los estados, las regiones y los diversos sectores sociales" (SEP. 2002: 2). El

documento agrega que existen desiguales niveles de pertinencia y relevancia de los contenidos de los programas. Como se puede observar, los programas de estudio son una parte fundamental del Compromiso, aunque los libros de texto no se mencionan, se infiere que van a sufrir transformaciones al atender los planes y programas de estudio. En los hechos, “el sindicato logró que uno de los primeros propósitos enunciados fuera “ratificar el respeto a los derechos laborales y profesionales de los trabajadores de la educación en todos sus niveles y modalidades”” (Loyo. 2010: 194-95)

Para dar seguimiento al Compromiso, se constituye un Consejo integrado por representantes de los firmantes, el cual presentaría reportes periódicos sobre los avances realizados. No obstante, su anuncio, el ente se formalizó hasta mediados del 2008 bajo la denominación de Consejo Ciudadano Autónomo para la Contraloría Social de la Educación⁷ y se constituyó como órgano de propuesta crítica y constructiva, de monitoreo, de seguimiento y de evaluación de la política educativa en el país; sin embargo, cabe destacar que la mayor parte de los compromisos contraídos corrieron a cargo de la SEP y del SNTE. Para esos años también está sobre la mesa la creación del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), de hecho, la Dra. Loyo afirma que “La negociación del gobierno con el SNTE para crear el INEE se dio en el marco de la firma del Compromiso.... El Sindicato consiguió tener dos lugares en el comité directivo del Instituto: uno para la fundación SNTE para la Cultura del Maestro AC y otra para el gremio mismo” (Loyo. 2006. 1079).

Es necesario resaltar que, a finales del sexenio del presidente Fox, la dirigencia del SNTE crea el Partido Nueva Alianza, el cual obtuvo su registro ante el Instituto

⁷ Los organismos firmantes del Consejo fueron: Instituto Mora, Índice Social A. C., Instituto de Fomento e Investigación Educativa A. C. (IFIE), Incidencia Civil en la Educación, Mexicanos Primero, Suma por la Educación, Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, Red por la Educación del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), Servicios a la Juventud A. C. (SERAJ), Grupo Loga S. A., Unión Nacional de Padres de Familia a. c. (UNPF), Transparencia Mexicana A. C., Excelencia Educativa A. C. (EXELDUC), Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia A. C. (FENAPAF), Hacia una Cultura Democrática A. C. (ACUDE), Proeducación IAP, Fundación SM, Empresarios por la Educación, Fundación IDEA, Red Nacional por la Inclusión y la Calidad en la Educación. Posteriormente se une a este Consejo el Observatorio Ciudadano por la Educación.

Federal Electoral (IFE) el 14 de julio del 2005. Este partido agranda las posibilidades de actuación política del SNTE en tanto puede apoyar de manera directa a su candidato o un candidato de otro partido. De esta manera, al hacer uso de su organización y autoridad, el Sindicato crea un brazo político capaz de establecer alianzas, sumar fuerzas, entrar en negociaciones, crear consensos, así como ejercer presión para lograr puestos no sólo dentro de la organización SEP sino en las organizaciones de la administración pública federal, estatal o municipal. El Compromiso, a diferencia del ANMEB en donde “se acordaba una redistribución de responsabilidades entre los distintos órdenes de gobierno, ... no implicó en sí mismo ninguna modificación en los esquemas de administración o de gestión vigentes”, de esta manera el SNTE evidencia “ante la opinión pública el refrendo de su poder en el campo educativo” (Loyo. 2010: 195)

En el sexenio de Vicente Fox, se consolida la coalición de actores preponderantes en la formulación de los planes y programas de la educación primaria, es decir la SEP y en SNTE

2.6 Contexto de la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB)

Al inicio del sexenio, específicamente el 21 de mayo del 2007 tuvo lugar el IV Congreso Nacional y II Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Tonalco e Ixtapan de la Sal con apoyo del gobierno del Estado de México y del gobierno federal. El Congreso y Encuentro fueron inaugurados por el presidente Felipe Calderón. También estuvieron presentes Enrique Peña Nieto, entonces gobernador del Estado de México, Josefina Vázquez Mota, secretaria de educación, Elba Esther Gordillo, presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE y Rafael Guzmán Ochoa secretario general del SNTE. Asimismo, asistieron a las reuniones alrededor de dos mil delegados. Dos actores fundamentales en la reforma y en la formulación de los planes y programas para la primaria estaban presentes: las autoridades de la SEP y el SNTE.

En el acto realizado en Tonalico e Ixtapan de la Sal se instaló la Comisión SEP – SNTE encargada de tomar nota de las propuestas del encuentro y que a futuro forman una coalición promotora que encabeza la formulación de los planes y programas para la primaria, a inicios del sexenio de Felipe Calderón. Asimismo, dicha comisión acordó que las propuestas derivadas del Congreso iban a ser incorporadas al Programa Nacional de Educación. Los resultados de esos trabajos quedaron plasmados en el documento denominado *Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI*. Cabe mencionar que ambos balnearios estuvieron fuertemente vigilados por policías locales y federales. A estos lugares también llegaron integrantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) para manifestarse en contra de ambos actos. Los miembros de la Coordinadora argumentaban que no los había dejado participar en las mesas de análisis y dijeron que "ya estaba todo armado" (Vargas. 2007: s/p)

Los resultados del Congreso y del Encuentro generaron una serie de reacciones de otros actores educativos como son las organizaciones de la sociedad civil especializadas en educación. En el siguiente capítulo se trata cada uno de los actores y, entre ellos, las OSC's educativas, las cuales son creadas y respaldadas por empresarios nacionales. En el sexenio 2006 – 2012, las organizaciones más representativas, por su intervención en la política educativa, son: Mexicanos Primero, Suma por la Educación, Alianza por la Educación, Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación y Empresarios por la Educación Básica. Estas organizaciones siguen una estrategia de alianzas y coaliciones para ganar en presencia pública, así constituyen Alianza Ciudadana por la Educación con el fin de revisar la Conclusiones y Propuestas del IV Congreso Nacional de Educación y del II Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros. En una carta escrita el 31 de julio del 2007, Alianza expresa al SNTE que el documento denominado *Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI* "expresa más un interés político-gremial que uno de políticas a favor de la educación pública" (Alianza. 2007: 3). En la carta, Alianza también hace mención de temas como la participación social en la

educación, la evaluación educativa y la formación y el desarrollo profesional docente.

Aunado a lo anterior, en los primeros meses del 2007, dos OSC´s dos asociaciones civiles (Mexicanos Primero, Incidencia Civil en la Educación, Suma por la Educación, A.C. y Fundación Idea, A.C.) constituyen un grupo de trabajo con el objetivo de elaborar una propuesta para el Programa Nacional de Educación 2007 – 2012. El resultado del trabajo de este grupo fue entregado a la secretaria de educación pública, Josefina Vázquez Mota, el 24 de mayo de 2007, es decir, tres días después del Congreso y Encuentro.

En el mismo mes de mayo del 2007, 40 organizaciones de la sociedad entregan a la SEP un documento titulado *Pliego Petitorio de la Sociedad Civil*, en el cual incorporan a la agenda educativa las negociaciones sobre salarios y condiciones laborales de los maestros.

Por las acciones descritas, Ornelas menciona que desde mayo del 2007 varias organizaciones independientes hicieron una serie de demandas, entre las que cabe destacar actuaciones contra la deserción y el rezago, cumplir el calendario, cumplir las horas escolares, reforma curricular, transparencia, realizar un examen nacional de ingreso a la carrera docente, tanto para maestros como para directores y supervisores y, en el 2009, fue solicitado el padrón de maestros (Ornelas. 2012: 113-114).

Asimismo, varias de esas organizaciones estaban respaldadas por empresarios que contaban con otros instrumentos, por ejemplo, medios de comunicación como radio y televisión para ejercer presión sobre las autoridades. De hecho, usaron estos medios para que la SEP transparentara cierto tipo de información, hasta ese momento desconocida por la sociedad, como es el padrón de maestros.

No obstante, la presión ejercida por las OSC's predominaron las propuestas realizadas por la Comisión SEP – SNTE, es decir, de alguna manera se formaliza la coalición promotora entre la Secretaría y el Sindicato, mismas que sostienen se derivaban del Congreso y el Encuentro. En los hechos, dichas propuestas fueron integradas al Plan Nacional del Desarrollo 2007 - 2012⁸, publicado el 31 de mayo del 2007 y, de ahí, incorporadas al Programa Sectorial Educativo 2007 - 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero el 2008. Con base en palabras pronunciadas por el subsecretario Fernando González, el Plan y el Programa tuvieron "por objetivo buscar las vías y propuestas para la transformación del proyecto educativo de México frente a la era del conocimiento y la globalización, teniendo como objetivo central, propiciar e inducir una amplia movilización en torno a la educación" (González. 2009: 16).

2.7 La intervención del SNTE y la SEP. Alianza por la Calidad de la Educación (ACE)

Ante el panorama educativo descrito, se firma la Alianza por la Calidad de la Educación el 15 de mayo del 2008, fecha emblemática para los maestros. Al igual que en el sexenio de Fox, el régimen de Felipe Calderón trata de llegar a un acuerdo para realizar cambios en la educación. En el sexenio 2000 – 2006, los actores firmantes fueron el gobierno federal representado por la SEP y el SNTE, liderados por Josefina Vázquez Mota y Elba Esther Gordillo, respectivamente.

En el discurso oficial, el sustento de la Alianza lo constituyeron las consultas realizadas para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007 - 2012 y el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007 - 2012. Lo sucedido, en realidad, fue lo mencionado en párrafos anteriores en cuanto al IV Congreso Nacional y II Encuentro Nacional.

⁸ Al respecto puede consultarse el estudio de Martínez Rodríguez, Héctor Sergio (2007) "Comparativo entre el Plan Nacional de Desarrollo y las conclusiones y propuestas del IV Congreso Nacional de Educación y del Segundo Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros" en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, Vol. XXXVII, 1o y 2o trimestres, México.

Con motivo de la ACE, el presidente de México mencionó lo siguiente: “Por eso los convoco a todos, a las autoridades educativas estatales, a las señoras y señores gobernadores, a los presidentes municipales, muy especialmente a los padres de familia, a los académicos, a los investigadores, a los representantes de la sociedad civil, a los empresarios, a los sindicatos y desde luego a las y los estudiantes de México para que todos participemos y nos sumemos a esta Alianza por la Calidad Educativa” (SNTE. 2008: s/p).

La ACE sustituye en los hechos al *Programa Sectorial Educativo 2007 – 2012*. Nuevamente, dos actores educativos protagonizan la política educativa, es decir, la SEP y el SNTE pero, desde la sociedad civil, estaban ya las OSC en materia educativa.

En el documento oficial derivado de la ACE se menciona que el "objetivo central de la Alianza es propiciar e inducir una amplia movilización en torno a la educación, a efecto de que la sociedad vigile y haga suyos los compromisos que reclama la profunda transformación del sistema educativo nacional". Entre los actores mencionados se pretendía articular una estrategia "clara e incluyente para hacer de la educación una Política de Estado efectiva, capaz de transformar y poner al día el sistema educativo" (SEP. 2008: 3).

En la visión de la Dra, Loyo la ACE “constituyó un arreglo transitorio entre el gobierno y el sindicato en el que la conducción del proceso por parte del gobierno acusó una gran debilidad, y ésta fue provocada en el ámbito político por la capacidad del sindicato de hacer valer sus recursos organizacionales y políticos en los procesos electorales” (Loyo. 2010: 204). Asimismo, el SNTE aprovecha el reconocimiento de “influyentes comentaristas políticos, así como funcionarios de organismos internacionales, que dieron su respaldo a la Alianza. Casi todos ellos compartían la idea de que tradicionalmente el sindicato había sido un obstáculo para el mejoramiento de la educación y que su poder era tal que resultaba infructuoso tratar de oponerse a él. La urgencia de introducir mejoras en la educación justificaba

por tanto esa alianza; se consideró correcto e incluso ético que el gobierno federal signara tal alianza con el fin de neutralizarlo y para transformarlo de oponente en aliado” (Loyo. 2010: 198). Con este respaldo el SNTE se convierte en el “único factor de poder en la hechura de la política de educación básica” además, de poseer los “recursos suficientes para formular políticas, para plantear reformas curriculares y para hacer “bajar” directrices administrativas e incluso cambios curriculares” (Loyo. 2010: 199). Frente a este panorama, la pregunta central de esta política educativa se concentra en: ¿Para qué la Alianza? La respuesta se divide en cinco apartados y diez puntos:

Modernización de los centros escolares	Profesionalización de los maestros y las autoridades educativas	Bienestar y desarrollo integral de los alumnos	Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo	Evaluar para mejorar
1. Infraestructura y equipamiento 2. Tecnologías de la información y la comunicación 3. Gestión y participación social	4. Ingreso y Promoción 5. Profesionalización 6. Incentivos y estímulos	7. Salud, alimentación y nutrición 8. Condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno	9. Reforma curricular	10. Evaluación

Elaboración propia con base en el documento de SEP, Alianza por la Calidad de la Educación, México.

En los hechos, la ACE centró sus esfuerzos básicamente en dos políticas las cuales fueron ocupando los principales quehaceres educativos a lo largo del sexenio. Una de ellas referida a la profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas con el fin de "garantizar que quienes dirigen el sistema educativo, los centros escolares y quienes enseñan a nuestros hijos sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados..." (SEP. 2009: 13) y la otra relacionada con los planes y programas de la educación primaria, como parte de la llamada reforma educativa o, mejor dicho, en los cambios a la política de formulación de los planes y programas.

Cabe hacer mención que la profesionalización docente era una demanda que venían realizando varias organizaciones de la sociedad civil especializadas en educación. Asimismo, demandaron el padrón de maestros por medio de un desplegado conjunto con el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación (CCAEE).

Las presiones ejercidas por las OSC's, entre otras organizaciones, vieron rendir ciertos frutos con la Alianza, de tal suerte que los acuerdos de la ACE, respecto a la profesionalización docente, incluyeron lo siguiente:

- Ingreso y promoción de todas las nuevas plazas y todas las vacantes definitivas por concurso nacional público de oposición, convocado y dictaminado de manera independiente
- Acceso a funciones directivas en el ámbito estatal realizado vía concursos públicos de oposición

Respecto a los concursos de oposición, Ornelas menciona que “el acuerdo para armar el concurso tenía cuatro fines: a) Fortalecer la calidad del profesorado, autoridades escolares y educativas, b) Contratar y promover al personal más calificado, c) Establecer el desempeño como eje de la contratación y la promoción y d) Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas” (Ornelas. 2012: 133).

Sobre la base de estos fines, en agosto del 2008 se realizó el primer concurso para el ingreso de los maestros al sistema educativo. En la página electrónica de la SEP se dieron a conocer los resultados del examen. De un total de 80,000 mil maestros registrados, 7,421 aprobaron con el 70% de respuestas correctas, No obstante, Ornelas al citar a Iván Barrera, menciona que sólo las plazas de nueva creación fueron concursadas, en tanto que las restantes fueron ocupadas por mecanismos tradicionales de asignación, vía el SNTE y vía las gubernaturas de los estados. En la primera por venta o herencia y, en la segunda, a cambio de apoyos políticos.

Como era de esperarse, frente a estos cambios en la contratación de los maestros hubo fuertes reacciones en contra, tal y como sucedió en el estado de Morelos, de hecho, en entrevista televisiva llevada a cabo en octubre del 2008, el subsecretario González reconoció” las reacciones virulentas en dicha entidad federativa en contra del ingreso y promoción de los maestros, así como reacciones más sutiles por parte de la burocracia” (González. 2008: 14).

Es importante mencionar que en julio del 2009 es lanzada la convocatoria para el segundo concurso de oposición con el fin de seleccionar maestros. El inicio del proceso de selección tuvo lugar en agosto de ese mismo año. En esa ocasión se tenían 30,000 plazas de las cuales sólo el 56% se concursaron. Las restantes estuvieron en manos del sindicato y de los gobiernos estatales, así como sus formas de asignación. Un tercer concurso se realizó en julio del 2010. En ese año sólo tres de cada 10 maestros lograron pasar el examen.

Los resultados de selección, acordados en la ACE, resultaron ser diferentes de los originalmente planteados, de tal suerte que no fueron los mejores candidatos los que ocuparon las plazas, sino los que tenían algún familiar, los recursos económicos para comprar una plaza, o bien, nexos con el SNTE (Ornelas. 2012: 159-160). En cuanto a los gobernadores de los estados, las plazas se asignaban a cambio del apoyo político que pudieran necesitar, sobre todo, en tiempos electorales.

Como puede observarse, la intención de seleccionar a los mejores maestros no se pudo llevar a cabo de la manera originalmente planteada. La objetividad en la selección se vio truncada por el uso de instrumentos de política como la autoridad y la información, además de violar la legislación, por parte del SNTE y de los gobernadores, en donde el uso del tesoro como medio de cambio fue a dar a manos desconocidas. El proceso de selección de maestros los mantuvo ocupados en esas tareas, lo cual da espacio a los especialistas para tomar en sus manos la elaboración de libros de texto gratuitos y la revisión de los planes y programas para la primaria.

El cambio de los planes y programas de la educación primaria es precisamente el otro punto al que se dio centralidad en la ACE. Con el cambio también se piensa en un nuevo modelo educativo, es decir, el orientado al desarrollo de competencias, lo que llevaría a impulsar una transformación en los enfoques, asignaturas y contenidos de la primaria. El documento a la letra dice: "La escuela debe asegurar una formación basada en valores y 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" (SEP. 2008: 11).

De esta manera, los planes y programas de estudio de la primaria se reorganizaron en ejes para quedar como se muestra en el siguiente cuadro:

Ejes	Contenidos
Comprensión del medio natural, social y cultural	Medio en donde se desarrolla la vida (ciencias naturales, geografía, historia y educación física)
Comunicación	Herramientas para conocer el mundo social (español y educación artística)
Lógica matemática	Herramientas para conocer el mundo social (matemáticas)
Actitudes y valores	Lo que queremos y sentimos de las personas y el entorno (educación cívica)
Aprender a aprender	Permite tomar conciencia de la manera cómo nos explicamos la realidad

En cada uno de los ejes del cuadro existían competencias generales a desarrollarse por ciclos. El primer ciclo comprende 1º y 2º grado, el segundo 3º y 4º y el tercero abarca 5º y 6º grado. Los ciclos debían tener sus competencias articuladas para adquirirlas de manera progresiva. Asimismo, cada ciclo tenía sus propios indicadores para observar el grado de desarrollo de la competencia. De esta

manera, las competencias generales, las competencias de cada ciclo y los indicadores permitirían ver el desarrollo gradual de las competencias adquiridas.

En la formulación de dichos planes y programas y en los libros de texto intervienen una serie de actores como son los especialistas y el SNTE, además de las presiones ejercidas por las OSC que le dan una conformación particular a la política educativa respectiva. Los trabajos realizados por cada uno de estos actores tenían la finalidad de ser probados por los maestros en los ciclos y etapas escolares, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

Ciclos escolares/etapas	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Etapa de prueba: Programas y materiales para alumnos y docentes	1° 2° 5° 6°	3° 4°		
Etapa de generalización: Programas y materiales para alumnos y docentes		1° 6°	2° 5°	3° 4°

Fuente: UNAM *Análisis de materiales educativos con enfoque de competencias en educación básica*, México 2009

Con base en esta organización, las competencias planteadas son las siguientes:

- Competencias para el aprendizaje permanente. Implican la posibilidad de aprender, asumir y dirigir el propio aprendizaje a lo largo de la vida, de integrarse a la cultura escrita, así como de movilizar los diversos saberes culturales, lingüísticos, sociales, científicos y tecnológicos para comprender la realidad.
- Competencias para el manejo de la información. Se relacionan con la búsqueda, identificación, evaluación, selección y sistematización de información; el pensar, reflexionar, argumentar y expresar juicios críticos; analizar, sintetizar, utilizar y compartir información; el conocimiento y manejo de distintas lógicas de construcción del conocimiento en diversas disciplinas y en los distintos ámbitos culturales.

- Competencias para la vida en sociedad. Se refieren a la capacidad para decidir y actuar con juicio crítico frente a los valores y las normas sociales y culturales; proceder a favor de la democracia, la libertad, la paz, el respeto a la legalidad y a los derechos humanos; participar tomando en cuenta las implicaciones sociales del uso de la tecnología; participar, gestionar y desarrollar actividades que promuevan el desarrollo de las localidades, regiones, el país y el mundo; actuar con respeto ante la diversidad sociocultural; combatir la discriminación y el racismo, y manifestar una conciencia de pertenencia a su cultura, a su país y al mundo.
- Competencias para el manejo de situaciones. Son aquellas vinculadas con la posibilidad de organizar y diseñar proyectos de vida, considerando diversos aspectos, como los históricos, sociales, políticos, culturales, geográficos, ambientales, económicos, académicos y afectivos, y de tener iniciativa para llevarlos a cabo, administrar el tiempo, propiciar cambios y afrontar los que se presenten; tomar decisiones y asumir sus consecuencias, enfrentar el riesgo y la incertidumbre, plantear y llevar a buen término procedimientos o alternativas para la resolución de problemas, y manejar el fracaso y la desilusión.
- Competencias para la convivencia. Implican relacionarse armónicamente con otros y con la naturaleza; comunicarse con eficacia; trabajar en equipo; tomar acuerdos y negociar con otros; crecer con los demás; manejar armónicamente las relaciones personales y emocionales; desarrollar la identidad personal y social; reconocer y valorar los elementos de la diversidad étnica, cultural y lingüística que caracterizan a nuestro país, sensibilizándose y sintiéndose parte de ella a partir de reconocer las tradiciones de su comunidad, sus cambios personales y del mundo. (SEP. 2009: s/p)

Al respecto el Subsecretario, Fernando González, en entrevista dijo que "El currículo debe ser congruente con los procesos de desarrollo y de aprendizaje de los niños y los adolescentes; pertinente a las necesidades educativas de los alumnos; y relevante a las demandas y necesidades sociales. En la construcción del currículo, las propuestas programáticas de cada nivel, modalidad y grado deben articularse adecuadamente con los niveles precedentes y consecuentes, así como garantizar

que la extensión y profundidad de contenidos se establezcan de acuerdo con los diversos trabajos de investigación en didácticas específicas" (González. 2008: 12).

Al cambiar el modelo educativo y el currículo de la primaria, hacen necesario cambiar los planes y programas y, con ello, los libros de texto gratuitos. La política de cambio de los planes y programas conlleva, nuevamente, la participación de múltiples actores y la utilización, por parte de éstos, de sus instrumentos de política para formular la nueva política. El cambio de los planes y programas, además de la supuesta profesionalización de los maestros, consumieron la mayor parte del tiempo de la SEP y del SNTE. El tiempo mostró las consecuencias para cada uno de estos actores y el cambio logrado en la política educativa referida a los propios planes y programas.

En este escenario, sobre todo a lo largo del 2008, en entrevista con UAM menciona que hubo

"...desencuentros en las mesas de negociación entre las autoridades de la SEP y la representación del SNTE en los once meses en los que el Acuerdo estuvo bajo la dirección de la hoy candidata a diputada federal, Josefina Vázquez Mota" (Entrevista UAM. Enero 18, 2016).

La entrevistada menciona que, desde la firma de la Alianza hasta su salida de la SEP, se privilegiaron foros y encuentros con el sector privado y representantes de organismos internacionales.

Este es el panorama de la realidad educativa del país cuando inicia el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa. En este escenario, los actores educativos despliegan sus estrategias para lograr lo que cada uno de ellos quiere alcanzar, con base en los instrumentos de política mencionados. En la arena educativa cada uno de ellos cuenta con autoridad, organización, información, dinero y tiempo. Por supuesto, su manejo es distinto en cuanto a forma y profundidad pero, en conjunto, los utilizan de la manera que está a su alcance para formular políticas educativas, para el caso

específico de esta investigación, en los planes y programas de la primaria en el sexenio 2006 – 2012.

2.8 La influencia internacional en la educación primaria en México. 1990 – 2000

Si bien las competencias no son el punto central de la investigación, es necesario hacer mención de ellas para centrar el trabajo en tanto la formulación de los planes y programas, realizada en el segundo sexenio del presente siglo, se fundamentan en este modelo educativo. De hecho, como se verá en el capítulo cuatro, en México se dan posiciones de los actores respecto a las competencias en la educación y eso define, de alguna manera, su intervención en la formulación de los planes y programas.

La política educativa mexicana, en consonancia con el medio internacional, trató de realizar cambios en la educación nacional. De hecho, la firma del TLC entre México, Canadá y Estados Unidos, la incorporación del país a la OCDE, las políticas del Banco Mundial y de la UNESCO dejan sentir signos de cambio en la educación del país. Dichos cambios están enmarcados en un mundo en veloz transformación, un mundo que se globaliza, en el cual se redefinen los roles de los países en el ámbito económico, político y social. Nuevas necesidades, problemas y demandas surgen en el sector público, privado y social. Las preocupaciones por el crecimiento económico, la productividad y la competitividad mundial recaen, en buena medida, en el sector educativo. En este proceso se ve a la educación como un pilar para el desarrollo y, por ende, para mejorar la calidad de vida. Por ello, se retoma con gran fuerza la idea de la reforma educativa, la cual es vista como una forma de adaptación económica-social a los requerimientos de un mundo global.

En voz de Castells, desde principios de los noventa asistimos a un escenario mundial denominado la *sociedad del conocimiento* (Castells.1999: 58), pero el conocimiento competitivo en donde las innovaciones tecnológicas son mayores, tanto en términos cualitativos como cuantitativos. Ante este escenario, se coloca a

la educación como el punto que debe preparar a la gente para el cambio acelerado y, en cierta medida, para la incertidumbre.

La información es otro componente de la sociedad del conocimiento. Con base en el mismo Castells vivimos en una era de la información, la cual utiliza la tecnología para acortar distancias, permitir una mejor y más fluida comunicación, transformar el tiempo, entendido en el sentido cartesiano. Era en donde el conocimiento cobra un sentido mayúsculo en la preparación y educación de los jóvenes pues se transforman en capital humano. A mayor preparación académica, conocimientos y experiencia se supondría una mejor expectativa en el mercado laboral (Castells.1999: 341).

En este contexto irrumpen las competencias en la educación las cuales demandan individuos con conocimientos, pero también con habilidades para ponerlos en práctica. El término competencia se empieza a usar en la década de los 60, específicamente en 1965, cuando el lingüista Noam Chomsky la propone y define como “aquella capacidad que posee todo hablante para apropiarse del conocimiento de su lengua y así producir y entender enunciados y significados siempre nuevos” (Chomsky.1965: 60) Como lo menciona Ángel Díaz, Chomsky buscaba dar identidad a un conjunto de saberes y “sentar las bases sobre los procesos en los que se podría fincar el futuro de las líneas de estudio de esa disciplina” (Díaz. 2006: 7).

En los años setenta, el término competencias empieza a tener un uso en el campo laboral. David McClelland (1975) orienta las competencias a la identificación de variables que explican el desempeño de las personas en el trabajo. En las siguientes dos décadas el concepto es utilizado en la investigación y en la educación.

Años más tarde, en los Estados Unidos de Norteamérica la Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills (SCANS) dependiente del Ministerio del Trabajo, en su reporte de 1991 denominado *What Work Requires of Schools*, definió un grupo

de competencias requeridas por las empresas para un desempeño adecuado de sus trabajadores. Las competencias laborales básicas definidas fueron las siguientes:

1. Recursos: Identificar, organizar, planear y colocar recursos
2. Habilidades interpersonales: trabajar con otros
3. Informacionales: adquirir y usar información
4. Sistémicas: entender interrelaciones complejas
5. Tecnológicas: trabajar con diversas tecnologías

SCANS también elaboró otros reportes sobre las competencias laborales que van desde identificar las habilidades requeridas por los empleadores, hasta estrategias para el aprendizaje y enseñanza de las competencias, pasando por la identificación de habilidades para los puestos de trabajo.

En su reporte, SCANS definió las competencias requeridas por las empresas respecto de sus trabajadores (UNAM. 2009: 7) las cuales se relacionan con las competencias que los estudiantes deben construir en su vida académica y posteriormente, laboral:

1. Aprender a aprender
2. Lectura y escritura: expresarse por escrito y con nuevas tecnologías
3. Comunicación: saber escuchar y expresarse oralmente
4. Adaptabilidad: resolver problemas y pensar creativamente
5. Autogestión: autoestima, motivación y proyección de metas, servicio y desarrollo profesional
6. Trabajo con grupos: habilidades para negociar y trabajar en equipos multidisciplinares
7. Autoridad: habilidades de liderazgo

En el mismo año que SCANS, el Banco Mundial muestra su interés en el desarrollo de competencias laborales y, derivado de ello, se vuelve la mirada hacia el modelo educativo basado en competencias.

Por su parte, en 1995, la Unión Europea publica el *Libro Blanco sobre la educación y la formación: enseñar y aprender hacia una sociedad del conocimiento* (Unión Europea. 1995) en donde el énfasis está dado en las competencias técnicas y teóricas.

Al igual que los otros órganos mencionados, en 1997, la UNESCO da a conocer el informe denominado *La Educación Encierra un Tesoro*, también conocido como *Informe Delors*, el cual centra su atención en cuatro pilares de la educación: aprender a aprender, aprender a ser, aprender a hacer y aprender a convivir (Delors. 1998: 45).

Al año siguiente, en la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de la UNESCO, celebrada en París en 1998, (UNESCO. 1998) se mencionaron las competencias básicas para el aprendizaje contemporáneo y estratégico. Como se menciona en el informe, dichas competencias son:

1. Capacidad reflexiva y crítica
2. Capacidad de resolución de problemas
3. Capacidad de adaptación a nuevas situaciones
4. Capacidad de seleccionar información relevante de los ámbitos del trabajo, la cultura y el ejercicio de la ciudadanía que le permita tomar decisiones fundamentadas
5. Capacidad de seguir aprendiendo en contextos de cambio tecnológico y sociocultural acelerado y expansión permanente del conocimiento
6. Capacidad para buscar espacios intermedios de conexión entre los contenidos de las diversas disciplinas, de tal manera de emprender proyectos

en cuyo desarrollo se apliquen conocimientos o procedimientos propios de diversas materias

7. Capacidad para disfrutar de la lectura y la escritura, del ejercicio del pensamiento y la vida intelectual

En suma, el individuo debe aprender a conocer y aprender a ser para un aprendizaje permanente a lo largo de su vida. El conocimiento como algo que no se agota con el paso de los años, sino como un elemento que se enriquece con la experiencia y con el propio conocimiento adquirido en el día a día. Formación adquirida, en su mayor parte, en la escuela. Todo esto representa nuevos retos para la educación en cuanto a los planes y programas, los cuales deben incluir conocimientos, capacidades, habilidades, destrezas desde la edad temprana del individuo para que, cuando acceda a niveles educativos superiores y, posteriormente, al mundo del trabajo, tenga bases sólidas para un mundo laboral globalizado, cada vez más competitivo y demandante.

A la par del desarrollo histórico de las competencias, se desarrollan otras políticas internacionales respecto a la educación, las cuales encuentran puntos de confluencia en México hacia los primeros años de siglo XXI. Para la última década del siglo pasado la política de educación para Todos (EPT) tiene su origen en la Conferencia Mundial sobre la EPT realizada en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990. En esta reunión, los delegados de 155 países y representantes de 150 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales acordaron que la educación primaria es un derecho humano fundamental que debe ser accesible a todos los niños. Los participantes, con el apoyo de la UNESCO, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población para las Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial, se comprometieron a realizar esfuerzos con el fin de reducir masivamente el analfabetismo antes de finalizar el siglo y llevar a cabo esfuerzos para lograr aprendizajes básicos para todos.

Los aprendizajes estuvieron considerados en el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje en donde se definieron metas y estrategias a satisfacer en el año 2000. Las principales metas fueron: a) universalizar el acceso al aprendizaje, b) fomentar la equidad, c) prestar atención prioritaria a los resultados del aprendizaje, d) ampliar los medios y el alcance de la educación básica, e) mejorar el entorno del aprendizaje y f) fortalecer la concertación de alianzas para el año 2000.

Estos esfuerzos se vieron reforzados en la Cumbre del Milenio, realizada en Nueva York en septiembre del 2000, en donde los 189 países que conformaban la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) acordaron la Declaración del Milenio esta, a su vez, es parte de un esfuerzo mundial que pretende resultados concretos entre 1990 y 2015, tomando como base lo acordado en 1990. Los ocho objetivos establecidos son los siguientes:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad entre los géneros y autonomía de la mujer
4. Reducir la mortalidad infantil
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo⁹

Posteriormente, para el 2001, los delegados de 164 países aprobaron, en el Foro Mundial sobre la Educación llevado a cabo en Dakar, Senegal, la *Declaración Mundial sobre la Educación para Todos*, en la que se reafirma a la educación como un derecho humano fundamental y se comprometieron a dar educación básica de calidad a todos los niños, jóvenes y adultos. En ese momento los delegados participantes definieron 6 objetivos educativos a alcanzar antes del 2015:

⁹ ONU página web <http://www.onu.org.gt/contenido.php?ctg=1420-1340-los-8-objetivos> consultado el 25 de septiembre del 2015.

1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.
2. Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
3. Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.
4. Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.
5. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.
6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizajes reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas.

En la reunión de Dakar se encargó a la UNESCO la concertación de los esfuerzos internacionales, de los gobiernos, los organismos de ayuda, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación para lograr la Educación para Todos. Para lo anterior, este organismo internacional crea políticas transversales para los seis objetivos mencionados: a) educación de calidad a lo largo de toda la vida, b) bases sólidas

en la primera infancia, c) enseñanza primaria universal, d) igualdad entre los sexos, e) competencias para la vida activa, f) alfabetización y g) aprendizaje de calidad en todas las etapas, tanto formal como no formal¹⁰.

Frente a esta serie de problemas mundiales, se toman medidas que dan origen a políticas en el campo económico, social, cultural y en el propio campo político.

Derivado de esas medidas se realizan cambios en la educación para, entre otras cosas, tratar de solventar algunos de los problemas que se venían dando en la esfera mundial. Por supuesto, se dijo que los sistemas educativos dependían de cada país, pero el modelo educativo preponderante apuntaba ya hacia las competencias educativas.

El modelo de educación por competencias en México está fuertemente influenciado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), por ello, es necesario dedicarle un mayor espacio con la finalidad de ubicar los cambios a los planes y programas acaecidos en el sexenio del presidente Felipe Calderón.

En 1997 la OCDE crea el Programa de Evaluación Internacional para Estudiantes (PISA) con el objetivo de “monitorear cómo los estudiantes que se encuentran al final de la escolaridad obligatoria han adquirido los conocimientos y las destrezas necesarios para su completa participación en la sociedad” (OCDE. 2005: 2). Cabe hacer mención que las evaluaciones PISA empezaron en el área de lectura, matemáticas y resolución de problemas.

En el informe ejecutivo de la *Definición y selección de competencias clave*, la OCDE menciona los elementos que impulsaron PISA:

- Orientación a políticas con métodos de diseño y presentación de informes determinados por la necesidad de los gobiernos de relacionar las lecciones con las políticas

¹⁰ Unesco página web <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/mission/> consultado el 24 de septiembre del 2015.

- Su concepto innovador de “competencia” que se preocupa por la capacidad de los estudiantes de analizar, razonar y comunicarse efectivamente conforme se presentan, resuelven e interpretan problemas en una variedad de áreas
- Su relevancia en el aprendizaje para la vida, que no limita que PISA evalúe las competencias curriculares transversales; también pide reportar su motivación para aprender, sus creencias acerca de sí mismos y las estrategias de aprendizaje
- Su regularidad, que permite a los países monitorear su progreso en alcanzar los objetivos clave de aprendizaje (OCDE. 2005: 2)

En el documento mencionado, la OCDE hace una pregunta fundamental ¿qué competencias necesitamos para el bienestar personal, social y económico? Para dar respuesta a esta pregunta se crea el Proyecto de Definición y Selección de Competencias (DeSeCo) en el que se reúnen una serie de académicos y expertos de diversas instituciones para identificar las competencias clave que respondan a la pregunta inicial (OCDE. 2005: 3).

Resultado de los trabajos del proyecto DeSeCo, las competencias clave se clasificaron en tres grandes categorías como se muestra en el siguiente cuadro.

a) Usar un amplio rango de herramientas para interactuar efectivamente con el ambiente	b) Interactuar en grupos heterogéneos	c) Actuar de manera autónoma
<ul style="list-style-type: none"> - Herramientas físicas como la tecnología de la información - Herramientas socioculturales como el lenguaje - Necesidad de comprender ampliamente dichas herramientas para adaptarlas a sus propios fines - Uso de las herramientas de manera interactiva: lenguaje, símbolos, texto; conocimiento, 	<ul style="list-style-type: none"> - Los individuos necesitan poder comunicarse con otros - En un mundo cada vez más interdependiente los individuos encontrarán, a lo largo de su vida, personas de diversos orígenes - Relacionarse bien con otros, cooperar y trabajar en equipo, manejar y resolver conflictos 	<ul style="list-style-type: none"> - Los individuos necesitan poder tomar la responsabilidad de manejar sus vidas - Situar sus vidas en contextos sociales amplios

información y comunicación; uso interactivo de la tecnología		
---	--	--

Fuente: elaboración propia con base en: OCDE (2005) *Definición y selección de competencias clave*, UE, París.

Sobre la base de los trabajos elaborados en los últimos años del siglo pasado, con impulso de la OCDE, Europa inicia el proyecto Tuning cuya primera fase es realizada del 2000 al 2002. Los resultados de esta fase son dados a conocer en el informe del 2003 denominado *Tuning Educational Structures in Europe*.

Los antecedentes principales del proyecto Tuning se encuentran en la Declaración de Bolonia de 1999 que, a su vez, se basa en trabajos previos como ERASMUS y SOCRATES de 1987. Dicha declaración aboga por la creación, para el 2010, de un “espacio Europeo de enseñanza superior coherente, compatible y competitivo... Los ministros Europeos de educación determinaron seis líneas de acción, a las que añadieron otras tres, en mayo del 2003, en Praga” (Declaración Bolonia.1999: 2). Estas líneas son:

1. Adopción de un sistema de titulaciones fácilmente reconocibles y comparables
2. Adopción de un sistema basado esencialmente en dos ciclos principales
3. Establecimiento de un sistema de créditos
4. Promoción de la movilidad
5. Promoción de la cooperación Europea en el control de calidad
6. Promoción de las dimensiones Europeas en la enseñanza superior
7. Aprendizaje permanente
8. Instituciones y estudiantes de enseñanza superior
9. Promover la atracción del espacio Europeo de enseñanza superior

Por su parte, la Declaración y el Comunicado de Praga del 2001 refuerza la movilidad de estudiantes, profesores, investigadores y personal administrativo; considera la educación superior como un bien público; adopción de un sistema de niveles fácilmente legible y comparable; adopción de un sistema basado

esencialmente en dos ciclos principales; establecimiento de un sistema de créditos; sistemas que garanticen la calidad, asegurar los estándares de la alta calidad y en facilitar la comparabilidad de las calificaciones en toda Europa y aprendizaje para la vida (Declaración Praga. 2001: 2-4)

Como puede observarse en el listado anterior, en Europa surge la necesidad de hacer comparables y compatibles sus acreditaciones educativas dado su proceso de integración económica y política además de las necesidades del mercado de trabajo y la movilidad de los trabajadores entre los países de área. Por ello, se enfocan a ciertas competencias que los individuos deben aprender y desarrollar en su vida escolar, de hecho, en “Europa se trató de llegar a un consenso en la forma de entender los títulos desde el punto de vista de las actividades que los poseedores de dichos títulos estarían en capacidad de desempeñar” (González y Wagenaar. 2003: 31).

De esa manera, uno de los objetivos del proyecto Tuning es desarrollar perfiles profesionales, resultados del aprendizaje y competencias deseables; lo cual tuvo una traducción en competencias genéricas y específicas que incluyeron destrezas, conocimientos y contenido. Las competencias genéricas o habilidades transferibles, en principio, son independientes del área de estudio y se basan en el conocimiento. Por su parte, las competencias específicas son para cada área temática. Esto quiere decir que las competencias y los resultados del aprendizaje deberían corresponder a las cualificaciones de un programa de aprendizaje. Es de hacer notar que en Europa se piensan las competencias para la educación superior o, como los propios europeos la denominan, educación terciaria.

El proyecto Tuning, en su primera etapa, se centra en estructuras educativas y contenidos de estudio, en tanto considera a los sistemas educativos como responsabilidad de cada gobierno. Siguiendo el primer informe, se menciona el diseño de una metodología para la comprensión del currículo y para hacerlo comparable. Como parte de su metodología, se introdujo el concepto de resultados

de aprendizaje y competencias. De acuerdo con Tuning estos son los elementos más significativos en el diseño, construcción y evaluación de las cualificaciones.

