



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN.

Calidad Educativa y Políticas Públicas de la Educación
Primaria en México.

T E S I S.

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRIA.

PRESENTA:

Rosa Martha Gutiérrez Rodríguez.

ASESOR: Dr. Ignacio Pineda Pineda.

Sta. Cruz Acatlán Edo. De México

Mayo 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

INDICE TEMÁTICO

AGRADECIMIENTOS	IV
INTRODUCCIÓN	VI
CAPITULOS	
I CALIDAD Y REFORMAS EDUCATIVAS	1
1.1 Reformas Educativas.	4
1.2 Calidad Educativa	8
1.2.1 Profesionalización de la educación como indicador de eficiencia	17
1.3 El Movimiento Político de la Calidad Educativa	24
II LA CALIDAD EDUCATIVA COMO POLITICA PÚBLICA EN MEXICO	28
2.1 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	33
2.2 Compromiso Social por la Calidad de la Educación	42
2.3 Alianza por la Calidad de la Educación	47
III ALGUNAS ACCIONES Y ACTORES DE LA POLITICA EDUCATIVA NACIONAL	68
3.1 Programa Escuelas de Calidad	68
3.1.1 Incorporación al Programa Escuelas de Calidad	72
3.1.2 Financiamiento del Programa por el Gobierno Federal	73
3.1.2.1Financiamiento del Programa Escuelas de Calidad por el Banco Mundial	77
3.1.2.2 Costos del Programa Pagados con el Préstamo del Banco Mundial	78
3.2 Enciclomedia	85
3.2.1 Debilidades del Programa	87
3.3 Los Actores y la Nueva Organización del Sistema Educativo Nacional	92
3.3.1 El Gobierno Federal	94
3.3.2 Los Gobiernos Estatales	94
3.3.3 El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación	96
3.3.4 Los padres de Familia	100
3.3.5 Los Consejos Escolares de Participación Social	101

3.3.6 Los Organismos Internacionales	102
IV LA EVALUACION DE LA CALIDAD EDUCATIVA EN MEXICO	105
4.1 El Sistema Nacional de Evaluación de Políticas Públicas en México .	106
4.2 El Sistema Nacional de Evaluación de la educación	110
4.2.1 El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	114
4.2.1.1 Funciones del Instituto Nacional Para la Evaluación de la Educación	118
4.2.1.2 La Prueba EXCALE	122
4.2.1.3 La Evaluación de Escuelas	135
4.3 El Instituto Nacional de la Infraestructura Educativa	140
4.4 la Dirección General de Evaluación de Políticas Educativas	145
4.4.1 Evaluaciones Nacionales de los Aprendizajes	146
4.4.1.1. La Evaluación en las Décadas de los 70´s y los 80´s	147
4.4.1.2 Evaluaciones de los 90´s	148
4.4.1.3 Las Evaluaciones en la primera década del 2000	151
4.4.2 La Prueba Enlace	153
V HACIA UNA POLITICA DE PARTICIPACION EN LOS PROCESOS DE EVALUACION DE LA CALIDAD EDUCATIVA	163
5.1 El Vínculo Investigación Políticas Públicas	165
5.2 La Política Pública de la Calidad en la Educación Primaria	168
5.3 El Modelo Incrementalista en la Elaboración de las Políticas Públicas	171
5.3.1 La Definición del Problema	173
5.3.2 Objetivos de las Políticas Públicas	176
5.3.3 La Agenda de la Política Pública	177
5.3.3.1 Agenda de Política Pública para Promover una Educación de Calidad en las Primarias Mexicanas	180
5.4 Los Cursos de Acción de la Política Pública para la Calidad de la Educación Primaria	186
5.5 La Evaluación de la Política Pública	189

CONCLUSIONES	194
INDICE DE CUADROS Y DIAGRAMAS	201
SIGLARIO	213
REFERENCIAS	204

AGRADECIMIENTOS.

Elaborada en la UNAM - FES Acatlán esta investigación fue desarrollada bajo la dirección del Dr. Ignacio Pineda Pineda, cuyo conocimiento, profesionalismo y dedicación se hacen evidentes en la formación de los estudiantes de posgrado de ésta facultad, a quien agradezco profundamente los conocimientos aportados, su ayuda, paciencia y orientación permanente para la elaboración del trabajo.

Es pertinente reconocer la ayuda de los integrantes del sínodo, quienes realizaron observaciones pertinentes y atinadas que en algunas ocasiones llevaron al replanteamiento de algunos aspectos del trabajo. La Dra. Raquel Glazman quien de manera generosa compartió sus conocimientos conmigo y emitió profundos cuestionamientos al documento terminado, dándole seguimiento hasta hoy, con la finalidad de lograr una mejor investigación; el Dr. Hugo Casanova quien en el seminario de Educación Superior emitió los comentarios relevantes que llevaron a la estructura capitular definitiva del documento y contribuyo a su mejoramiento en el contenido; el Dr. Mario G. González quien permitió que en los seminarios impartidos por él, se participara a través de ejemplificaciones y análisis desde la óptica del tema aquí planteado y colaboro con explicaciones y orientaciones claras para la mejor comprensión de los temas y categorías; la Dra. Leticia Cortes quien corrigió rigurosamente el documento. Por supuesto que las carencias del mismo son responsabilidad de quien lo elaboró. Aunque no formó parte del cuerpo de revisores es necesario agradecer la enorme ayuda del Dr. Arturo Torres Barreto quien es un profundo conocedor del tema de educación básica y a través de las sesiones del seminario a su cargo, proporciono información trascendente relacionada con el tema.