En cuanto a los resultados del aprendizaje, estos son considerados como el conjunto de competencias que incluye conocimientos, comprensión y habilidades que se espera el estudiante domine, comprenda y demuestre después de completar un proceso corto o largo del aprendizaje mismo.

La segunda fase del proyecto Tuning abarca el bienio 2003-2004 y se centra en el aprendizaje, docencia, evaluación y rendimiento en relación a la calidad y su evaluación. En esta fase se da una definición más precisa de los resultados de aprendizaje y de las competencias (González y Wagenaar. 2006: 14).

- “Los resultados del aprendizaje son formulaciones de lo que el estudiante debe conocer, comprender o ser capaz de demostrar tras la finalización de una experiencia de aprendizaje. Los resultados del aprendizaje pueden estar referidos a una sola unidad o módulo del curso o a un período de estudios.... Los resultados del aprendizaje especifican los requisitos mínimos para la concesión de un número determinado de créditos y deben su formulación al cuerpo docente.
- Las competencias son obtenidas por el estudiante en una combinación dinámica de conocimientos, habilidades, capacidades y valores. La promoción de estas competencias es el objeto del programa educativo. Las competencias cobran forma en varias unidades de curso y son evaluadas en diferentes etapas.
- Los resultados del aprendizaje se expresan en términos de competencias. Estas últimas pueden desarrollarse en mayor grado que el requerido en el caso de unos determinados resultados del aprendizaje marcados para una unidad educativa”.

En total, en la segunda fase de Tuning, se desarrollaron cuatro ejes de acción sobre la base de una metodología que tiene como fin entender los planes de estudio y hacerlos comparables. Los ejes son: 1) competencias genéricas (académicas de carácter general) 2) competencias específicas de las áreas temáticas (habilidades, conocimientos y contenido), 3) el papel del Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos (ECTS). El ECTS se basa en el volumen de trabajo del estudiante y en la cantidad de tiempo en que normalmente deberían alcanzarse los resultados del aprendizaje deseados y 4) enfoques de aprendizaje, enseñanza y evaluación en relación con la garantía y control de calidad. Asimismo, en esta segunda fase se agrega un quinto eje, aunado a los cuatro de la primera fase, referido a la función de promoción de la calidad en el proceso educativo, entendida como una cultura de calidad de las instituciones de educación.

En esta segunda etapa se adhieren diversos países de América Latina al Proyecto para conformar Tuning América latina. En un primer momento se realiza con 19 países de la región, en donde trabajan conjuntamente universidades Europeas con Latinoamericanas así como con los ministerios de educación, además de las conferencias de rectores.

Finalmente, en la tercera fase de Tuning se abordan las redes temáticas y las asociaciones profesionales.

En el contexto descrito, en octubre del 2002, México participó en la IV Reunión de Seguimiento del Espacio Común de Enseñanza Superior de la Unión Europea, América latina y el Caribe (UEALC) en la ciudad de Córdoba, España, el cual constituye el antecedente primero del proyecto Tuning para América latina.

“Efectivamente, los cambios responden a políticas como Education for All de organismos como la UNESCO, la OCDE, la OEI, el Banco Mundial. Yo participé en la reunión de España como observador. La intención era conocer el modelo que se estaban llevando a cabo para la educación superior, aunque eso permea, posteriormente, todos los niveles educativos. La

educación por competencias estuvo diseñada más bien para las escuelas técnicas, por ello, el primer lugar en donde se realizó fue en CONALEP” (Entrevista SEP. Julio 01, 2016)

En esa reunión, los representantes de latino América manifestaron su interés en desarrollar una experiencia similar a la Europea. Así, en el 2004 surge el proyecto Tuning para América latina.

Las cuatro grandes líneas de trabajo, resultado de la propuesta, son:

1. Competencias genéricas y específicas de las áreas temáticas
2. Enfoques de enseñanza, aprendizaje y evaluación de estas competencias
3. Créditos académicos
4. Calidad de los programas

Para la realización de los trabajos se creó un Comité de Gestión, doce grupos de trabajo, uno por cada una de las áreas temáticas y 19 centros nacionales. Los Centros Nacionales Tuning (CNT) se conformaron en cada país participante. En varios países de América latina estos centros se crean al interior de prestigiosas universidades con el objetivo de realizar estudios acerca del modelo y ver la conveniencia de adoptarlo en sus sistemas educativos. En el caso de México, el CNT es creado al interior de la SEP, en la Subsecretaría de Educación Superior, específicamente en la Dirección General de Educación Superior.

Al igual que en la metodología seguida en Europa, en latino América se definen, en primera instancia, las competencias genéricas fundamentales. Para ello, se solicitó a cada CNT presentara una lista de las competencias consideradas relevantes a nivel nacional. Las 30 competencias genéricas identificadas para Europa sirvieron como punto de partida para los países latinoamericanos.

La primera fase del proyecto Tuning América latina se centra en el marco teórico-metodológico de referencia para el diseño, desarrollo e implementación de programas de estudio. En la segunda fase se identificaron competencias, tanto

genéricas como específicas, en actividades de enseñanza, aprendizaje y evaluación. La tercera fase se orienta hacia los créditos académicos.

Como puede observarse, tanto las políticas internacionales referentes a las competencias en la educación, apoyadas por el Banco Mundial y la OCDE, así como la *Educación Para Todos*, apoyadas por la ONU y la UNESCO, confluyen hacia los primeros años del presente siglo. De hecho, en México se adoptan las competencias en los planes y programas no sólo para la educación superior sino permean en todos los niveles del sistema educativo nacional. Por su parte, la *Educación para Todos* hace que la política educativa trate de dar educación a todos los alumnos que lo requieran sin importar su edad y condición. Ambas cuestiones provocan cambios educativos que repercuten en el sexenio del 2006 al 2012. Dentro de ese contexto se da una nueva configuración de los planes y programas y la consecuente transformación de los libros de texto gratuitos.

De acuerdo con Salinas, la RIEB está basada en la “visión y filosofía educativa que trazaron en una reunión los ministros de educación de Francia, España, Reino Unido, Italia y Alemania. Los ministros, bajo una perspectiva económica globalizada, plantearon la necesidad de homologar la formación de los estudiantes y las oportunidades laborales de los profesionistas europeos atendiendo a un modelo educativo basado en competencias que la demanda laboral requiere (Salinas. 2013: 93).

Puede considerarse que México tomó el enfoque de las competencias para la educación a partir del sexenio 2000 – 2006. Inicia con el programa de preescolar en el 2004. Al preescolar le siguió la secundaria en 2006 y la primaria en el 2009. En cuanto a la educación media superior este cambio inicia en el 2008 y aplica por primera vez en el ciclo escolar 2008-2009.

En ese contexto, México intentó transitar de un modelo constructivista a otro por competencias, hecho que hizo cambiar la política y las políticas respecto a la

educación y, entre otras cosas, la transformación de la política respecto a los planes y programas de la primaria.

En el período que abarca este capítulo se puede apreciar la intervención de los actores educativos en la formulación de la política educativa referida a los planes y programas. En el transcurso de los años la formulación pasa de actores fuera de la SEP, aunque dependientes o coordinados por ella, a concentrarse en la propia secretaría, en coalición con el SNTE. A partir de los años noventa el sindicato empieza a tomar mucha fuerza, no sólo en la cuestión laboral, sino en la pedagógica, para culminar en un duo SEP – SNTE que rige la educación los dos primeros sexenios presidenciales del presente siglo. Ese predominio se hace sentir, en particular, en la conformación de los planes y programas de primaria. En este transitar histórico, México se ve inmerso en una globalización en todos los campos, es decir desde el social, hasta el político, pasando por el económico y cultural, por supuesto, la educación no escapa a estos avatares. Al contrario, el modelo por competencias pensado en Europa para la educación superior, permea en México para todos los niveles educativos como lo es la primaria y, en ella, los planes y programas. Bajo ese esquema, los actores educativos intervinientes en el sexenio 2006 – 2012, despliegan sus estrategias para lograr sus creencias u objetivos.

Capítulo 3. Características de los actores educativos intervinientes en la formulación de los planes y programas de primaria 2007 - 2009

En los años que acontece la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) diversos actores educativos (políticos, burocracia, sindicalistas del SNTE, especialistas educativos, integrantes de las OSC's) participan en la formulación de la política de los planes y programas de la educación primaria. En la primera parte del capítulo se aborda el panorama de la educación en el 2006, con el fin de tener una idea clara del universo destinatario de la formulación de los planes y programas de la primaria. Enseguida se mencionan a los actores intervinientes en su formulación, con el propósito de conocer su constitución y los instrumentos de política que utilizan en la política educativa referida (autoridad, organización, dinero, información y tiempo). Cada actor despliega su intervención desde su arena de actuación con diferentes estrategias y pesos. En su actuar utilizan los instrumentos con los que cuentan y pueden sacar mejor provecho para la consecución de sus objetivos, en la formulación de una política educativa, en este caso, los planes y programas de primaria.

3.1 Panorama de la educación primaria en el 2006

- **Marco jurídico**

El marco jurídico en materia educativa establece que la primaria es obligatoria y se imparte a niños entre los seis y catorce años de edad. La primaria consta de seis años divididos en seis grados y se prestan en tres tipos de servicios, como se muestra en el siguiente cuadro.

Esquema de la Educación Básica en el Sistema Educativo Nacional

Cuadro 1. Servicios Educativos Escolarizados

Tipo educativo	Nivel	Servicios
Educación básica	Preescolar	General Comunitario Indígena
	Primaria	General Cursos comunitarios Indígena
	Secundaria	General Técnica Telesecundaria

Fuente: SEP (2007) *Principales cifras ciclo escolar 2006 – 2007*, México.

La Ley General de Educación de 1993 atribuye a la SEP determinar y formular los planes y programas de estudio para este nivel educativo, siendo obligatoria su aplicación a nivel nacional, tanto para escuelas públicas como privadas.

Al inicio del sexenio 2006 - 2012, los contenidos básicos de las materias impartidas en primaria continuaban siendo los planteados en el Acuerdo 181¹¹ (SEP. 1993: 6), el cual tiene los siguientes propósitos para los niños:

- “Desarrollar las habilidades intelectuales y los hábitos que les permitan aprender permanentemente y con independencia, así como actuar con eficacia e iniciativa en las cuestiones prácticas de la vida cotidiana, tales como la lectura y la escritura, la expresión oral, la búsqueda y selección de información, y la aplicación de las matemáticas a la realidad
- Adquirir los conocimientos fundamentales para comprender los fenómenos naturales, en particular los que se relacionan con la preservación de la salud, con la protección del ambiente y con el uso racional de los recursos naturales, así como aquellos que proporcionan una visión organizada de la historia y la geografía de México

¹¹ Los planes y programas cambian en el 2009 para tomar el enfoque de competencias. Sobre el nuevo modelo es que intervienen los actores educativos en cuestión, para formular los planes y programas

- Formarlos éticamente mediante el conocimiento de sus derechos y deberes, y la práctica de valores en su vida personal, en sus relaciones con los demás y como integrantes de la comunidad nacional
- Desarrollar actitudes propicias para el aprecio y disfrute de las artes y del ejercicio físico y deportivo”

Para el 2006, el calendario escolar se amplía a 200 días laborales “con una jornada de cuatro horas de clases al día. Las asignaturas que se imparten en primero y segundo grados son: Español, Matemáticas, Conocimiento del Medio (trabajo integrado de Ciencias Naturales, Historia, Geografía y Educación Cívica), Educación Artística y Educación Física. De tercer a sexto grado se imparten: Español, Matemáticas, Ciencias Naturales, Historia, Geografía, Educación Cívica, Educación Artística y Educación Física” (SEP. 2007: 7).

- **Destinatarios**

Con base en cifras del INEGI, para el 2005, había 103, 263, 388 mexicanos, con una tasa bruta de reproducción de 1.20, la cual baja para el 2006 a 1.18, es decir, cada madre tenía 1.18 hijos. La población de 6 a 12 años de edad en el 2006 es de 15, 450, 000 y para el 2007 es de 15, 400, 000 (CONAPO. 2007. s/p).

El universo al que van dirigidos los planes y programas de primaria está compuesto, en el ciclo escolar 2006 – 2007, por 14 585 804 de alumnos y 563 022 docentes. Las diferencias entre la escuela primaria pública y la educación primaria se deben a la existencia de planteles educativos privados.

Cuadro 2. Estadísticas básicas de alumnos, docentes y escuelas en el ciclo escolar 2006 - 2007

	Alumnos	Docentes	Escuelas
Total Nacional	32 955 143	1 687 313	240 630
Total Educación Básica*	25 380 505	1 125 790	217 561
Educación Primaria	14 585 804	563 022	98 027
Educación Primaria Pública	12 528 314	471 550	77 013

Fuente: Elaboración propia con datos de SEP (2007) *Principales cifras ciclo escolar 2006 – 2007*, México

*La educación básica comprende preescolar, primaria y secundaria.

En el ciclo escolar 2006 – 2007, por género, los alumnos de educación primaria pública son: 7 466 936 son hombres y 7 118 868 son mujeres. Con base en la SEP, este nivel educativo tuvo una cobertura de 6 a 12 años del 96%, la tasa de deserción es de 1.2%, de reprobación de 4.1% y de eficiencia terminal de 92.1% (SEP. 2007: 37). A continuación, se muestra el número de alumnos por ciclo escolar.

Cuadro 3. Alumnos de Primaria. Ciclo 2006 -2007

Grados	1o	2o	3o	4º	5o	6º
Alumnos	2 645 903	2 467 151	2 422 303	2 374 940	2 378 773	2 296 734

Fuente: Elaboración propia con datos de SEP (2007) *Principales cifras ciclo escolar 2006 – 2007*, México

Como puede apreciarse en el cuadro 3, en el transcurso de la primaria hay niños que desertan de la escuela pues entre el número de alumnos que ingresan a primer año y los que se inscriben en sexto, hay una disminución de 349,169 alumnos, lo que representa el 13.20%. En el mismo documento sobre las *Principales cifras ciclo escolar 2006 – 2007*, la SEP menciona la realización de un censo en los estados de la república y en el Distrito Federal en el ciclo escolar mencionado¹². En el censo se consideran las escuelas primarias por tipo de equipamiento tecnológico, el cual incluye: escuelas existentes y censadas; escuelas con computadoras e internet; escuelas con equipo de cómputo e internet; escuelas con videoteca y escuelas con red Edusat. En ese ciclo escolar, del total de escuelas que ascendía a 98,027, se

¹² En el documento no se dan mayores detalles del censo realizado, simplemente se menciona el total de escuelas y las escuelas censadas.

censaron 90,280, equivalente al 92.1%. De esta última cifra, 54,691, es decir, el 60.58% contaban con computadoras, pero sólo 20,404, 27.03%, tenían servicios de internet. La relación alumno/maestro es de 25.9 y la relación de alumno/escuela es de 148.8 (SEP. 2007: 209).

Estos datos reflejan el universo sobre el cual recae la política de los planes y programas de primaria en el sexenio 2006 - 2012. Cifras representativas de maestros, alumnos y escuelas hacia las cuales se formula la política de planes y programas, vía los actores educativos intervinientes y los instrumentos de política que utilizan para lograr sus propios objetivos e intereses.

3.2 Constitución de los actores educativos participantes en los planes y programas de la primaria en la RIEB

En esta sección describo a los actores educativos (políticos, ubicados en las más altas esferas de la estructura de la SEP, sobre todo la titularidad de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), burocracia de la subsecretaría, sindicalistas ubicados en la dirigencia del SNTE, especialistas educativos e integrantes de las OSC's especializadas en educación) que intervinieron en la formulación de los planes y programas de la educación primaria en el sexenio 2006 - 2012. Solamente incluyo a los actores que tuvieron una participación preponderante, entendida como una intervención directa por medio del uso de algún instrumento de política utilizado para la formulación de los planes y programas de primaria. Incluyo algunas grandes ausencias de actores que habían desarrollado un importante papel en ocasiones anteriores, tal es el caso del Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CINVESTAV) del Instituto Politécnico Nacional (IPN).

Con el fin de entender de una mejor manera quienes son los actores intervinientes en la formulación de los planes y programas de la primaria, en el sexenio de Felipe Calderón, es necesario conocer las características de los mismos. Su naturaleza da

una idea de sus estrategias de intervención y de los instrumentos de política a su alcance, para conformar la política educativa abordada en este estudio.

3.2.1 Actor político. Secretario de la SEP y Subsecretario de la SEB

En el decreto de creación de la SEP, de 1921, se menciona que su propósito esencial es crear condiciones que permitan asegurar el acceso de todas las mexicanas y mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar en donde la demanden. La Ley General de Educación en su artículo 3º establece que el Estado está obligado a prestar servicios educativos de calidad que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior. Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 38, fracción I, inciso a) establece que corresponde a la SEP organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas, la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural. Para lo anterior es creada una serie de organizaciones coordinadas por la SEP que trata de cumplir con las atribuciones y funciones prescritas en el marco jurídico educativo.

Hacia finales del sexenio 2000 – 2006, específicamente en el 2005, la SEP sufre una reestructuración que permanece casi intacta durante todo el sexenio 2006 - 2012. Dicha reestructuración “ya había sido una de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desde años atrás... y que siendo un ámbito de competencia exclusivo del poder Ejecutivo, se formalizó a través de un decreto” (Loyo. 2006: 1071). La estructura a nivel subsecretarías queda conformada de la siguiente manera: Subsecretaría de Educación Superior, Subsecretaría de Educación Media Superior y Subsecretaría de Educación Básica (SEB). Anteriormente, esta última subsecretaría se denominaba Subsecretaría de Educación Básica y Normal (SEByN). En la transformación del 2005 queda conformada con las siguientes direcciones

generales: Dirección General de Desarrollo Curricular; Dirección General de Materiales Educativos; Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa; Dirección General de Educación Indígena y Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio.

Cuadro 4. Estructura comparativa de la SEP en el 2001 y 2005

Estructura de la SEP en el 2001 y 2005	
<p>Subsecretaría de Educación Básica y Normal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Normatividad • Dirección General de Materiales y Métodos Educativos • Dirección General de Investigación Educativa • Dirección General de Educación Indígena • Coordinación General de Actualización y Capacitación para Maestros en Servicio • Dirección General de Televisión Educativa 	<p>Subsecretaría de Educación Básica</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Desarrollo Curricular • Dirección General de Materiales Educativos • Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa • Dirección General de Educación Indígena • Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio <p>Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Televisión Educativa

Fuente: elaboración propia con base en el acuerdo 300 del 6 de julio del 2001 y el acuerdo 351 del 4 de febrero del 2005.

Con base en la entrevista al actor SEP

“...la Subsecretaría de Educación Básica y Normal pasa a ser la Subsecretaría de Educación Básica. Se le quita la parte de las normales que llevaba la Dirección General de Normatividad y se crea una dirección totalmente nueva que es la Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC). Esta dirección fue pensada para llevar todo lo concerniente a los planes y programas en la educación básica, desde preescolar, que se hace obligatoria, hasta la secundaria. Yo diría que hubo tres cuestiones importantes en el cambio, una de carácter organizacional al dejar en la DGDC todo lo concerniente a la educación básica. Otro es el

mover a las normales y ponerlas en un lugar aparte y la tercera cuestión hace referencia a un cambio político” (Entrevista SEP. Julio 01, 2016).

En las nuevas atribuciones encomendadas a las direcciones generales directamente involucradas en la RIEB, se abren ventanas de oportunidad para que otros actores educativos, como las organizaciones de la sociedad civil, se involucren en tareas educativas como lo venía proponiendo la UNESCO desde la última década del siglo pasado. Ejemplo de ello es la contratación de organizaciones civiles para desarrollar estándares de gestión o la participación de organismos internacionales para revisar la congruencia de los libros de texto gratuitos con los planes y programas e, inclusive, realizar pagos a los especialistas involucrados en desarrollar materiales educativos.

Con esta estructura organizacional, los actores políticos intervienen en la formulación de los planes y programas. La actora política designada en la titularidad de la SEP es Josefina Vázquez Mota, su nombramiento se da a conocer desde el 24 de noviembre del 2006, pero ejerce el cargo a partir del 1º de diciembre de ese mismo año hasta el 4 de abril del 2009. Antes de desempeñarse como secretaria de educación pública fue titular de la Secretaría de Desarrollo Social en el sexenio 2000 - 2006. Cuando Josefina Vázquez asume la titularidad de la SEP es nombrado Subsecretario de Educación Básica Fernando González Sánchez, yerno de la lideresa del SNTE, Elba Esther Gordillo. Loaeza menciona que esta designación mostró el acrecentamiento del poder del sindicato en los regímenes gobernados por el Partido Acción Nacional (Loaeza. 2011: 201).

Con base en su currículum, el subsecretario González tiene mayor trayectoria en la educación, comparado con la propia secretaria, al tener una formación de profesor normalista y por haber desempeñado puestos en la propia SEP¹³.

¹³ Originario de Sinaloa. Profesor de educación primaria con especialización en aprendizaje temprano por la Escuela Normal de Sinaloa, asimismo es licenciado en derecho por la Universidad Tecnológica de México, maestro en tecnologías y comunicación educativa por el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE) y maestro en ciencia política por la UNAM. Antes de ser subsecretario en la SEP, ocupó la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) y fue Director General del

El titular de la SEB dispone de autoridad legal, otorgada por el propio puesto, así como el apoyo otorgado por el SNTE y su dirigente, además del beneplácito del propio presidente de la república. También tiene cierta autoridad con los maestros al ser egresado de sus propias filas; sin embargo, su autoridad estaba en constante tensión con la autoridad de la secretaria de educación pública al tener posiciones contrarias a las de la dirigente del SNTE y del propio subsecretario.

En términos de organización, el subsecretario cuenta con una estructura recién transformada en donde puede concentrar sus esfuerzos en la parte curricular, de planes y programas, de materiales educativos y de innovación educativa, entre otras, sin distraerse en las normales que pasan a formar parte de la Subsecretaría de Educación Superior.

En relación al tesoro, a pesar de la difícil situación económica de esos años, la SEB y sus direcciones generales contaron con una gran cantidad de dinero que les permitió realizar cambios sin preocuparse por limitaciones monetarias, en palabras de la UNAM:

“...la SEP lo que tenía y lo que tú pudiste ver era la gran cantidad de recursos, los recursos no fueron una limitante para la SEP en ningún momento” (Entrevista UNAM. Noviembre 9, 2016).

De hecho, en el presupuesto de egresos de la federación es posible ver la cantidad de dinero destinada a estos órganos de la SEP, tan sólo en el 2005 y el 2006, se destinaron a la SEB 53,684,098 y 1,107,708,300 millones de pesos, respectivamente (PEF. 2005 y 2006).

Respecto a la información del entrevistado SEP menciona la existencia de una gran cantidad y calidad de la información en la etapa de planeación, misma que sirve de poco en etapas posteriores como es la implementación.

El otro instrumento de política es el tiempo. Para los políticos mexicanos, este instrumento se limita a seis años, acotado por la duración de cada secretario de educación pública. En el sexenio 2006 – 2012 hubo tres secretarios, la primera permanece en el encargo dos años y medio, el segundo casi tres años y el tercero, el resto del sexenio.

Con estos instrumentos autoridad, organización, información, tesoro y tiempo interviene el actor político para formular la política de planes y programas para la primaria. Por supuesto, es el actor que detona y conduce los cambios, no siempre sin enfrentarse a múltiples tensiones por la participación de otros actores educativos que tienen una mirada diferente sobre el mismo asunto y que le dan una dinámica diferente respecto a la pensado inicialmente por el actor político.

3.2.2 Actor. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)

El Sindicato nace 23 diciembre de 1943 como resultado del Congreso Nacional de Trabajadores de la Educación, aunque su formalización se da el 16 de febrero de 1944, una vez recibido su registro oficial como SNTE. En dicho Congreso, por presiones del gobierno, acuerdan disolver el Sindicato de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana (STERM), el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUNTE) y el Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Educación (SMMTE) con el fin de constituir la Organización Única de Maestros, Trabajadores Técnicos, Administrativos y Manuales al servicio de la Secretaría de Educación Pública, es decir lo que posteriormente devino en el SNTE. El Sindicato está integrado por trabajadores de la educación, al servicio de la SEP, en sus modalidades de trabajadores de base, permanentes, interinos y transitorios, así como los trabajadores educativos de los gobiernos de los estados, municipios, empresas del sector privado, organismos descentralizados y desconcentrados, además de los jubilados y pensionados.

Con base en sus estatutos, el SNTE se estructura de la siguiente manera: a) Representaciones de trabajadores de la escuela a nivel preescolar o de primaria. El representante de la escuela se elige cada dos años. La elección es convocada por el Comité Ejecutivo Seccional y presidida por un representante del propio Comité Ejecutivo Seccional o Delegacional. b) Centro de trabajo, constituido por los trabajadores de un mismo plantel de nivel postprimario, zona escolar, unidad administrativa, académica o de servicios. Su representante es elegido cada tres años. La elección es convocada por el Comité Ejecutivo Seccional, con autorización del Comité Ejecutivo Nacional. Un representante de este último Comité preside la elección. c) Delegación Sindical. Integrada por los trabajadores educativos pertenecientes a una misma zona escolar ya sean de preescolar, primaria, postprimaria, o bien, de una unidad administrativa, académica o de servicios. Sus representantes son elegidos cada tres años. La asamblea es convocada y presidida por el Comité Ejecutivo Seccional o por Comité Ejecutivo Nacional. Las delegaciones se integran a las secciones sindicales. d) Secciones sindicales. Integradas por trabajadores de la educación que laboran en una misma entidad federativa, región o subsistema. Sus representantes son elegidos cada cuatro años. La convocatoria es expedida por el Comité Ejecutivo Nacional quién, a su vez, la preside. e) Comité Ejecutivo Nacional, el cual cuenta con un secretario general y varios colegiados nacionales: organización; desarrollo educativo, cultural y superación profesional; formación sindical; seguridad y derechos sociales; administración y finanzas; comunicación; asuntos laborales y negociación; educación indígena; asuntos jurídicos; vinculación social; vigilancia, transparencia y rendición de resultados además del electoral.

Los órganos de gobierno del SNTE son, según su ámbito de competencia, los siguientes: a) Nacional: Congreso nacional, congreso nacional de educación y consejo nacional, los cuales operan básicamente por medio de comités. b) Seccional: Congreso seccional; pleno seccional y comité ejecutivo seccional. c) Delegacional: Asamblea delegacional, pleno delegacional y comité ejecutivo

delegacional. d) Centro de trabajo: Asamblea del centro de trabajo y e) Escuela: Asamblea de la escuela.

El SNTE está compuesto por 61 secciones distribuidas entre las entidades federativas. En algunos estados existe más de una sección, este fenómeno se repite en el Distrito Federal. Los integrantes del sindicato son trabajadores de la educación que ejercen su profesión, ya sea en una escuela o en otros organismos educativos, de esta manera, a lo largo de la historia sindical, sus miembros casi siempre han tenido dos banderas, el de trabajadores educativos y el de sindicalistas, lo cual mantiene una simbiosis entre los órganos públicos formales que rigen la educación y el propio sindicato, como órgano de defensa de los intereses de los trabajadores educativos.

Con base en lo anterior, el SNTE tiene gran influencia en la designación de plazas para maestros y en la designación de otros puestos como son los directores de escuelas, supervisores escolares y aún puestos dentro de la estructura formal de la SEP, como son los jefes de departamento, las subdirecciones y las direcciones de área. Por ejemplo, a decir de Arnaut “los supervisores actúan como autoridades intermedias del sistema educativo, pues vigilan el funcionamiento de las escuelas de su jurisdicción, sirviendo de enlace entre los directivos escolares y los puestos de estructura de la SEP mencionados, a su vez, actúan también como delegados sindicales al servir de puente entre las escuelas, los centros de trabajo y las secciones del sindicato, pero el poder del SNTE no se detiene ahí sino se extiende a las comisiones mixtas de escalafón y a las escuelas normales. En las primeras tienen influencia en el ingreso, carrera profesional, pensiones y jubilaciones, además del pago de estímulos a los trabajadores afiliados. En las segundas, vía su injerencia en la formación de maestros, tanto en el ámbito federal como de las entidades federativas” (Arnaut. 1994: 213).

Para los años comprendidos en esta investigación, integrantes del SNTE ocupan diversos cargos en la SEP, tanto en la estructura central como en las estructuras

descentralizadas y desconcentradas. En la carrera magisterial los maestros dependen, en buena medida, del SNTE tanto para sus ascensos verticales como los horizontales. En la estructura de la SEP se rigen por instrumentos formales como es el Reglamento de Escalafón de los trabajadores al servicio de la SEP en donde el ascenso depende de su conocimiento, aptitud, disciplina, puntualidad y antigüedad. En la carrera magisterial cobran peso las relaciones informales con los representantes sindicales en los diferentes niveles ya sea delegacional o seccional, estas instancias son fundamentales en tanto la delegación es el punto de contacto más cercano a la base, es decir, los maestros, son a la vez el enlace con la sección. Por su parte, la sección les da la posibilidad de hacer carrera político sindical o bien escalar hasta llegar a puestos de supervisión. Existe una tercera forma de ascender, la cual se da en las comisiones mixtas de escalafón, compuestas tanto por representantes de la SEP como por representantes del SNTE. En estas comisiones el sindicato tiene un gran peso pues básicamente son los que negocian con la Secretaría los dictámenes escalafonarios, en esas negociaciones suelen obtener resultados favorables para sus agremiados.

El SNTE influye en los maestros por la forma en cómo está organizado debido a que algunos maestros, además de fungir como tales, también forman parte de la estructura del sindicato. Su tamaño abona a su poder, no existe un dato preciso de cuántos agremiados tiene el SNTE pero, la SEP, con base en los datos del ciclo escolar 2006 - 2007, menciona que existen a nivel nacional 1 687 313, de los cuales 1 125 790 trabajan en la educación básica. Si bien la cúpula sindical se conforma del Comité Ejecutivo Nacional, secretario general y varios colegiados nacionales, su demás estructura está en consonancia con la estructura del propio sistema educativo en donde los agremiados/maestros forman parte del sistema, pero de donde tienen la posibilidad de catapultarse para puestos sindicales y hacer carrera dentro del mismo.

Respecto a la información. Uno de los puntos esenciales es la situación laboral de los maestros

“Nosotros tenemos dos posiciones que cuidar. Una de ellas es todos los cambios que pueden provocar situaciones de orden profesional en los maestros que al impactarlos les causan problemas, la otra posición que tenemos es la laboral” (Entrevista SNTE 2. Diciembre 01, 2016).

El instrumento tiempo siempre corre a favor del sindicato debido a que los dirigentes suelen permanecer en el puesto por largos períodos. Carlos Jongitud Barrios dirigió el sindicato de 1972 a 1989, Elba Esther Gordillo es Secretaria General de 1989 al 2013 y Juan Díaz de la Torre lo preside del 2013 a la fecha. Asimismo, los dirigentes de los colegiados nacionales suelen tener permanencias similares a los dirigentes en tanto son el equipo de apoyo de aquellos.

Estos instrumentos son utilizados de diversas maneras, ya sea para intervenir de manera directa o indirecta en la formulación de la política educativa en cuestión. Al estar aparejada su organización con la del sistema educativo, tienen la posibilidad de utilizarla en su favor, dado el conocimiento interno de las formas de acción, o bien, ejercer presión de diversas maneras, por ejemplo, utilizando su organización numérica y la capacidad de convocatoria que tienen. La información en cuanto a maestros pasa por sus manos, la Lic. SNTE menciona lo siguiente:

“...el otro caso de la disparidad entre los datos es que el sindicato cuenta personas, o sea tenemos 700 maestros en el municipio tal y la SEP cuenta plazas” (Entrevista SNTE 1. Octubre 13, 2016).

En suma, al ser la organización de maestros más grande de América latina y que se ha sabido ligar al actor político, le da un manejo de la arena educativa que le ha servido para preservarse y, de alguna manera, volverse indispensable para la política educativa de México.

3.2.3 Actor. La Burocracia Educativa

Tal y como se menciona en la parte teórica de este trabajo la burocracia, en términos de la estructura organizacional, se entiende como los mandos medios que se encargan de traducir las decisiones políticas en cuestiones operativas. Para la SEP, específicamente la SEB, los mandos medios son desde director general hasta el nivel de enlace, pasando por director general adjunto, director de área, subdirector de área y jefe de departamento.

La SEP considera, desde secretario hasta director general o sus equivalentes como su estructura orgánica básica, los cuales se “caracterizan por tomar decisiones, formular políticas, elaborar directrices y determinar líneas generales, todo ello vinculado en forma directa y determinante con los objetivos institucionales” (SEP. 2012: 172). Para los efectos de esta investigación se considera burocracia a los mandos medios que deben concursar su plaza con base en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal¹⁴.

Los puestos que conforman la estructura básica de la SEP, en diciembre del 2006, suman la cantidad de 69. La estructura no básica está compuesta por 1,193 puestos de nivel director general adjunto a enlace. Con base en la SEP “se caracterizan por diseñar, elaborar, realizar estudios y trabajos, así como por instrumentar y aplicar las políticas, programas y normas establecidas que coadyuven a alcanzar los objetivos institucionales determinados” (SEP. 2012: 174).

En el sexenio 2006 – 2012, la SEB cuenta con 6 puestos de estructura básica, es decir, 1 subsecretario y 5 directores generales. Para el presente estudio se tiene 1 puesto correspondiente a un actor político y 5 puestos de burocracia. Cada uno de los puestos estaba ocupado de la siguiente manera:

¹⁴ La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en su artículo 5, menciona los rangos que deben ser concursados a) Director General, b) Director de Área, c) Subdirector de Área, d) Jefe de Departamento y e) Enlace.

Subsecretaría de Educación Básica: Fernando González Sánchez

Dirección General de Desarrollo Curricular: Leopoldo Felipe Rodríguez Gutiérrez

Dirección General de Materiales Educativos: María Edith Bernáldez Reyes

Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa: Juan Martín Martínez Becerra

Dirección General de Educación Indígena: Rosalinda Morales Garza

Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio: Leticia Gutiérrez Corona

A excepción de Juan Martín Martínez Becerra que ya tenía otro cargo en la SEP con anterioridad y Rosalinda Morales Garza que ha encabezado la DGEI por varios años, los otros funcionarios concursaron sus plazas, pero su extracción es del SNTE. Como lo menciona el Maestro SNTE:

“Entonces teníamos que participar en el concurso, no era fácil. Ya en el equipo de los que estábamos allá y algunos ya terminando decidimos tres compañeros participar en los concursos y los otros tres decidieron tomar el tiempo para terminar bien su maestría y su preparación de la tesis. Entonces eso nos permitió a tres compañeros entrar en el concurso. De los tres, sin decir nombres, nada más nos quedamos dos y el otro, finalmente, no quiso participar en ese momento. Había un espacio y él mismo se marginó y los otros dos nos dedicamos a estudiar toda la bibliografía que da la SEP y hacer los resúmenes para ver que se podía hacer ahí y nos quedamos una maestra y yo. En ese sentido, pues nos ayudamos mucho entre los dos, teníamos la misma maestría y para estudiar juntos y salir adelante. Te comento esto porque los dos éramos originalmente del SNTE” (Entrevista SNTE 1, Dic 01, 2016)

En este escenario, tanto el Subsecretario, como varios directores generales tienen una fuerte relación con el SNTE. Los instrumentos de política de los cuales podían disponer eran tanto los de la propia SEB como, de alguna manera, los del sindicato.

Para el actor burocracia, la autoridad deviene del propio cargo y de la posición que ocupan dentro de la organización, pues como se mencionó anteriormente, son los que traducen las decisiones políticas en cuestiones operativas. Sus acciones se

basan en lo establecido en las disposiciones legales y tratan de seguirlas al pie de la letra debido, entre otras cosas, a que suelen estar fiscalizados en sus movimientos por órganos de vigilancia.

En el caso de la SEB, la organización se basa en una estructura básica y no básica. Estructura relativamente nueva, derivada de la reestructuración acaecida en el 2005. En el reacomodo y la puesta en práctica de las nuevas atribuciones y funciones, surgen una serie de tensiones entre ellas debido a la falta de coordinación y comunicación. Al inicio cada una de las direcciones vuelve a caminar por un sendero propio, pero paralelo a las otras direcciones con breves contactos. Como en toda organización, lo requerido es caminar en conjunto con una gran interrelación e interdependencia.

En cuanto a la información, la burocracia está colocada en una situación de privilegio en tanto recibe la información de los niveles superiores y es el filtro para subir la información, de tal suerte que prácticamente toda la información pasa por sus manos. En buena medida, son los que preparan la información para la toma de decisiones y pueden influir para que los políticos se inclinen hacia un lado o hacia otro de la balanza.

En la burocracia educativa el tiempo es relativo debido a que son personas que han estado de manera intermitente en sus puestos, dicho de otra manera, suelen estar en algunos momentos, renuncian a ellos por motivos diversos y regresan, una vez que las condiciones les son favorables. Por ejemplo, renuncian una vez que sus jefes se van y regresan cuando las personas que los encabezan son llamados para ocupar posiciones dada su experiencia, amistad o relaciones de grupo.

3.2.4 Actor. Las Organizaciones de la Sociedad Civil especializadas en educación

Diversos organismos de la sociedad civil participan en los planes y programas de la educación primaria y en la elaboración y revisión de los libros de texto gratuitos. Algunos de ellos tuvieron mayor influencia por los instrumentos de política que tienen a su alcance, pero también hubo grandes ausencias a pesar de tener una existencia más antigua como lo es el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE). Es necesario recordar que la UNESCO impulsaba la participación de más actores educativos y, dentro de ellos, se encuentran las OSC. Por su parte, Josefina Vázquez Mota, llegada de la Secretaría de Desarrollo Social, hace un planteamiento similar, respecto a las OSC's, a lo sucedido con el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).

Las intervenciones de las OSC's logran tener un peso específico en ese período, tanto por su conformación especializada en un tema, como por los apoyos que lograron tener de grupos interesados en el área educativa. Si bien las OSC's se pueden constituir como asociaciones civiles, el trabajo realizado en el sexenio 2006 - 2012 se enfoca a hacer presión para que la SEP transparente información antes desconocida por la sociedad mexicana, como el padrón de maestros. Otras sociedades civiles hacen labores de consultoría, como es el caso del Centro de Estudios Educativos, es decir, la propia SEP los contrata para hacer determinados trabajos a cambio de un pago. Si bien las diferencias en la conformación legal de este tipo de organizaciones pueden ser parecidas, su funcionamiento las hace diferentes a unas y otras, todo depende de los objetivos que persigan. El criterio para tomarlas conjuntamente radica en el trabajo desarrollado en donde se entre mezclan sus actividades de presión y los estudios que realizan en términos educativos. Si bien puede haber diferencias sustanciales respecto a unas y otras, no es el propósito de este estudio, investigar tales contrastes. A continuación, describo las características de las OSC que tuvieron un papel muy relevante en la

conformación de la política educativa del sexenio en cuestión por las acciones que desplegaron en la consecución de sus objetivos.

- **Mexicanos Primero**

Organización de la sociedad constituida como una asociación civil en el 2005 con el lema “Sólo la educación de calidad cambia a México”. En la actualidad cuenta con capítulos estatales en Michoacán, Puebla, Jalisco y Sinaloa.

Desde su creación y en sus palabras, este organismo trata de realizar prospectiva para construir el México que deseamos para el 2030. En sus acciones destaca la incidencia, defensoría y cualificación de la demanda vía la comunicación por medio de difusión y campañas dirigidas a la opinión pública. Sus propuestas se centran en alcanzar trayectorias estudiantiles completas y exitosas para que todos los estudiantes realicen 12 años de escolaridad promedio, a través de los siguientes caminos: recuperar la rectoría de la educación; profesionalización docente; gasto transparente y eficiente, además de la autonomía y participación de las escuelas.

En el año 2007, Mexicanos Primero tuvo como Presidente de su Consejo Directivo a Claudio X. González, Guajardo (también presidente de Fundación Televisa) y a Lorenzo Gómez Morín Fuentes (subsecretario de educación básica en el sexenio de Vicente Fox), como su director ejecutivo. En su patronato figura, entre otros, Emilio Azcárraga Jean (propietario de Televisa). En sus primeros años, una de sus peticiones básicas es que la SEP diera a conocer el padrón de maestros, además de hacer obligatorios el concurso y el examen de ingreso al servicio docente.

En mayo del mismo año, esta organización se alía con Incidencia Civil en la Educación y Suma por la Educación, A.C., organizaciones de la sociedad civil especializadas en educación, con el fin de lograr una mayor presencia pública. En mayo del 2007, junto con 40 organizaciones de la sociedad, entregan a la SEP un documento titulado *Pliego Petitorio de la Sociedad Civil*, en el cual se solicita

incorporar a la agenda educativa las negociaciones sobre salarios y condiciones laborales de los maestros.

- **Fundación de Empresarios por la Educación Básica (ExEB)**

La Fundación surge en 2006, a partir de la iniciativa de un grupo de empresarios mexicanos que se propusieron contribuir a la solución del problema del rezago educativo en el país. El planteamiento que le da origen reconoce la necesidad de una estrecha colaboración entre las autoridades educativas y la sociedad civil organizada, para proporcionar herramientas metodológicas y acompañamiento a los distintos actores que forman la comunidad escolar, impulsando una gestión más eficiente y transparente dirigida hacia una formación integral de los estudiantes.

Una de las premisas de la Fundación es hacer efectivo el funcionamiento del Consejo Escolar de Participación Social, para lo cual sus integrantes desarrollan planes estratégicos en los que se impulsa la participación de toda la comunidad escolar. Al mismo tiempo, los consejos cuentan con el acompañamiento de un asesor educativo de la organización, quien se encarga de apoyar y orientar el logro de los objetivos trazados en cada escuela.

“El Consejo Escolar de Participación Social (CEPS) cuenta con los Estándares de Desempeño como herramienta de evaluación para alcanzar la excelencia educativa, con los que el propio consejo mide el desempeño de la escuela, de los directores, de los docentes y de los alumnos” (Entrevista ExEB. Diciembre 12, 2016).

Los estándares de desempeño comprenden a la gestión escolar, el desempeño docente y el desempeño curricular. Desde la perspectiva de la Fundación, el propósito central es lograr una educación de calidad basada en una comunidad escolar participativa y consciente de la urgente necesidad de revitalizar el papel que tiene la escuela en la dinámica local. Los estándares que propone la Fundación se orientan hacia un funcionamiento más eficaz de las escuelas, así como a un mejor logro académico.

- **Centro de Estudios Educativos**

El Centro es una Asociación Civil que funciona como una consultora. En el 2007 participa al lado de otras dos organizaciones – Heurística Educativa A.C. y Servicios Integrales de Evaluación y Medición Educativa S. C. – en la elaboración de los “Estándares para la educación básica en México”, cuyo objetivo se centra en la elaboración de modelos participativos encaminados a elevar la calidad de la educación.

El Centro de Estudios Educativos en su momento se encarga de la “...construcción, legitimación, validación, piloteo, comunicación de resultados y diálogo para la incorporación de los Estándares de desempeño docente en el aula al sistema educativo nacional” (CEE. 2016: s/p). Como resultado de este estudio, en el que participaron escuelas de todo el país, se establecieron parámetros para el buen desempeño docente en el aula, mismos que en 2011 fueron integrados a los Lineamientos de Carrera Magisterial, de la Evaluación Universal de Docentes y del Catálogo de Formación continua para Maestros en servicio, así como al Programa Escuelas de Calidad.

El Centro de Estudios Educativos, A.C. es el encargado de desarrollar estándares de desempeño curricular, en tanto que Servicios Integrales de Evaluación y Medición Educativa desarrolla los referentes curriculares y Heurística Educativa los referentes de gestión escolar. Todos los estándares se diseñan atendiendo a metodologías particulares y son sometidos a pruebas en campo, etapa en la que también se cuenta con el apoyo de la Universidad Pedagógica Nacional. En los estándares para la educación básica en México destacan, entre otras, la necesidad de que todos los involucrados conozcan oportunamente las metas que deben alcanzar y disponer de los medios para lograrlas, adaptándolas y valorando su pertinencia de acuerdo al contexto. Dichas metas consideran la intervención de alumnos, directivos, padres de familia y autoridades del sistema educativo.

Como se mencionó anteriormente, Mexicanos Primero, Empresarios por la Educación Básica y el Centro de Estudios Educativos tuvieron una intervención relevante en la política educativa del país al utilizar los instrumentos de política como la autoridad, organización, tesoro, información y tiempo.

La autoridad de estas organizaciones deviene de los apoyos con los que contaban. En los dos primeros casos, empresarios mexicanos con gran éxito en los negocios, un poder económico alto y relaciones con la clase política mexicana, que les daba acceso a relaciones directas con los políticos dirigentes de la educación en el país.

Desde su nacimiento, las OSC fueron pensadas para un propósito específico, como lo menciona la Dra. UAM:

“...las otras OSC que surgieron después estaban hechas en forma, es decir, ya contrataban investigadores, contrataban gente que se hiciera cargo de la organización, contrataban gente que estuviera a cargo de la difusión, del marketing, funciones que una organización de este tipo tiene ahora... al momento en que empiezan a haber otras organizaciones que tienen financiamiento, a diferencia de nosotros, pues claro que Observatorio [Observatorio Ciudadano por la Educación] empieza a decaer” (Entrevista UAM. Enero 18, 2016)

El instrumento organización es algo favorable en tanto son concebidas para realizar trabajos específicos. Suelen tener equipos de trabajo pequeños, pero especializados como lo menciona Mexicanos Primero:

“Esto es Mexicanos Primero, lo que tú ves, somos estos 32 que están aquí sentados. Es darle batería a todo el INEE, a toda la SEP, a los 32 estados... Las tres áreas sustantivas de Mexicanos Primero son: comunicación, investigación, los investigadores son el 20% del equipo, son muy buenos y muy variados de perfil y hay un experto en finanzas, hay pedagoga y psicóloga, muy metida en el aprendizaje, digamos el equipo es bastante rico e interactúan todo el tiempo. La tercera área es participación, en esta área están los trabajos y esfuerzos para contactar voluntarios, yendo a las escuelas, ofreciendo espacios de diálogo con los maestros, generamos una dinámica, cuando encontramos personas más o menos abiertas o afines, hacemos una convocatoria de una jornada entera, normalmente un sábado y

hablamos con los maestros sobre todos los temas de política educativa, sus preocupaciones y así” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 18, 2016)

El tesoro no es un problema mayor debido a las organizaciones que los respaldan y, en su defecto, pueden hacer redes para recibir aportaciones de empresarios de manera mensual o anual con el fin de realizar los trabajos con el fin de sostener los esfuerzos iniciales como son los estándares.

Una de las cuestiones que demandaban estas organizaciones es que se diera a conocer información sobre rubros específicos como el padrón y los salarios de los maestros, petición que escaló hasta el Congreso de la Unión. Con la obtención de información, estas organizaciones realizaban acciones para dar a conocer a la sociedad lo que sucede en el terreno educativo, prueba de ello es el documental/película *De Panzazo*.

Las OSC tratan de sacar ventaja del instrumento tiempo en tanto muestran el resultado de sus investigaciones en momentos políticamente oportunos. Esto no siempre les da los resultados deseados puesto que intervienen otros actores en esas arenas de juego.

Estas organizaciones, además de otras, se alían entre sí para tomar mayor fuerza y lograr ser escuchados por el actor político. De hecho, el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación (CCAEE) toma este nombre el 2008. Baste recordar que originalmente nace con el nombre de Consejo Ciudadano Autónomo para el Seguimiento y Contraloría Social de la Alianza por la Calidad de la Educación, con el propósito monitorear la ACE. En la actualidad el Consejo es una red de redes integrada por la Coalición para la Participación Social en la Educación (COPASE); Instituto de Fomento e Investigación Educativa (IFIE); Fundación SM (religiosos marianistas); Instituto Promotor de Educación de Chihuahua; Mexicanos Primero, A.C.; Red Educativa Ciudadana; Suma por la Educación; Proeducación (PROED); Red Nacional para la Inclusión y la Calidad en la Educación (Red ICAE) y Alianza de Maestros, A.C.. En el 2008, el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación

demanda, aunado a redes empresariales, académicos y líderes de opinión, se diera a conocer a la sociedad el padrón de maestros.

3.2.5 Actor. Los Especialistas Académicos

Los especialistas han estado presentes en todos los cambios a los planes y programas de la educación primaria. En la década de los noventa y en el siglo actual, su presencia es creciente. En esta investigación, su intervención se hace notar, sobre todo, en los contenidos de los planes y programas y en la elaboración de los libros de texto gratuitos.

Los especialistas provienen de universidades o de centros de investigación en donde regularmente trabajan. Suelen estar contratados por una institución de educación superior y aprovechan sus conocimientos para realizar labores complementarias a su trabajo principal de dar clases, hacer investigación, dirigir trabajos recepcionales, tutorar alumnos, así como asistir a congresos nacionales e internacionales a presentar ponencias, fruto de sus investigaciones.

Los especialistas suelen concursar para ser seleccionados, en entrevista con la Dra. UPN menciona que el proceso iniciado en el 2006 se da de la siguiente manera:

“La Secretaría de Educación Pública (SEP) selecciona a tres universidades para que participaran en la revisión de los libros de texto gratuitos y en los planes y programas para la educación primaria. Yo desconozco cuales eran los criterios y mecanismos de la SEP para seleccionar a las universidades participantes, simplemente supe que las universidades seleccionadas eran la UAM, UNAM y UPN. Una vez seleccionadas las universidades, En el año 2006- 2007, la Dirección General de Materiales Educativos de la SEP emite una convocatoria abierta para que los profesores de estas universidades participáramos en la elaboración de los libros de texto gratuitos. Para ello, los profesores interesados tuvimos que meter nuestro CV y de acuerdo a nuestro perfil y experiencia fuimos seleccionados” (Entrevista UPN. Enero 25, 2016).

De esta manera, la propia SEP hace partícipes a los especialistas con el fin de que elaboren materiales para la educación básica. Cuando este tipo de profesionales logran intervenir en estos terrenos, suelen jugar dos papeles. El primero de ellos como trabajadores especializados de una institución de educación superior y, el segundo, como trabajadores al servicio de una secretaría de estado que también se vuelve su jefe, pero que les exige realizar labores con base en directivas que ellos no determinan y en tiempos acotados marcados por las agendas de los políticos.

La autoridad de estos actores deriva, precisamente, de su especialización y conocimiento profundo de algún tema. Autoridad que es ganada por el paso del tiempo y por las investigaciones que realizan a lo largo de su trayectoria profesional.

La organización se da en diversas vertientes: La primera se basa en la utilización de espacios de su propio centro de trabajo, o bien en casa. El trabajo suele ser predominantemente individual o con ayuda de alumnos, por ejemplo

“...el mecanismo es este ¿tú sabes de historia? Hazme el libro de historia de sexto. Aquí están los contenidos, móntame el libro de historia de sexto y tú dices necesito ayudantes y agarras y vas a la facultad, eres maestro de la facultad y dices necesito que vengan a trabajar conmigo porque hay que buscar imágenes. Yo los voy a poner a trabajar. Creo que ese es un mecanismo que opera” (Entrevista UNAM. Octubre 04, 2016)

En los casos requeridos, trabajan junto con otros especialistas para intercambiar ideas y se reúnen con sus contratantes para recibir directrices de lo que deben realizar, los tiempos con los que cuentan, entregar avances y revisiones del trabajo logrado.

El instrumento tesoro suele ser desconocido para ellos, pues la SEP los contrata para un proyecto específico con una cantidad de dinero predeterminada. Los especialistas simplemente reciben una propuesta monetaria que, normalmente, aceptan. Suelen tener una idea vaga de los dineros en juego.

“No tengo idea de cuál era el monto de los recursos, pero debió haber sido una cantidad considerable porque a cada uno de nosotros nos pagaban cien mil pesos al año. Cuando estábamos reunidos en las oficinas de Churubusco y Eje Central éramos muchos expertos los que trabajábamos ahí y, si a cada uno de nosotros nos pagaban la cantidad mencionada por varios años, pues creo era una suma grande” (Entrevista UPN. Enero 25, 2016).

La información inicial les viene del actor burocracia, debido a que son los que marcan las directrices de lo que se debe realizar, pero a lo largo del camino van generando información sobre la materia a desarrollar. Esto los hace generadores de información que, a su vez, los coloca en una posición en donde la burocracia los debe consultar, generándose una interdependencia temporal entre unos y otros. A veces la propia burocracia o los políticos se apropian de ideas generadas por los especialistas

“...podías ver que en la SEP, en su página... Si tú te metes a la página de prensa, no sé si todavía funcione así, pero ahí tenían una pestaña especial y ahí puedes ver cómo van recabando la información... con ello van tomado el discurso que más les va conviniendo o el que los pone en conflicto para poder tomar decisiones. Entonces, indirectamente había esta relación o este apropiamiento de ideas” (Entrevista UAM. Enero 18, 2016)

Respecto al tiempo, los especialistas se mueven en los tiempos de sus investigaciones que suelen ser violentados por los tiempos de los políticos, provocando desfases en unos y otros

“Un poco no, un mucho. La SEP nos decía entrégalo, entrégalo, mucha presión... Si hubo una tensión, pero además siempre tuvo relación con lo que no entregaban ellos” (Entrevista UAM. Enero 18, 2016)

- **La visible ausencia de un actor educativo. El Departamento de Investigaciones Educativas**

En la RIEB y en la formulación de los planes y programas hubo una notoria ausencia en la escena educativa. El actor ausente fue el Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados

(CINVESTAV) del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Este Departamento fue un actor fundamental en la formulación de los planes y programas de la primaria con el presidente Luis Echeverría, con Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo. En el régimen del presidente Salinas se dan las bases de cambios educativos y en el sexenio de Zedillo se concreta la formulación de nuevos planes y programas.

El DIE, del CINVESTAV, del IPN fue creado en 1971 con

“...la idea de conformar dentro del sector público, pero con las ventajas de la permanencia y la autonomía académica, un nuevo centro que se dedicara al cultivo y difusión de la investigación educativa de muy alta calidad y apoyara, con base en los productos de esta investigación básica, la definición y elaboración de proyectos innovadores para la educación pública” (Entrevista DIE. Febrero 24, 2016).

En su historia el DIE ha pasado por tres etapas. La primera que va de 1971 a 1980. Esta etapa tiene como antecedente el movimiento estudiantil de 1968 y los cambios que se daban en el contexto internacional, así como las reformas a realizarse en la educación nacional. Esos cambios mostraban la posición ideológica del país respecto a estos dos escenarios, por ello se necesitaba cambiar los libros de texto gratuitos para adecuarlos a la nueva realidad y las nuevas necesidades internacionales y nacionales. En este sentido el Departamento, en sus primeros años de funcionamiento se avoca a la elaboración de los nuevos libros de texto, sobre todo los de ciencias naturales para la primaria. Los principales actores en la elaboración de dichos libros provenían del Instituto Politécnico Nacional y del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados. También intervinieron la Universidad Nacional Autónoma de México, maestros normalistas y la Secretaría de Educación Pública. Además de los libros de texto se trabajó, conjuntamente con diferentes áreas de la SEP, en proyectos curriculares y de formación docente.

En la segunda etapa del DIE, iniciada en 1975, “se buscaron nuevas formas de organizar el desarrollo experimental de innovaciones curriculares en educación básica”, resultado de ello fue la elaboración de los Manuales del Instructor

Comunitario por medio de un convenio firmado con el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Respecto al Programa de Primaria para Todos de la SEP desarrollan un modelo pedagógico y los materiales respectivos con el fin de que los jóvenes de 11 a 14 años realizaran su primaria Intensiva, este programa estaba dirigido para alumnos desertores de áreas urbanas. Todo lo anterior da la pauta para consolidar una metodología para el desarrollo de proyectos educativos innovadores.

El tercer período comprende los años de 1980 a 1986. Esta etapa sirve para consolidar y apoyar las líneas de investigación básica, además de los estudios de posgrado. Nuevamente los especialistas del DIE participan en la elaboración de libros de texto para primaria en el área de las ciencias naturales, específicamente en la elaboración del libro de texto de tercer grado de primaria, el cual fue reformado en 1981, además de continuar realizando investigaciones sobre el currículo. Otros estudios llevados a cabo en estos años versan sobre la enseñanza de las ciencias naturales, ciencias sociales, matemáticas, la formación de maestros en servicio, problemas de enseñanza, procesos de socialización del aprendizaje y desarrollo curricular, sobre todo con proyectos que tratan el currículo como objeto de estudio y de elaboración teórica.

En el sexenio 2006 – 2012 el DIE expone argumentos en contra del cambio a los planes y programas pretendido, la Dra. DIE menciona:

“...cuando entra Lujambio se vuelve a plantear la reforma de los planes de estudio y ahí sí hubo, no es que se hubiera ignorado al Departamento, es que el DIE se peleó a muerte con el subsecretario y el subsecretario nos hizo a un lado, así fue tan sencillo... hubo muchísimos argumentos, se elaboró un documento muy fuerte en contra de la propuesta del subsecretario e hicimos un seminario, el caso es que el DIE destruyó la propuesta de la SEP”
(Entrevista DIE. Febrero 24, 2016)

La posición del DIE deja muy claro en la palestra educativa lo que pensaban respecto a los cambios pretendidos, motivo por el cual su intervención estuvo

ausente de ese escenario educativo en términos de la formulación de los planes y programas de primaria.

Cada uno de los actores y los instrumentos de política utilizados para su intervención tiene un peso específico. Por ejemplo, los políticos cuentan con la autoridad que les da su propio puesto, en términos de la organización tienen a la mano un aparato sumamente grande derivado de la propia estructura federal de la SEP. Los políticos son los poseedores del mayor cúmulo de información para la formulación de los planes y programas. Asimismo, pueden hacer uso de gran cantidad de dinero, como medio de cambio, para poner en movimiento a otros actores educativos. El único instrumento que pueda actuar en su contra es el tiempo, debido a que lo tienen limitado a un sexenio o a la duración del secretario o subsecretario en turno.

El SNTE cuenta con el instrumento organización por la forma en como está estructurado, los maestros son los integrantes del sindicato en todos sus niveles, mismo que está conformado a la par de la estructura del sistema educativo. Cuenta con información, sobre todo de las plazas, de los sueldos y conocen, de primera mano, las necesidades de sus agremiados, es decir, de los maestros. Al contar con las cuotas de sus agremiados, también tienen en el tesoro un instrumento aliado. Una de las cuestiones fundamentales a favor del SNTE es el tiempo, debido a que sus integrantes suelen tener una gran permanencia que traspasa los sexenios presidenciales o la duración en el puesto del actor político, llámese secretario o subsecretario.

La burocracia conoce a fondo el instrumento organización pues se encuentra inmersa en las entrañas de la misma, también conoce la normatividad aplicable al funcionamiento de la propia organización. Tiene acceso al tesoro para activar las acciones necesarias con el fin de iniciar procesos y darles seguimiento hasta su conclusión. Poseedora de información al ser el filtro, tanto de manera descendente como ascendente, tiene la posibilidad de manejar este instrumento para los fines

que le sean convenientes. El tiempo suele estar a su favor pues suele trascender los plazos de los políticos, pero también está sujeta a gran presión por parte de ellos, al tener plazos perentorios.

Las OSC tienen el respaldo de las personas que las crean y apoyan. Para el caso específico de esta investigación, de empresarios de diversas ramas. Los empresarios que pueden relacionarse con los políticos sobre todo por su poder económico. Los instrumentos que tienen mayor peso dependen de los empresarios que estén detrás de ellas, por ejemplo, pueden hacer uso de los medios de comunicación masiva para impactar con sus intervenciones. Sus organizaciones suelen ser pequeñas, pero hacen uso del tiempo en función de la oportunidad con el fin de ser escuchadas. Suelen empezar con poca información pero, con el paso del tiempo se hacen de un cúmulo de información importante para lograr un mayor peso en sus participaciones. Si estas intervenciones logran tener cierta incidencia, suelen ganar autoridad frente a los otros actores educativos y, en ciertos casos, pueden ser escuchados por la sociedad.

Los especialistas derivan su autoridad de su conocimiento experto y tienen a su favor el tiempo; sin embargo, suelen sufrir las presiones que les impone el actor burocracia y el actor político para cumplir con los tiempos marcados. A lo largo de su trayectoria profesional acumulan una buena cantidad de información sobre los temas que investigan y sobre los cuales se especializan. Esta información es utilizada cuando intervienen en la formulación de una política educativa. Respecto al dinero, suelen sujetarse a los montos manejados por el actor político y la burocracia.

En sus intervenciones, los actores usan sus pesos y contrapesos en la formulación de una política educativa, es decir, en sus participaciones los instrumentos son utilizados de la manera que más conviene a cada uno de los actores con el fin de lograr los objetivos deseados, eso les da pesos diferenciados dependiendo de su uso, de la oportunidad y de las coyunturas en las que se utilicen.

En suma, los actores mencionados son los que tiene un papel relevante en la formulación de los planes y programas de la primaria en la Reforma Integral de la Educación Básica llevada a cabo el en sexenio 2006 – 2012. Si bien se puede hablar de otros actores, su papel es secundario respecto a los descritos con anterioridad. Los instrumentos seleccionados se basan en los planteamientos de Christopher Hood, es decir la autoridad, organización, tesoro y nodalidad, a los que agrego el tiempo. Respecto al tesoro, también se denomina dinero, lo mismo sucede con la nodalidad a que se puede llamar información.

Con este bagaje, en el siguiente capítulo se analiza la intervención de estos actores educativos en la formulación de la política educativa de planes y programas para la primaria, así como el uso que dieron a los instrumentos de política para conseguir sus objetivos e intereses.

Capítulo 4. La intervención de los actores educativos en la formulación de los planes y programas de la primaria en la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB)

En este capítulo se analiza la intervención de los actores educativos en la conformación de los planes y programas de la educación primaria, por medio del uso de cinco instrumentos de política: autoridad, organización, información, tesoro y tiempo. El análisis se basa en los actores debido a que los instrumentos se van entremezclando en el actuar de cada figura. Sin pretender llevar las cosas en una secuencia lineal, se empieza por el actor político, secretario de la SEP y Subsecretario de la SEB, debido a que es el detonante inicial de la formulación de la política en cuestión y se acaba con los integrantes de las OSC, debido a que su intervención tiene más peso ya avanzado el proceso de configuración de los planes y programas. Por supuesto, en todo el camino se encuentra el actor burocracia, los sindicalistas ubicados en la dirigencia del SNTE y los especialistas educativos, además de la versión oficial de la historia.

El período de formulación de la política educativa en cuestión abarca del 2007 al 2009, debido a que en este lapso de tiempo se enmarca el trabajo fundamental de la configuración de la política educativa de los planes y programas de la primaria. En este período se despliegan una serie de acciones y estrategias, por cada uno de los actores, con el fin de lograr sus objetivos. Este despliegue conlleva una serie de interacciones dinámicas que le van dando características específicas a la política de los planes y programas, pero el uso de los instrumentos de política detona una u otra acción con ciertas intencionalidades que van dando una configuración particular en la cual influye la coyuntura. El resultado del juego tiene impacto en la realización de esa política para los próximos años y que, al final del día, repercute en su implementación y en los resultados de los destinatarios finales, es decir, directivos escolares, maestros y alumnos, además de las implicaciones sociales.

Al final de cada uno de los apartados referentes a los actores, se utiliza una nube de palabras resultado de las entrevistas. Cada nube denota la frecuencia y la relación existentes en el discurso de los actores entrevistados respecto al uso de los instrumentos de política, esto es representativo de lo que cada uno de ellos tiene en mente en la formulación de una política educativa, como son los planes y programas.

4.1 El proceso de formulación de los planes y programas de la primaria en la educación básica 2007 – 2009

4.1.1 Actor Político. Secretario de la SEP y Subsecretario de la SEB

Los aires de cambio en la educación básica soplan desde sexenios anteriores, pero se empiezan a concretar, en un modelo educativo por competencias, en el período 2000 – 2006.

El actor político, por medio de la Subsecretaría de Educación Básica, encabezada por Fernando González, al hacer uso de la autoridad y la información, detona la RIEB con la intención de articular un sólo plan de estudios que abarcara desde el preescolar hasta la secundaria. Baste recordar que el subsecretario es una extracción del sindicato, es decir, genera una coalición entre la SEB y el SNTE, no así con la secretaria de la SEP.

De cara al modelo educativo por competencias, existen tres posiciones entre los actores políticos

“Por un lado, estaba una oficina de la Presidencia de la República, creo se llamaba de Modernización e Innovación, y el área de Planeación de la SEP estaban claramente a favor de estas políticas, las llamaría protoliberales. La posición en contra estaba encabezada por Olac Fuentes Molinar, fuertemente influido por el DIE, ellos estaban en contra de las ideas de los organismos internacionales. En la parte de mediación se encontraba Lorenzo (Gómez Morín)” (Entrevista SEP. Julio 01, 2016)

La posición que resulta vencedora es la encabezada por la Presidencia de la República y el área de planeación de la SEP, las cuales son acordes con la posición de los organismos internacionales como la UNESCO y la OCDE. Con esto se delinearán las directrices a seguir para la educación básica en general y para los planes y programas de primaria.

Al interior de la SEP había otras posiciones derivadas de dos actores políticos. Por un lado, la secretaria de educación pública y, por el otro, el subsecretario de educación básica. La posición de la primera respecto al currículum y, por ende, a los planes y programas descansaba en lo siguiente:

“...la secretaria buscaba, en el caso del currículum, muy en concreto, llevar un tono de renovación moral y ciudadana a todo el currículum, sin referentes muy específicos, estaba como el gran aprecio y el gran apoyo que tenía de su partido, que suele tener una visión bastante clásica de estos temas y, por el otro lado, no dejaba ella de ser expresión de una clase, digamos urbana, más abierta a planteamientos que no eran los de su partido, por ejemplo, en términos de derechos de las mujeres, derechos sexuales y reproductivos... ella quería llevar al currículum una visión, un tono general de ésta será la etapa de los ciudadanos en México, una democracia liberal, de un estado no tan invasivo, mono prescriptivo, más abierto al negocio y al libre mercado y a la búsqueda, de cada uno, de mejores opciones, no tan proteccionista, pero, por el otro lado, sí vamos a hacer también, desde la educación, acciones compensatorias y hay que empujar un poco la marcha para empoderar a las mujeres, a darles espacio a los niños, en fin, sin querer caricaturizar esa era su visión” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 08, 2016)

El actor político, en este caso la secretaria de educación, al inicio de su gestión, hace un llamado a los especialistas para realizar planteamientos en torno a la educación con el fin de obtener más información y formarse una idea más clara del campo educativo público

“Cuando llega el sexenio de Calderón, Josefina Vázquez sí nos convocó en una ocasión, muy al principio, pero después no nos llamó. Integró a más gente. Hubo una primera reunión con Josefina en donde integró a varias personas más que no tenían nada que ver con

educación, muy respetables, de hecho, yo no sé si ella siguió con ese grupo de asesores”
(Entrevista DIE. Febrero 24, 2016)

Como se mencionó en el capítulo 3, la experiencia de la secretaria respecto a las OSC's, en la Secretaría de Desarrollo Social, influye para que trate de repetir el modelo en el terreno educativo

“Llega Josefina hace un planteamiento de crear un equipo de organizaciones de sociedad civil que fuera como el equivalente que tuvo como experiencia en el INDESOL, que primero fue el grupo de las organizaciones y después surge la oficina para articular el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 08, 2016)

Lo que sucede en otras áreas de la vida del país no necesariamente es útil cuando se aborda el campo de la educación y desde muy temprano las OSC delinearon su posición respecto al planteamiento de la secretaria de educación

“Esa primera convocatoria la hizo Josefina y después vino un periodo en donde nosotros, junto con muchos compañeros de organizaciones de la sociedad civil pensamos que ese esquema restaba independencia, entonces planteamos una alternativa de decir pues quienes se quieran reunir contigo en esos términos, perfecto, pero nosotros preferimos armar una red de organizaciones y, más bien, estar en la interlocución, pero también en el monitoreo, entonces surge el CECAES, Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación y ahí tuvimos una participación intensa” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 08, 2016)

Por su parte, la posición del subsecretario González ponía el eje en otros asuntos, influenciados por su propia formación profesional como por el juego dado al sindicato, mismo que lo respalda para llegar a esa posición dentro de la organización

“...la visión del subsecretario González era: somos los herederos de una tradición, la tenemos que renovar, esta es una tradición de escuela pública, laica, laicista y una en donde lo fundamental es un tema de desarrollo social, pero el nombre del desarrollo social son las competencias, los maestros tienen que volverse expertos en competencias, tienen que ser, además, profesionales con grados académicos de prestigio que esta sociedad da a los

maestros, no está ligado a cuánto ayudan a aprender sino cómo se ven con sus pares de otros profesionales de alto rendimiento, les vamos a pagar muy bien, el centro de la estrategia son los maestros, les vamos a pagar extraordinariamente bien, les vamos a dar una posibilidad de alcanzar grados académicos y el currículum nacional tiene que ser un currículum articulado por competencias, con estándares, pero el por y para en manos de los maestros” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 08, 2016)

Al seguir con la forma en cómo se había trabajado en sexenios anteriores, el subsecretario se acerca al DIE, creado por el propio gobierno para intervenir en la formulación de la política respecto a los planes y programas y los libros de texto gratuitos; sin embargo, al recibir la negativa de este organismo se ve en la necesidad de tomar acciones respecto a otros actores educativos, en especial, frente a los especialistas

“Una de las cosas que hizo González es que, claramente tenía la consigna, de parte del sindicato y él la asumió, porque también estaba convencido de alejarse y marginar a los grupos que tenían más experiencia curricular. Fuera FLACSO, fuera el DIE, el caso del DIE fue bajarle la cortina por completo, no solo de la posibilidad de que se sumaran al proyecto sino de que siquiera opinaran. El DIE, el IISUE, fuera por completo y buscar el prestigio de otras instituciones y de otras instancias; sin embargo, a lo largo de ese proceso que acabó en el Acuerdo 592 hubo 3 personas que jugaron un papel interesante: Karen Kobacs de OEI, Margarita Zorrilla y Silvia Ortega” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 08, 2016)

En esta tesitura, se dan dos posiciones del actor político respecto a las posiciones y posturas que cada uno tiene en la organización. Estas posiciones conducen a una falta de comunicación entre ambos actores. Por un lado, la secretaria informa al presidente y, por el otro, el subsecretario en su relación con el SNTE

“...en ese tiempo quedó muy claro que la visión del subsecretario González y la visión de la secretaria Vázquez eran distintas, todavía no incompatibles, después lo fueron con el tiempo, pero en ese momento era distintas, entonces era como un acuerdo de yo no me meto y tú no te metes” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 08, 2016)

Desde muy temprano se trazan las posiciones de los actores educativos, posiciones disímbricas que marcan la formulación de la política educativa de los planes y programas y que distan de lo planteado por Tünnnermann y De Souza, ellos afirman que la forma actual de generar ... “conocimiento se caracteriza por la intervención de múltiples actores, lo cual transforma la responsabilidad, que tradicionalmente recaía en unos pocos especialistas reconocidos, en una responsabilidad más amplia, de carácter social” (Tünnnermann/De Souza.2003: 8). En el caso de México, la reforma arranca con posturas encontradas respecto a una política en particular, pero a partir de esas posturas iniciales, los actores educativos delimitan su intervención, por medio de los instrumentos de política mencionados. Los objetivos perseguidos por el subsecretario y la gente del SNTE son los que logran salir adelante en todo el proceso de formulación de la política educativa de los planes y programas para la primaria.

La versión oficial de los planes y programas, realizados en la SEB y sus direcciones generales, se plasmaron de la siguiente manera: a) dominio de la lectura, la escritura y la expresión oral con el propósito central de propiciar en los niños el desarrollo de su capacidad de comunicación en la lengua hablada y escrita. b) Enseñanza de las matemáticas poniendo mayor énfasis en la formación de habilidades para la resolución de problemas y el desarrollo del razonamiento matemático a partir de situaciones prácticas. c) Enseñanza de las ciencias naturales con especial atención en temas relacionados con la preservación de la salud, protección del ambiente y los recursos naturales, estudio de las aplicaciones tecnológicas de la ciencia y selección y uso de la tecnología. d) Organizar el aprendizaje de la historia, geografía y educación cívica por asignaturas (se suprime el área de ciencias sociales) y e) Educación física y artística.

En la formulación del plan y los programas se establecen cinco ejes: Comprensión del medio natural, social y cultural; Comunicación; Lógica matemática; Actitudes y valores y Aprender a aprender. en cada uno de ellos existían competencias generales a desarrollarse por ciclos. El primer ciclo comprende 1º y 2º grado, el

segundo 3º y 4º y el tercero abarca 5º y 6º grado. De alguna manera, los ejes también marcan las tres etapas de cambio. Los ciclos debían tener sus competencias articuladas para adquirirlas de manera progresiva. Asimismo, cada ciclo tenía sus propios indicadores para observar el grado de desarrollo de la competencia. De esta manera, las competencias generales, las competencias de cada ciclo y los indicadores permitirían ver el desarrollo gradual de las competencias adquiridas.

A pesar de la definición de las directrices y de los ejes respecto a los planes y programas, las posiciones de los actores estaban dadas. Por un lado, la Presidencia con una visión a favor de la OCDE, por otro lado, los especialistas del DIE en contra de la postura de la Presidencia. Por su parte, la secretaría de educación con una visión un tanto más conservadora, en general, pero progresista en algunos puntos específicos y, la posición del subsecretario de educación básica, con una visión influida por el SNTE y por su propia formación profesional. Con estas posiciones, los actores hacen uso de los instrumentos de política para formular los planes y programas, mismos que denotan su postura personal, posturas de sus organizaciones de origen, posturas desde su campo de actuación, posturas con base a su experiencia, posturas coyunturales, además de cuestiones sociales, económicas y políticas del acontecer internacional y nacional de esos años.

Al actor político le corresponde delinear la política de cambios respecto a los planes y programas, modificaciones que repercuten en todos los ámbitos de la vida nacional, tanto sociales, políticos, económicos como culturales

“La elaboración de los planes de estudio siempre ha sido un gran debate nacional, es lo más importante de lo que es la educación, qué vas a enseñar, cómo seleccionas lo que vas a enseñar, quién decide lo que vas a enseñar y porque lo decide. Entonces intervienen una gran cantidad de grupos de presión, de difusión, de elaboración, pero la facultad de decidir es de la SEP y lo digo porque hay países en donde la facultad está en el Congreso”
(Entrevista DIE. Febrero 24, 2016)

Desde la mirada de los especialistas, el actor político hace notar su trabajo ante la sociedad por medio de los planes y programas, es una forma que ha encontrado este actor para tratar de catapultarse en su carrera política pero, hasta la fecha, con pocos resultados y sí con un gran gasto del instrumento tesoro

“No hay funcionario que no llegue y diga que quiere cambiar los planes de estudio con un absoluto desconocimiento de lo que significa un cambio de un plan de estudios y de la manera en cómo se puede poner en práctica. Esa es una de las críticas” (Entrevista DIE. Febrero 24, 2016)

Con las directrices de la versión oficial en la mano, se vuelve la mirada al instrumento información para concretar los primeros pasos del pretendido cambio

“Cuando se diseña y planea, yo diría que se tiene una gran cantidad de información, además de ser de calidad. Todo cambia cuando se trata de llevar al terreno práctico. En la implementación las cosas son diferentes. Todo corre muy aprisa, la toma de decisiones se realiza con base en las urgencias políticas, con base en la situación, por supuesto toda la información que se tenía en un inicio ya no sirve de mucho sustento, cuando el momento demanda actuar” (Entrevista SEP. Julio 01, 2016)

Los actores políticos detonan la participación de otros actores que intervienen en la formulación de los planes y programas de primaria. En primera instancia se encuentra el SNTE debido a que toma posiciones al interior de la propia SEB, la burocracia en tanto filtro para hacer operativa la política educativa delineada por los actores políticos, los especialistas para desarrollar los materiales educativos, revisar los planes y programas y capacitar a los maestros, entre sus acciones primordiales. Asimismo, las OSC educativas como un actor que se coaliga con otras organizaciones del mismo tipo, cobra fuerza en el sexenio 2006 – 2012 y que demandan, sobre todo, cierto tipo de información acerca de las plazas de los maestros, así como de sus ingresos.

El inicio del cambio parte con posiciones disímboles de los actores políticos, estas posiciones repercuten a lo largo de la formulación de la política respecto a los planes

pero también tensiones que hacen avanzar u obstaculizan la formulación de los planes y programas.

Derivado de las entrevistas es de hacer notar el concepto cambio, ligado a políticas. Cambio que se puede conseguir utilizando recursos, por medio de reuniones con grupos en donde se intercambie información para la realización de programas.

4.1.2 Actor. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

Si bien se menciona como actor SNTE, son los sindicalistas ubicados en la cúpula los que marcan el funcionamiento del sindicato, pero que actúan como grupo con los mismos intereses y objetivos. El SNTE tiene una presencia notoria en los sexenios gobernados por el Partido Acción Nacional, sobre todo en el sexenio de Felipe Calderón debido a diversas circunstancias, entre las que destaca su apoyo por la carrera presidencial

“Yo creo que, en términos generales, nadie puede negar que, como dijiste al principio, en el caso de México, el sindicato es uno de los actores educativos fundamentales, incluso, no sólo educativo sino en términos de la intervención de política y ahora con su brazo político turquesa que también fue parte de las grandes discusiones y de los grandes debates... El caso nuestro, que es un sindicato de Estado, guste o no” (Entrevista SNTE 1. Octubre 13, 2016)

Desde finales del sexenio de Vicente Fox el actor político, haciendo uso del instrumento organización, promueve cambios en la estructura de la SEP y, en particular de la SEB, con el fin de preparar el terreno para la implantación del modelo educativo por competencias. Durante el sexenio del 2006 al 2012, la SEP mantiene la reestructuración acaecida en el 2005, en donde la SEB y sus direcciones generales son transformadas para quedar con las siguientes atribuciones:

2001	2005
Dirección General de Investigación Educativa	Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa
Efectuar sondeos de opinión con objeto de recabar información sobre la vigencia de planes y programas de estudio de la educación básica y efectuar modificaciones a los mismos	Recabar y evaluar información sobre la vigencia, contenidos y congruencia de los planes y programas de estudio de la educación básica a través de sondeos de opinión y otros mecanismos de consulta
Efectuar análisis de los programas de desarrollo nacional o regional con el fin de identificar y seleccionar las necesidades de la sociedad que sean susceptibles de atenderse a través del diseño y actualización de los planes y programas de estudio de educación básica	Promover el análisis de los programas de desarrollo nacional o regional con el fin de identificar las necesidades de la sociedad que sean susceptibles de atenderse a través del diseño y actualización de los planes y programas de estudio de educación básica
Realizar investigaciones con el fin de identificar y seleccionar las necesidades y potencialidades del educando que sean susceptibles de satisfacerse y desarrollarse a través de la formulación y actualización de los planes y programas de educación básica	
Realizar investigaciones con objeto de describir las habilidades, destrezas, aptitudes y conocimientos que el alumno de educación básica debe reunir al término de los programas de estudio	
Aplicar con carácter experimental, planes y programas de estudio, instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación básica	Impulsar procesos de autoevaluación de las escuelas
	Establecer los lineamientos para la planeación, seguimiento, evaluación y desarrollo de nuevos modelos de gestión institucional, centrados en la escuela
	Proponer y actualizar estándares de desempeño de las escuelas de educación básica
	Promover la generación de estándares de desempeño de directores de escuela, supervisores y asesores técnico pedagógicos
	Contribuir en el desarrollo y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Educativa
	Contribuir a la formación académica y el desarrollo de las capacidades técnicas de asesores técnico pedagógicos y equipos estatales para capacitar a las autoridades escolares en el desarrollo de la gestión y la innovación en las escuelas
	Difundir, en coordinación con el INEE, la DGEP y las respectivas instancias especializadas, los resultados de evaluaciones e investigaciones practicadas en el contexto de la educación básica

Elaboración propia con base en el acuerdo 300 de julio 06 del 2001 y el acuerdo 351 de febrero 04 del 2005

Al ser transformada la Dirección General de Investigación Educativa en Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, las funciones de investigación quedan fuera y se integran la evaluación y los estándares como parte de sus responsabilidades.

2001	2005
Dirección General de Materiales y Métodos Educativos	Dirección General de Materiales e Informática Educativa
Proponer, en coordinación con la DGN, innovaciones a los contenidos educativos para la aplicación de los planes y programas de estudio de la educación básica con la finalidad de apoyar el trabajo de maestros y alumnos	
Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos a partir de las propuestas de contenidos generadas por la DGN	Elaborar los contenidos, mantener actualizados y editar los libros de texto gratuitos, a partir de los planes y programas de estudio de educación básica y tomando en cuenta los contenidos propuestos por la DGDC
Diseñar métodos, materiales y auxiliares didácticos para reforzar, estimular, diversificar y facilitar el trabajo de los profesores y alumnos en la enseñanza y aprendizaje de los planes y programas de la educación básica	Elaborar los contenidos, así como diseñar, desarrollar, innovar, producir y actualizar materiales educativos accesibles para la educación básica a partir de los correspondientes planes y programas de estudio
	Elaborar los contenidos, diseñar y mantener actualizados los materiales educativos para la formación y capacitación de docentes de educación básica
Estudiar y resolver las solicitudes de autorización para el uso de los libros de texto y otros materiales educativos destinados a la educación primaria	Analizar y resolver las solicitudes de autorización para el uso de libros de texto y otros materiales educativos destinados a la educación básica
	Proponer normas, criterios y estándares de calidad para la producción, selección y uso pedagógico de los materiales educativos para la educación básica
	Diseñar e implementar estrategias para fomentar el uso de los materiales educativos de la educación básica, así como dar seguimiento y evaluar su uso pedagógico con el fin de mantenerlos actualizados

Elaboración propia con base en el acuerdo 300 de julio 06 del 2001 y el acuerdo 351 de febrero 04 del 2005

Nuevamente se puede apreciar que las funciones agregadas a la nueva Dirección General de Materiales e Informática Educativa se centran en los estándares de calidad, además del fomento de nuevos materiales educativos.