El trabajo de investigación envuelve en si mismo las experiencias profesionales y personales de quien decide realizarlo, partiendo de una serie de preguntas que se plantean en torno al asunto que surge del trabajo cotidiano o de las reflexiones derivadas de las observaciones del entorno y las actividades profesionales Este trabajo emerge precisamente a partir de las

preguntas que se plantearon desde la realización de un programa municipal de evaluación de la calidad educativa, y se fue conformando de acuerdo a los requerimientos de un protocolo de investigación; lo que solo fue posible con el apoyo permanente de mis compañeros y amigos de la maestría: Eréndira Pérez García, Catalina Aguilar Pérez, Ricardo Gómez Hernández, Magali Olvera Sánchez e Ivonne Toledo Ruiz, quienes realizaron importantes aportaciones a través del análisis del contenido.

Adicionalmente la investigación es un proceso celoso y exigente de los tiempos y la dedicación al mismo por parte del investigador, por lo que agradezco la ayuda y solidaridad de mis hijos Aldo y Alan; y a Manuel quienes manifestaron todo su interés por conocer el desarrollo de la búsqueda de información, aportaron ideas y ayuda para la mejor presentación del documento y fundamentalmente actuaron con amor, paciencia y apertura durante los dos años que duró el proceso formativo de la maestría; a mis padres y al resto de mi familia quienes siempre han confiado y respetado mi deseo de estudiar y seguir aprendiendo. De manera particular quiero manifestar mi agradecimiento a mi hermano el Mtro. Javier Gutiérrez que en más de una ocasión participó en la corrección del documento al igual que el Lic. Alfonso Morales. Gracias a sus aportaciones observaciones y críticas fue posible concluir este trabajo.

INTRODUCCION.

El presente trabajo analiza la categoría Calidad Educativa, como un principio rector de la educación primaria en México, de manera más insistente a partir de la década de los noventas hasta la actualidad. A lo largo de los cinco capítulos que constituyen el cuerpo del trabajo se transita desde la problemática que implica la conceptualización del término Calidad, debido a su naturaleza polisémica y contextual hasta la configuración de éste como una categoría política.

La calidad educativa como una categoría política se concibe, como un principio que transforma los quehaceres educativos desde el nivel macro institucional, puesto que se transforma la visión del Estado en torno a la educación, concibiéndola como un servicio desplazando el sentido de la misma como un derecho social. Pero también la función del Estado se transforma y se adelgaza, pues éste deja de ejercer la función educadora nacional, para convertirse en un administrador de la misma.

La Calidad Educativa asume múltiples configuraciones al tratarse de un concepto que proviene del mundo empresarial y que es retomada para su implementación en el campo educativo por los organismos internacionales, desde una perspectiva organizacional. La incorporación de la calidad educativa como el principio rector de los quehaceres escolares, transforma el lenguaje, las concepciones y las interacciones pedagógicas al interior de las escuelas, en aras de la formación de individuos que deberán incorporarse a los cuadros laborales, con una visión utilitarista de los saberes y la noción de éxito en términos de movilidad social y logros económicos, dejando de lado la formación de la persona, la solidaridad, la capacidad crítica y la identidad nacional.

La lógica organizacional justifica la presencia de las dos posturas que definen a la calidad educativa y que son las que rigen los quehaceres educativos institucionales: la eficiencia entendida como la optimización de recursos y la eficacia en términos de costo- beneficio.

Por tanto el movimiento político de la calidad, conduce a que las articulaciones analíticas del quehacer educativo se instalen en una relación estado- economía, que promueve evidencias de logro en términos de eficiencia y eficacia tales como: educación-empleo, tasa de retención escolar y eficiencia terminal (Puigross: 2004). Transforma el sentido pedagógico de la escuela, la concibe y la guía a convertirse en un centro de reproducción de saberes útiles y aplicables; a ser evaluada, certificada, calificada y ubicada en un lugar de eficiencia determinado, con base en el principio de la calidad educativa cuya claridad conceptual es sumamente discutida, por los especialistas.

El análisis de la calidad educativa como categoría política nos conduce a la revisión de los distintos rumbos por los que transita la educación desde la lógica de los quehaceres político-gubernamentales: de la igualdad a la excelencia, de la formación humanista a la competitividad, de la regulación y aplicación de los marcos jurídicos educativos a la privatización y laxitud de los ordenamientos legales. Estos tránsitos polarizados configuran la noción actual de la educación y de los centros escolares, en los que priva la lógica organizacional empresarial, desplazando la naturaleza pedagógica, humanista y formativa de los mismos.