2001	2005
Dirección General de Normatividad	Dirección General de Desarrollo Curricular
Proponer y actualizar planes y programas de estudio	Elaborar propuesta de planes y programas de estudio para la educación básica
Proponer normas y criterios académicos que regulen el sistema nacional de formación, actualización, capacitación, y superación profesional para maestros	
Incorporar innovaciones que se hayan incluido en los planes y programas de estudio de la educación básica	Proponer cambios al currículo y a los métodos o enfoques pedagógicos
Proponer, en coordinación con la DGMMyE, los contenidos de los libros de texto gratuitos	Proponer a la DGMMeE los contenidos de los libros de texto gratuito considerando a los diversos sectores sociales involucrados en la educación
	Proponer estándares de calidad para el proceso pedagógico
	Evaluar, en coordinación con el INEE y la DGEP el logro académico de los alumnos de la educación básica
	Difundir entre los padres de familia y la sociedad información que permita asegurar la comprensión de los propósitos de los planes, programas y enfoques de la educación básica
	Proponer a la DGDGeIE el desarrollo de proyectos experimentales en materia de contenidos para la educación básica

Elaboración propia con base en el acuerdo 300 de julio 06 del 2001 y el acuerdo 351 de febrero 04 del 2005

La Dirección General de Normatividad pasa a conformar la Dirección General de Desarrollo Curricular. En este cambio, deja fuera el sistema nacional de formación, actualización, capacitación, y superación profesional para maestros y asume funciones de evaluación y estándares de calidad.

Los puntos centrales en los cambios de las direcciones generales se centran en dos cuestiones básicas: evaluación y estándares en lo que a cada dirección compete. Es importante aclarar que la capacitación de los maestros se mueve a otra dirección general, es decir, no desaparece.

Si bien existen otras direcciones generales al interior de la SEB, se analizan las que tuvieron una participación preponderante en la formulación de la política de planes y programas para la primaria.

Los cambios a la estructura de la SEB, iniciados por el actor político, fueron aprovechados por el SNTE al ocupar una posición de privilegio respecto a la política de los planes y programas. En esta denominada reforma, el SNTE tiene una doble intervención al actuar como una organización fuera de la SEP y como parte de la estructura de la misma, con ello consolidan una coalición promotora con una gran cooperación. Tanto el subsecretario como algunos de sus directores generales mantienen fuertes nexos con el sindicato al haber surgido del mismo o tener ligas de otra naturaleza. De esa manera, el actor SNTE se mete a las entrañas de la estructura de la SEB, esto le da la oportunidad de agrandar el uso de los instrumentos de política estudiados: autoridad, organización, información y tesoro.

Al utilizar los instrumentos de política, el subsecretario utiliza los instrumentos información y autoridad para seleccionar a sus colaboradores entre las filas del SNTE e invita a varios de ellos a formar parte de la estructura de la SEB. La visión de los directores generales de la subsecretaría se ajusta a las políticas internacionales, sin estar totalmente de acuerdo con la cabeza de la OCDE, es decir con José Ángel Gurría y con su coordinadora de asesores Gabriela Ramos

“El sindicato siempre cuestionaba mucho a Gurría y a todo lo que tenía que ver con Gurría y a Gabriela Ramos” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 08, 2016)

Para aminorar los cuestionamientos a la OCDE, el subsecretario González hace uso de su autoridad y opta por recurrir a otros actores educativos para concretar los cambios, entre ellos elige universidades extranjeras como el Instituto de Educación de la Universidad de Londres

“...la opción del subsecretario González fue recargarse muy fuertemente en el Instituto de Educación de la Universidad de Londres... el sindicato optó para que su campeón fuera una

peculiar alianza de un centro educativo, el Centro de Estudios Educativos dirigido por el jesuita Luis Morfín López, apoyado, respaldado por Empresarios por la Educación Básica” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 08, 2016)

La composición heterogénea de los actores y el juego que cada uno de ellos sigue complica la formulación de la política de los planes y programas debido a las posiciones que tienen respecto a ciertos actores, por ejemplo, Margarita Zorrilla respecto a Luis Morfín, el cual tiene posturas conservadoras que pudo llevar a cabo en organizaciones educativas como el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente pero, ajeno a la educación pública, gratuita y laica.

Con el fin de evitar un rompimiento con organismos internacionales como la OCDE, se recurre a otras instancias con visiones parecidas, pero que devienen de organizaciones diferentes. Por ejemplo, los directores generales de la SEB se enfocan en lo siguiente:

“se perseguía al definir una competencia, desarrollo de habilidades, actitudes, aptitudes y valores (Perrenoud) entonces, más que la propia OCDE era eso, pero además teníamos que entrar en competencias con el mundo. Eso no lo podemos quitar, no nos podemos encerrar en lo nuestro nada más. Por lo tanto, teníamos que incursionar mejor en la economía que el país tiene y cómo al influir en la economía, con la educación” (Entrevista SNTE 2. Diciembre 01, 2016)

Como se mencionó anteriormente, con el nombramiento de Fernando González al frente de la SEB, llegan con él a la organización una serie de personas del SNTE

“A mí me toca hacer entrega a Fernando González y con él llegan a las direcciones generales de la subsecretaría, varias personas del SNTE” (Entrevista SEP. Julio 01, 2016)

El subsecretario González, desde su posición de autoridad y compromiso con el SNTE y con la SEB busca gente idónea que responda a esos intereses para ocupar las direcciones generales de la SEB, haciendo suyo el instrumento organización

“Fernando González como subsecretario y para ese entonces un equipo de unos cinco o seis compañeros estábamos terminando una maestría en Economía y Gobierno [en la Universidad Anáhuac, campus sur] y recurrió a esos maestros que estábamos estudiando la maestría para ver si encontraba, ahí, gente que le pudiera servir en la SEB, quienes estábamos ahí en esa maestría éramos gente que estaba relacionada con la organización sindical” (Entrevista SNTE 2. Diciembre 01, 2016)

Con base en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el puesto de director general debe ganarse por concurso de oposición, mismo que siguieron las personas del SNTE que entraron a ocupar puestos burocráticos en la SEB

“...nos llamaron y propusieron si aceptábamos en participar o no porque, además, la aceptación o participación no era ya en el cargo, sino era en el concurso para entrar al cargo...el SNTE no nos apoyó. Tuvimos que participar igual con todos y estar en las evaluaciones públicas con computadora y para poder contestar las evaluaciones. No hubo ninguna ventaja de nada” (Entrevista SNTE 2. Diciembre 01, 2016)

Con lo anterior, se da una simbiosis entre el actor político y el actor sindical pues no se logra separar de manera nítida el trabajo en una u otra organización, es posible que la intención no haya sido siquiera separarlas. Lo mismo sucede con los instrumentos autoridad e información logrando potenciar estos instrumentos al estar un mismo actor educativo al frente de ellos. Con esta simbiosis funcionan las cosas mientras el subsecretario González se mantiene al frente de la organización SEB

“Un subsecretario tiene la relación directa con el secretario de educación de aquellos años y, a través de Fernando, se fueron dando las políticas educativas que nos fueron guiando y nosotros colaborando con él, formando equipos para poder hacer la reforma” (Entrevista SNTE 2. Diciembre 01, 2016)

En esa fusión el SNTE logra dominar los espacios del actor burocracia y del actor político, pero mantiene la organización de tal manera que sirva a sus intereses gremiales sin dejar de hacer juego con la formulación oficial de los planes y programas.

“Ese es el manejo [político], se ha dejado claro y discrecional porque eso es lo que admite cierto manejo político en la guerra que hay y, en esa guerra nunca se acaba porque la composición de la SEP puede ser que, a veces, la domine el sindicato, pero la domina, no la arrasa” (Entrevista SNTE 1. Octubre 13, 2016)

No obstante, el apoyo del sindicato y la titularidad de la Subsecretaría de Educación Básica, se dieron diferencias entre la autoridad del subsecretario y la del SNTE. Estas diferencias repercuten en la formulación de la política de la educación básica del país

“La formación debe ser universitaria porque debe ser universal y no estructurada. En ese tipo de discusiones, se tuvo siempre, y esos fueron los conflictos que se tenían entre él y el SNTE. A veces él con la anuencia allá y con lo que esto sabes, anunciaba e iba y la propia estructura del sindicato, sin revelarse se decía: espera ¿a dónde va? Por eso, entre otras cosas, no hay nada claro tampoco ahí porque había muchas contradicciones en juego” (Entrevista SNTE 1. Octubre 13, 2016)

En importante destacar la visión de los sindicalistas del SNTE cuando entran a ocupar posiciones en las direcciones generales de la SEP. Tal y como se menciona en las entrevistas, tiene mucho cuidado de arrasar a la SEP como ente, en cambio, suman los instrumentos de política de ambas organizaciones. No obstante, el subsecretario González se encontraba entre las inercias de la SEB para cumplir con sus funciones, entre ellas formular los planes y programas y las directivas que marcaba el sindicato. Situaciones que lo llevaron a entrar en ciertas contradicciones por tratar de conjuntar los objetivos de ambas dirigencias.

En la versión oficial, por medio del instrumento organización y con el fin de articular los niveles educativos de la educación básica el actor político realiza, en el 2007, la primera reunión de Coordinadores Estatales de Asesoría y Seguimiento (CEAS) para definir líneas de acción que permitirían impulsar o consolidar la RIEB. En ese mismo año se reúnen los actores políticos de los estados federados, personificados en los subsecretarios de educación estatales para revisar y analizar el documento base, elaborado por la burocracia de la Subsecretaría de Educación Básica,

denominado *Acciones para la Articulación de la Educación Básica 2007 – 2012*, mismo que fue presentado en la Novena Reunión Plenaria Ordinaria del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), realizada el 20 de julio del 2007, en la ciudad de Puebla.

En la conformación de los planes y programas de la primaria, la cúpula sindicalista mantuvo ciertas inquietudes por el instrumento tiempo y por la asimilación y manejo de la información por parte de los maestros.

“El modelo del acuerdo 592 lo veíamos bien ¿Cuál era la inquietud que la organización tenía? Era si el tiempo que quedaba del sexenio iba a ser suficiente para que se tuviera una buena difusión pero, sobre todo, una capacitación que permitiera al maestro manejar, como lo está manejando en este momento, o lo ha manejado, el propio programa, en los años anteriores. Esa era nuestra única inquietud real” (Entrevista SNTE 2. Diciembre 01, 2016)

En suma, el instrumento organización queda en manos del actor político y sindical, sin dejar de tener diferencias, pero en la formulación de la política educativa, se agregan otros actores como son las OSC con una composición dominada por empresarios de diversa índole y por especialistas no sólo nacionales sino del extranjero, además de los organismos internacionales. Frente a tal composición, se persigue realizar la RIEB y, en particular, la formulación de los planes y programas para la primaria.



Desde la visión del sindicato, la configuración de los planes y programas es un asunto en el que deben estar involucrados, es decir una reforma cambia las condiciones laborales y, en consecuencia, también es una cuestión política en la que deben trabajar. Para lograr estos acuerdos, el sindicato actúa en unidad con los maestros y como una organización en donde prevalece el conjunto, en esa ocasión el sindicato participa directamente en cuestiones pedagógicas pues, desde la estructura de la SEP, quedan en sus manos el cumplimiento de las nuevas funciones de las direcciones generales de la SEB.

En el centro de su discurso, se encuentra en concepto de nosotros, es decir, se identifican como grupo, con injerencia en la política, pero en donde la reforma es de un interés secundario y en donde los acuerdos también están en un segundo plano. Esto se explica debido a que se encontraban dominando, tanto la estructura de la SEB como la propia del SNTE.

4.1.3 Actor. La Burocracia Educativa

Una vez detonados los cambios, la burocracia es la encargada de realizarlos. Son los burócratas los que ocupan las posiciones medias de la estructura organizacional, encargados de convertir las decisiones políticas en cuestiones operativas.

En las transformaciones realizadas en el sexenio del 2006 al 2012, las direcciones generales de la SEB intervinieron directamente en la formulación de la política educativa en cuestión, a diferencia de los cambios anteriores. Como se mencionó en el capítulo 2, en el pasado, los organismos educativos que proponen los planes y programas se encuentran fuera de la estructura de la SEP, aunque son coordinados por ella. En el sexenio 2006 – 2012, son las direcciones generales ubicadas dentro de la estructura de la SEB las que manejan los hilos del cambio, es decir, se centraliza nuevamente la formulación de la política educativa respecto a los planes y programas. De esta manera, las transformaciones medulares quedan plasmadas de la siguiente manera: a la Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC) le corresponde diseñar los contenidos de los planes y programas de la primaria. La Dirección General de Materiales Educativos (DGME) establece lineamientos para la creación de materiales educativos destinados a la primaria, además de idear mecanismos para que otros actores educativos participen en la transformación perseguida. La Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE) le corresponde recabar y evaluar información sobre la vigencia, contenidos y congruencia de los planes y programas de estudio de la educación básica a través de sondeos de opinión y otros mecanismos de consulta. Además de estas funciones se tienen las correspondientes a la evaluación y a los estándares.

En el sexenio en referencia, el actor sindical se apropia del instrumento organización al ocupar la dirección de Desarrollo Curricular y de Materiales Educativos, en tanto la dirección de Gestión e Innovación Educativa la desempeña un invitado del Subsecretario, mismo que había sido su compañero de trabajo en otras áreas de la

SEP. De esta manera, la simbiosis burocracia - SNTE de la SEB toma en sus manos iniciativa de la formulación de la política de los planes y programas para la primaria.

Una vez acomodados los actores en sus respectivas posiciones, siguen el juego con las reglas establecidas, pero sin abandonar sus antecedentes y la formación que tiene cada uno de ellos. En este juego, el actor burocracia plantea, respecto a la conformación de los planes y programas

“Sí, pero realmente Mexicanos Primero y el SNTE, ni una ni otra organización tuvieron injerencia en determinar los planes y programas. Ahora si hablamos de quién estuvo más cerca, sí estuvo más cerca el SNTE, a través del Subsecretario y a través de los que nos ganamos un lugar ahí en algunas direcciones generales, no en todas porque algunas hasta siguieron los mismos” (Entrevista SNTE 2. Diciembre 01, 2016)

Al interior de la Dirección General de Desarrollo Curricular, encargada de proponer cambios al currículo y de elaborar propuesta de planes y programas de estudio para la educación básica, el titular al hacer uso de su autoridad y de la organización, se apoya en niveles más bajos de la burocracia

“Bueno la estructura que teníamos para poder desarrollar eso era en Desarrollo Curricular, la Dirección de Desarrollo Curricular Adjunta, ahí participaba la maestra Noemí, porque ya había tenido la oportunidad de participar en el SEP y tenía la experiencia para poder hacer un trabajo con los académicos de cada una de las materias para bajar lo que queríamos como reforma, pero no para dictar contenidos. Eso lo podríamos haber hecho nosotros sin necesidad de ellos y la ley nos lo dice así, son responsabilidades nuestras” (Entrevista SNTE 2. Diciembre 01, 2016)

Toda vez que los asuntos están en su terreno, la burocracia adquiere una participación más activa en tanto toma en sus manos las directrices dictadas por el actor político. Tal y como se menciona en capítulos anteriores de este estudio, la burocracia es muy celosa de los procedimientos y se apega a la normatividad, so pena de recibir sanciones por otras instancias como son los órganos de vigilancia.

“...eso no es que se deje dominar por la burocracia, porque tenga el orden administrativo tiene su propia dignidad y se le debe tratar igual que se está tratando a lo pedagógico” (Entrevista SNTE 1. Octubre 13, 2016)

De todas formas, llegados a este punto, la burocracia se ve obligada a abrir varios frentes para la conformación de la política debido a la multiplicidad de cuestiones a realizar para el cambio de los planes y programas. Ya en su terreno, activa todos los instrumentos de política, además de agregar su experiencia y conocimiento en los procedimientos que le corresponden para llevar a cabo la reforma. En los escalones intermedios de la burocracia, es decir, de director general adjunto hasta el nivel de enlace, se realiza la traducción de las decisiones políticas a cuestiones operativas. En este punto ejerce su poder frente a los actores especialistas y OSC por medio de tres instrumentos fundamentales: organización, información y tesoro. En la organización debido a que es la concedora del funcionamiento interno de cada dirección y los canales por los cuales se deben hacer las cosas, por ejemplo, la contratación de los especialistas. En cuanto a la información, es la receptora primera de la misma, una vez que el actor político se la hace llegar. Con la información en sus manos tiene el poder para activar, de la manera que juzgue más conveniente, la participación de otros actores. Respecto al tesoro, es el actor intermediario que canaliza, entre otras cosas, los pagos a los organismos internacionales, a las universidades, a los especialistas, al equipamiento de oficinas, entre las cuestiones principales. Es un actor intermediario debido a que son las áreas presupuestales de la SEP las que conocen de manera puntual los montos de los que disponen las diversas unidades responsables, en este caso de la SEB y sus direcciones generales.

“Al mismo tiempo que estaban probando los libros de texto y al mismo tiempo que estaban definiendo cosas como la nueva boleta de calificaciones y los nuevos criterios de evaluación acordes con el enfoque de la RIEB, debido a que el enfoque de la RIEB si cambiaba de perspectiva a lo que existía antes. O sea, incorporar competencias era incorporar toda una visión distinta de lo que significaba el proceso de enseñanza aprendizaje y el trabajo en el aula, pero esto se estaba haciendo paralelamente” (Entrevista UNAM. Agosto 01, 2016)

La apertura de diferentes frentes se da en la reconfiguración de los planes y programas; elaboración de los libros de texto, lo cual requiere de una multitud de especialistas; participación de universidades nacionales y extranjeras, de organismos internacionales, así como de OSC, preparación de los maestros para el modelo educativo por competencias; además de la elaboración de estándares. Todas estas cuestiones se van dando al mismo tiempo o en una forma secuencial, en donde el instrumento tiempo juega un rol fundamental debido a que, en la práctica, suele haber desfases entre un paso y otro, o entre las diversas acciones iniciadas en paralelo. Los motivos para ello suelen ser diversos, desde diferencias entre los actores, diferentes concepciones del tiempo, retraso en la entrega del dinero que no sólo depende de la burocracia de la SEB sino de áreas burocrático presupuestales de la SEP, entre otros factores.

En esa necesaria apertura, la configuración de la política se empieza a diversificar y, a la vez, a complicar debido a la entrada de otros actores educativos que tienen su propia concepción de la política e intereses diferenciados. Por ello, cada uno de los actores participantes utilizan los instrumentos de política en su beneficio, llámese autoridad, organización, información, tesoro o bien tiempo. Por ejemplo, los diferentes grupos de trabajo, integrados por especialistas, tratan de hacer valer su autoridad sobre la base de sus conocimientos.

“En años anteriores, los elaboradores de los libros de texto cobraban regalías cada vez que se reimprimían los materiales, es decir, los autores de los libros de texto, creo del 92-93, cobraban regalías cada vez que se reimprimían los materiales. Cuando se lanza la convocatoria del 2006, la SEP nos dijo que nos pagarían la autoría, pero no iban a pagarse regalías cuando los materiales se reimprimieran” (Entrevista UPN. Enero 25, 2016)

Esto crea tensiones entre los mismos especialistas, debido a que los elaboradores anteriores critican los nuevos planes y programas y los libros de texto gratuitos entre otras cosas porque dejan de recibir el dinero que antes podían obtener. En esas tensiones la burocracia tiene que utilizar su autoridad para mediar y tratar de sacar

las cosas adelante, tarea nada fácil de realizar debido a las características de los especialistas

“...algunos de los compañeros que estaban ahí en los grupos académicos, querían, por su pura participación, decir que su materia era la mejor y que esa materia debía tener todos los contenidos y de ahí derivar a las demás. Cosas que nosotros no aceptábamos. Finalmente, aceptábamos su opinión, pero con el punto de vista nuestro” (Entrevista SNTE 2. Diciembre 01, 2016)

El poder de la burocracia se hace sentir para proseguir con la formulación de la política de los planes y programas debido a las tensiones que se crean entre los propios especialistas, de hecho, la burocracia conoce por experiencia que modificar los planes y programas o los libros de texto desata una serie de reacciones por parte de los elaboradores de los libros anteriores y por organizaciones expertas en la materia, tal es el caso de los libros de español o de historia.

Las modificaciones a la estructura de la SEP, es decir al instrumento organización, y, en particular, a la SEB no estuvo exenta de críticas, por ejemplo, los especialistas argumentan que la división de las direcciones generales crea descoordinación entre las áreas

“... lo que ahí aparece es que la Secretaría había separado orgánicamente la elaboración de planes de estudio de la elaboración de materiales, entonces era una de las dificultades más grandes que hasta la fecha he oído que le critican a la Secretaría, esa separación de las coordinaciones” (Entrevista DIE. Febrero 24, 2016)

Esta visión se refuerza por la interacción que mantienen otros especialistas con las direcciones generales de la SEB, es decir, con el instrumento organización

“Las direcciones son pequeños virreinos, lo que yo me daba cuenta era que las direcciones eran pequeños virreinos sin vinculación entre sí, además físicamente trabajaban de manera separada en diferentes edificios. Tu no encuentras hasta el edificio de Añil, hasta ese momento, trabajan juntos físicamente juntos con pisos de diferencia, pero yo las

encontré en lugares diferentes. Curricular en uno, Métodos en otro, libros de texto en otro y Formación Continua en otro” (Entrevista UNAM. Agosto 01, 2016)

El instrumento organización es utilizado con pocas ventajas por el actor burocracia y el actor político al actuar de manera descoordinada. Otro problema que enfrenta la burocracia es el uso del instrumento información, a pesar de generar y poseer gran cantidad de ella, suele tener un uso poco compartido de la misma, sobre todo cuando se trata de otras áreas de la misma organización, de tal suerte que un instrumento tan poderoso suele ser usado de manera parcializada. Son otros actores educativos los encargados de crear algunos puentes entre las áreas de la propia SEB, generando una triangulación de la información y la comunicación, con repercusiones negativas en la apertura hacia otros actores educativos y en la formulación de los planes y programas

“En realidad, de alguna manera, los elaboradores facilitábamos la comunicación entre las áreas de la SEP” (Entrevista UPN. Enero 25, 2016)

Asimismo, la burocracia estaba en un proceso de conocimiento del trabajo de los especialistas por medio del instrumento información

“...pues a nosotros como gente que nos habíamos formado originalmente en el SNTE, pues no abrió mucho los ojos para ver cómo estaba la academia y como había grupos dentro de la academia y diferencias entre ellos o coincidencias y nosotros cómo íbamos a entrar ahí para poder equilibrar todo y no romper así con todos definitivamente. Fue lo que hicimos, hacer un esfuerzo por conciliar los puntos de vista de todos y también fuimos mediadores y logramos rescatar a muchos y muchos participaron finalmente unidos” (Entrevista SNTE 2. Diciembre 01, 2016)

No obstante, los problemas a los que se enfrentan los actores político y burocracia en la formulación de los planes y programas, es necesario continuar con el cambio propuesto, para ello abren la posibilidad para la intervención de otros actores. Por un lado, los especialistas educativos y, por el otro, las organizaciones de la sociedad civil organizada. Baste recordar que uno de los puntos planteados por la UNESCO

momentos que las intenciones iniciales sufren distorsiones y se realizan simplemente para cumplir. La burocracia es muy consciente de que el cambio curricular es un proceso que involucra acuerdos para conformar los planes y programas, además de la elaboración de los libros de texto.

Al igual que los sindicalistas, los burócratas tienen en el centro de su pensamiento el concepto de nosotros, es decir, un grupo que ve a la reforma y a los programas en un segundo plano, pero concentrados en hacer las cosas en cierto tiempo y en donde se debe llegar a acuerdos para salir adelante.

4.1.4 Actor. Los Especialistas Académicos

El actor político y el actor burocracia al utilizar discrecionalmente el instrumento información, dan la pauta para la intervención de los especialistas académicos que suelen estar insertos en las universidades del país, en organizaciones de la sociedad civil y en sociedades civiles.

Tal y como se alude en el capítulo 2 de esta investigación, en el documento denominado *Un nuevo modelo educativo para el México del siglo XXI*, generado a partir de la comisión SEP – SNTE, se mencionan tres universidades: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Años más tarde, estas tres universidades son las encargadas de revisar los planes y programas de la educación primaria, además de tener una gran participación en la elaboración y revisión de los libros de texto gratuitos.

“En el año 2006- 2007, la Dirección General de Materiales Educativos de la SEP emite una convocatoria abierta para que los profesores de estas universidades participáramos en la elaboración de los libros de texto gratuitos... Yo desconozco cuales eran los criterios y mecanismos de la SEP para seleccionar a las universidades participantes, simplemente supe que las universidades seleccionadas eran la UAM, UNAM y UPN” (Entrevista UPN. Enero 25, 2016)

De alguna manera, esto denota que ya se había dado una definición por parte del actor político y sindical acerca de las universidades seleccionadas. Estas universidades se apoyaron, a su vez, en otros entes para realizar el trabajo encomendado. Los organismos participantes fueron: Instituto Federal Electoral (IFE); Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos; Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE); Dirección General de Preparatorias, UNAM; Colegio de Geografía, UNAM; Facultad de Filosofía y Letras, UNAM; El Colegio de México; Instituto Nacional de Estudios sobre las Revoluciones de México; Sección de Actividades Deportivas, UAM; Red Universitaria del Deporte; Escuela Nacional de Música; Centro Nacional de las Artes y Universidad Iberoamericana. Todas y cada una de ellas participan en determinados campos en donde tienen un conocimiento profundo de la materia en cuestión. Con estas acciones se abre aún más el abanico de actores participantes aunque, en esta ocasión, bajo la coordinación de las propias universidades

Al interior de la UNAM, como de la UAM y la UPN se hace uso del instrumento autoridad para la participación de los especialistas

“...se abrió un concurso al interior de cada universidad, en el cual los especialistas metimos nuestros papeles, entre ellos, nuestro Currículum Vitae. La SEP seleccionó a los especialistas, sobre la base de la experiencia, para elaborar los libros de texto; no obstante, los contenidos de los programas son marcados por las propias instancias de la SEP, con escasas posibilidades iniciales para que los elaboradores de libros de texto podamos modificar los planes y programas” (Entrevista UPN. Septiembre 28, 2015).

Una vez seleccionados los especialistas para trabajar sobre los libros de texto y los planes y programas, el actor burocrático, al hacer uso del instrumento tesoro, activa el instrumento organización para que los especialistas puedan desarrollar en trabajo encomendado, para ello también hace partícipe a un organismo internacional

“Recuerdo que la oficina en donde nos concentraban era una ubicada en el Eje Central muy cerca de Churubusco. Ahí acondicionaron y compraron equipo para que desarrolláramos nuestro trabajo. Duró un par de años esa oficina y después la quitaron, de tal suerte que

cada quién trabajaba desde donde más le convenía. Esto resultó cómodo de manera individual, pero perdimos comunicación con los otros elaboradores” (Entrevista UPN. Enero 25, 2016).

Las oficinas mencionadas por la especialista UPN, también son aludidas por el actor burocracia; sin embargo, cuestiones coyunturales vuelven a presentarse en el desarrollo del trabajo

“Las de Churubusco. Ahí les hice un cubículo y ahí estaban ellos y podían a la hora que quisieran y tenían una mesa de trabajo y podían trabajar ahí. Y así estuvimos trabajando con ellos. Toda un área estaba llena de cubículos... La oficina físicamente desaparece de esa ubicación porque se inundó. Teníamos como tres o cuatro meses ahí cuando vino la temporada de lluvias y como por ahí pasa el Viaducto, lleva aguas negras. El Viaducto pasa arriba, todo el sótano del estacionamiento y el archivo, mal nivel del sótano, todos teníamos un lugarcito en el sótano para ir a guardar archivo muerto o lo recientemente que ya no se ocupaba, también ahí se metía luego, luego. Algunos muebles que estaban en tránsito para darse de baja y se iban ahí estaban y hubo una tormenta muy fuerte que inundó todo. Hubo carros que se perdieron, fueron pérdida total, tanto de la SEP como de particulares, de compañeros. Yo afortunadamente ese día no sé en dónde andaba de comisión que no llevé mi coche. Si no también ahí hubiera quedado. Entonces el maestro Fernando dijo no, este edificio no nos va a servir para todo el movimiento que nosotros traíamos, entonces, burocráticamente hay que hacer un montón de papales para decir porque no y esto y esto y esto. Luego va una visita de la Dirección Materiales y dijeron, ni un día más y rápido a hacer el de Reforma” (Entrevista SNTE 2. Diciembre 01, 2016)

Tanto en las oficinas de Churubusco como, posteriormente, en las de Paseo de la Reforma como desde sus casas, o bien desde sus cubículos, los especialistas continúan trabajando y algunos de ellos, tienen la posibilidad de modificar los planes y programas sobre la base del trabajo demostrado y por la amistad generada con el actor burocracia. El haber perdido las oficinas iniciales, hace que exista una desagregación del trabajo desarrollado por los propios especialistas con los consecuentes problemas en términos de comunicación

“...hemos demostrado nuestros conocimientos y capacidad para elaborar los materiales encomendados de una manera correcta, es decir, con base en lo solicitado por la SEP y por

todas las instituciones que mandaban directrices para solicitar la inclusión de un tema en particular, por ejemplo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social pidió incluir enseñanzas en materia de ahorro en los libros de español. Esto se lograba después de haber trabajado por un período de tiempo relativamente largo, también influía el tener buena relación y el haberse ganado la confianza de la directora general respectiva... Sobre la base de nuestros avances y de los que demostrábamos en términos de nuestros conocimientos, la directora general de materiales educativos nos daba oportunidad de realizar cambios en los programas, por supuesto, también contaba sobremanera la amistad que se entablara con ella debido a que, de alguna manera, era la autoridad responsable de todo lo que hacíamos. Cuando uno se ganaba la confianza de la directora tenía más posibilidades de realizar cambios en los programas de estudio” (Entrevista UPN. Enero 25, 2016).

Tal y como se observa de los testimonios de los actores educativos, el tiempo referenciado por unos y otros suele no coincidir. Para los especialistas, el tiempo refiere los trabajos a realizar con la metodología y la rigurosidad científicas. Para la burocracia el tiempo está marcado por los resultados que desean dar los políticos. Las decisiones políticas y burocráticas pueden verse afectadas por motivos fuera de las intencionalidades originales o de trabajo, si surge alguna urgencia para dar resultados, es necesario apresurar las labores.

Asimismo, la amistad entablada entre los actores cambia las dinámicas de trabajo y la forma en cómo pueden influir los especialistas sobre las decisiones burocráticas de tal suerte que la planeación se modifica a lo largo del camino, es decir, la modificación propuesta por algún especialista puede repercutir en la revisión de los planes y programas con la consecuente reprogramación de algunas tareas. Esta nueva programación está influida por relaciones informales más que por relaciones formales, es decir la amistad y confianza que se entable entre el especialista con el burócrata. Al tiempo que se desarrollaban una serie de actividades, el trabajo realizado por los especialistas llevaba un proceso de revisión por parte del actor burocracia

“Con esos aprendizajes esperados, los autores nos poníamos a trabajar en el desarrollo de los contenidos. Una vez que teníamos el primer borrador, los propios funcionarios de la SEP revisaban nuestros avances y realizaban observaciones que debíamos corregir. La Dirección

General de Desarrollo Curricular evaluaba los libros para revisar que se apegaran a los programas, esta dirección también realizaba reuniones para ver los materiales” (Entrevista UPN. Enero 25, 2016).

En este proceso de revisión, existen cambios constantes en el contenido de los programas, cambios realizados por el actor burocracia y que los hace saber a los especialistas a lo largo del camino, de alguna manera, para los especialistas los constantes cambios se vuelven en una carrera de resistencia. Baste decir que los especialistas que iniciaban un libro de texto no siempre eran los mismos que los finalizaban. Asimismo, a las universidades se les encarga revisar la congruencia de los libros de texto con los planes y programas, de tal suerte que son dos actores los que se encargan de la misma tarea. Por un lado, la Dirección General de Desarrollo Curricular y, por otro, las universidades.

A la par de las universidades seleccionadas, el subsecretario de educación básica de la SEP, como sucedía en el pasado, se acercó al DIE del CINVESTAV para que este órgano coadyuvara a la pretendida reforma; sin embargo, los investigadores del Departamento mencionado elaboraron una carta, en el 2008, oponiéndose a lo que ellos llamaron una reforma curricular improvisada. A la letra, el texto de la carta del 28 de agosto del 2008 menciona lo siguiente:

NO A LA REFORMA CURRICULAR IMPROVISADA

En medio de las serias deficiencias e insuficiencias en la conducción que requiere la educación del país, la SEP ha otorgado a la dirección del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación facultades excesivas no sólo para definir políticas educativas sino también para fijar orientaciones pedagógicas. El aporte sostenido de profesores en servicio, de especialistas y de investigadores a la educación de país ha quedado excluido por los intereses políticos coyunturales del gobierno federal y la burocracia sindical.

Entre los anuncios del Programa Sectorial de Educación y la Alianza por la Calidad de la Educación destaca por su trascendencia la “reforma curricular integral de la educación básica centrada en la adopción de un modelo educativo basado en competencias”. En el presente ciclo escolar se pondrá en marcha por etapas un nuevo plan de estudios para primaria así como otras medidas que afectan el nivel básico. Manifestamos nuestra preocupación por aspectos particularmente graves de ese proyecto:

1. Desde 1993 y mediante reformas constitucionales fragmentarias se ha establecido una educación básica obligatoria de doce grados: tres de preescolar. Seis de primaria y tres de secundaria. Elaborar una reforma curricular integral de esos tres niveles requiere mayor fundamentación y deliberación para determinar los propósitos, niveles y modalidades de una nueva educación básica que mejor convenga al país.
2. La iniciativa curricular propone reformar el programa de primaria vigente desde 1993 para articularlo a los programas existentes de preescolar y secundaria, una plataforma frágil por su desarrollo reciente. El programa de preescolar, vinculado al de primaria de 1993, empezó a aplicarse en el 2004. El programa de secundaria fue resuelto en el marco del propio nivel y se inició para el primer grado en 2006. En el presente año escolar se completaría la puesta en práctica de estas dos reformas, por lo tanto sus resultados no se conocen. Ambos han sido objeto de críticas fundadas. Por las deficiencias tanto al interior como entre los tres niveles, la articulación propuesta corre el riesgo de agravar en lugar de corregir problemas existentes.
3. Articular los tres niveles de la educación básica requiere considerar las evaluaciones hechas sobre aspectos curriculares y realizar nuevos estudios sobre los aspectos no evaluados, tomando en cuenta tanto la calidad y coherencia interna de los programas como seguimientos de su puesta en práctica. La integración de los resultados más sólidos de estos estudios daría las bases para reforzar los aciertos anteriores y superar las deficiencias

identificadas de manera continua. Esta evaluación a fondo del currículo del nivel básico no se ha realizado.

4. El diseño curricular “por competencias” está sujeto todavía a un intenso debate internacional e implica desafíos pedagógicos y didácticos para los que no parece haber ninguna previsión. La interpretación del concepto de competencias ha sido distinta entre las áreas y a menudo se ha reducido a indicaciones orientadas hacia la obtención de calificaciones. Aunque el enfoque pretende reforzar aspectos formativos, ha colocado a los maestros ante la falsa disyuntiva entre desarrollar competencias o promover la apropiación significativa de contenidos.
5. La decisión política de disponer una reforma curricular en plazos perentorios desata un proceso que promete desmembrar, antes que articular, a la educación básica. La elaboración de los materiales para la reforma (programas, guías, libros y medios) requiere una coordinación general de equipos interdisciplinarios con la capacidad y el tiempo de vigilar la articulación del proyecto dentro de cada ciclo y a lo largo de los tres niveles. El proyecto actual se realiza, en cambio, bajo presión y de manera desarticulada entre diversas comisiones, dependencias públicas y empresas privadas, sin que la SEP asuma la responsabilidad de garantizar su calidad y consistencia.
6. La elaboración de libros de texto oficiales para primaria ha contribuido de manera fundamental al cumplimiento del mandato constitucional de garantizar una educación primaria gratuita y universal a todos los niños y niñas de México. Si bien es necesario enriquecer los materiales educativos con nuevos y variados recursos didácticos, culturales y tecnológicos, sigue siendo indispensable proveer un conjunto de libros oficiales para primaria, que proyecte un alto nivel cualitativo, provea un marco nacional común e integre la dimensión intercultural para todos. Sólo la SEP puede garantizar que este material básico sea elaborado por los mejores equipos interdisciplinarios nacionales, con base en los resultados de investigación y los avances actuales de las ciencias correspondientes.

7. La elaboración de un currículo nacional para el nivel básico requiere considerar la diversidad sociocultural del país de tal manera que garantice la equidad y la calidad de la enseñanza para todos, y a la vez provea las necesidades de las distintas modalidades organizadas para lograrlo. En las condiciones actuales, un creciente número de docentes y escuelas (multigrado, migrantes, telesecundarias, entre otros) deben cumplir con los requerimientos de programas curriculares diseñados para planteles con una organización “completa” y mayores recursos materiales y docentes. Los maestros y los equipos que intentan innovar para responder a las necesidades de las poblaciones atendidas en estos casos enfrentan normas y evaluaciones externas que ignoran su especificidad. El plan de estudios anunciado, entre otras medidas, agrava en lugar de atender este problema central.
8. Una reforma integral requiere la previsión de una formación docente inicial y continua consecuente, que asegure la incorporación paulatina y cuidadosa de los cambios necesarios a largo plazo. El Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio necesita desarrollarse con una visión integradora de todos los organismos y figuras involucradas en ese campo y con personal capacitado para impulsar y acompañar el desarrollo académico del magisterio. Las acciones previstas para este sistema no representan alternativas reales para potenciar sus servicios, a la luz de las evaluaciones con las que ya se cuenta.
9. Ninguna reforma curricular puede mejorar la práctica pedagógica y sus resultados si enfrentan obstáculos derivados de la operación del sistema escolar. Varios factores son particularmente preocupantes. En lugar de emprender la transformación necesaria en las estructuras de mando y las normas reglamentadas y usuales de operación técnico-administrativo, el actual régimen ha consolidado la injerencia sindical en estos aspectos claves. En otro orden, se apuesta a los efectos positivos de sistemas de evaluación externa, sin considerar que los exámenes están influyendo en la práctica cotidiana de maneras que contravienen los enfoques pedagógicos

propuestos y conducen a la larga a aprendizajes deficientes. La incidencia de estos y otros factores en las condiciones escolares cotidianas, constituyen un obstáculo a los esfuerzos individuales y colegiados de los docentes para cambiar sus modos de trabajo.

Un cambio profundo en la educación básica requiere un replanteamiento sustancial de las bases legales y normativas que regulan las atribuciones y funciones del SNTE. Requiere que la Secretaría de Educación Pública asuma sus obligaciones constitucionales y facultades inalienables en lugar de renunciar a ellas ante los intereses particulares de la organización sindical y otras entidades privadas.

Dado lo anterior, los abajo firmantes, investigadores del Departamento de Investigaciones educativas del CINVESTAV, proponemos la suspensión de esta reforma hasta asegurar las condiciones necesarias para sostener un proceso sólido que mejore la educación de las nuevas generaciones mexicanas.

Esta carta la firmaron 21 investigadores del DIE y se entrega a la entonces secretaria de la SEP y al subsecretario de la SEB. La carta denota la oposición del DIE, tanto al SNTE como a organizaciones civiles, en la conformación de la política respecto al currículum de primaria. Baste recordar que el DIE bien puede definirse como una comunidad epistémica debido a que es una “red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo particular. Debido a su conocimiento especializado, las comunidades epistémicas cuentan con suficiente “legitimidad” en el área de políticas dentro de un campo determinado” (Maldonado. 2005: 108). La persona que encabeza informalmente al grupo del Departamento es Olac Fuentes Molinar, el cual ha ocupado la titularidad de la SEB por algunos años. Maldonado¹⁵ al citar a Stevens afirma que “en la relación investigación – toma de decisiones, ‘la distribución del poder determina qué ideología, intereses y formación

¹⁵ Alma Maldonado Maldonado realiza un estudio de comunidades epistémicas en la educación superior en México, en donde centra su investigación en el grupo encabezado por Olac Fuentes Molinar.

será dominante' entonces la comprensión de quiénes son los sujetos que intervienen tiene mucha pertinencia" (Maldonado. 2005: 109)

El DIE hace uso del instrumento autoridad e información para hacer valer sus puntos de vista

"Las diferencias fueron muy, hay un documento que hicimos público, no se publicó en los periódicos, pero lo hicimos público, en rechazo a la manera en cómo se estaba proponiendo la reforma a los planes de estudio para integrar preescolar, primaria y secundaria... La crítica era que el plan de preescolar había estado muy bien hecho, que no tenía porque cambiarse, era el PREP 2002 o creo que desde el PREP 93, los PREP's habían ido evolucionando hasta tener un documento de trabajo muy sólido que no tenía porque cambiarse" (Entrevista DIE. Febrero 24, 2016)

Ante la negativa del DIE, el subsecretario nuevamente utiliza el instrumento autoridad para apoyarse en otras organizaciones

"...el subsecretario de la SEP dijo que contaba con otras universidades en las cuales apoyarse y dejó al DIE a un lado" (Entrevista DIE. Febrero 03, 2016).

Frente a esta situación el subsecretario González cambia su estrategia y se acerca a organismos que cuentan, en ese momento, con abundancia en el instrumento tesoro, además de personas con información debido a su experiencia en el campo educativo. Entre otras cosas, la intervención de estos actores les permite mantener su influencia y poder al resignificarse como elementos clave en el sistema educativo nacional, tanto Margarita Zorrilla como Silvia Ortega, siguen ocupando posiciones en el sistema educativo

"Una de las cosas que hizo González es que, claramente tenía la consigna, de parte del sindicato y él la asumió, porque también estaba convencido de alejarse y marginar a los grupos que tenían más experiencia curricular. Fuera FLACSO, fuera el DIE, el caso del DIE fue bajarle la cortina por completo, no sólo la posibilidad de que se sumaran al proyecto sino de que siquiera opinaran. El DIE, el IISUE, fuera por completo y buscar el prestigio de otras instituciones y de otras instancias; sin embargo, a lo largo de ese proceso que acabó en el

Acuerdo 592 hubo 3 personas que jugaron un papel interesante: Karen Kovacs de OEI, Margarita Zorrilla y Silvia Ortega... en ese momento la OEI tenía dinero, tenía poder de convocatoria, tenía a la Agencia de Cooperación Española ahí” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 18, 2016)

Dadas las circunstancias no planeadas, el subsecretario hace uso del instrumento autoridad y deja fuera al DIE, prácticamente sin posibilidad alguna de intervenir en los planes y programas; no obstante, dada la intervención de personas concedoras del terreno educativo y que se han desempeñado como actores políticos y también como burócratas sirven de facilitadores para que no exista un rompimiento pleno

“Silvia, Margarita y Karen fueron como el punto de articulación en donde González no se quedaba sólo con... Morfín y Empresarios por la Educación Básica. Hicieron un gran trabajo en que no se rompiera por completo el contacto con el DIE, con la Academia Mexicana de las Ciencias” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 18, 2016)

A pesar del distanciamiento del actor político con uno de los actores especialistas, algunos de los investigadores del Departamento siguen participando de manera individual en la elaboración de materiales educativos, como lo realizaban anteriormente.

Por su parte, los especialistas que trabajaban en la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Pedagógica Nacional, a finales del 2008, hacen uso del instrumento autoridad e información para realizar revisiones a los materiales elaborados para la educación primaria. Cada universidad opta por una metodología diferente para examinar esos materiales.

“...al interior de las universidades había especialistas que elaboraban los libros de texto, en tanto otros especialistas revisaban la congruencia de estos materiales respecto a los planes y programas, pero los elaboradores de los libros de texto desconocíamos a los especialistas encargados de la revisión de los mismos y también del análisis que realizaban en términos de la congruencia con los planes y programas” (Entrevista UPN. Enero 25, 2016).

La UAM recurre a especialistas en las áreas de conocimiento de cada una de las asignaturas revisadas, de tal suerte que se tuvieron expertos en temas transversales, en cuestiones de diversidad e interculturalidad, en evaluación del aprendizaje y en desarrollo infantil.

La metodología empleada, por la UAM, para revisar los materiales tuvo su base en un análisis de las fortalezas y debilidades de los materiales y se responde a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las principales debilidades de los materiales educativos con respecto a los planes y programas de estudio? ¿Cuáles son las principales fortalezas de los materiales educativos, con respecto a los planes y programas de estudio? ¿Qué plan de mejoras puede incluirse en la fase experimental de los materiales educativos para las asignaturas de Formación Cívica y Ética, Español, Historia, Geografía, Educación Artística y Educación Física? (UAM, 2009: 6).

Los análisis realizados por la UNAM centran su atención en un estudio cuantitativo y dos estudios de carácter cualitativo - cuantitativo. El estudio cuantitativo consistió en una encuesta electrónica aplicada a 560 maestros de primero, segundo, quinto y sexto de primaria de 30 estados del país, sobre los nuevos materiales educativos para los alumnos. Los estudios de carácter cualitativo-cuantitativo, realizados en una muestra de 132 escuelas, consistieron en: "1) el registro y análisis de las opiniones y propuestas de mejora que tienen los maestros de diversos estados de la República Mexicana sobre los materiales nombrados y 2) el registro y análisis de las opiniones de los directivos en las escuelas en relación con la reforma 2009. En ambos se retomaron tres dimensiones constitutivas de los materiales educativos del alumno: contenido, forma y diseño instruccional" (UNAM. 2009: 5).

En la revisión de los materiales, la UNAM recurre a la opinión de maestros de la Escuela Nacional Preparatoria y del Colegio de Ciencias y Humanidades, así como de expertos de facultades e institutos de la propia universidad en matemáticas, física, biología, medicina, historia, geografía y derecho, además de investigadores

externos con experiencia en el desarrollo de materiales educativos. Para lo anterior, se aplica un cuestionario de opinión a expertos y la revisión de los materiales, por parte de equipos de especialistas.

La opinión de los docentes y directivos sobre los materiales educativos se centran en cuestiones generales, dimensión de contenido, dimensión de forma, dimensión de diseño instruccional y congruencia interna. Por asignatura, la revisión se centra en la relación con los propósitos, relación con las actividades y relación con la evaluación.

En la revisión de los materiales que le corresponde a la UPN se incluye la opinión de expertos y profesores, para ello los especialistas de la propia universidad, encargados de hacer la revisión, diseñan y aplican, a cierto número de profesores de primaria, un cuestionario "sobre el conocimiento y pertinencia de los materiales, sobre la congruencia de éstos con los programas de estudio, el contenido conceptual y las actividades propuestas en los libros para el alumno" (UPN. 2009: 5). Asimismo, fueron realizadas reuniones focales para conocer la opinión de los maestros sobre las actividades propuestas en los libros de texto.

Cada una de las universidades mencionadas emiten opiniones sobre las asignaturas de los planes y programas de estudio, así como "las mejoras que pueden incluirse en la fase experimental" (UAM. 2009: 6). Es de hacer notar que existe un desconocimiento, entre los propios especialistas, de las personas que realizaban la elaboración y la revisión, es decir, el instrumento información está fragmentado.

Al hacer uso del instrumento información, el actor político subsecretario menciona que el análisis de los materiales educativos tiene la intención de ser difundido por "los docentes y directivos de las escuelas, y se integrará, de manera activa, a la familia en la vida académica de los hijos, mediante la revisión de los libros y otros materiales escolares". Según la propia burocracia de la SEP, las revisiones y

actualizaciones a los libros de texto fueron realizadas de marzo a junio del 2009, con la intención de incluir dichas recomendaciones en la versión dos¹⁶ que se aplicaría en el ciclo escolar 2009-2010 y, posteriormente, a la versión tres que sería utilizada en el ciclo escolar 2010-2011 (UNAM. 2009). Por su parte, "las áreas académicas y técnicas actualizarán los materiales educativos a partir de los comentarios, sugerencias y análisis rigurosos con el propósito de integrar las diversas perspectivas y visiones de los diferentes actores" (UNAM, 2009: 27).

Nuevamente el instrumento información es particularmente importante en los materiales educativos, pero no se tiene la certeza de que los cambios se hayan realizado en todos los casos, algunos de ellos por la falta de coordinación entre los actores, otros por los tiempos que maneja cada uno de ellos, esto se refleja entre el trabajo de los especialistas y la CONALITEG.

La posición de los especialistas respecto a la organización es bivalente debido a que mantienen un pie en la institución educativa donde trabajan. El otro pie en la organización que los contrata, en este caso alguna de las direcciones de la propia SEB. Suele suceder que las posturas de los especialistas, normalmente críticas respecto a la educación, cambien cuando entran en contacto directo con la organización que hace uso del instrumento tesoro para contratarlos. También es verdadero que los especialistas desprecien un tanto la parte política y se centran en su trabajo "académico" hasta en tanto no se les presenta la oportunidad de ocupar una posición burocrática de alto nivel o bien una posición política

"En esa cuestión te facilita sí o no pero, además, los cuadros que van facilitando que se destaque, por aquello que te digo, los académicos desdeñan la política" (Entrevista SNTE 1. Octubre 13, 2016)

¹⁶ La versión uno de los libros de texto corresponde al primer material elaborado para la asignatura y utilizado en la prueba piloto, en tanto la versión dos se refiere al material que se utilizó en todas las aulas y que tuvo una primera revisión (ver cuadro de asignatura, grado y versión correspondiente a la UAM en el capítulo 3).

A la par de la intervención de los especialistas en la revisión de los libros de texto y de los planes y programas, el actor político recurre al instrumento tesoro para vincularse con organismos internacionales con el fin de contratar y pagar especialistas para elaborar libros de texto, revisar planes, programas y libros de texto; poner a prueba los programas y el contenido de los libros de texto, realizar cambios a los planes y programas, entre las principales funciones.

Como parte fundamental de los organismos internacionales que intervinieron en la formulación de los planes y programas de la primaria, se encuentra la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), de hecho, esta organización internacional

“...realizaba pagos a los especialistas elaboradores de libros y revisores de programas. La SEP le daba el dinero a la OEI y esta, a su vez, nos pagaba” (Entrevista UPN. Septiembre 28, 2015).

En la contratación de universidades extranjeras el actor político y la burocracia hacen contrapeso a organismos como la OCDE y persiguen su objetivo de “competir con el mundo”. Asimismo, las universidades extranjeras forman parte del proceso de legitimación de los planes y programas, ahora ya no sólo por entes educativos nacionales como las universidades sino también del exterior

“...la opción del subsecretario González fue recargarse muy fuertemente en el Instituto de Educación de la Universidad de Londres” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 18, 2016)

Por supuesto, la burocracia mantiene las riendas en cuanto al trabajo de los especialistas nacionales y extranjeros, realizando viajes a diversas latitudes

“Fue un sexenio en el que todo el mundo andaba en el viaje constante. Ibas a Washington, ibas a Canadá, la OCDE andaba paseando a todos los funcionarios para que hicieran shopping de modelos educativos y ahí era en donde nos tomaba a nosotros como observadores para que viéramos que no nada más se iban a pasear y a roncarrolear, sino que realmente se estaban haciendo grandes conversaciones con otros países y las cosas que se estaban haciendo” (Entrevista ExEB. Diciembre 12, 2016)

Las universidades extranjeras que participaron en los planes y programas de la primaria fueron la Universidad de Nueva York, la Universidad de Londres, la Universidad de Singapur y la Universidad de Cuba. Con este último país se realizó un convenio con el Ministerio de Educación a fin de recopilar los comentarios y sugerencias a los libros de texto, en una primera versión.

“Hay otra universidad que también participó, es la Universidad de Londres por medio de su Instituto para la Educación” (Entrevista SNTE 2. Diciembre 01, 2016)

A la Universidad de Nueva York le correspondió evaluar los planes y programas de estudio y libros de texto de ciencias y matemáticas con el objetivo de comparar su contenido, pertinencia y profundidad pedagógica contra los planes y programas llevados en los Estados Unidos de Norteamérica y de otros países que participan en la prueba Programme for International Student Assessment (PISA), además de realizar una evaluación global de los instrumentos mencionados para dar seguimiento a la RIEB (Fraser. s/f: s/p). Debido a lo anterior, la burocracia de la DGME

“Por eso fuimos también a NY, antes de sacar los libros aquí y llevamos los libros allá para experimentarlos y para que nos diera la universidad de NY su opinión sobre los libros. Ahí fue una tarea más de la Dirección General de Materiales Educativos” (Entrevista SNTE 2, Diciembre 01, 2016)

En el siguiente cuadro se resumen los trabajos que realizaron cada una de las universidades extranjeras participantes en los planes y programas de primaria durante el sexenio 2006 – 2012.

Universidad /Acción	Evaluar	Evaluar
Universidad de Nueva York	Planes y programas de estudio	Libros de texto gratuitos de ciencias y matemáticas
Universidad de Londres		Estándares de gestión, curricular y de

		aprovechamiento de los niños
Universidad de Singapur	Planes y programas de estudio	Libros de texto gratuitos de matemáticas
Universidad de Cuba	Planes y programas de estudio	Libros de texto gratuitos de español y lectura

Por todo lo anterior, el actor político afirma que en la revisión de los libros de texto participaron expertos en las áreas de cada una de las asignaturas, en temas transversales, en diversidad intercultural, en evaluación del aprendizaje y en desarrollo infantil. Nuevamente utiliza el instrumento información para enviar mensajes de lo que se estaba haciendo. Estas acciones también sirven de base para legitimar el trabajo realizado.

No obstante lo anterior, la participación de especialistas fue intempestivamente suspendida en el 2009, en argumentación de la SEP, por la falta de presupuesto (Barriga. 2011: 331). Esta situación se vuelve a dar con el cambio del sexenio. Una vez asumido el poder por los nuevos actores políticos, se les dice a todos los especialistas que

“...no hay presupuesto y que los llamarían hasta nuevo aviso” (Entrevista UPN. Ene 25, 2016).

A la par de los planes y programas, dadas las nuevas atribuciones de la DGDGeIE en cuanto a estándares de desempeño, estándares de directores de escuela, supervisores y asesores técnico pedagógicos, dicha dirección hace uso del instrumento tesoro para contratar al CEE y ExEB, entre las OSC´s seleccionadas, con el fin de realizar dichos estándares educativos. Cabe hacer mención que el CEE es una asociación civil, pero en este trabajo la enmarco dentro de las OSC por el trabajo desempeñado en cuanto a los estándares mencionados.

es el trabajo que realizan en términos de los libros de texto. Asimismo, se encuentra la educación como uno de los pilares hacia los cuales va dirigido el trabajo académico, traducido en planes, sin dejar de estar presente el Sindicato. Esto se explica por la gran presencia del SNTE, en tanto organización gremial como por su presencia al interior de la SEB.

4.1.5 Actor. Las Organizaciones de la Sociedad Civil especializadas en educación

Como se mencionó anteriormente, en el sexenio 2006 – 2012 surgen una serie de OSC's especializadas en educación. Para su surgimiento, estos actores utilizan básicamente el instrumento organización y tesoro. El primero debido a su estructura particular que responde a su razón de ser y el segundo por las personas que están detrás de ellas. La utilización de los dos instrumentos de política mencionados, les permiten realizar acciones que las hacen más o menos visibles en la palestra educativa. Dentro de las inquietudes de estas organizaciones resaltan las apoyadas por empresarios mexicanos, los cuales utilizan el instrumento tesoro, mismo que les da autoridad para acceder al actor político. Al interior de estas organizaciones existen personas que promueven ciertas ideas con la intención de llevarlas a cabo en la educación y que tienen una mayor o menor injerencia con el actor político o el actor burocracia. Los dirigentes de estas organizaciones las utilizan para lograr sus objetivos, es decir, los actores mueven todo su bagaje en pro de lo que desean conseguir. Vale la pena recordar que el modelo por competencias surge, en buena medida, del mundo laboral y son los empleadores los que sugieren que deben aprender los niños en la escuela, con el fin de prepararlos para el mundo del trabajo.

Lo anterior se plasma en las distintas formas de intervención de las OSC's. Unas realizan sus acciones y estrategias por iniciativas de sus fundadores, este es el caso de ExEB

“Nosotros entramos porque el Ing. Madero quería hacer su apostolado social y en escuelas, en lo mejor que sabe hacer que es gestionar empresas, tuvo esta gran idea, convocó a todos

sus amigos generacionales que todos eran ochenteros, ochenta para arriba y decidieron hacer esto, entonces tenían como mucha fuerza, podría decir política, pero no la ejercían como política sino tenían acceso a la llamada telefónica y pues clásico que don Roberto Servitje tenía contacto con alguien que conocía a alguien y pues llegamos a la mesa con la maestra, llegamos a la mesa con Fernando, el cual era vital para todo lo que hicimos... El ingeniero tiene esta idea, vamos a hacer estas cosas, vamos a intervenir a las escuelas y vamos a enseñarles a gestionarse cómo se gestiona una empresa, entonces me contratan y le digo, haber ingeniero, creo que una intervención así se me hace muy ofensiva para los maestros de llegar y decirles cómo tienen que hacer su trabajo” (Entrevista ExEB. Diciembre 12, 2016)

Nuevamente el instrumento información aparece en la palestra, pero es utilizada de forma poco afortunada debido a las distintas realidades en que se desenvuelven las empresas privadas y las escuelas públicas del país.

Otras OSC´s hacen uso de su experiencia obtenida en años anteriores, tal es el caso de Heurística Educativa “El libro surge de la evaluación del programa Escuelas de Calidad (PEC), encargado en septiembre de 2001 (justamente en los días de la tragedia de las torres gemelas de Nueva York) a Heurística Educativa por parte de la Dirección General de Evaluación de la SEP. La concepción misma del proyecto como evaluación de un programa desde sus inicios es inédita en el sector educativo en México” (Loera. 2006: 183).

Unas más por la definición de su razón de ser y por los contactos que tenían con algunos actores educativos ya sean especialistas o políticos

“...cuando nos reunimos para hacer Mexicanos Primero no habíamos pensado tener focos sólo en la educación, habíamos pensado en una variedad de temas de la agenda pública incluyendo seguridad o ecología, pero fue después una reflexión de ya habiendo hecho una prospectiva más seria el que nos decidió a sólo dedicarnos a educación y entonces sí, de alguna manera u otra, todos habíamos conocido a Lorenzo y entonces vino esta decisión de necesitamos asesorarnos de alguien que conozca muy bien el sistema y sabiendo que ya concluía el período de responsabilidad de Lorenzo, fue decirle oye ven a trabajar con

nosotros y échanos la mano para entender y para empezar a armar un equipo y empezar a trabajar” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 08, 2016)

Como se puede constatar, las OSC’s tienen la necesidad de entender el campo educativo para hacer un uso estratégico de los instrumentos de política ya sea información, organización u autoridad. En algunos casos se acercan a los especialistas en tanto conocedores del campo educativo, en otros casos se acercan o cooptan a los actores políticos. Por un lado, obtienen el conocimiento y, por el otro, información y experiencia

“Fernando [González] ...A él le gustaba la idea de abrir las conversaciones y de abrir la puerta, pero obviamente tenía todo este aparato que no podía hacer, de pues ahora lléguele no, había que cumplir con unas formas, había que cumplir con una serie de protocolos y por eso se empezaron a hacer conversaciones y nos sentamos en varias comidas, se trataron de hacer mesas redondas con todos los actores involucrados” (Entrevista ExEB. Diciembre 12, 2016)

El actor OSC también tiene la necesidad de conocer a otros actores educativos relevantes como es el SNTE, para ello, aunque no sea de su agrado, buscan interactuar con uno de los actores educativos fundamentales en nuestro país

“Lo que ganamos de ambas partes fue un conocimiento muy experiencial de cómo se piensa y se vive en cada organización. Ellos estaban muy inquietos y se hacían muchas conjeturas de ¿quiénes éramos? Y de cómo funcionábamos. Eso les quitó presión, les quitó la inquietud de lo no conocido y les dio una pauta de estrategia, a nosotros también, nos hizo ver cómo funcionaba, en la realidad. Nos ayudó a ser menos ingenuos, a ver cómo funcionaba, a darnos cuenta en dónde estaban los nudos” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 08, 2016)

Lo que obtienen las OSC es básicamente información de los demás actores educativos. El caso de Mexicanos Primero es interesante por sus nexos con actores, como los políticos y los especialistas

“Nosotros nos constituimos legalmente en el 2005 y nos presentamos públicamente hasta el 2006. Entonces durante todo ese período, por distintas razones, los que fundamos Mexicanos Primero, somos 8 fundadores, conocíamos a algunos de los miembros de la SEP, en circunstancias claramente distintas a las de una organización de la sociedad civil que busca hacer propuesta y evaluación de política pública y más con el ángulo de defensoría crítica que es el de Mexicanos Primero, entonces nos tocó ver a la distancia el cambio, nos tocó el relato muy directo de Lorenzo Gómez Morín que empezó a ser parte de la organización... Por ejemplo, a mí me tocó dirigir el diagnóstico de la familia, encabezando un equipo del Instituto de Investigaciones Sociales, el DIF y de la Secretaría del Trabajo, y se presentaba en un foro, había un consejo consultivo de esta investigación y ahí estaba Reyes Taméz, entonces yo lo conocí en ese contexto y conversamos en muchas ocasiones, discutimos, pero no en el tema propiamente educativo. Fernando Landeros conocía a algunos de los secretarios de educación estatales y también a Reyes Taméz por un programa, digamos hermano de Teletón que se llama Lazos, es apoyo a escuelas públicas con infraestructura, con cursos de valores para los niños y los maestros y Claudio también había interactuado con Reyes Taméz por el lado de UNETE, por el lado de esta Unión Nacional de Empresarios por las Tecnologías de la Educación y de hecho una relación tensa porque claramente la apuesta de ese sexenio fue Enciclomedia y la perspectiva de UNETE era más el de las aulas de cómputo y no la interacción en el aula regular típica pues hacía que fueran modelos que no coincidían mucho y no había, en ese sentido, la mejor de las relaciones, en eso que ellos habían tratado, pero eso hacía que por alguna cosa u otra, algunos de los funcionarios de entonces y de después los hubiéramos conocido: Francisco Miranda, Ana María Aceves, gente que todavía está en el ambiente educativo, Margarita Zorrilla. Entonces ya los habíamos tratado en algún sentido” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 08, 2016)

Es de hacer notar que existe un gran interés de parte del empresariado, pero poco conocimiento del tema educativo, es decir poca información para dar y conducir sus primeros pasos, por ejemplo, desde ExEB se tiene una idea vaga del sindicalismo educativo en México. Oír SNTE o CNTE sonaba igual y las diferencias se hicieron constar cuando empiezan a trabajar los estándares en el Distrito Federal

“Sí, pero no entendían eso. Para el Ingeniero [Madero] pues decía tiene que ser el SNTE no la CNTE. Aprendimos que era por el otro lado y yo trabajé siempre alejada del SNTE y de la CNTE... Entonces llegamos nosotros muy empresariales y fast track, vamos a hacer las cosas rápido y vamos a las escuelas, trabajamos y no sé qué, pero resulta ser que nos

metimos por la puerta trasera de una escuela de 10 escuelas de la Benito Juárez y, cuando se enteró el sistema, bueno, tuvo que intervenir Fernando, pedimos disculpas, nos regañaron seis meses y nos dejaron castigados en time out por haberlo hecho así” (Entrevista ExEB. Diciembre 12, 2016)

Lo anterior conduce a dar pasos errados en las primeras fases de su intervención e, inclusive, pone en riesgo la continuación de los trabajos hasta que el actor político los desatora, por ejemplo, Fernando González tiene que hablar con el CNTE para que ExEB pudiera continuar con los trabajos sobre los estándares.

Para conocer el instrumento organización de la SEP, ExEB acude a actores que se han movido en esta organización educativa por varios años, mismos que utilizan el instrumento información para guiar a las entusiasmadas OSC

“...una de las cosas que vimos cuando estaba pasando todo esto es que teníamos como asesora o una persona que nos daba unos tips maravillosos era la Dra. Silvia Ortega, que nos ayudó a tener mucha conciencia política de cómo estábamos queriendo gestionar las cosas al interior de la SEP y nos decía que para que pudiéramos entrar ahí necesitábamos a Schmelques y a Zorrilla de la mano. Pero ellas estaban enojadas con el Dr. Morfín que era nuestro promotor del CEE y ahí nos cerraron las puertas a los estándares” (Entrevista ExEB. Diciembre 12, 2016)

Una vez que las OSC’s se adentran en el laberinto educativo, utilizan los instrumentos de política de acuerdo a sus estrategias, intereses y objetivos. Como se mencionó anteriormente, el instrumento información es uno de los primordiales para varios fines entre los que destaca el impacto en la educación

“La parte mediática para nosotros es crucial. Nosotros no creemos que hay la incidencia en política pública de educación si no estás en el tope de los medios. Sí es una opción, sí lo hacemos a propósito, sí es parte del plan, le dedicamos muchísimo tiempo a eso, le dedicamos mucha energía del equipo a eso, o sea, hay un área de comunicación y está pensando, todo el día, como se mete en los medios. Esa presencia en los medios nos lleva, de repente, poder tener una equiparación a la asimetría, que es muy clara, con respecto de otros actores” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 08, 2016)

De una manera u otra, estas organizaciones empiezan a tener una fuerte presencia pública, de manera individual o colectiva, realizan coaliciones, al unirse logran sumar fuerzas y poder, además de ejercer una mayor presión para realizar peticiones conjuntas al actor político, sobre todo a la secretaria de educación pública, al subsecretario de educación básica, así como al SNTE.

En su actuar cotidiano, estas organizaciones presionan para obtener información, aunque usan la estrategia de presentar sus peticiones como una demanda social. Dentro de esas peticiones se encuentra el padrón de maestros y el monto de recursos destinados a sueldos y salarios. Asimismo, presionan para que la organización cambie por medio de la realización de concursos de oposición para ingresar a la carrera magisterial, para ingresar a puestos de supervisor, para puestos de director de escuela y asesores técnico pedagógicos.

Como se había comentado anteriormente, en el período estudiado, la reorganización de la SEP da nuevas atribuciones a algunas de sus áreas, sobre todo en materia de evaluación y estándares. Es precisamente en estos campos en donde las OSC's encuentran una de las vetas para su intervención, de esta manera, el actor político abre las puertas a ExEB

“En ese entonces que estaba el PEC muy fuerte, era como su boom, el Dr. Ochoa que era como asesor cercano a Fernando le dice Fernando atiende a esta organización porque quieren hacer su trabajo y estimo mucho al Ing. Madero, no se conocían de antes, pero en estas conversaciones se dieron cuenta que tenían ganas de hacer cosas juntos... Entonces el Dr. Ochoa nos sienta con la maestra Riva Palacio que se volvió una gran, gran, gran asesora de la Fundación y nos enseñó a sentarnos a hablar con las escuelas, nos abrió las puertas” (Entrevista ExEB. Diciembre 12, 2016)

El actor burocracia de la DGDGeIE y la DGDC, por medio del instrumento tesoro, dan juego a las OSC para concretar acciones en materia de evaluación

“Hay otra universidad que también participó, es una universidad internacional [Instituto de Educación de la Universidad de Londres] y el Centro de Estudios Educativos y una OSC,

Empresarios por la Educación Básica, que dirige el señor Madero. Esas tres dependencias, una internacional, otra educativa local, el CEE que en aquel tiempo estaba muy cercano ahí con ellos un sacerdote jesuita, se me va el nombre [Luis Morfín López]. Esas tres instituciones participaron en la evaluación. Evaluación de qué? Evaluación de tres aspectos: el desempeño curricular, el desempeño en gestión y el desempeño de aprovechamiento de los niños, para con esas tres variables hacer estándares... Desempeño curricular, desempeño docente, desempeño de aprovechamiento escolar de los niños y el de gestión. Esos los hicimos con la universidad de Inglaterra, pero no fue Inglaterra la que decidió sino ella nos dio y nosotros consideramos esto y esto y esto. Aquí hicimos la adaptación” (Entrevista SNTTE 2. Diciembre 01, 2016)

El dinero es utilizado como instrumento de cambio por parte del actor político y la burocracia, aunque el actor OSC no distingue con claridad el origen del recurso debido a que las atribuciones de evaluación las tiene la DGDGeIE y no la DGDC. Al interior mismo de la SEB algunos actores de la burocracia logran tener un mayor peso y se adjudican atribuciones de otras áreas, por supuesto esto va en detrimento de la propia organización. Nuevamente el instrumento información existe, pero no hay claridad en su manejo

“De ahí tenía que salir el recurso [Dirección de Desarrollo Curricular] para que tuvieran fe y legalidad los estándares” (Entrevista ExEB. Diciembre 12, 2016)

Otro camino trazado por el actor político y burocrático en cuanto al instrumento tesoro es el de entregar el dinero a un organismo internacional, para de ahí diseminarlo como fuera requerido. El organismo internacional se hace cargo del pago de los especialistas, pero tiene limitado su papel en cuanto a la contratación de los mismos

“Sí, era la que nos coordinaba a todos [OEI] y como internacional pues era la mejor forma de darle fe y legalidad a la ejecución y a la gestión de la lana y a la implementación de las cosas. Nosotros éramos como el brazo operativo” (Entrevista ExEB. Diciembre 12, 2016)

Por su parte, en el caso de las OSC’s, también hacen esfuerzos para agrandar el instrumento tesoro y lograr sus objetivos

“Se invertía muchísimo dinero. Se hacían grandes eventos. A nosotros nos ayudaron a entrar a desarrollar el modelo para entrar a las primarias, 30 o 40 escuelas, en el 2009. Gestionamos en dinero el 2008. Nos ayudaron a tener ese levantamiento para que yo pudiera contratar gente en todos los estados, con esta condición de conseguir empresarios que también le entraran a pagar. EXEB se sostenía por membresías de empresarios que pagaban un dinero mensual o anual para sostener esto, entonces, ya las últimas escuelas, por ejemplo las de Veracruz, estaban en la zona de los ingenios azucareros, entonces Zucarmex pagó el dinero para contratar a los asesores. Yo le daba mi metodología a los asesores. Mi metodología, realmente no era mía porque como fue algo de lo que nos ayudó a desarrollar la SEP pues era una metodología de la SEP” (Entrevista ExEB. Diciembre 12, 2016)

A pesar de contar con recursos monetarios para realizar los estándares, organizaciones como ExEB, se dan cuenta de que la autoridad y la información de los actores políticos suelen tener diferencias respecto a la información con la cual se opera en otros niveles

“Lo que pasaba arriba, yo lo que les decía era, me decía no pues es que Calderón la tiene muy grande en las escuelas porque, además, con el compromiso político con la maestra y puede agarrarse a las escuelas y obligarlas a hacer, no puede obligarlas a hacer nada, imagínate esta mano de Mickey Mouse con ese guante gigantesco tratando de darle la vuelta a un engrane de este tamaño, entonces no tiene la manera de agarrarlo aquí para mover esto y este es el sistema operativo de las escuelas. Aquí era en donde realmente tenían que pasar las cosas y pasaban más allá de un interés político, económico, de tiempo, de poder, de foro, de todo” (Entrevista ExEB. Diciembre 12, 2016)

No obstante, la cantidad de recursos destinados a los estándares, estos sólo tuvieron aplicación para algunas cuestiones, por ejemplo, los estándares dirigidos a los maestros encuentran aplicación, no sucede lo mismo con los directivos escolares. Otros esfuerzos se perdieron en el mar educativo

“Los educativos no. Los docentes sí, los de directores también, llegamos incluso a generar unos para supervisión escolar, estábamos tratando de regresarle al supervisor su verdadera vocación, su verdadera chamba, no es nada más un gestor de papeles de la escuela, sino que realmente fuera alguien que se involucrara en que el fuera el testigo, porque además

nuestra idea de intervención escolar, era llegar y estar 5 años en la escuela e irnos, no era estar ahí eternamente” (Entrevista ExEB. Diciembre 12, 2016)

Entre las razones por las cuales algunos estándares no se llevaron a la práctica se deben al uso de la autoridad de ciertos actores educativos, los sentimientos hacia ciertos personajes, del trabajo que desarrollaban en sus propias organizaciones, por ejemplo, el INEE estaba desarrollando sus propios estándares y esto se duplicaba con lo realizado por ExEB

“Mucho de nuestro trabajo, al final, ya cuando fuimos, en el 2010, fue un viaje que la OCDE estaba promoviendo todas estas cosas y me acuerdo que fue cuando yo me acerqué mucho a Zorrilla. Entonces llegábamos con la OCDE y la OCDE decía, es que tienen que tener estándares de directores como lo hace Ontario y yo les decía es que aquí están, ya los tenemos, así trabajan los maestros mexicanos, esto es lo que hace un director de escuela porque además eso era lo importante... es algo que a mí me costó muchísimo trabajo porque yo llegué a tener una buena relación con Margarita, me decía es que Adriana, lo veo, pero nadie quiere al Dr. Morfín y ¿qué haces contra eso? Traían la firma, entonces implicaba muchas cosas y decía Margarita es que también en el INEE estamos haciendo cosas grandiosas, veas y dije órale vamos a verlas pero, trabajemos juntos, veamos qué cosas podemos trabajar y ahí se perdió mucho tiempo” (Entrevista ExEB. Diciembre 12, 2016)

Otro de los problemas a los que se enfrentaron los estándares es el manejo diferenciado de la información, en tanto el actor político y la burocracia transmitían ciertos mensajes que eran captados como una amenaza

“Y como se estaba poniendo en este planteamiento de vamos a evaluar al maestro y el que si sirve se queda y el que no se va, nosotros decíamos a ver paren, paren, no es eso y no es nada más adquirir la habilidad de contestar el examen de maestros de punto y coma, que esa era una de las cosas de las que se quejaban los maestros sino que estén demostrando realmente como están logrando hacer que los niños aprendan, no es contestar un examen porque estamos volviendo al tema de si el niño contesta bien el examen” (Entrevista ExEB. Diciembre 12, 2016)

Con el fin de provocar acciones del actor político, en este caso la secretaria de educación pública, las OSC's como Mexicanos Primero tomaron la estrategia de

presionar para que se movieran de una manera más ágil ciertos asuntos educativos, lo cual da resultados diferentes a lo planeado y con ello, algunos problemas para uno de los actores político educativos

“...gracias por apoyarme, por su apoyo ya me odia el presidente y cree que los estoy piloteando y entonces me reclama si estoy en su equipo o no y después ustedes me exigen a mí. Peléense con el presidente, peléense con el SNTE y mejor vamos creando una estrategia común. Todo ese periodo fue muy tormentoso por eso, porque nuestra visión era que la mejor forma de empoderar a Josefina era hacerla responsable y decirle, haber, tú eres la responsable, tú eres la secretaria y tú enfréntateles y, por el otro lado, la conciencia de Josefina de que iba a tener, cada vez, menos apoyo de parte de Calderón y que se seguía cocinando una Alianza en conversaciones en la que ella no estaba invitada” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 08, 2016)

Por supuesto, la estrategia seguida por Mexicanos Primero coloca en una situación difícil al actor político, es decir a la entonces secretaria de educación pública la cual ve deteriorarse su situación al tener varios frentes abiertos, por un lado, el presidente de la república, por otro las OSC y, por otro, al SNTE.

Otra de las estrategias seguidas por organizaciones como Mexicanos Primero es utilizar el instrumento información, a través de los medios de comunicación, para tener presencia pública y forzar a otros actores a intervenir

“...los medios de comunicación, no sólo potencian, sino que sabemos que son el inicio de un diálogo, o sea, si yo digo yo quiero hablar, no pues, yo puedo pedir todas las citas que quieras con programas que jamás me la va a dar, pero me llama por teléfono el día que sale a 8 columnas un periodico, a ver vamos a hablar, haber ándale, vamos a hablar” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 08, 2016)

En buena medida, la intervención de las OSC’s se da por el peso específico de cada una de ellas, por contactos o el prestigio de alguno de sus miembros; sin embargo, también interviene el factor coyuntural, además de la planeación e intencionalidad de los actores.

“...la invitación vino de, en algunas discusiones, y no a cuento con Josefina, mi especialidad es ética aplicada, yo soy filósofo, entonces en lo que he trabajado es en ética aplicada y el trabajo que venían haciendo ya estaba, en cierto, sentido, avanzado, pero salió en la discusión algunos de los temas de ética aplicada y entonces ahí dijo oye, porque no se incorporan ustedes y le echan una revisión porque estamos haciendo un gran esfuerzo para formación cívica y ética, yo ya conocía el trabajo que se había hecho antes, en secundaria, ok le entramos y así fue como llegó la invitación, más por este contacto amistoso, pero también exigente de otros temas, de temas generales de política pública y justo estaba en el tema o proyecto favorito de Josefina, en términos de currículum era Formación Cívica y Ética para primaria y ahí fue en donde fuimos invitados” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 08, 2016)



Con base en la nube de palabras, las OSC centran su intervención en un instrumento de política, es decir la organización. Es representativo que resalten las conversaciones que establecen con otros actores educativos puesto que de ellos obtienen información que les sirve de aprendizaje a lo largo del sexenio. La conjunción de varias OSC hace que actúen como equipo para ejercer una mayor presión sobre los temas que demandan. Esa conjunción también sirve de base para llevar a buen puerto algunos de los trabajos realizados por ellos como lo son los estándares para la evaluación docente.

Las intervenciones de los actores se dan de manera concomitante a lo realizado por la secretaria de educación pública. En la versión oficial, una de las prioridades de la SEP es sacar adelante el programa de Educación Cívica y Ética. En este programa influyen sus antecedentes, ideología y formación personal. Así, para el 31 de marzo del 2008 se publica en el DOF el Acuerdo 438 de la SEP en donde se da a conocer a los entes participantes y los contenidos para los seis grados de educación básica “se ha formulado el Programa Integral de Formación Cívica y Ética para la educación primaria (PIFCyE). Para la elaboración de este programa se ha contado con la colaboración de diversas instituciones, cuya labor se vincula con el desarrollo y el fortalecimiento de la educación cívica, la formación ciudadana, la cultura democrática, la participación social y la educación ambiental, como son el Instituto Federal Electoral (IFE), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). Asimismo, participaron docentes, directivos y equipos técnicos de varias entidades federativas del país (Aguascalientes, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Zacatecas) cuyas reflexiones y experiencias han sido muy valiosas para su diseño” (SEP, 2008: 2)

La participación de ciertos actores educativos no siempre es bien recibida por otros actores y esto crea tensiones en la formulación de una parte de la política educativa

“Participamos en la revisión global. El esquema ya estaba más o menos hecho. El tema fue tomar la visión que había en secundaria, las 8 competencias ciudadanas y jalarlo para primaria, con un apoyo fuerte de pedagogos, mucho más involucrados con actividades de aprendizaje, entonces, en el momento en que nos incorporamos, el grupo que venía trabajando, tenía 7 u 8 meses trabajando, muy intensamente, era una cosa que Josefina quería presentar muy pronto... No, la mayoría sí fueron incorporadas. Sabemos que un poco, digamos no con todo el entusiasmo, es decir, que lo que contó mucho fue la decisión de la secretaria, a propósito de esos aportes nuestros y un poco menos con el equipo que lo operaba, el equipo que lo operaba no digo que rechazó nuestra presencia, pero no le resultó tan cómodo que ya llevando como un proceso, de repente se sienta un actor más a la mesa” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 08, 2016)

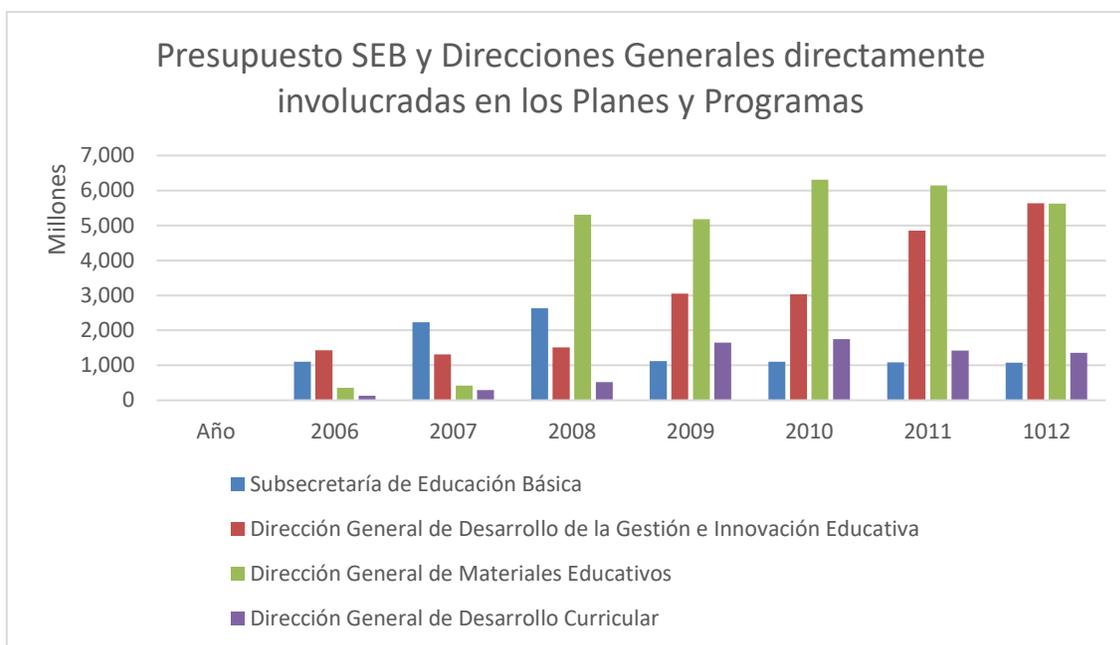
Como puede observarse, el actor político hace uso de la autoridad para mantener la homeóstasis del grupo de trabajo; sin embargo, se nota el celo que mantienen los especialistas cuando creen que otros actores intervienen en lo que ellos consideran su campo de acción natural.

Nuevamente la palabra nosotros se ubica al centro de la nube de palabras; sin embargo, el nosotros se refiere a las labores que desarrollan sus equipos de trabajo en cada una de las OSC y, en menor medida el trabajo realizado con otros actores educativos. Por supuesto la organización y gestión son fundamentales para la elaboración de los estándares, por medio de entrevistas a los maestros y conversaciones con los equipos para lograr el cambio deseado.

4.2 El desconocimiento de un instrumento vital, el tesoro

Si bien, uno de los instrumentos primordiales para que la administración pública funcione es el dinero, en el caso particular de esta investigación, es claro que los actores tienen poca claridad del origen, los montos, los responsables de su manejo y el destino final de los mismos. Para los actores existe poca transparencia en el manejo de los recursos, en algunas ocasiones simplemente saben quién paga y cuánto les paga. Al interior mismo de la organización SEB, sólo se sabe que se dispone de tesoro, pero al actor político le interesa más la eficacia, dejando al actor burocracia la preocupación de la eficiencia. El caso se vuelve relevante, cuando algunas áreas de la propia SEB no tiene una idea clara de ese recurso y son otras áreas de la SEP las que tienen el manejo del instrumento tesoro, por ejemplo, el área presupuestal.

La siguiente gráfica muestra los crecientes recursos monetarios destinados a la SEB en el sexenio 2006 – 2012. Como puede observarse, el dinero destinado a la denominada reforma no representa una limitante para el actor político.



Elaboración propia con datos del PEF del 2006 al 2012. Precios corrientes.

Cabe hacer mención que la inflación para esos años fue baja por lo que deflactar las cifras no resulta representativo para los fines del presente estudio. Lo relevante es conocer el dinero destinado a la SEB y a cada una de sus direcciones generales para realizar la RIEB y, dentro de ella, los planes y programas para primaria.

En este momento es necesario recordar el panorama económico del país en esos años. Baste mencionar tres datos: el Producto Interno Bruto de México cayó 8 puntos porcentuales, el peso mexicano se devaluó alrededor de un 50% respecto al dólar estadounidense y aumentó el desempleo abierto, el cual pasó de 4.15% en 2008 a 6.12% en el 2009 (INEGI, 2009: 184). Aunado a lo anterior, el precio del petróleo cayó y, con ello, hubo menores ingresos en las finanzas públicas, las cuales ejercieron una fuerte presión para recortar el gasto público.

En las noticias financieras de ese momento, se dijo que la SEP asumiría una disminución presupuestal de 7 mil 186 millones de pesos (La Jornada. 2009). No obstante, el panorama económico del país, la SEB y sus direcciones generales no

resintieron el impacto, al contrario, el actor político tuvo a la mano el instrumento dinero en abundancia

“Bueno, había tal cantidad de recursos que no siempre fueron utilizados para los propósitos del programa, por ejemplo, en el PEC hasta las secretarías tenían auto oficial” (Entrevista SEP. Julio 01, 2016)

El actor burocracia hace referencia a un trabajo planeado en términos del instrumento tesoro, pero tampoco tiene una idea clara de la cantidad de recursos que se tenía y en qué fueron destinados; sin embargo, menciona el ejercicio de “contabilidad” realizado

“Fue una colaboración coordinada por el maestro Fernando para ver exactamente qué era lo que se había hecho con anterioridad en cada una de las direcciones y que era lo que teníamos como reto y cuánto iba a costar. Fue un ejercicio de contabilidad lo que se hizo y, de los presupuestos que había, después de haber hecho ese ejercicio pues tratar de que se pudieran aumentar o que se pudieran, de alguna manera, redistribuir porque es lo que a veces se hace” (Entrevista SNTE 2. Diciembre 01, 2016)

Cabe destacar que lo denominado como contabilidad es incorrecto debido a que el cálculo de estos recursos es un ejercicio de programación y presupuestación para saber qué se va a realizar y cuánto va a costar cada programa.

El destinar tantos recursos a ciertas áreas en medio de problemas económicos requiere el consentimiento de los más altos actores políticos de este país. Con el instrumento tesoro en la mano, el actor político y la burocracia de la SEB dan juego a organismos internacionales y a especialistas

“...en la época de Fernando González se le dio muchísima entrada a la OEI, que hoy está totalmente borrada. Porque en ese momento la OEI tenía dinero, tenía poder de convocatoria, tenía a la Agencia de Cooperación Española ahí, a Perrenaud lo trajeron en el sexenio, no sé, unas 10 veces y el cuate cobró una fortuna loca. O los cursos de Tobón se los recetaron a todo mundo, pero no había muy buena relación con OCDE” (Entrevista Mexicanos Primero. Octubre 08, 2016)

Asimismo, la SEP utiliza un mecanismo que cada vez se vuelve más frecuente entre los organismos públicos y los organismos internacionales. Dicho mecanismo consiste en proporcionar los recursos a un organismo internacional y este, a su vez, paga a las ONG´s o a los especialistas por el trabajo realizado. Esto representa una forma de triangulación del dinero en donde la responsabilidad recae sobre dos órganos en lugar de sólo uno

“Eso era en algunas de las participaciones que tuvo la OEI en programas muy concretos, por ejemplo, en los estándares. Los estudios que se hicieron de estándares salieron a través de la OEI. Nosotros le pagábamos a la OEI y la OEI ya le pagaba a la gente que ella contratara. Los estándares de gestión, los estándares de aprovechamiento escolar y los estándares de desempeño profesional” (Entrevista SNTE 2. Diciembre 01, 2016)

Respecto al pago realizado a los elaboradores de libros de texto y revisores de planes y programas adquiere diferentes modalidades

“Los primeros procesos de elaboración del material los pagó cada una de las universidades participantes. En mi caso, a mí me pagó la UPN. Esos pagos ascendían a cien mil pesos por año. Otros procesos los pagó la OEI, en esos casos el pago ascendía a noventa mil pesos. Hacia el final del proceso nos pagó la UAM en montos que fluctuaban entre setenta y cinco mil y ochenta mil pesos... Nosotros no sabíamos cuál era el criterio para que nos pagara una u otra institución ... Normalmente la SEP nos paga de manera directa, pero también utiliza otros mecanismos. Por ejemplo, la SEP transfiere el dinero a la OEI y esta organización, a su vez, nos paga a nosotros... Los grupos de personas que trabajamos los libros hacíamos una parte u otra dependiendo de la coordinación y del reparto del trabajo. A la hora de pagarnos yo había podido desarrollar una parte y otra compañera una diferente, pero a mí me pagaban lo que la otra persona había realizado y, a la otra persona le pagaban lo que yo había hecho” (Entrevista UPN. Enero 25, 2016)

Esto representa un manejo flexible del recurso tesoro de acuerdo a los intereses del actor político y de la burocracia, pero un manejo que, al final del día, no es claro para los actores intervinientes en la formulación de la política de los planes y programas.

4.3 Las diferentes visiones de la misma historia

En la historia oficial, la formulación de los planes y programas intervienen una serie de actores que actúan hacia destinatarios finales, es decir, directivos escolares, maestros y alumnos. Los maestros deben probar dichas cuestiones en los ciclos y etapas escolares.

Debido a lo anterior, una vez que los actores educativos realizaron su trabajo en cuanto a la formulación de los planes y programas, hacia febrero del 2009, el actor político y la burocracia convocan una reunión nacional de los CEAS para analizar el sentido de la reforma y el cambio impulsado a partir de la aplicación de los programas de estudio y los materiales de apoyo a los docentes, con este fin, en marzo se reúnen las autoridades educativas para analizar los avances de la reforma y su articulación en la educación básica.

Cuando se elaboran los primeros programas y materiales destinados a los alumnos y docentes, la burocracia de la SEB los puso a prueba en un número determinado de escuelas en el país. Por ello, el actor político anuncia que el ejercicio se realizaría en 5 000 escuelas con la finalidad de ensayar los nuevos programas de estudio y los nuevos libros de texto gratuitos.

Para los meses de junio y julio del 2008 se efectúan talleres estatales con el fin de realizar pruebas piloto y diseñar la estrategia en las entidades federativas para probar los nuevos programas de educación primaria. Hacia octubre se da la etapa experimental de los materiales educativos destinados a 1º, 2º, 5º, y 6º grados.

La prueba en aula de los nuevos planes y programas de estudio se efectúa en abril del 2009. En esta ocasión, se menciona la realización del pilotaje en 4 927 escuelas de todo el país (SEP. 2009), es decir, el instrumento información difiere entre lo que se anuncia y lo que realmente se realiza.

Según la propia burocracia de la SEP las revisiones y actualizaciones a los libros de texto fueron realizadas de marzo a junio del 2009, con la intención de incluir dichas recomendaciones en la versión dos que se aplicaría en el ciclo escolar 2009-2010 y, posteriormente, a la versión tres que sería utilizada en el ciclo escolar 2010-2011 (UNAM. 2009). Por su parte, "las áreas académicas y técnicas actualizarán los materiales educativos a partir de los comentarios, sugerencias y análisis rigurosos con el propósito de integrar las diversas perspectivas y visiones de los diferentes actores" (UAM, 2009: 23).

En junio del 2009 es llevado a cabo un taller para analizar los materiales educativos de 1º y 6º grados, en la fase de generalización, con el fin de llevarlos a todas las escuelas del país. De hecho, el titular de la SEP mencionó que en una primera etapa la CONALITEG entregó, para el ciclo 2009-2010, 27 millones de libros a alumnos de 1o y 6o de primaria (Lujambio, 2009: 13).

En el mensaje pronunciado el 1º de Julio del 2009 por el actor político, Alfonso Lujambio, con motivo del Encuentro Nacional para el inicio de las Jornadas Intensivas de Formación Continua de Maestros de 1o a 6o grados de primaria, mencionó que la prueba piloto de la aplicación de la RIEB se realizó en 4,723 escuelas de todo el país (número menor al mencionado por la SEP en su sitio web oficial) durante el ciclo 2008-2009, en 1o, 2o, 5o y 6o grados de primaria "que incluyen la aplicación de nuevos planes y programas de estudio y materiales educativos, los cuales han sido desarrollados con base en los términos de la propia Reforma y han sido mejorados a partir de dicho ejercicio piloto así como de evaluaciones externas y opiniones de especialistas y docentes" (Lujambio, 2009: s/p). Además, con base en cifras de la página web de la SEP, en la revisión de libros de texto participaron 7,078 docentes en 25 foros estatales.

No obstante, las acciones llevadas a cabo por la burocracia de la SEP, la especialista Lorenza Villa Lever sostiene que dicha prueba "aunque realizada a medias porque los LTG llegaron con retraso a las escuelas elegidas para probarlos,

fue la base para generalizarlos al inicio del ciclo escolar 2009-2010, en primero y sexto grados” (Villa Lever. 2011: 173).

En el 2009, con base en información oficial de la propia burocracia de la DGDC se orientó a 31 000 maestros en cuanto a la reforma y los materiales a utilizarse. No obstante, la cifra dada por la propia SEP, ahora con el secretario Lujambio, dijo que a la par de las modificaciones en los planes y programas de estudio, así como los libros de texto, se inició la formación de 260 mil maestros de 1o y 6o grados, además de directivos escolares (Lujambio. 2009: s/p).

En estos esfuerzos de formación, la UNAM diseñó un diplomado para maestros de los grados escolares mencionados, el cual estuvo orientado hacia la formación de las competencias docentes, requeridas por la reforma.

“En marzo del 2009 llega a esta institución, en ese entonces conmigo, Secretaría Académica del IISUE la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (DGFCMS) a proponer que llevemos este diplomado, porque ya había intentado que una entidad externa al país montar a la formación de maestros y la experiencia, lo único que les trajo consigo era identificar que la distancia geográfica era bastante grande como para entender las particularidades de un país tan diverso... Chile. Por eso tenemos un mapa porque era muy importante dar cuenta de la diversidad. No logró acomodar el asunto y llega al IISUE en marzo. Con esta solicitud que había que concluir en un tiempo muy corto. Al mismo tiempo que estaban probando los libros de texto y al mismo tiempo que estaban definiendo cosas como la nueva boleta de calificaciones y los nuevos criterios de evaluación acordes con el enfoque de la RIEB, debido a que el enfoque de la RIEB si cambiaba de perspectiva a lo que existía antes. O sea, incorporar competencias era incorporar toda una visión distinta de lo que significaba el proceso de enseñanza aprendizaje y el trabajo en el aula, pero esto se estaba haciendo paralelamente. Al mismo tiempo todos estábamos trabajando. Nosotros comenzamos a trabajar esto cuando sabemos que la UNAM forma parte de las universidades convocadas para revisar los libros de texto. Pero esa solicitud llega a rectoría, no llegó a ninguna entidad como llegó esta. La solicitud del diplomado llegó directamente de alguien que tocó la puerta y nos dijeron ¿nos pueden ayudar en esto? La otra llegó a rectoría y llegó ahí por dos razones: porque no había lazos institucionales entre la SEP y la UNAM, lazos tejidos sino individualidades que habían trabajado, el algún momento, el alguna dirección o subdirección o en algún proyecto, o sea los lazos no estaban contruidos, no sé si están

construidos ahora, pero en ese momento no estaban construidos y entonces llega a rectoría... para montar el diplomado, en mi calidad de coordinadora académica del asunto, yo pedí muchas cosas. Pedí muchas cosas porque no se podía hacer a ciegas esto. Pedí entrar a las discusiones sobre los libros de texto, con los grupos y me di cuenta de que cada una era un universo particular. Pedí conocer las discusiones en torno a la boleta de calificaciones y la forma de calificar porque si yo no entendía cómo iba a transmitir a los maestros como se acomodaba cada cosa” (Entrevista UNAM. Octubre 04, 2016)

La especialista de la UNAM encargada del diplomado da cifras de los maestros participantes en el mismo, a lo largo de los años que se imparte, es decir, del 2009 al 2014

“Este diplomado empezó en 2009 y terminó en el 2014, o sea yo del 9 al 14 traje encima a la SEP permanentemente y a todas las entidades de formación a nivel nacional. 187,000 mil maestros participaron en esto en donde había que, además, terminar haciendo un reconocimiento formal. Un diploma formal que no valía para carrera magisterial y que no valía para escalafón, que eso fue un principio de la UNAM. No le vamos a jugar a sus puntos. Entonces yo entrego en el 2014, en mi última entrega, más o menos 170,000 mil diplomas con un trabajo final que cada maestro entregó y que fuimos revisando uno por uno” (Entrevista UNAM. Octubre 04, 2016)

La intervención de dos actores educativos respecto al diplomado tiene dos visiones totalmente distintas, por un lado, la especialista UNAM refiere los siguiente

“entonces mi discurso era, yo les quiero decir que me da mucho gusto que a la UNAM le abran la puerta de las escuelas de educación básica, me da mucho gusto poder trabajar con ustedes porque, además siempre ha sido mi tema, la educación básica, sin tener contacto directo con ellos, o sea, en políticas, y les tengo que decir que esto se hace en la UNAM para ustedes. Un maestro me pregunta: ¿eso quiere decir que somos alumnos de la UNAM? Le contesté, de cierta forma porque el diplomado lo avala la universidad y van a tener una constancia que avala la UNAM. Entonces, yo vi una reacción de nunca pensé llegar a la universidad. Sí, es un fenómeno muy interesante y que te conmueve muchísimo porque terminamos con un goya. Maestros de una comunidad semirural que tenían el diplomado y que de repente se dieron cuenta de que la UNAM lo estaba avalando. El sello UNAM pesaba mucho para los maestros y sigue pesando mucho para los maestros, porque no era lo mismo que nos habían dado siempre, de mala calidad, muy apresurado, sin considerar las

novedades en el campo. Le tuvieron mucho respeto al trabajo, porque entonces eran los expertos, era lo último de lo último. La universidad va avalar esto y pelearon todo el tiempo por el diploma, aunque el diploma no servía para escalafón y nunca sirvió para ello” (Entrevista UNAM. Octubre 04, 2016)

Por otro lado, la visión del actor sindical es contrastante respecto a lo mencionado por la especialista

“En términos generales ese diplomado fue un total fracaso, por la falta de concordancia y por la falta de poner así en el tapete. La UNAM elabora su proyecto de trabajo y de intervención con los maestros de lo que conoce, de lo que sabe y es una estructura de maestros universitarios y de exigencia, incuestionable el programa en términos programáticos, valga la redundancia, pero total y absoluto desconocimiento en término de las dinámicas regionales, locales, o sea, de las necesidades diferentes de actualización de un maestro bidocente o un maestro multigrado a un maestro de primaria de acá de Polanco. Son exigencias diferentes y diferenciadas, incluso en términos si consideramos ya no la inclusión sino la integración escolar” (Entrevista SNTE 1. Octubre 13, 2016)

Es de resaltar las visiones disímboles sobre un mismo tema. Por un lado, la UNAM con resultados favorables y, por el otro, el SNTE con una mirada desfavorable. La especialista de la UNAM resalta la participación de los maestros y el prestigio de la institución, en tanto el SNTE ve el diplomado como un fracaso en donde ningún maestro obtuvo un papel que certificara lo aprendido en el propio diplomado, además de los desencuentros entre los especialistas de la UNAM y la burocracia de SEP dominada por gente venida del sindicato.

Sin importar si es la burocracia de la SEB, la información transmitida a la sociedad por el actor político es discordante, esto muestra el manejo que se puede realizar de las cifras, además de que resulta sumamente difícil comprobar la versión verídica. De esta manera, los actores educativos pero, sobre todo, el actor político y la burocracia pueden hacer uso del instrumento información para hacer llegar mensajes a la sociedad del trabajo realizado por ellos; sin embargo, desorienta a los especialistas y a las ONG en tanto entes que también poseen información. Las

cifras en uno y otro caso muestran, asimismo, la deficiente comunicación al interior de la SEB, en particular y, de la SEP, en general.

Al continuar con la historia oficial, en octubre del 2009 se realizan diálogos entre docentes de primaria y secundaria con el fin de intercambiar experiencias e información del tránsito de los alumnos de la primaria a la secundaria.

A pesar de todas las acciones emprendidas por el actor político y la burocracia, Arnaut menciona que, en el 2009, “diversas voces calificadas cuestionaron la calidad de la reforma (sobre todo, los primeros libros de texto) y el hecho de que se haya consensado casi exclusivamente con el SNTE y excluido a los equipos técnicos estatales y a los investigadores educativos” (Arnaut. 2010: 249). Lo cual se explica por la coalición SEP – SNTE.

No obstante las críticas, para el 2010 los actores político y burocrático prosiguen con los trabajos iniciados en años anteriores. En marzo se realizan foros estatales con el fin de convocar a los diferentes actores educativos para intercambiar experiencias y visiones sobre la RIEB y los libros de texto de primaria. De marzo a julio, derivado de los foros estatales, se recibieron comentarios sobre la propia RIEB y los libros de texto por parte de los padres de familia, autoridades institucionales, maestros y alumnos. Los comentarios a los planes y programas fueron expuestos la página de internet de la propia SEP con el fin de tener consultas para enriquecer dichos materiales (Mayen. 2010: 16).

Sobre la base de la información proporcionada por el actor político, en junio del 2010 se realizó una reunión con Coordinadores Estatales de Asesoría y Seguimiento a la reforma de la educación primaria para avanzar en el proceso de generalización de sus programas. Durante julio y agosto nuevamente se consulta a los académicos especialistas en diversas asignaturas acerca de los libros de texto de primaria.

De acuerdo con lo mencionado por el actor político, utilizando la organización de la SEP, "las áreas académicas y técnicas actualizarán los materiales educativos a partir de los comentarios, sugerencias y análisis rigurosos con el propósito de integrar las diversas perspectivas y visiones de los diferentes actores" (UNAM. 2009). Sin embargo, Mac Gregor señala que no resultó claro en qué momento se hicieron las modificaciones, puesto que los materiales están listos para ser distribuidos durante el ciclo 2009 - 2010 (Mac Gregor. 2011: 452).

El factor tiempo influye de manera decisiva en la coordinación y el trabajo de los actores educativos. En el caso de los materiales educativos, estos tienen que ser enviados a la CONALITEG para darles formato e imprimirlos

"...al maestro Limón de CONALITEG lo tratamos de involucrar muchas veces, pero se le iba, él iba contra reloj, ya estoy imprimiendo ya todos los libros del año que entra, no me da tiempo de estar incluyéndolo" (Entrevista ExEB. Diciembre 12, 2016)

"En buena medida, varias de las fallas se debieron al corto tiempo que se daba a editor del material en la CONALITEG, el cual tenía un mal temperamento, aunado a ello habían contratado a mucha gente joven con poca experiencia, motivo por el cual se produjeron muchos errores" (Entrevista UPN. Enero 25, 2016)

En general, para el período que va del 2007 al 2011, el actor político y la burocracia de la SEP mencionan que el CONAEDU, analizó y aprobó los procesos y productos derivados de la construcción de la RIEB.

A pesar de las vicisitudes a lo largo del proceso de formulación de los planes y programas, de las tensiones entre los actores, de las diversas posiciones respecto a un tema educativo, de sus estrategias en el uso de los instrumentos de política, los especialistas educativos coinciden en que la denominada reforma educativa del sexenio 2006 – 2012, se centró en cuestiones pedagógicas más que en cuestiones políticas; sin embargo, toda reforma a la educación conlleva intenciones no explícitas derivadas de creencias e intereses de los actores políticos, de creencias e intereses de los empresarios canalizadas en esa ocasión por medio de las OSC,

de creencias e intereses sindicales o bien de creencias e intereses de los propios especialistas.

La connotación pedagógica de ese cambio se legitima por las intervenciones de diversas universidades nacionales y extranjeras y, por tanto, por los especialistas. Esto contrasta con lo realizado en otras reformas como la acaecida en el sexenio Echeverrista, mismo que tuvo una base más ideológica por el momento histórico vivido en México y en el mundo, o la del 92-93 en donde se pone mucho énfasis en la mal llamada descentralización educativa.

A lo largo del capítulo es notoria la activa participación del SNTE en la política educativa del país y, en particular de los planes y programas. Las relaciones entre el actor autoridad, tanto la secretaria como el subsecretario, y los sindicalistas de la cúpula del SNTE no resulta ser del todo cordial, sino que encarnizaron una lucha por el poder. Baste mencionar que la lidereza del SNTE mantiene un trato directo con el presidente de la república, al cual le interesaba dicha relación en términos político electorales. Por otro lado, el sindicato tenía a uno de sus miembros en la estructura de la SEP, es decir a Fernando González, yerno de Elba Esther Gordillo, como subsecretario de educación básica y del cual dependía toda la estructura que se encargaría de la RIEB, además de la modificación de los planes y programas, de los nuevos libros de texto gratuitos, así como del contenido de los mismos.

Años más tarde, cuando la secretaría es sustituida por el secretario Alfonso Lujambio, el cual muestra intenciones presidenciales, deja en manos del SNTE buena parte de los asuntos educativos y, con ello, un gran peso al final de todo el proceso. La política de reformas al currículo y, con él, los planes y programas termina con un “cierre de facto con quién resultó el actor político más importante: el SNTE. Su capacidad de movilización y de presión política institucional resultó, a final de cuentas, la que mostró mayor fuerza orgánica para incidir en la reforma. Lo más interesante de esta experiencia es que el tema curricular propiamente dicho no tuvo mayores modificaciones, en cambio, varios aspectos relativos a las condiciones

laborales sí fueron instalados como elementos restrictivos a la implementación de la reforma” (Miranda. 2010: 53). Cabe aclarar que el SNTE, como organización sindical, presiona al actor político en la defensa laboral de los maestros, pero no era necesario hacer presión en las cuestiones curriculares debido a que gente del propio sindicato maneja esos asuntos desde la estructura de la SEB, apoyada por la burocracia de la subsecretaría.

A lo largo de la política referente al cambio de los planes y programas, es posible dilucidar la complejidad que conlleva formular o reformular una política educativa debido a la intervención de múltiples actores. Cambios de esta naturaleza requieren la participación de políticos conocedores de la realidad educativa; de burócratas con conocimientos y experiencia en la educación, además de sensibles a las necesidades de los supervisores, directivos, maestros; de expertos e investigadores involucrados con las prácticas docentes; de maestros preparados en los modelos educativos a llevarse a cabo; de padres de familia participativos, así como planes y programas adecuados a lo que se desea mejorar. La combinación de estos insumos y recursos pasa por un proceso en donde intervienen los actores educativos mencionados, los cuales influyen en la configuración de la política y las políticas educativas.

Cabe resaltar que los contenidos de estos reflejan los sentires internacional y nacional de lo que debe enseñarse con base en las intenciones sociales, políticas, económicas y culturales.

“En esa discusión entre el plan de estudios puede estar por acá y la realidad puede estar por allá, yo lo que propongo es que no es un documento inocuo, que el plan es un documento que tiene autorización totalmente legítima, legal, constitucional, a veces, o como se quiera y que esta aprobación es la que define, aunque no siempre, por supuesto, pero define, que profesores se van a contratar, qué tiempos se van a dedicar a la enseñanza de qué cosa, qué tipo de profesor, cuántos recursos va haber, cuántas horas se dedican a la enseñanza de una asignatura Todas esas que son las estructuras institucionales que yo identifiqué, cinco o seis, ya no me acuerdo” (Entrevista DIE. Febrero 24, 2016)

4.4 Intenciones y posibilidades

El iniciar la conformación de una política se enfrenta a una serie de vicisitudes. En primera instancia la visión que tienen los diferentes actores políticos respecto a la política en cuestión, las posiciones que ocupan en la palestra educativa, sus creencias y experiencias personales, los conocimientos, las estrategias para lograr sus fines, las formas de conducción de los asuntos, luchas, presiones, negociaciones, consensos, conocimientos, entre los más importantes. Entre las intenciones iniciales y las finales pueden suceder cosas no pensadas o previstas

“En el proceso de cambio, la verdad es que no supimos comunicar la intención de la reforma y eso nos provocó varios problemas y resistencias de los maestros en el sentido pedagógico y del SNTE en la parte laboral” (Entrevista SEP. Julio 01, 2016)

Se manifiesta con una gran fuerza un instrumento que se deriva de la información, pero que adquiere un peso específico a lo largo de la formulación de una política educativa, es decir, la comunicación.

Entre la intención y lo que realmente se logra hacer pueden pasar una serie de cuestiones que no alcanzan a los destinatarios finales. Esto pone en entredicho mucho del trabajo realizado en la formulación de una política educativa

“Qué tanto ayuda al alumno a enfrentar mejor las necesidades de su país en el futuro inmediato del alumno como trabajador y cómo su trabajo va a impulsar, ahora sí, a través del PIB, lo que invirtieron en él, en educación. Eso es lo que nosotros tratábamos de hacer en ese entonces. Cosa que no se dio ya la facilidad de comunicárselo a los maestros a través de implementación de la reforma porque nosotros estuvimos, yo estuve hasta diciembre del 2011” (Entrevista SNTE 2. Diciembre 01, 2016)

En el largo camino de la intención a la realidad es necesario hacer uso del instrumento tesoro para que las cosas fluyan, pero los resultados pueden ser poco visibles o carecer de impacto

“...tu sabes cuánto se tarda la SEP en generar algo a nivel federal para que caiga a una escuela, los millones de pesos que significa esa gestión y para que llegue un libro guardapolvo que se va a quedar ahí” (Entrevista ExEB. Diciembre 12, 2016)

Si bien se piensa en unos planes y programas para la primaria, generados desde las esferas más altas del gobierno, lo que sucede en las escuelas y los salones de clase puede diferir de las intenciones de los actores políticos, burocráticos, sindicales, de las OSC, etc.

“El plan de estudios dice hora, porque se asignan profesores, se contratan por seis horas a la semana, porque el plan de estudios dice que esta materia no se va a enseñar seis horas. Se enseña en el aula o se enseña en el taller, o se enseña en qué tipo de espacio, qué recursos materiales se elaboran específicamente para esta enseñanza, cómo se evalúa, que es muy importante, cómo se certifica. Esas son mis ideas de cómo un documento, plan de estudio, rige o no rige lo que va a pasar en la realidad. Por supuesto lo que pasa en la realidad puede ser totalmente ajeno, pero no siempre” (Entrevista SNTE 1. Octubre 13, 2016)

En ese juego de intencionalidades, los actores pueden tener corrientes de influencia, algunas de ellas pueden ser más o menos visibles, por ejemplo, la que persiguen los especialistas para tratar de incidir en las políticas educativas, en el caso específico la referida a los planes y programas, además de una cooperación débil entre ellos, pero de respeto respecto al trabajo desarrollado dentro de cada institución de educación superior; los juegos velados que tiene alguna OSC con programas como Bécalos; los actores políticos en términos de sus carreras políticas o de estar a tono con corrientes o, inclusive modas educativas

“No hay una determinación de que sea una política de estado, es una cuestión que obedece a vaivenes sexenales y a modas y a introducción, más o menos de lo que pudiera ser, de repente, como los actores del momento, si el actor este tiene idea o fama de que es progresista, le va a poner adelanto y si esto es tecnológico, entonces el enfoque va a ser tecnológico” (Entrevista SNTE 1: Octubre 13, 2016)

En ese afán de cambio, al actor político se le puede salir de control la reforma, debido a todas las dinámicas que se desatan, tanto en los actores como en su interacción, lo cual vuelve dinámico el proceso

“...no se dan cuenta o no lo pueden manejar adecuadamente y no toman en cuenta esto que Segovia decía en su momento cuando la politización del niño mexicano, del Colegio de México. Segovia dice que si alguno, a lo largo del siglo XX, algún asunto ponía en riesgo la estabilidad política del país era lo relativo a la educación y esto sigue siendo vigente y no se dan cuenta. No se dan cuenta y no la miden, incluso en términos de la conveniencia” (Entrevista SNTE 1: Octubre 13, 2016)

Por eso en diversos momentos se tienen que repensar los pasos a seguir, ponerlos en pausa, cambiar de rumbos o inclusive dar pasos hacia atrás, tal fue el caso de la recomposición de los contenidos de los planes y programas. También es necesario entender lo que uno de los actores participantes menciona

“...hoy lo pueda él decir, no existen remedios marca ACME para la educación, para las transformaciones sociales no existe nada inmediato, no es añade más aire y se seca más rápido el cemento, no metes a 100 monos y construyes un cuarto más rápido. Hay muchas cosas procesuales, hay muchas cosas que no son así” (Entrevista ExEB. Diciembre 12, 2016)

En la intención de cambiar, de reformar, de revolucionar la educación, es importante entender que los cambios llevan tiempo. Algo tan elemental parece no tener mucha importancia para el actor político el cual corre a toda prisa porque sólo dispone de seis años para demostrar su trabajo y el resultado del mismo, tiempo que corre a otras velocidades para cada uno de los actores educativos y para la educación en su conjunto

“...los planes de estudio, o sea los maestros no ven el plan y dicen ahora si voy a cambiar mi práctica, eso es algo que en el DIE se conoce muy bien. Asimilar un plan de estudios nuevo puede llevar muchísimo tiempo y una de las razones por las cuales los maestros se resisten, en cierta forma, es por todos los cambiaderos que hay, entonces los maestros hacen lo que saben” (Entrevista DIE. Febrero 24, 2016)

Esas inquietudes se manifiestan en otros actores que inclusive pueden manejar el tiempo a su favor, inclusive, ser pasivos frente a algunas cuestiones refleja la estrategia del instrumento tiempo, ejemplo de ello es el sindicato cuando se cuestiona si el tiempo que restaba del sexenio era suficiente para concretar el cambio. En ese correr contra el tiempo, el actor político deja muchas cosas en el camino, en detrimento de la política educativa y de las políticas educativas

“Varias cuestiones que teníamos planeadas ya no pudimos llevarlas a cabo porque nos ganó el tiempo, varias cuestiones se quedaron en el tintero, sobre todo cuando empezó la carrera por la sucesión presidencial. Los cambios que pretendíamos realizar en el terreno educativo pasaron a segundo plano” (Entrevista SEP. Julio 01, 2016)

Entre la intencionalidad y la realidad hay asuntos fundamentales que los actores dejan de reflexionar y que son uno de los pilares de los cambios, es decir el pensar la reforma

“Yo logré identificar las críticas de mis propios compañeros en esta entidad de que la SEP, en ese momento, usaba a la Universidad. Mis propios compañeros me decían ¿a qué hora te metiste en semejante bronca? ¿Por qué legitimas una reforma haciendo esto? Y yo tengo una respuesta al respecto, pero si había una crítica muy fuerte al que la UNAM legitimaba una propuesta curricular nacional poco sólida para un país como el nuestro y muy apresurada... Exactamente o a través de una forma institucional. En este momento, para este trabajo, a la SEP le interesaba el acuerdo institucional. Primero porque estaba en alguna inconsistencia la RIEB, necesitaba, efectivamente, legitimarla y todavía una cosa más, necesitaba que le diera un valor curricular a la formación docente” (Entrevista UNAM. Agosto 01, 2016)

En ese hacer a toda prisa, los actores intervinientes en la formulación de los planes y programas dan por un hecho el cambio, pero se deja de reflexionar el origen de la reforma. Derivado de las entrevistas, los actores intervinientes no se cuestionan si es o no una reforma, simplemente trabajan para cambiar el currículo y con ello, los planes y programas, generando una política educativa al respecto.

Los instrumentos de política utilizados para detonar la formulación de los planes y programas, también son utilizados para detener las intervenciones de los actores. Los políticos, haciendo uso de su autoridad, de la organización, de la información, pero sobre todo del tesoro dan pausas a la loca carrera iniciada para reformar

“Hacia el final del sexenio si se pararon súbitamente los recursos sobre todo por el cambio de gobierno y de partido político en el poder. Cuando gana el PRI nuevamente la presidencia de la república, recorta todo con el argumento de que querían revisar a fondo una serie de cuestiones educativas y dentro de ello los planes y programas, así como los libros de texto”
(Entrevista UPN. Enero 25, 2016)

A lo largo del proceso de formulación de la política acerca de los planes y programas de primaria en el sexenio 2006 – 2012, es posible analizar la intervención de los principales actores educativos involucrados. En ese proceso se vislumbran sus posturas personales y de la propia organización en la que trabajan. Los instrumentos de política suelen utilizarse con falta de maestría para dar resultados positivos, buscados y esperados como son las mejoras en el proceso de enseñanza aprendizaje. Son evidentes las fortalezas de los actores, pero también son notorias sus inexperiencias en campos en los que son nuevos y el aprendizaje que tienen a lo largo del camino. Lo deseable en la formulación de una política educativa es que todos los actores tengan experiencia y conocimiento desde el inicio de la conformación de la política en cuestión, de otra manera, aprender en el proceso de formulación tiene costos muy altos en los resultados que se pretenden mejorar, como el aprendizaje de los alumnos. Por supuesto, existen costos de diversa índole como la formación de alumnos que deseamos para México en términos políticos, sociales, culturales y económicos. Éste último, como uno de los puntos en los que se pone especial énfasis en nuestra economía de mercado, costo – beneficio. Se destinan grandes recursos a la educación con resultados poco satisfactorios. La pregunta es ¿Debemos seguir formulando la política de los planes y programas como se realizó en el sexenio 2006 – 2012 o debiéramos tomarla como ejemplo para realizar un mejor trabajo?

Conclusiones

La intervención de los actores educativos, en la formulación de los planes y programas para la primaria en el sexenio 2006 – 2012, es un proceso complejo que detona múltiples cambios en donde se utilizan instrumentos de política para lograr objetivos. Las creencias u objetivos de cada actor difieren por la naturaleza misma de sus campos de trabajo, de sus intereses, de su conocimiento, de su experiencia, de la realidad nacional y de influencias de carácter internacional. Sobre la base teórica desarrollada en el primer capítulo, cambios de esta naturaleza requieren la participación de políticos conocedores de la realidad educativa; de burócratas con conocimientos y experiencia en la educación, además de sensibles a las necesidades de los supervisores, directivos, maestros; de expertos e investigadores involucrados con las prácticas docentes; de maestros preparados en los modelos educativos a llevarse a cabo; de padres de familia participativos, así como planes y programas adecuados a lo que realmente se desea mejorar. La combinación de estos elementos configura la política educativa en cuestión.

En la investigación, los políticos de la SEP y SEB, burocracia de la SEB, la cúpula sindical del SNTE, los integrantes de las OSC's y especialistas académicos tienen una participación directa en la formulación de los nuevos planes y programas por medio de ideas, o bien, creencias que derivan en objetivos a alcanzar ya sea como actores individuales o coaligándose con otros para sumar fuerzas y lograr promover la construcción de una política. Todos ellos con el manejo de instrumentos como son la autoridad, organización, información, tiempo y, en algunos casos, tesoro. Todos tratan de hacer valer sus visiones, saberes, intereses que les da su campo de origen y acción, el cual tratan de traducir en la política educativa, acorde a sus objetivos.

En la conformación de los planes y programas, los actores elegidos despliegan una serie de estrategias basadas en los escenarios en las cuales se ubican, derivadas

de los roles que desempeñan y de los instrumentos de que disponen para para hacer valer sus objetivos, intereses e intenciones.

Con base en la teoría, el cambio de la política educativa puede tener su origen en diversas fuentes: nuevas realidades nacionales, modificaciones en el terreno político, económico y social, o cambios ligados al terreno internacional. En lo político por problemas públicos que adoptan un significado político o por voces influyentes que promueven el cambio. En la primera década del siglo actual, se vive en México el cambio del partido político en el poder. En esos cambios actúan una serie de grupos con intereses, historias, valores, creencias que tratan de hacer prevalecer frente a otros grupos, pero los cambios se enfrentan a obstáculos pues existen actores que prefieren cambios en otras direcciones, o bien, mantener el status quo. En lo social, los cambios tratan de dar respuesta a las nuevas necesidades sociales sobre la base de visiones deseables para mejorar las condiciones de vida de la sociedad. La pobreza se ubica como una preocupación de la política social, fenómeno que se piensa puede ser parcialmente abatido con la educación. En el terreno económico, el sector productivo requiere de recursos humanos más competitivos para enfrentar la modernización productiva y tecnológica, la educación se pone así en el centro del desarrollo económico de un país. En estas tres áreas se ve a la educación como un punto central para dar solución a las demandas, necesidades y problemas derivados de la realidad nacional. Por supuesto, una vía para lograr ese cambio es por medio de los planes y programas, no sólo de la educación básica sino en todos los niveles, pero la educación primaria como pilar fundamental para todo lo demás. Por su parte, derivado del terreno internacional, el cambio busca llevar a la práctica un modelo por competencias en la educación que se ajusta a lo requerido por el mercado y por los empleadores privados.

Tal y como se muestra en las entrevistas, en el caso de México se tienen diversas posiciones de los actores políticos, puntos de vista diferentes que se hacen sentir desde el inicio de la formulación de la política educativa de los planes y programas, que deviene del modelo educativo a implantarse. La posición triunfante resulta ser

la realizada por la coalición SEP – SNTE y sin sorpresa alguna la más benéfica para el mercado, es decir, la económica, pero esta postura no está exenta de tensiones creadas con actores que no están de acuerdo con el modelo educativo y, por supuesto, con los planes y programas a realizarse bajo esa modalidad.

La conformación de una nueva política educativa también puede derivarse de intereses político personales, modelos educativos, modas o bien por hacer notar a la sociedad el trabajo realizado en la educación. Es habitual que el actor político tome la bandera del beneficio hacia los niños, a los jóvenes, la población en general y, por supuesto, al país, pero es fundamental conocer cómo lo hacen desde el principio, es decir, desde la formulación de la política, además de los actores que participan en ella. Únicamente de esa manera es posible conocer si existe solidez en la construcción de los planes y programas, o si se construye un gigante con pies de arena.

Con base en la teoría, la política educativa de los planes y programas de primaria forma parte de la política del currículum y esta, a su vez, se encuentra inserta en los cambios educativos llámense modernización, revolución o reforma educativa del sexenio en cuestión. Las políticas educativas son múltiples y diversas, pero todas y cada una de ellas dan concreción a la política educativa. Así como existen planes y programas para la primaria, también se dan para el preescolar, la secundaria, la educación media superior, por mencionar la educación básica. Para todos ellos, se tienen políticas educativas como aquellas que especifican y conforman la política educativa. La política educativa desde la perspectiva de la ciencia política y las políticas educativas como políticas “públicas” que se llevan en un campo específico de la educación, se constituyen en términos cualitativos, difíciles de medir y con resultados a largo plazo. Los planes y programas son un ejemplo claro de ello.

Al proseguir con la base teórica, la formulación de una política educativa implica el involucramiento de una serie de actores que se enfrentan a una diversidad de asuntos como el cuidado del sistema educativo, el cambio de modelo educativo, la

gestión del mismo, el régimen laboral, la formación de profesores, entre los más relevantes. Todo ello se da en contextos que van cambiando a lo largo del tiempo y que responden a asuntos políticos, económicos, sociales y culturales, tanto nacionales como internacionales, imperantes en el momento.

Derivado de lo anterior, la investigación se centra en analizar la intervención de los actores educativos en la formulación de los planes y programas de la primaria durante el bienio 2007 – 2009, en la denominada RIEB. Identificar a los actores y sus estrategias de intervención, por medio de una serie de instrumentos, es de gran importancia en tanto tratan de hacer valer sus propuestas, acciones y creencias u objetivos para conseguir cambios en la educación. Sin pretender realizar un análisis por orden de importancia de los actores, se empieza por el actor político hasta llegar a las OSC´s especializadas en el campo educativo.

En el campo político, esta investigación demuestra que las posiciones de los actores se delinear, prácticamente, desde el inicio de la formulación de la política, es decir explicitan sus posiciones y sobre ellas actúan para conformar la política perseguida. Se coaligan o cambian sus alianzas sobre la base de lo que desean lograr. Saber cómo acciona cada actor sirve de base para elegir estrategias en pro de la construcción de la propia política y lograr resultados positivos buscados, a menos que esa no sea la intención real de la construcción de la política y simplemente sea una cuestión velada.

Asimismo, el estudio señala que es necesario considerar los antecedentes, creencias e intereses personales y/o grupales de los actores intervinientes. Todo ello debido a que estos factores están presentes desde el inicio y en el proceso de formulación de la política en cuestión. Estos factores adquieren un peso específico en el actor político debido a que sus intervenciones y toma de decisiones definen prioridades de lo que se va a realizar. Sobre esas bases, los actores políticos utilizan su autoridad con el fin de marcar pautas de actuación de los otros actores, pautas en la que los demás actores no siempre están de acuerdo. De todas maneras, esas

pautas conllevan acciones diferenciadas en cuanto a ritmos y tiempos. No obstante, estas acciones difícilmente pueden ser mantenidas por los otros actores debido a la propia naturaleza de su trabajo, provocando tensiones que repercuten negativamente en la formulación de la política misma.

Lo anterior indica que cuando se inicia una nueva política educativa, es necesario conocer las posiciones que tienen los políticos intervinientes en la política a construirse. Como se mencionó anteriormente, la política educativa de la cual derivan los planes y programas se inicia con una serie de posiciones disímboles y hasta encontradas, pero también posiciones de desconocimiento del campo en el que se va a trabajar. Esto provoca tensiones e intervenciones de los actores educativos a favor o en franca oposición a lo que se desea realizar, o intervenciones improvisadas con base en lo que aparece en el camino, es decir, el cambio se realiza sobre la marcha sin una planeación que sustente su actuación. Partir con estas posiciones sin comunicar, negociar, consensar, platicar, convencer, dificulta el inicio de cualquier política educativa y repercute en el proceso de su formulación. La teoría sostiene que cuando se desata un proceso, como la formulación de la política de planes y programas, es necesario tener una idea clara de lo que se desea lograr, cómo lograrlo, para qué conseguirlo y los objetivos perseguidos.

El empezar la formulación de una política con posiciones tan encontradas hace que, a lo largo de la misma, algunos actores se gasten o acaben por ser desplazados. En otros casos, optan por realizar coaliciones para ganar poder y ser preponderantes en cuanto a los objetivos de la coalición promotora que encabezan. En esta parte cobra relevancia la información que fluye de y entre los actores intervinientes. Información convertida en comunicación o mensajes que hacen llegar con propósitos diversos. En la política estudiada, esa información recae, sobre todo, en el actor político que encabezaba la SEP. La organización, por medio de puntos nodales, recoge información del ambiente para iniciar la configuración de una política educativa, información abundante al inicio del proceso, pero que pierde su uso oportuno cuando se toman decisiones a toda prisa, sobre todo, debido a los

tiempos manejados por el propio actor político. Si bien los puntos nodales sirven para recoger información para que los políticos la utilicen en la política educativa, pierde su razón de ser si no es manejada con oportunidad y destreza. En otras palabras, cuando se empieza una política se cuenta con información abundante, pero a medida que se entra en la dinámica del proceso de formulación, esta información suele dar un apoyo mínimo o estar a destiempo, además de tener imprecisiones por las prisas con las que corren los diversos aspectos a considerar en su propia formulación.

Cuando la información fluye del actor político hacia los demás actores, se da una comunicación en donde se transmiten mensajes de lo que se desea realizar. Si los mensajes no son claros o no están bien dirigidos a los actores a los que debe llegar, la comunicación se desvía o pierde, con la consecuente confusión de lo que se debe realizar. Esto conlleva que cada actor interprete el mensaje a su manera y camine sobre la base de lo comprendido. Saber comunicar lo que se pretende con un cambio en la educación es la base para facilitar el camino en la construcción de una política educativa, caso contrario, existen multitud de obstáculos en donde los actores ponen en entredicho lo que se desea realizar y los objetivos a los que se quiere llegar. Si la comunicación es imprecisa tiene repercusiones negativas en la implementación y los resultados. La propia comunicación debe estar a tono con los tiempos de los actores, en su defecto, si los políticos imponen velocidades inmersas en un pensamiento sexenal o en la duración de su permanencia en el puesto, los resultados pueden ser contrarios a lo esperado.

Sobre lo mencionado en el párrafo anterior, el proceso de formulación de una política tiene un punto de arranque fundamental en la comunicación. La teoría sostiene que el actor político debe saber comunicar a todos los demás actores la necesidad o el propósito del cambio, saber de dónde se parte y hacia dónde se quiere llegar, es decir, cuáles son los objetivos perseguidos, algo que no es claro en la construcción de la política de los planes y programas en México. Cuando el mensaje del político llega distorsionado o no llega, la construcción de la política

navega sin rumbo o bien toma caminos diferentes de los deseados debido a que cada actor la entiende de una manera diferente. Si el mensaje es captado como una amenaza, los actores pondrán múltiples obstáculos para que la política no logre concretarse. Cuando el actor político, a pesar de las diferencias de opinión de los actores sobre un tema específico, convence de las bondades del cambio, la formulación de la política presenta menos obstáculos, sucede lo inverso cuando no se tiene claro el rumbo a seguir. En este último escenario, los actores intervienen para poner trabas en el camino con las consecuentes repercusiones negativas a futuro. El tener claro el rumbo implica una comunicación constante con todos los actores participantes tanto con los burócratas, como con los especialistas, pasando por el sindicato, las OSC, los directivos escolares y los maestros. A reserva de ser reiterativo, el actor político es el primero en hacer consciencia del cambio, marcar el rumbo a seguir y sus implicaciones. En este proceso, la comunicación se vuelve un instrumento de política fundamental, en tanto transmisor de la vía a transitar, con mensajes claramente entendidos por todos los actores.

Hablar de planes y programas da visibilidad a los políticos, pero no siempre sus repercusiones son positivas. Las tensiones perduran en la formulación y en su posterior puesta en práctica. En todo este proceso existe un uso de recursos humanos, materiales y financieros irrecuperables, sobre todo, cuando no se alcanzan los resultados deseados. Cuando esto último sucede, se buscan culpables del fracaso, sin tomar en cuenta que desde la formulación de la política se presentan tensiones que repercuten a lo largo de la misma.

Lo mismo sucede cuando el actor político hace uso del instrumento tiempo, el cual siempre corre en su contra. El actor político eternamente está deseoso de mostrar su trabajo, de hacerlo visible a la sociedad, de dar resultados en su período de gestión. Esto contrasta con los ritmos educativos que son de largo plazo y difiere de los ritmos de los demás actores. Entender que la formulación de una política, como los planes y programas, sólo se puede realizar en un periodo largo de tiempo es algo que rebasa las ambiciones del actor político. Si se habla de la implementación

y de los resultados de la misma, el período es aún más largo, algo que no está presente en los idearios del actor político. En el caso específico de México, ningún político quiere sembrar una semilla que se va a cosechar en otro momento. Para desgracia de la educación, esto no es posible. Pensar en planes y programas lleva un proceso de maduración que rebasa sexenios.

Cuando se piensa en una nueva política educativa es necesario tener en cuenta la cadena de cambios que detona. En caso de rebasar la visión del o de los iniciadores, debido a la falta de previsión de todos los fenómenos que se pueden desatar con acciones de esta naturaleza, las intenciones primarias suelen desbordarse creando muchas tensiones y obstáculos para su puesta en marcha, sin hablar de su consolidación, prácticamente inexistente. El actor político al mover piezas del ajedrez educativo debe saber en qué momento puede parar o sacrificar una pieza para que ese movimiento no devenga en una debacle, o bien tener presente con quién coaligarse para llevar a buen puerto el cambio. Mover sin tener un conocimiento profundo del terreno que se pisa puede provocar consecuencias a futuro, desafortunadamente las consecuencias de los cambios educativos en el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa no son del todo positivas. Cuando los recursos son materiales, estos pueden tener alguna reparación a largo plazo, pero cuando se habla de la preparación de los niños, puede tener consecuencias desastrosas que duran años y hasta décadas, no sólo para los aprendices, sino para la sociedad y el país, en general. Si bien el modelo por competencias es el elegido para ser puesto en práctica, la economía no acaba de ver sus frutos en términos de productividad, desarrollo y de una mejor calidad de vida para los mexicanos.

Por todo lo anterior, es necesario considerar las implicaciones del cambio de los planes y programas. El actor político que pretenda formular una política educativa debe estar consciente que el tiempo de su desarrollo y consolidación trasciende carreras sexenales o la duración en el puesto de un secretario o subsecretario de estado.

En suma, los actores políticos cuentan con el instrumento autoridad para detonar el cambio de las políticas educativas, difícilmente otro actor educativo podría hacer esto. En cuanto a la organización, los políticos disponen de organizaciones de gran envergadura y peso, en comparación con los demás actores. Sobre la base teórica, la organización permite un orden de las cosas, pero cuando la organización está desordenada desaprovecha el tamaño y peso que pueden darle ventajas frente a los demás actores educativos. Las consecuencias del desorden se hacen sentir en una fragmentación del actuar de la organización que malgasta sus potencialidades. En el caso específico de esta investigación, a partir de los años ochenta, pero sobre todo en los noventa y en la primera década del presente siglo, la SEP y el SNTE forman una coalición promotora que domina el panorama educativo hasta llegar a liderar los cambios acaecidos en la educación primaria, en el sexenio 2006 -2012.

En el propio proceso de formulación de la política, la investigación demuestra que los actores tienen un proceso de aprendizaje; sin embargo, los estudios teóricos mencionan que el actor político y la burocracia deben ser profesionales con un conocimiento profundo de la educación. Conocer sobre la marcha lo que desata un cambio de planes y programas y la movilización de los instrumentos de política tiene un costo muy alto con resultados poco halagüeños. Tan sólo pensar en actores implica considerar a políticos; burócratas; sindicalistas; especialistas académicos; integrantes de las OSC's; supervisores; directivos; maestros; alumnos; padres de familia; además de senadores y diputados federales y locales; empresarios; iglesia, autores de libros, editores, todos con su propia posición respecto al cambio.

Si bien las directrices surgen del actor político es necesario que alguien realice el trabajo. Con ello se da la apertura a la participación, dentro del juego "democrático", a intervenciones de los otros actores; sin embargo, en esa apertura se establecen reglas formales e informales, así como del uso de instrumentos de política. Para el caso específico de esta investigación, el presidente de la república llega con compromisos con el SNTE, lo cual crea las condiciones propicias para que el

Sindicato logre una coalición promotora con la Secretaría, esto se refleja en las posiciones que el propio sindicato ocupa en la SEP, específicamente en la SEB.

Para los sindicalistas, la autoridad deviene de su poder y de su estructuración, ésta última aparejada con la ordenación del nivel básico del propio sistema educativo. Con base en el estudio, el SNTE ha ganado terreno desde la década de los noventa del siglo pasado pero, en particular, a partir del siglo XXI. El SNTE crea un binomio con la SEP por medio de compromisos, alianzas, o bien coaliciones, esto le permite introducirse en cuestiones pedagógicas, además de las laborales. En la coalición llevada a cabo, el SNTE logra manejar el instrumento organización de la SEP al insertarse en sus áreas de manera directa, anteriormente lograba penetrar, pero en escalones más bajos de la burocracia. Baste recordar que la Subsecretaría está encabezada por una persona allegada al sindicato y este, a su vez, invita a colaboradores surgidos de este ente para conducir las posiciones burocráticas clave, es decir las direcciones generales de la SEB. En la formulación de los planes y programas, del 2007 al 2009, el SNTE domina el escenario por medio del uso de los instrumentos de política para lograr sus objetivos, en tanto utiliza la autoridad, organización, información y tesoro del propio sindicato y de la SEB, pero nuevamente, los aprendizajes se dan sobre la marcha o se delegan a capas inferiores del cuerpo burocrático para que intervengan en la configuración de los planes y programas.

Ocupar puestos en la estructura de la organización le permite construir la política de los planes y programas desde la propia SEP, sin dejar a un lado las creencias del sindicato. En otras palabras, se apropia del instrumento organización de la SEP, al menos en lo que a educación básica respecta. Con la organización en sus manos, también tiene la posibilidad de manejar directamente el instrumento tesoro; sin embargo, al igual que los políticos y los burócratas, no llega a tener un conocimiento profundo del mismo, sobre todo, los montos asignados a la SEB y a cada una de sus direcciones generales en los presupuestos del 2006 al 2012. Estar en la estructura de la SEP también le da acceso a un cúmulo de información ya no sólo

en términos laborales sino de diversa índole, como conocer la lógica de actuación de los burócratas, de los especialistas y de las OSC. La desventaja es que conocen ese actuar sobre la marcha, es decir, no existe un conocimiento previo de sus formas de actuación y de las estrategias que utilizan para lograr sus objetivos.

La poca experiencia en el puesto y el aprendizaje en el camino hace que la “burocracia sindical” se apoye en burócratas de un nivel más bajo de la estructura de la organización por ser estos los que tienen un mayor conocimiento de la operatividad de la organización. Cuando el actor político y los directores generales delegan en la burocracia media la construcción de la política de los planes y programas, ésta hace uso de su conocimiento e información para abrir la participación a otros actores educativos con el fin de lograr los objetivos iniciales del cambio. De esta manera, la responsabilidad y el proceso de construcción llegan a manos de otros niveles de la burocracia de la SEB, la cual ve agrandada su autoridad por la inexperiencia de los directores generales venidos del Sindicato.

En la figura de la delegación, la burocracia desata la operatividad de las cosas y toman en sus manos el cambio. En este nivel de la burocracia se activa la participación de los especialistas para que desarrollen los contenidos de los libros de texto y revisen los planes y programas. Este mecanismo ha llevado a una participación marginal de los maestros en la formulación de los planes y programas y ha hecho indispensables a los especialistas. El objeto de estudio es ahora el propio maestro, la forma en cómo debe enseñar, además de qué debe enseñar. Por otro lado, esta dinámica se ha visto como una serie de acciones para visualizar el trabajo de unos cuantos especialistas en lugar de abrir el abanico de la participación a los directivos y maestros de las diversas modalidades de la educación primaria. La participación de estos queda relegada a consultas o estudios para verificar el trabajo realizado por las capas medias de la burocracia y lo propuesto por los especialistas. Burocracia que trata de seguir las ambigüas directrices de los políticos. En el caso específico, la adopción y adaptación un modelo educativo que no era claro para ninguno de los actores participantes en la formulación de los

planes y programas de primaria. En ese transitar, también se contrata a especialistas de talla internacional para que vengan a enseñar y explicar el modelo.

La burocracia al estar inserta en el instrumento organización, tiene un conocimiento profundo de la operación de la misma, esto le da ventajas respecto a los hilos que se deben mover para detonar acciones o bien para detenerlas, baste recordar que el nivel medio de la burocracia es el más apegado a los procedimientos, a las reglas que rigen la operación de cada área. Es aquí en donde los tiempos también encuentran un desfase con las prisas del actor político, puesto que es necesario dar pasos secuenciados a riesgo de estar fuera de la normatividad, algo que los burócratas cuidan con celo; no obstante, al manejar las áreas de manera casi aislada provoca una descoordinación de las acciones que debieran estar concatenadas para engarzar pasos. Cuando la coordinación presenta problemas, provoca trabajos no concatenados y una débil cooperación entre los propios burócratas. La burocracia también es la poseedora de gran parte de la información; no obstante, las prisas con las que actúa el actor político, presionan el proceso de configuración de la política educativa en cuestión, de tal suerte que la información manejada por la burocracia sirve medianamente para la construcción de lo que se desea lograr. A pesar de tener un cúmulo de información grande, no está sistematizada en detrimento de la construcción de la política educativa en cuestión. Adicionalmente, en el juego de los tiempos del actor político, en la burocracia, se toman una serie de decisiones que repercuten negativamente en la construcción de la política en cuestión, por ejemplo, la boleta de calificaciones para primaria estuvo a destiempo del diplomado realizado por la UNAM, lo que llevó a concluir el contenido del curso sin tener la nueva boleta.

Para la burocracia el tiempo corre a la par de los procedimientos que debe cumplir, procedimientos plasmados en instrumentos jurídico administrativos que marcan los pasos a seguir. Estos tiempos chocan contra los tiempos políticos y crean tensiones debido a que la burocracia obliga a los demás actores para que realicen su trabajo con celeridad, lo cual no siempre es posible. Esto trae como consecuencias que,

actores como los especialistas, entreguen lo que tienen o den cierre a lo avanzado sin estar totalmente terminado o bien, con la calidad deseada. Como consecuencia, se truncan los trabajos, por ejemplo, las revisiones de los planes y programas o las pruebas piloto de los libros de texto.

Los instrumentos de política, manejados desde la burocracia, presentan rasgos distintos a los otros actores. En términos de autoridad, ésta deviene de las funciones asignadas al puesto más que a la persona, autoridad engrandecida por el conocimiento y experiencia de la persona que ocupa el puesto. Respecto al tesoro, vuelve a tener un manejo similar al de los políticos, es decir, con poco conocimiento de los montos precisos de los cuales se dispone para construir la política educativa.

A pesar de la libertad de actuación de la burocracia media, en el período de estudio, el conocimiento profundo del manejo de los instrumentos de política sigue siendo un deseo. Su desconocimiento o manejo parcializado hace que se desaprovechen las potencialidades de los mismos, el orden que se pueden dar a las cosas, la coordinación para sacar adelante la política educativa respectiva, de tal suerte que se va reaccionando a lo que se debe hacer más que accionar con previsión y, de esa manera, potenciar los instrumentos como la autoridad, organización, información y tesoro. Uno de los resultados del presente estudio muestra que el modelo educativo por competencias, se traduce en este nivel de la burocracia.

Por su parte, los sindicalistas que ocupan puestos burocráticos no logran separar claramente las cuestiones sindicales con las institucionales de la propia SEB debido a la coalición promotora creada por la SEP -SNTE, en donde predomina el propio Sindicato. En esa fusión logran entrar a terrenos que anteriormente eran conducidos por una burocracia venida de diferentes grupos políticos, que conforman y lideran equipos, por ejemplo, Olac Fuentes Molinar y el DIE. Suele suceder que estos equipos coloquen a sus colaboradores en posiciones más bajas de la burocracia. Este nivel de la burocracia, por lo regular, sobrepasa el tiempo de sus jefes en la estructura de la SEB manteniendo lazos de amistad con quiénes los llevaron al

puesto. De alguna manera, los grupos que colocan gente en la estructura de la SEP mantienen posiciones e información, aún estando fuera de la organización. Estos elementos les sirven para intervenir, o bien, son importantes cuando regresan a ocupar cargos en la Secretaría. En este reciclaje mantienen lazos informales con los políticos o la alta burocracia que los lleva a ocupar algún puesto en los niveles burocráticos medios.

Como se mencionó anteriormente, en el sexenio 2006 - 2012, se consolida la coalición promotora entre dos actores que venían cobrando preponderancia desde los años noventa, pero en particular desde el inicio del presente siglo, es decir, la SEP y el SNTE se conjugan en la SEB. Una vez ahí, suman los instrumentos de política como son la organización, autoridad y la información, no así el tesoro y el tiempo. En ese momento, la burocracia, específicamente, los directores generales, apoyados por el subsecretario, tratan de construir la política de los planes y programas.

Como se puede apreciar a lo largo de esta investigación, el cambio del modelo educativo tiene su origen en organismos internacionales. En nuestro país el actor SNTE carece de simpatías con el titular de la OCDE, José Ángel Gurría, pero estaba de acuerdo con los principios de la Organización internacional y con el modelo educativo por competencias impulsado por ella. Para hacer a un lado a Gurría, sin dejar de dar primacía a la parte económica inmersa en el modelo, la nueva “burocracia sindical” da entrada a universidades extranjeras para legitimar el cambio y dentro de él, los planes y programas para la primaria. El contar con el visto bueno de estas universidades también disminuye las presiones que podrían darse de un organismo como la OCDE. Asimismo, el dar juego a especialistas de corte internacional aminora las muchas críticas que se daban por los propios especialistas nacionales.

El tesoro, durante el período 2006 – 2012, no representa un problema, tanto la subsecretaría como sus direcciones generales tienen abundancia de recursos para

llevar a cabo las tareas encomendadas como es la formulación de los planes y programas, mismos que consumen una gran cantidad de recursos monetarios, debido a la cantidad y diversidad de actores intervinientes, además de las diversas acciones desencadenadas.

Baste recordar que a pesar de los momentos difíciles por lo que atraviesa la economía nacional en esos años, la SEB tuvo crecientes montos en el instrumento tesoro, entre otras cosas por la coalición del sindicato y la secretaría, pero sobre todo con la subsecretaría. La teoría sostiene que el dinero debe ser utilizado como medio de cambio, entre otras cosas para pagar a los actores participantes en la formulación de la política en cuestión. No obstante, el contar con recursos abundantes no garantiza llegar a buen puerto, por ejemplo, los nuevos allegados a la burocracia tienen dificultades en identificar las atribuciones que les corresponden a unas y otras direcciones generales. Como se deriva de las entrevistas, de una dirección podían salir los dineros para pagar cuestiones que correspondían a otra área. Es necesario aclarar que no se trata de malos manejos del instrumento tesoro, sino de la división de funciones y de lo que corresponde a cada una de ellas, pero en ese desconocimiento del instrumento tesoro, se desperdician recursos monetarios irre recuperables, volviéndose más un gasto y menos una inversión.

La “burocracia sindical” deja intactas las nuevas atribuciones de las direcciones generales de la SEB, realizadas por medio del cambio organizacional acaecido en la SEP en el 2005. Esas nuevas atribuciones no acaban de ser claras para la “burocracia sindical” debido a que algunas áreas realizan lo que corresponde a otras direcciones, sin contar con la información necesaria para llevarlas a cabo. En este momento es necesario recordar el celo que se mantiene en la organización, es decir, en cada una de las direcciones generales de la SEB respecto a la información. A pesar de los cambios, la tradición histórica del funcionamiento de las áreas de la SEP prevalece, esa tradición dicta un manejo aislado de la información en donde cada dirección general es una isla que genera y posee su propia información, la cual carece de implicaciones positivas para la formulación de la política de los planes y

programas, sobre todo por la concatenación de acciones que lleva implícita la formulación de una política educativa. A pesar de que los directores generales provienen del sindicato, es decir, una instancia diferente a la SEP, las inercias de la burocracia de la SEB se imponen en cuanto a su funcionamiento parcializado, con una evidente falta de coordinación entre ellas. Son otros actores los que actúan de puente entre las direcciones, puentes que sólo funcionan cuando son construidos por los especialistas, más que por las propias direcciones generales de la SEB.

En otros momentos, por el mismo ímpetu de los actores sindicales, ahora posicionados en la SEB, intentan penetrar en espacios dominados por otros actores educativos, lo cual causa tensiones o rompimientos, por ejemplo, esto se da en el diplomado realizado por la UNAM, en donde el sindicato le pide informes, pero la Universidad argumenta que el contratante es la SEP, no así el sindicato. Esto dificulta la formulación de la política al tratar de imponerse por la fuerza más que por los cauces institucionales existentes. Cuando se da un rompimiento, es necesario redirigir los esfuerzos con los consecuentes desfases en la concatenación de acciones para la configuración de la política. Un re-direccionamiento no garantiza una mejoría en la formulación de la política, sino simplemente un cambio en las organizaciones que se hacen cargo del trabajo, únicamente para finalizar el trabajo, pero no para conseguir una mejora.

Aunado a todo lo anterior, la coalición SNTE - SEP, causa tensiones con otros actores educativos, por ejemplo, la tensión causada entre la secretaria de educación y el subsecretario de educación básica, tensión que se resiente en el actuar de los demás actores. Asimismo, la tensión se da entre los mismos actores de la burocracia, viejos y nuevos, tensión entre la "burocracia sindicalista" y las OSC, además de los especialistas, pues reconocen la autoridad del actor SEP, pero no la autoridad del actor sindical. De alguna manera crean coaliciones, una con mayor presencia pública, como las OSC y otras con frentes de fuerza como el DIE. Estas tensiones crean nuevos problemas en la construcción de una política, construcción

que de todas maneras se realiza, pero la formulación se da con una serie de cortapisas que crea tensiones de inicio y que perduran a lo largo del proceso.

En la necesaria apertura hacia otros actores educativos, el actor político y la burocracia recurren a los especialistas pues son ellos los que tienen el conocimiento experto para construir o modificar los planes y programas, sólo que ese abrir no es simple ni lineal. Esa apertura se enfrenta a actores que tienen sus propios intereses, su propia autoridad y sus propios objetivos, respaldados por el prestigio de las universidades en donde trabajan, además de los logros obtenidos a lo largo de su carrera profesional.

Una vez delineados los lineamientos generales del modelo educativo y las necesidades económicas a satisfacer, se abre la participación a los especialistas para que revisen los planes y programas y elaboren los libros de texto gratuitos con base en los contenidos de los programas. En ese proceso, los especialistas nacionales también siguen aprendiendo el modelo por competencias, es decir, se encuentran en la fase de asimilación, a la vez que lo tratan de trasplantar a los planes y programas, pero a la par del aprendizaje del modelo por competencias, los especialistas también ayudan a legitimar el cambio.

Es necesario mencionar que no basta con la formalización de los asuntos en un marco jurídico, el actor político necesita justificar el cambio y son precisamente los especialistas con sus voces expertas los que le otorgan legitimidad a lo largo del proceso. Los estudios teóricos sostienen que un cambio debe ser visto como un problema público, tener significado político, o bien, tolerancia al cambio por parte de la opinión pública. Baste decir que buena parte de esa legitimación la dan los especialistas, normalmente ubicados en universidades nacionales o extranjeras.

Cuando las opiniones de los especialistas son favorables, la legitimación está garantizada, pero cuando esas voces son críticas es necesario que los políticos hagan uso del instrumento autoridad e información, ya sea con otros especialistas

nacionales o bien extranjeros, para tratar de redirigir, convencer, negociar, consensar para poder construir los planes y programas sin demasiadas adversidades. Esto también tiene repercusiones en la implementación de la política en cuestión.

Los especialistas utilizan su conocimiento para darse a conocer y mantener el prestigio ganado en años de trabajo, pero el surgimiento de nuevos especialistas es contrario a los intereses de los que venían trabajando con anterioridad y suelen librar batallas, como sucedió con los elaboradores de los libros de texto gratuitos. Los “viejos” especialistas tratan de mantener sus ingresos como son los derivados de las regalías por la publicación de los libros de texto. Esas batallas se dan por medio de la crítica a los nuevos materiales, por la solicitud de que deben ser ellos los que sigan elaborando los libros de texto, dada su experiencia y conocimiento. Batallas en donde se presiona a los políticos y burocracia de la SEP para que sean los interlocutores con los nuevos especialistas.

Estas batallas entre especialistas, en el uso del instrumento autoridad, dificulta el avance en la formulación de los planes y programas. Esto abre otra puerta de participación al actor burocracia o del actor político para desatorar ese tipo de tensiones. Cada vez que se habla de formular una nueva política de planes y programas se desatan una serie de reacciones que deben estar consideradas en los cambios, so pena de tener contratiempos en las nuevas construcciones. El platicar, convencer, consensar, negociar se vuelve en una acción que debiera estar prevista en cualquier cambio.

Los especialistas manejan el instrumento tiempo en comparsas distintas a los de la burocracia, pero sobre todo a la de los políticos. Su trabajo es violentado cuando los políticos toman decisiones y solicitan a la burocracia los trabajos “para ayer”, expresión muy mexicana para solicitar trabajos con la mayor de las premuras. Las presiones a las que se ve sometida la burocracia hacen que transfieran esa presión a los especialistas, cosa que no siempre da resultados, dados los tiempos

requeridos por los propios especialistas para realizar investigaciones o hacer documentos metodológicamente sólidos. El diferencial de tiempos desfasa los engranes del proceso de formulación de la política de los planes y programas con sus consecuentes impactos negativos. Dado el conocimiento de estas cuestiones, la investigación muestra el significado del tiempo para cada uno de los actores intervinientes con el fin de formular políticas más sólidas y tomar en cuenta los propios tiempos requeridos para tener mejores resultados.

Por otro lado, el cambio constante de directrices del actor político provoca que la burocracia cambie el contenido de los planes y programas y, en consecuencia, los contenidos de los libros de texto. Estos cambios constantes hacen que la participación de los especialistas se vuelva en una carrera de resistencia, o bien, constantes cambios en los participantes. Este frecuente cambio hace que los especialistas que empiezan un trabajo no sean los mismos que lo concluyen, en detrimento de lo que se desea construir. Esta fragmentación conlleva procesos inconclusos en donde se pone en tela de juicio si ciertas recomendaciones, sugerencias, asesorías fueron realmente tomadas en cuenta o si fueron realizadas. Por supuesto, este tipo de juicios va en contra de la credibilidad del trabajo, de los cambios perseguidos y de la conformación de los planes y programas.

Cuando algunos especialistas cuestionan la formulación de nuevos planes y programas obligan al actor político y a la burocracia a recurrir a otras instancias, como es el caso de las universidades extranjeras, para que realicen los trabajos y, de alguna manera, legitimen el cambio. Nuevamente, sobre la marcha, los políticos y la burocracia recurren a otros actores para legitimar el cambio, desfasando la formulación de la política y dejando a ciertos especialistas fuera del camino; sin embargo, no desaparecen del escenario, sino que se mantienen a la sombra en espera de una nueva oportunidad de participación.

Uno de los instrumentos en donde los especialistas se van ajustando a lo solicitado por la burocracia, en términos de trabajo a realizar, es el instrumento dinero pues

suele convertirse en un factor de ingreso adicional a sus remuneraciones habituales. En el caso específico de esta investigación, el actor político y la burocracia utilizan el instrumento tesoro para recurrir a especialistas de universidades extranjeras con el fin de realizar parte del trabajo normalmente efectuado por especialistas nacionales. Asimismo, con la utilización del instrumento información, se envían mensajes a los diversos actores y a la sociedad en términos de la adopción de políticas educativas de carácter internacional, adopción con una improvisada adaptación a la realidad educativa del país, tal y como se muestra en la formulación de la política de los planes y programas de primaria en el período 2007 - 2009.

El que los especialistas tuvieran mayor injerencia en el cambio de los planes y programas, dependía de un factor informal, es decir, de la amistad que lograran establecer con ciertos actores de la burocracia. El construir lazos de amistad les permite realizar cambios que, de otra manera, les estarían negados. Construir parte de la política educativa sobre bases de esta naturaleza es poco consistente pues se convierte en una cuestión muy subjetiva. Tal y como lo menciona Christopher Hood, el mal uso de los instrumentos también impone límites a los actores, so pena de perder el manejo de esos instrumentos.

Es digno de resaltar que todos los actores involucrados carecen de un conocimiento profundo y preciso del instrumento tesoro, en particular, los especialistas tienen una idea muy vaga del dinero pero, inclusive actores que debieran conocerlo a detalle, tienen una idea muy general al respecto, ejemplo de ello son el actor burocracia y, en especial, el actor político. Esto significa que el instrumento tesoro es manejado desde otras instancias de la SEP como son las áreas presupuestales. Así las cosas, los especialistas simplemente se ajustan a los pagos y a las modalidades de pago que establece el actor burocracia. Determinados las sumas, los estos actores aceptan o rechazan participar en los trabajos, pero no tienen posibilidad alguna de negociación en los montos.

Suele suceder que los especialistas, además de trabajar en una universidad también formen parte de alguna OSC, pero cuando llegan a ser contratados por el actor político o por la burocracia, mantienen un pie en la organización en la que permanentemente trabajan, otro pie en una OSC y otro pie en la estructura de la organización SEP. Las mutaciones dependen de quién sea su jefe en un momento determinado. La postura más o menos críticos que adoptan los especialistas, depende de la organización en la que presten sus servicios. Cuando trabajan para la SEP suelen ser menos críticos y más institucionales, cuando trabajan en una OSC son proclives a las coaliciones, pero desde sus universidades, la posición crítica aumenta. De alguna manera saben que el ser censores, les abre posibilidades para que sean escuchados y tomados en cuenta por el actor político.

Al proseguir con las nuevas atribuciones otorgadas a las direcciones generales de la SEB en el 2005, se encuentran los estándares de desempeño de gestión, curriculares y de aprovechamiento. Los estudios teóricos mencionan que los cambios son causados por nuevas realidades políticas, económicas y sociales. Esas realidades impulsan la evaluación y, con ella, los estándares, tanto para maestros, como directivos e, inclusive, en el funcionamiento de las escuelas.

Para realizar los estándares, se abre la participación a las OSC especializadas en educación. La ventaja organizativa de las OSC, es haber sido creadas ex profeso, de tal suerte que todo su trabajo se concentra en ciertas cuestiones educativas, en el presente estudio, en la gestión y los estándares. La particularidad de estas OSC en el sexenio 2006 – 2012 es que están apoyadas por empresarios nacionales con diferentes perspectivas sobre la educación, pero que de alguna manera desean incidir en la educación, en específico en el funcionamiento de las escuelas para darles una operatividad más parecida a sus empresas y que conviene a sus intereses.

En la investigación, la apertura a la participación de las OSC, en el período de estudio, es algo que se da con mayor fuerza comparada con la realizada en

sexenios anteriores. Por medio de las nuevas funciones de las Direcciones Generales, la “burocracia sindical” abre las puertas las OSC, como ExEB y, a la par, a asociaciones civiles como el CEE y Heurística Educativa. Todas estas organizaciones encuentran cabida en la evaluación por medio de los estándares. En su creación y, por tanto, en su inicio, las OSC parten de un desconocimiento de la realidad educativa Mexicana y, en el camino, conocen a los demás actores y sus “lógicas” de funcionamiento. En ese conocimiento se cae en una serie de errores por carecer de información y, de alguna manera, de autoridad inicial en el terreno educativo, por ejemplo, se abren las puertas a la intervención del CEE, dirigida por un sacerdote jesuita. Llama la atención la participación de un individuo con estas características en la educación pública, laica y gratuita. Frente a esta situación, otros actores intervienen bloqueando las acciones emprendidas por el CEE, por no estar de acuerdo con el titular y con su participación. En estos desacuerdos, actores educativos con experiencia, tanto en cargos en entes coordinados por la SEP y/o como especialistas, recurren a los instrumentos autoridad y organización con el fin de hacer valer su peso. Autoridad lograda por su conocimiento del sistema educativo, en tanto saben crear contrapesos, al utilizar las organizaciones en donde trabajan para frenar ciertas acciones, tal es el caso funcionarios/especialistas del INEE con respecto al titular del CEE.

No obstante lo anterior, la intervención de otros actores con experiencia y conocimiento de los hilos del sistema educativo, fungen como aliados de las OSC, para facilitarles los caminos por los cuales transitar y evitar un rompimiento total de relaciones entre las propias OSC y el SNTE, además de la SEB. En esos intercambios se realiza el proceso de construcción de la política educativa. Al final del día, los posibles aportes de las OSC en los estándares son parcialmente considerados, pero el instrumento tesoro vuelve a ser utilizado sin los resultados esperados, es decir, se les paga a estas organizaciones, pero su trabajo no llega a tener una aplicación práctica. Nuevamente, el dinero como instrumento de cambio, sirve de manera parcial.

Es de hacer notar que la intervención de las OSC no responde a una planeación en la formulación de la política, sino a relaciones informales entre los actores, por ejemplo, vía recomendaciones o contactos personales, este es el caso de la apertura del subsecretario con ExEB. Por medio de conocidos se crea una red para conectar a unos y otros actores, es decir, se va construyendo sobre la marcha. Esto es representativo de cómo se formula la política educativa de los planes y programas. La investigación demuestra que aún se carece del profesionalismo deseado por los políticos y la burocracia, el cual debe ser uno de los factores fundamentales al inicio y en todo el proceso de construcción de una política. En cambio, su construcción continua con improvisaciones, más que un conocimiento que prevea situaciones y ayude a construir políticas educativas sólidas.

Resultado de las entrevistas, es posible mencionar que en sus inicios estas organizaciones tienen poco conocimiento del fenómeno educativo, por ello, uno de sus primeros pasos es hacerse de información a través del instrumento organización y tesoro. En sus estrategias iniciales se allegan a actores educativos que habían ocupado posiciones en la estructura de la SEP y que conocen cómo se manejan los asuntos al interior de la misma. Estos actores son contratados por las propias OSC y los insertan directamente en sus organizaciones, o bien los contratan para asesorarlos con el fin de tener un mayor conocimiento de causa.

Por medio de estas personas logran tener información de calidad, misma que utilizan para su funcionamiento e intervenciones en el terreno político educativo. El conocimiento del funcionamiento de organizaciones como la SEP, SNTE y la burocracia les da cierta ventaja para realizar estudios, en donde utilizan el instrumento tiempo en su favor, al dar a conocer el resultado de sus investigaciones en momentos en donde saben que tienen un efecto en el actor político y sindical, obligándolos a voltear a verlos con el fin de ser, no solamente escuchados sino tomados en cuenta.

Además de allegarse información, estas organizaciones presionan para tener voz y voto en los asuntos educativos, para ello echan mano de diversas estrategias. Un ejemplo de ello es el instrumento tesoro, pues tienen el respaldo de los empresarios que les dan origen, por supuesto el dinero destinado a las mismas es sólo una pequeña fracción de lo que ganan en sus empresas; no obstante, la autoridad adquirida por los empresarios, derivada de su poder económico, abre puertas a estas organizaciones para intervenir en la política educativa en tanto tienen contactos directos con los actores políticos. Una llamada telefónica a los actores políticos clave, les pueden abrir puertas para participar. Una vez hechos los contactos, los equipos que están en la estructura de las OSC empiezan a actuar. Nuevamente el aprendizaje es sobre la marcha.

Como se menciona en párrafos anteriores, una de las intenciones principales de las OSC es allegarse de información valiosa utilizada para presionar al actor político en turno, una forma de presión es utilizando los medios de comunicación para entablar diálogo, asimismo realizan coaliciones promotoras entre las propias OSC para tomar fuerza y obligar al actor político a escucharlas, otras organizaciones escriben cartas - peticiones que dirigen a los políticos, pero que también dan a conocer a la sociedad en general. Por medio de esas formas de presión, logran abrirse espacios dentro del terreno educativo. Es importante conocer estas formas de actuación para las formulaciones de políticas educativas como lo son los planes y programas.

Vía presiones, las OSC crean disrupciones al interior de las organizaciones con efectos como la toma de posturas en pro o en contra de lo que dicen, este es el caso de Mexicanos Primero con el SNTE. El interior del Sindicato, existen posiciones de hacer a un lado a la OSC y también otros sindicalistas optan por acercarse y escucharlos para conocerlos más. Por supuesto, este tipo de acciones hace modificar las estrategias de los actores presionados con reacciones diversas, entre ellas tratar de hacer a un lado o acabar con estas OSC. El escenario se vuelve así en una lucha en donde los resultados son inciertos. Por ejemplo, uno de los resultados positivos es la transparencia de cierto tipo de información como el padrón

de maestros, pero también existen resultados que no logran concretarse como los estándares; sin embargo, el gasto en términos del dinero si se realiza. En un país como México, es necesario formular políticas educativas que abonen a crear mejores condiciones para los estudiantes y maestros, en particular, y para la sociedad, en general.

Otras estrategias seguidas por las OSC es presionar a los actores políticos para actuar en ciertos sentidos que les favorecen; sin embargo, esas presiones no siempre dan los resultados buscados, tal fue el caso de Mexicanos Primero con la secretaria de educación pública que finaliza con la salida de esta de la organización SEP. Nuevamente se actúa por medio del ensayo y error, puesto que la intención inicial no era la salida de la secretaria, en cambio, se logra un fortalecimiento mayor del sindicato.

Finalmente, las OSC tratan de utilizar el instrumento información y los productos que pueden derivar de esta con la mayor oportunidad posible, de tal suerte que eligen foros en donde se presenta el actor político para mostrar el resultado de sus estudios, investigaciones o bien hacer peticiones en donde pueda conocerlos la sociedad. En varias de esas oportunidades se coaligan, dado que sus objetivos son comunes, con el fin de lograr un mayor efecto en los políticos para conseguir lo que desean.

Es de llamar la atención, a lo largo del proceso de formulación de los planes y programas, el instrumento tesoro. En la administración pública, en general, y en la educación, en particular, para poder formular una política y posteriormente llevarla a cabo, es necesario contar con recursos monetarios para que la maquinaria educativa funcione, si bien no es el único instrumento, si es uno de los más importantes para detonar la actuación de varios actores. Seguir la ruta del dinero, como lo menciona una de las especialistas entrevistadas, conduce al origen de muchas cosas.

A pesar de lo anterior, los actores educativos intervinientes en la formulación de los planes y programas tienen un conocimiento poco preciso de este instrumento, inclusive, los propios burócratas y políticos. Este hecho demuestra que el manejo de ese recurso se da en otras instancias de la SEP y no necesariamente por medio de los directamente implicados en la formulación de la política educativa en cuestión. En suma, existen dos elementos fundamentales en la administración pública para poder accionar, por una parte, un marco jurídico que detone su actuar y dé legalidad a la misma y, por otro, los recursos necesarios como el dinero para poder activar diversos procesos. La formulación de una política educativa como los planes y programas debe considerar ambos aspectos. Por supuesto, sin dejar de tomar en cuenta el instrumento información, materia prima para realizar una planeación que incluya a los actores, los instrumentos de política y las acciones a realizar.

La revisión histórica muestra que, al inicio del período estudiado, es posible distinguir el predominio de organismos educativos existentes fuera de la estructura central de la SEP como las figuras predominantes en la configuración de los planes y programas de la primaria. Dos organismos están presentes en la palestra educativa: CONALTE y el Consejo Técnico Consultivo de la Dirección General de Educación Primaria en el Distrito Federal. En ese entonces, el CONALTE y la SEP conforman la coalición promotora que dicta la construcción de los planes y programas de primaria.

Hacia los años setenta, además del CONALTE, se suman otros actores en la creación de los planes y programas. La conformación de la política en cuestión presenta una apertura con la inclusión del DIE, Colegio de México, UNAM, ANUIES, Escuela Normal Superior y Escuela Normal de Maestros. El DIE se crea exprofeso, pero la intervención de cuatro instituciones de educación superior, más la Asociación amplía el abanico de actores intervinientes, esto implica la inclusión de más puntos de vista en la configuración de la política referida. Nuevamente, la formulación de los planes y programas se lleva a cabo por medio de actores fuera

de la estructura central de la SEP, esto conlleva nuevas formas de construcción de la política estudiada. Formas en las que se debe tomar en cuenta la negociación, acuerdos, consensos para lograr formular una política educativa. Nuevamente, la coalición Consejo – SEP toma las riendas en la formulación de la política referida a los planes y programas. Si bien las instituciones de educación superior entran con fuerza en el escenario educativo, la cooperación entre ellas es débil, aunque respetan las posiciones de cada una de ellas.

En la última década del siglo pasado, nuevamente aparece en la formulación de los planes y programas para la primaria el CONALTE; sin embargo, empieza a perder fuerza y surgen con gran fortaleza las comisiones del Secretariado Técnico de la SEP y el SNTE. En ese momento se dan posiciones encontradas entre el Consejo y el Secretariado acerca de los planes y programas, además de aparecer en escena el Sindicato, ya no sólo en cuestiones laborales sino pedagógicas. Empieza a cambiar así la dinámica en donde los organismos fuera de la estructura central de la SEP realizan los planes y programas, en ese proceso de intervención se empiezan a coaligar la SEP y el SNTE y concentran la formulación de la política educativa en cuestión.

Más avanzada la década de los noventa, acorde con las políticas de regulación a nivel federal, se trata de redirigir en la SEBYN el diseño curricular y, con ello, la conformación de los planes y programas, pero sin dejar de consultar al CONALTE, DIE y SNTE. En este denodado esfuerzo de dirección hacia la concentración, se incluyen las miradas de disímbolos actores, tanto por su origen como por la vocación. Esas distintas visiones hacen de la política educativa estudiada una arena en la que los instrumentos de política utilizados por cada uno de los actores se vuelven en un medio, cada vez más importante para conseguir sus objetivos. En ese transitar, el CONALTE empieza a perder protagonismo y toman fuerza el DIE con sus especialistas, al convertirse en un actor erudito con una muy activa participación. Por su parte, el SNTE avanza a pasos agigantados en espacios de la política y las políticas educativas, en donde interviene no sólo en la parte laboral

sino, como se mencionó anteriormente, en sentido pedagógico de la configuración de los planes y programas. De esta manera, el SNTE gana terreno al influir más en la SEP, hasta llegar a formar una coalición promotora predominante en el 2007 – 2009, en términos de los planes y programas y ya no sólo en cuestiones laborales. Por otro lado, el DIE y las universidades intervinientes tiene una participación muy activa en dicha formulación, pero en buena medida actúan sobre la base de lo planteado por la propia SEP, aunque con algunas diferencias en donde se plantan las posiciones de uno y otro lado.

Al revisar la historia educativa, transcurrida en la segunda mitad del siglo XX, se denotan las actuaciones de los actores intervinientes en la formulación de los planes y programas de primaria. En ese transitar se pasa de organismos desconcentrados de la SEP a la estructura central de la misma, en donde el SNTE va cobrando mayor importancia hasta llegar a dominar la palestra de los planes y programas en el sexenio 2006 – 2012.

El tránsito de formulaciones de política de planes y programas fuera de la estructura central de la SEP a configuraciones al interior de la secretaría otorga un papel protagónico a la coalición promotora SEP – SNTE. Protagonismo que se agudiza en los gobiernos presidenciales regidos por el Partido Acción Nacional. Además de los programas educativos federales sexenales, en el período 2000 – 2012 se firman el Compromiso Social por la Calidad de la Educación (CSCE) y la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), en donde el primero sirve para reforzar el poder del SNTE en el campo educativo y, el segundo, sustituyen en los hechos al programa educativo del sexenio y consolida su posición de poder respecto a los planes y programas, por supuesto en coalición con la propia SEP.

El CSCE y la ACE son legitimados por la participación de actores diversos, tanto del gobierno federal como de las entidades federativas y de la sociedad. A pesar de la Alianza, surgen voces en contra de esa mancuerna educativa, por ejemplo, en el sexenio 2000 – 2006 se crea el Consejo Ciudadano Autónomo para la Contraloría

Social de la Educación y en los años 2007 – 2012 una serie de OSC especializadas en educación, sobre todo aquellas apoyadas por empresarios y algunas sociedades civiles integradas por especialistas, mismas que forman coaliciones promotoras para unir fuerzas y ser escuchadas por la dupla SEP - SNTE. Frente a la formulación de los planes y programas en las manos de la Secretaría y el Sindicato, se alzan voces de otros actores, algunos de los cuales ya intervenían en la configuración de la política educativa, pero de alguna manera habían sido desplazados de lugares centrales, en tanto que otros claman por participar.

Tanto en el Compromiso, pero sobre todo en la Alianza, los planes y programas forman parte de los puntos medulares a ser llevados a cabo. Bajo el paraguas del CSCE y la ACE se realizan el Programa de Educación Preescolar 2004; el documento Competencias para la Educación Primaria en el Distrito Federal 2004 – 2005; la Reforma Integral a la Educación Secundaria y, por supuesto, la Reforma Integral de la Educación Básica, culminada en el 2011. En esta última reforma es en donde se presenta las mayores tensiones en la formulación de la política de los planes y programas por las posiciones disímbricas entre los actores educativos participantes. Ejemplo de esas posiciones se dan entre los políticos dentro del mismo gobierno, las posiciones entre la secretaria de la SEP y el subsecretario de la SEB, posiciones del SNTE, posiciones de los integrantes de las OSC's especializadas en educación, posiciones de los especialistas y de las instituciones de educación superior en donde trabajan. Posiciones que provocan movimientos de los actores en tanto recurren a otras instancias diferentes a las que tradicionalmente habían consultado, por ejemplo, al no estar el DIE se recurre a otras universidades. Asimismo, el no estar de acuerdo los actores del sindicato con el titular de la OCDE, se abren las puertas a universidades extranjeras que avalan el trabajo realizado y que representan una posición similar a la propia OCDE. En ese transitar, se forman coaliciones entre la SEP – SNTE y entre las propias OSC's. Si bien las universidades no logran coaligarse, sí logran una débil cooperación y se presentan como un frente académico dominado por especialistas. La posición disímbrica y en desacuerdo en la formulación de los nuevos planes y programas se da con el DIE.

En suma, la intervención de los actores educativos tiene pesos y contrapesos a lo largo de la formulación de una política educativa, presenta diferentes estrategias en el uso de los instrumentos de política, dando pesos diferenciados a los propios instrumentos desde la posición que ocupan en el juego de poder. Es de hacer notar que las intervenciones referidas se dan sólo para los planes y programas de la educación primaria. Al igual que en este nivel educativo, se construyen políticas en el preescolar, secundaria, media superior, en todas sus modalidades, todas estas políticas constituyen la política referida a la educación básica, es decir, las políticas educativas como constituyentes de la política educativa del país. Este proceso de construcción e interacción entre políticas educativas conforma la política educativa. Las formas que adquieren cada una de ellas les da una dinámica particular, que puede servir de base para la construcción de nuevas o renovadas políticas en la materia.

Finalmente, la construcción de una política como los planes y programas tiene impacto en los maestros y alumnos, como principales destinatarios, pero también en la sociedad en general. Impactos sentidos a largo plazo que cambian las situaciones de las cuales parten este tipo de políticas. En teoría, los cambios deben ser positivos, buscados y deseados. Derivado de esta investigación, se puede decir que desde la formulación de la política se ven las creencias de los actores y las tensiones generadas en el proceso de construcción, tensiones que suelen repercutir negativamente en los cambios perseguidos.

Como resultado del estudio, en todos y cada uno de los actores se dan una serie de puntos a considerar en la formulación de una política educativa como son los planes y programas.

Actor político. El conocimiento a fondo de la realidad educativa pública del país y de los actores intervinientes son elementos primordiales en la construcción de una política educativa, además de experiencia en el ámbito educativo. Detonar la formulación de políticas educativas sin tener los elementos anteriores conlleva

hacer un uso poco adecuado de los instrumentos de política, ya sea subutilizándolos o realizando gastos con resultados poco halagüeños. Si bien los políticos tienen la necesidad de legitimar los cambios, habría que pensar si lo pueden hacer solos o es conveniente realizar coaliciones en donde se logren realizar políticas educativas con mejores resultados para los beneficiarios finales, es decir, maestros, alumnos y sociedad, en general.

Actor burocracia. La profesionalización de la burocracia sigue siendo un deseo. Ocupar puestos sobre la base de grupos que hacen juego al actor político sin tener conocimiento de los instrumentos de política, hace que hagan un uso poco experto de los mismos. Es necesario que la burocracia ayude a construir políticas educativas sólidas que le den fortaleza al sistema educativo. Si bien está en sus manos el instrumento información, a la hora de seguir las indicaciones del actor político, dicha información es poco útil debido a los tiempos apresurados del propio actor político. Asimismo, el orden en la organización es algo que requiere trabajo, una organización desorganizada poco ayuda a la construcción de políticas educativas sólidas. En cuanto al instrumento tesoro, es la burocracia la responsable de la eficiencia en el gasto. Un país como México no puede darse el lujo de dispendiar el dinero.

Actor cúpula sindical: Derivado de la investigación, se dan dos cuestiones interesantes. Por un lado, sindicalistas de la cúpula del SNTE llegan a ocupar posiciones burocráticas en la estructura de la SEP, específicamente en diversas direcciones generales en la SEB, pero una vez ahí, delegan a otros niveles de la burocracia las funciones que le corresponde desempeñar como área. Por otro lado, la experiencia del sindicato es en cuestiones laborales; sin embargo, en el bienio 2007 – 2009, algunos de sus miembros logran involucrarse y penetrar en cuestiones pedagógicas. A pesar de no ser materia propia del quehacer sustantivo sindical, los especialistas concuerdan en que la reforma del sexenio 2006 – 2012, se caracteriza por tener un componente pedagógico muy fuerte. Esto abre una interrogante sobre

la intervención del SNTE y su participación directa en la estructura de la SEB en cuanto a la formulación de los planes y programas.

Actor integrantes de las OSC. La incursión de las OSC en la educación tiene un impacto fuerte en el segundo sexenio del presente siglo, pero su curva de aprendizaje los conduce a tener intervenciones erráticas en algunas materias, por ejemplo, los estándares. Los mejores resultados de las OSC se dan vía la presión ejercida para que la SEP transparente la información educativa, desconocida hasta entonces, como lo es el padrón de maestros. Sus intervenciones iniciales son, en buena medida, por relaciones informales o por el peso económico de sus creadores, más que por su conocimiento de la realidad educativa pública del país.

Actor especialistas. Si bien su experiencia y conocimiento son un elemento que les da autoridad, sus intervenciones están en función del juego que les da el actor político. En sus participaciones, algunos especialistas ven una oportunidad para incidir en la política de los planes y programas, otros ven su intervención como la legitimación de la propia política, otros se apartan del proceso por no estar de acuerdo con los cambios propuestos. En suma, son un grupo heterogéneo que puede coadyuvar a la formulación o puede poner obstáculos en el proceso, pero saben que el actor político necesariamente recurre a ellos cada vez que se detona un cambio. Nuevamente, habría que preguntarse si convendría realizar coaliciones entre ellos a fin de conducir los cambios en los planes y programas de una manera más planeada y científica.

Todos los elementos anteriores pueden ser tomados en cuenta para la formulación de la política referida a los planes y programas de primaria e, inclusive, para otros niveles educativos con el fin de lograr cambios que conduzcan a mejores puertos. La improvisación debiera dar paso a la planeación en donde se consideren el tipo de intervenciones que caracteriza a cada uno de los actores educativos y en donde se vislumbren las estrategias que siguen en la utilización de los instrumentos de política. Esto puede conducir a preparar mejor el cambio de los planes y programas

y construir políticas con mayor solidez. En todo este proceso, el tiempo es un factor fundamental en tanto marca los ritmos del actuar de cada actor, un político que desea cambiar planes y programas debe entender que su formulación, implementación y resultados rebasan su período de gestión e, inclusive, el sexenio. El tomar conciencia que el tiempo trastoca a todos los actores educativos de diferente manera es un elemento fundamental en la construcción de una política como la estudiada en esta investigación. Asimismo, influye en la utilización de los instrumentos de política para cada uno de los actores, ejemplo de ello es la oportunidad con la que se presentan la información.

El correr político normalmente va contra el tiempo en tanto presiona a los demás actores y apresura sus trabajos. Las consecuencias se presentan como inconsistencias a lo largo del camino y cambios constantes en las direcciones del trabajo a realizar. Estos problemas se reflejan negativamente en la formulación de los planes y programas.

Respecto a las potencialidades del instrumento organización, están subutilizadas debido al poco orden con el que se utiliza. Aunado a ello, prevalece una práctica histórica de la SEB, puesto que cada una de sus direcciones generales actúa como una isla, como un feudo, en la que cada señor feudal es dueño absoluto de los instrumentos de política con escasa interacción entre ellas. Por supuesto, la comunicación es deficiente o inexistente y cada dirección camina al objetivo en senderos paralelos, con escasa coordinación e insuficiente suma de esfuerzos.

La comunicación tiene un espacio primordial, derivado de los hallazgos de esta investigación, podría considerarse como otro instrumento a considerarse en la formulación de una política educativa. En primera instancia, comunicación del actor político con los demás actores para definir los rumbos, comunicación entre las direcciones de la SEB, comunicación con todos los actores educativos intervinientes, comunicación con los destinatarios de la política de planes y programas y comunicación con la sociedad en general. En esa comunicación son

de vital importancia los mensajes que se transmitan, mensajes que deben ser claros, sencillos y directos. Si no existe una idea clara de lo que se desea cambiar, existe una alta probabilidad de que el cambio no se logre con la profundidad deseada o simplemente el cambio sea fallido. También puede suceder que los destinatarios del cambio lo vean como una amenaza, frente a lo cual surgen reacciones en contra. También sucede que los diferentes actores toman nota del cambio, pero sigan haciendo las cosas tal y como las han realizado toda la vida.

El conocimiento y experiencia son otros de los puntos esenciales para los actores educativos. El aprender en el proceso conduce a múltiples fallas que son muy costosas, no sólo en términos de recursos monetarios y materiales, sino del factor humano. Construir políticas de planes y programas en donde se plasman las intenciones políticas, económicas, sociales y culturales de un país, con aprendizajes en el camino, puede ser una forma inadecuada de llevar las cosas a un buen fin.

Por supuesto, es necesario considerar y entender el instrumento tiempo. Si bien el actor político utiliza el cambio de los planes y programas para demostrar su trabajo en la educación, los tiempos de este actor difieren sobremanera en cada uno de los otros actores y es poco probable que los ritmos cambien. Todos y cada uno de los actores responden a lógicas de tiempo distintas por la naturaleza del trabajo que realizan. Los tiempos, de cada uno de los actores, deben ser respetados para que realicen su trabajo de la mejor manera posible. Los cambios en la educación son de largo plazo y por supuesto, trascienden los sexenios. Conducir estos cambios para llegar a un buen fin, toma su tiempo, caso contrario, se corre el riesgo de acabar un sexenio y empezar otro con resultados poco sustanciosos en el aprendizaje de los niños y en la adaptación de los maestros a los nuevos planes y programas. Hecho que hace responsabilizar a unos actores y no a otros de los desastres educativos, pero con permanencia en resultados fallidos.

Es fundamental que el actor político, detonante de los cambios en los planes y programas, conozca a fondo las formas de intervención de los demás actores

educativos con el fin de formular políticas educativas que sean sólidas desde su inicio. Una mejor formulación de la política implica un gran conocimiento de los instrumentos de política como son la autoridad, organización, información, tesoro, tiempo, además de la comunicación. El desconocimiento de lo anterior conlleva una subutilización de los instrumentos de política con un gran desperdicio de recursos, además de resultados desalentadores. La armonización de las intervenciones de los actores es imprescindible en la formulación de políticas educativas sólidas que logren resultados positivos, deseados y buscados. El seguir construyendo políticas de una manera improvisada, difícilmente dará mejores resultados en la educación básica primaria.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (1996a) *Antologías de política pública. El estudio de las políticas públicas*, Vol. 1, Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1996b) *Antologías de política pública. La hechura de las políticas públicas*, Vol. 2, Porrúa, México.

Aldrich, R. (1998) "The role of the individual in Education Reform", en Majorek, Czesaw; Johanningmeier, Erwin V.; Simon, Frank y Bruneau, William *Schooling in changing societies: Historical and comparative perspectives*, CSHP-Gent, Pedagogica Histórica, Supplementary Series, Vol. IV, Berlín.

Alianza Ciudadana por la Calidad de la Educación (2007) *Carta dirigida al presidente Felipe Calderón, a la Secretaria de Educación Pública, al SNTE y a los maestros del país*, México

Ander-Egg, Ezequiel (1999) *Qué es una Reforma Educativa*, Ed. Magisterio del Río de la Plata, Buenos Aires.

Arias, Eduardo y Bazsdresch, Miguel (2003) "México: Compromiso Social por la Calidad de la Educación", en: *Sinéctica* 22, febrero-julio, México.

Arnaut, Alberto (1999) "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en: Pardo, María del Carmen (coord.) *Federalización e Innovación Educativa en México*, El Colegio de México, México

Arnaut, Alberto (2010) "Gestión del sistema educativo federalizado 1992 – 2010" en: Arnaut, Alberto y Giorguli, Silvia (coords.) *Los grandes problemas de México*, Vol. VII, Educación, COLMEX, México.

Aula Sur (s/f) disponible en: <http://www.aulasur.cl/programas-de-estudio/> Chile.

Barriga Villanueva, Rebeca (2011) "Avatares de la enseñanza del español. Una triada inseparable niños-maestros-libros" en: Barriga Villanueva, Rebeca (2011) *Entre Paradojas. A 50 años de los libros de texto gratuitos*, COLMEX- CONALITEG, México.

Bello, María Eugenia (2001) "Reformas y políticas educativas en América latina", en *Acción Pedagógica*, Vol. 10, Nos. 1 y 2, Perú.

Beltrán Llavador, Francisco (2000) "Las instituciones en el cruce de caminos", en: Frigerio, Graciela; Poggi, Margarita; Giannoni, Mario (Coords.) *Políticas, instituciones y actores en educación*, Novedades Educativas, Buenos Aires.

Braslavsky, Cecilia (1999) *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma de la educación latinoamericana*, Ed., Santillana, Argentina.

Braslavsky, Cecilia (2000) "Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas", en: Frigerio, Graciela; Poggi, Margarita; Giannoni, Mario (Coords.) *Políticas, instituciones y actores en educación*, Novedades Educativas, Buenos Aires.

Cámara de Diputados (2015) *Ley General de Educación*, México.

Castells, Manuel (1999) *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura: La sociedad Red*, Siglo XXI, México.

CEE, Centro de Estudios Educativos (2016), disponible en: <http://cee.edu.mx/home/estandares-para-la-educacion-basica-en-mexico-2007-2011/> consultado el 11 de marzo de 2016.

Charlot, Bernard (1994) "El enfoque cualitativo en las políticas de educación" en *Perfiles Educativos*, No. 63, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, México.

Chomsky, Noam (1965) *Aspects of the Theory of syntax*, MIT, Cambridge Massachusetts.

CONAPO (2007) *México en cifras*, disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Mexico en cifras](http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Mexico_en_cifras) México.

Consejo de Especialistas para la Educación (2006) *Los retos de México en el futuro de su educación*, Secretaría de Educación Pública, México.

Cook-Sather, Alison (2009) "Translation: an alternative framework for conceptualizing supporting school reform efforts", en: *Educational Theory*, Vol. 59, No. 2, University of Illinois.

Corrales, Javier (2001) "Impedimentos políticos a las reformas educativas y algunas soluciones" en: Martinic, Sergio y Pardo, Marcela eds. *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, Programa de Promoción para la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe, Universidad de Michigan

Cuban, Larry (1990) "Reforming again, again and again" en: *Educational Research*, No. 19, Vol. 3, SAGE, USA.

Delors, Jacques et. al. (1997) *La educación encierra un tesoro, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre Educación para el siglo XXI*, Santillana- UNESCO, Madrid, disponible en World Wide Web http://www.unesco.org/education/pdf/DELORS_S.PDF

Delors, Jacques et. al. (1998) *La Educación encierra un tesoro*, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre Educación para el siglo XXI, Santillana - UNESCO, Madrid.

Diario Oficial de la Federación (1992) *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México

Díaz Barriga, Angel (2006) “El enfoque de competencias en la educación. ¿Una alternativa o un disfraz de cambio?” en: *Perfiles Educativos*, tercera época, año/vol. XXIII, número 111, UNAM, México.

Diccionario de Sociedad y Política, disponible en World Wide Web http://www.definiciones-de.com/Definicion/Cat/2_0.php

DIE, Departamento de Investigaciones Educativas (2016), disponible en: <http://www.die.cinvestav.mx/Qui%C3%A9nes-somos> consultado el 10 de marzo de 2016.

DOF (2003) *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, México.

Espinoza Carbajal, María Eugenia (s/f) “La escuela primaria en el siglo XX. Consolidación de un invento”, disponible en: http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/hm/articulos/sec_26.htm

ExEB, Fundación de Empresarios por la Educación Básica (2016), disponible en www.eexb.org consultado el 12 de marzo de 2016.

Ezpeleta, Justa (2000) “Reforma educativa y prácticas escolares” en: Frigerio, Graciela; Poggi, Margarita; Giannoni, Mario (Coords.) *Políticas, instituciones y actores en educación*, Novedades Educativas, Buenos Aires.

Facultad de Filosofía y Letras (s/f) *Planes y programas de estudio*, UNAM, México.

Flores-Crespo, P. (2008) “Sobre identidad, democracia y libertad. El diálogo continuo entre Amartya Sen y Octavio Paz”, en: *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*, Noúmero 48, septiembre, PNUD, disponible en <http://www.revistadesarrollohumano.org/temas120.asp>

Flores-Crespo, Pedro (2011a) "Análisis de política educativa. Un nuevo impulso" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 16, No. 50, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C., México.

Flores-Crespo, Pedro (2011b) “La política educativa y la democracia: Euforia, cambio y retos en el período 2000-2010” en: SEP, *La educación pública: patrimonio social de México III. Legado, huellas y cambio*, SEP – FCE, México.

Frigerio, Graciela; Poggi, Margarita; Giannoni, Mario (Coords.) (2000) *Políticas, instituciones y actores en educación*, Novedades Educativas, Buenos Aires.

Fullan, Michael y Hargreaves, Sandy (1999) *La escuela que queremos. Los objetivos por los cuales vale la pena luchar*, Amorrortu, Argentina.

Gajardo, Marcela (2011) "La educación tras dos décadas de cambio. ¿Qué hemos aprendido? ¿Qué debemos transformar?" en: Marchesi, Álvaro; Tedesco, Juan Carlos y Coll, César (Coords.) (2011) *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*, OEI-Santillana, Madrid.

García Cabrero, Benilde (2012) "Consolidar las reformas de la educación básica en México" en: *Perfiles Educativos*, Vol. XXXIV, Número especial, IISUE-UNAM.

García Huidobro, Juan Eduardo (2000) "Conflictos y alianzas en las reformas educativas. Siete tesis basadas en la experiencia Chilena" en Martinic, Sergio y Pardo, Marcela (coords.) *Economía política de la reformas educativas en América latina*, CIDE - PREAL, Chile.

García Huidobro, Juan Eduardo (2011) "Una nueva meta para la educación Latinoamericana en el bicentenario", en: Marchesi, Álvaro; Tedesco, Juan Carlos y Coll, César (Coords.) (2011) *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*, OEI-Santillana, Madrid.

Giddens, Anthony (2009) *Sociología*, Alianza Editorial, España.

Gómez Lee, Martha Isabel (2012) "El marco de las coaliciones de causa -Advocacy coalition framework-", en: *Revista Opera*, No. 12, Colombia

González Sánchez, Fernando (2008) "El debate se ACE" en: *Revista A-Z*, No. 15, México.

González Sánchez, Fernando (2009) "La transformación esperada " en: *Revista A-Z*, No. 17, México.

González, Julia y Wagenaar, Robert (2003) *Tuning Educational Structures in Europe. Informe final. Fase uno*, Universidad de Deusto – Universidad de Groningen, España.

González, Julia y Wagenaar, Robert (2006) *Tuning Educational Structures in Europe II. La contribución de las universidades al proceso de Bolonia*, Universidad de Deusto – Universidad de Groningen, España.

González, Julia; Wagenaar, Robert et. al. (2007) *Reflexiones y perspectivas de la educación superior en América Latina. Informe final – Proyecto Tuning – América Latina 2004-2007*, Universidad de Deusto – Universidad de Groningen, España.

Greaves L., Cecilia (s/f) *El Plan de Once Años, nueva alternativa ante el rezago educativo*, Colegio de México, México.

Grindle, Merilee (2000) "La paradoja de la reforma educacional: pronosticar el fracaso y encontrar el progreso", en Martinic, Sergio y Pardo, Marcela (coords.) *Economía política de las reformas educativas en América latina*, CIDE - PREAL, Chile.

Grindle, Merilee (2004) *Despite the odds. The contentious politics of education reform*, Princeton University Press, USA.

Hood, Christopher (1986) *The tools of government*, Chatham House Publishers, Gran Bretaña.

INEE (2007) *Panorama Educativo de México 2007*, México.

INEGI (S/F) *Volumen y crecimiento. Densidad de población por entidad federativa, 2000 y 2010*, disponible en World Wide Web http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P México.

INEGI (2009) *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México.

INEGI (2009) *Estadísticas históricas de México*, disponible en World Wide Web http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas10/Tema1_Poblacion.pdf México.

INEGI (2010) *Volumen y crecimiento. Población total según tamaño de localidad para cada entidad federativa*, México.

INEGI (2012), *Conociendo México*, INEGI, México.

Kliebard, H.M. (2002) *Changing Course. American Curriculum Reform in the 20th Century*, Teachers College Press, Nueva York.

Krueger, Anne (1974) "The political economy of the rent-seeking society", en: *American Economic Review*, No. 6., USA.

Kuhn, T. S. (1996) *La estructura de las revoluciones científicas*, F.C.E., México.

Latapí Sarré, Pablo (1998) *Un siglo de educación en México*, Tomo I, FCE, México.

Latapí Sarré, Pablo (2004) "La política educativa del Estado Mexicano desde 1992" en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, Vol. 6, No. 2, disponible en World Wide Web <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html> México.

Ley General de Educación (2015), México, disponible en https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf

Loeza, Soledad y Prud'homme (coords.) (2010) "Introducción general", en: *Los grandes problemas de México. XV. Instituciones y problemas políticos*, Colegio de México, México.

Loera Varela, Armando (2006) *Cambios en la práctica pedagógica en escuelas del programa escuelas de calidad*, UPN – Más Textos, México.

Loera Varela, Armando (2006) Qué leer, en: *Revista Latinoamericana*, RLEE, Vol. XXXVI, Números 1 y 2, México.

Loyo Brambila, Aurora (2006) "El sello de la alternancia en la política educativa. México 2000-2005" en: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 11, No. 30, Jul-Sep. ,COMIE, SEP, México.

Loyo Brambila, Aurora (2010) "Política educativa y actores sociales" en: Arnaut, Alberto y Giorguli, Silvia (coords.) *Los grandes problemas de México*, Vol. VII, Educación, COLMEX, México.

Maldonado Maldonado, Alma (2005) "Comunidades epistémicas: una propuesta para estudiar el papel de los expertos en la definición de políticas de educación superior en México", en: *Revista de Educación Superior*, Vol. XXXIV, No. 134, Abril-Junio 2005, México.

Marchesi, Álvaro; Tedesco, Juan Carlos y Coll, César (Coords.) (2011) *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*, OEI-Santillana, Madrid.

Martin, Christopher J. (1998) "Las relaciones conflictivas en la escuela primaria en el contexto de la reforma educativa", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol 3. No. 6, México.

Martinic, Sergio y Pardo, Marcela (coords.) (2000) *Economía política de las reformas educativas en América latina*, CIDE - PREAL, Chile.

Martner, Gonzalo (2001) *Planificación y presupuesto por programas*, Sigo XXI, México.

Mayen, Ciro (2010) "Evolución del libro de texto gratuito" en: *AZ Revista de Educación y Cultura*, No. 30, México.

McClelland, David (1975) "Desarrollo de competencias directivas. Ajuste de la formación universitaria a la realidad empresarial", Boletín Económico, ICE. EU.

Meneses Morales, Ernesto (1988) *Tendencias Educativas Oficiales en México, 1934-1964*, México, CEE-UIA, México.

Mexicanos Primero (2016) disponible en: <http://www.mexicanosprimero.org/> consultado el 13 de marzo del 2016.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2015), *Plan de Estudios*, disponible en World Wide Web <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-79419.html>

Ministros Europeos de Educación Superior (1999) *Declaración de Bolonia 1999*, disponible en: [http://www.ofmx.com.mx/ofm/bolonia.html#Proyecto Tuning Europa](http://www.ofmx.com.mx/ofm/bolonia.html#Proyecto_Tuning_Europa) Bolonia

Ministros Europeos de Educación Superior (2001), *Declaración de Praga 2001. Hacia el área de la educación superior Europea*, disponible en: https://www.madrimasd.org/uploads/acreditacion/doc/rrii_declaracion_praga.pdf Praga.

Miranda López, Francisco (2010) “La reforma curricular de la educación básica” en: Arnaut, Alberto y Giorguli, Silvia (coords.) *Los grandes problemas de México*, Vol. VII, Educación, COLMEX, México.

Muñoz Armenta, Aldo (2005) *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado: el impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1992 – 1998)*, UIA, México.

Noriega, Margarita “Comentarios a las políticas generales del programa educativo propuesto por Fox”, en: Aragón Castillo, Hortensia (coord.) (2001) *Política educativa del gobierno federal*, Cámara de Diputados/LVIII Legislatura, Congreso de la Unión, México.

OCDE (2005) *Definición y selección de competencias clave, Resumen Ejecutivo*, UE, París.

Olivera Campirán, Maricela (s/f) *Evolución histórica de la educación básica a través de los proyectos nacionales: 1921 - 1999*, en: http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_6.htm consultado el 05 de agosto del 2014, Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social del Estado de México, México.

Ornelas, Carlos (2012) *Educación, colonización y rebeldía. La herencia del pacto Calderón Gordillo*, Siglo XXI, México.

Ossorio, Manuel *Diccionario de Ciencias jurídicas, políticas y sociales*. 1a. Ed. Electrónica, S/A, disponible en World Wide Web <http://derecho.upla.edu.pe/pdf/diccionariosorio.pdf>

Pedró, Francesc y Puig, Irene (1998) *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*, Paidós, Barcelona.

Presidencia de la República (1989) *Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994*, México.

Reimers, Fernando (1995) "Participación ciudadana en las reformas de políticas educativas" en: *Pensamiento Educativo*, Vol. 17.

Rockwell, Elsie (2013) "La complejidad del trabajo docente y los retos de su evaluación: resultados internacionales y procesos nacionales de reforma educativa" en Ramírez Reymundo, Rodolfo (coord.) *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, México.

Ruíz García, Silvia (2009) "Andanzas del texto gratuito" en: *AZ Revista de Educación y Cultura*, No. 18, México.

Sabatier, Paul (1993) *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Ed. Boulder Westview Press, Colorado.

Sabatier, Paul y Wiele, Christopher M. (2007) *Theories of the policy process*, Ed. Boulder Westview Press, Colorado.

Salinas Pérez, Veira Edith; Andrade-Vega, Mónica; SánchezGarcía, Raquel y VelascoArellanes, Francisco Justiniano (2013) "Análisis de los conocimientos y opiniones de profesores sobre la reforma integral educativa de la educación básica" en: *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 11, núm. 1, Madrid.

Santizo Rodall, Claudia (2011) "Gobernanza y participación social en la escuela pública" en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 16, No. 50, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C., México.

Secretaría de Educación Pública (2008) *Acuerdo 438*, DOF México.

Secretaría de Educación Pública (2009) *Ponen en marcha SEP y SNTE proceso inédito de capacitación magisterial en universidades*, en: http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/bol1630709/rid/7720/mto/3/wst/maximized?url2print=%2Fwb%2Fsep1%2Fbol1630709&page=0&imp_act=imp_step3 México.

Secretaría de Educación Pública (2009) *Reforma Integral de la Educación Básica*, México.

Secretaría de Educación Pública (2013) *Programa Sectorial de Educación 2013 - 2018*, México.

Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills (1991) *What Work Requires of Schools*, USA.

SEP (1976) *Plan Nacional de Educación 1976 – 1982*, México.

SEP (1979) *Programas y Metas del Sector Educativo 1979 – 1982*, México.

SEP (1984) *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte de 1984 – 1988*, México.

SEP (1989) *Programa de Modernización Educativa 1989 – 1994*, México.

SEP (2001) *Acuerdo 300*, Julio 6 del 2001, México.

SEP (2001) *Programa Nacional de Educación 2001 – 2006*, México.

SEP (2002) *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, México.

SEP (2004) *Acuerdo Número 348 por el que se determina el Programa de Educación Preescolar*, 27 de octubre, México. Disponible en http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/normatividad/acuerdos/acuerdo_348.pdf

SEP (2005) *Acuerdo 351*, febrero 4 del 2005, México.

SEP (2007) *Principales cifras ciclo escolar 2006 – 2007*, México.

SEP (2008) *Alianza por la Calidad de la Educación*, México.

SEP (2009) *Acuerdo 494 por el que se establece el Plan y Programas de estudios para la Educación Primaria para 1o y 6o grados*, México.

SEP (2011) *Acuerdo 592 por el que se establece la articulación de la Educación Básica*, México.

SEP (2012) *Informe de rendición de cuentas 2006 – 2012*, México.

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1991) *Modernizar la escuela primaria*, México.

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (2008) Versión estenográfica del discurso del Presidente Felipe Calderón pronunciado el 15 de mayo del 2008, en: <http://www.snte.org.mx/?P=alianzadoctos> consultado el 26 de septiembre del 2014.

Subirats, Joan (2012) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ed. Ariel, España.

Tedesco, Juan Carlos (1992) *El debate educativo internacional. Tablero*, No. 16, OEI, Colombia.

Tedesco, Juan Carlos (1998) "Desafíos de las reformas educativas en América Latina" en *Carta Informativa, Instituto de Internacional de Planeamiento de la Educación*, No. XVI, Vol. 4, UNESCO-IIPE, París.

Tedesco, Juan Carlos (2000) "Comentarios a Merilee Grindle", en Martinic, Sergio y Pardo, Marcela (coords.) *Economía política de las reformas educativas en América latina*, CIDE - PREAL, Chile.

Tedesco, Juan Carlos (2008) "¿Son posibles las políticas de subjetividad?" en: Tenti Fanfani, Emilio (comp.) *Nuevos temas en la agenda de política educativa*, Siglo XXI – UNESCO, Argentina.

Tedesco, Juan Carlos (2011) "Los desafíos de la educación básica en el siglo XXI", en: *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 55, OEI.

Tenti Fanfani, Emilio (2008) "Mirar la escuela desde afuera" en: Tenti Fanfani, Emilio (comp.) *Nuevos temas en la agenda de política educativa*, Siglo XXI – UNESCO, Argentina.

Torres Septién, Valentina (2011) "Los libros de texto gratuitos y su impacto en la iglesia y en la derecha mexicana" en: Barriga Villanueva, Rebeca (2011) *Entre Paradojas. A 50 años de los libros de texto gratuitos*, COLMEX- CONALITEG, México.

Tullock, Gordon (1987) "Rent seeking", en: *The new Palgrave: A dictionary of economics*, Palgrave-MacMillan, Vol. 4, USA.

Tünnnermann Bernheim, Carlos y De Souza Chaui, Marilena (2003) *Desafíos de la universidad en la sociedad del conocimiento. Cinco años después de la conferencia mundial sobre educación superior*, UNESCO, París.

UAM (2009) *Análisis de materiales educativos con enfoque de competencias en educación básica*, México.

UNAM (2009) *La enseñanza basada en competencias educativas*, DGIRE, México.

UNESCO (1998) *Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe*, Boletín 45, Chile

Unión Europea (1995) *El libro Blanco sobre la educación y la formación: enseñar y aprender hacia una sociedad del conocimiento*, Unión Europea.

UPN (2009) *Análisis de materiales educativos con enfoque de competencias en educación básica*, México.

Vargas, Regina (2007) "Busca SNTE imponer modelo educativo", *Frecuencia Laboral*, en <http://frecuencialaboral.com/congresomagisterial.html> consultado el 18 de agosto del 2014.

Villa Lever, Lorenza (2011) "Reformas educativas y libros de texto gratuitos" en: Barriga Villanueva, Rebeca (2011) *Entre Paradojas. A 50 años de los libros de texto gratuitos*, COLMEX- CONALITEG, México.

Viñao, Antonio (2002) *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*, Morata, Madrid.

Weiss, Carol H. (1995) "The four 'I's' of School Reform: How Interest, Ideology, Information and Institution Affect Teachers and Principals" en: *Harvard Educational Review*, Número 65-4, USA.

Zanatta, Elizabeth y Yurén, Teresa (2008) "*El currículo universitario y el enfoque centrado en competencias*" en: Ide@s CONCYTEG, año 3, número 39, México.

Zorrilla Fierro, Margarita (2002) "Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: retos, tensiones y perspectivas" en: *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4 (2) en: <http://redie.uabc.mx/redie/article/view/63>

Zorrilla Fierro, Margarita (2012) "Paradoja y compromiso por el cambio educativo en México. Mirar la educación básica con otros ojos" en: Solana Morales, Fernando *La educación bajo la lupa*, Siglo XXI, México.