En este escenario la elaboración de políticas educativas se convierte en un imperativo en la década de los ochentas, como una respuesta a los requerimientos de las nuevas visiones sobre el Estado, políticas que consideran en su configuración a los actores tradicionales y emergentes en el escenario educativo (Subirats: 2008), actores que intervienen en los procesos educativos nacionales con intereses distintos, lo que provoca una serie de tensiones y miradas desde distintas posturas que determinan el rumbo y naturaleza de la educación y que se traducen en acciones que se mantienen o se transforman .

En consideración con lo anterior los objetivos del presente trabajo de tesis son:

I Objetivo General:

Analizar las determinaciones que las políticas públicas ejercen sobre el estado de la educación primaria en México, a partir del establecimiento de la calidad educativa como la categoría que orienta el quehacer del Sistema Educativo Nacional, desde las distintas que asume en los diferentes movimientos político-gubernamentales en el período de 1992 a la actualidad.

Objetivos Específicos:

1. Identificar las connotaciones del concepto calidad educativa como una categoría política determinada por los movimientos ideológicos económicos mundiales, que redefine a la educación.

2. Analizar comparativamente las políticas públicas de los últimos cuatro sexenios, a través de la revisión documental, para determinar las causas que han provocado el efecto contrario al logro de la calidad educativa.

3. Analizar los programas de apoyo a la calidad de la educación primaria, impulsados por el gobierno federal en los últimos sexenios: Programa Escuelas de Calidad y Enciclomedia y su instrumentalización como puntos de apoyo para el logro de la calidad educativa.

4. Analizar el movimiento político de la evaluación de la calidad educativa, los instrumentos y las instituciones, los procedimientos y los resultados obtenidos en las escuelas primarias.

II Las preguntas de investigación.

Orientaron las búsquedas y el acercamiento a los objetivos; al mismo tiempo articularon la estructura de cada uno de los capítulos que integran el presente trabajo de investigación. De acuerdo con Bisquerra (2008) las preguntas de investigación surgen a partir de los procesos reflexivos que realiza el investigador al observar la realidad que lo rodea.

En este caso las preguntas surgieron como una necesidad de búsqueda de explicaciones sobre: las tareas docentes, la visión de la educación por parte de los actores sociales, la transformación de los quehaceres pedagógicos en procesos organizacionales, la presencia de las planeaciones estratégicas como el recurso que apoya la equidad, el papel que juegan los procesos de reforma y de evaluación permanentes en la educación nacional, la determinación que ejerce la lectura de la calidad educativa en la elaboración de las políticas públicas y gubernamentales. La abundancia de ejes analíticos permitió la elaboración más precisa de las siguientes reflexiones que se tradujeron en preguntas:

Tratándose de la categoría política que guía el rumbo de la política nacional en materia educativa, es necesario abordar las múltiples concepciones que giran en torno a ella por lo que cabe el siguiente cuestionamiento.
¿Cuáles son las distintas posturas en torno al concepto calidad educativa?.

Las políticas públicas se elaboran a partir del planteamiento de los problemas públicos, y se instrumentan a través de acciones gubernamentales que no siempre producen los efectos deseados.
¿Cómo influyen las políticas públicas en el significado de la calidad educativa, y en las tendencias del desarrollo pedagógico escolar?

La elaboración e implementación de las políticas públicas, se vincula de manera determinante con los diversos actores, que forman parte de los distintos entornos en los que éstas se conciben.
¿Qué papel juegan y como se relacionan los distintos actores, tradicionales y emergentes que interactúan, en la dinámica educativa nacional?

Los resultados de los procesos de medición estandarizada, se configuran como la práctica cotidiana, que define los índices nacionales de calidad educativa con miras a la toma de decisiones que apoyen la mejora de la educación.
¿Cuál es el papel de la evaluación estandarizada de los aprendizajes aplicada a los estudiantes de educación primaria?

III. La tesis de trabajo.

La existencia de procesos permanentes de reformas educativas y de evaluación de los aprendizajes, implementadas por el Estado desde la producción de distintas políticas públicas y la creación de diversas instituciones, evidencia una visión reductiva de los procesos educativos, y da pie para generar los mecanismos que propician la exclusión docente y estudiantil.

Así la medición de los aprendizajes de los estudiantes de educación primaria, constituye sólo uno de los indicadores del estado de la calidad en la educación primaria, cuyos resultados son parciales y manipulables, adicionalmente los resultados de dichas mediciones en sus interpretaciones oficiales, confunden los fines con los medios. El Estado considera que el diagnóstico de la Calidad Educativa se obtiene de dichas pruebas y que las soluciones idóneas provienen del equipamiento, la acreditación, la profesionalización y el desarrollo de programas de apoyo, cuyos efectos han sido contrarios al logro de la tan mencionada calidad educativa.

No obstante la problemática intrínseca en cada uno de los planteamientos estratégicos para la implementación de las políticas públicas como ejes conceptuales y operativos de la educación, han derivado en una serie de consecuencias tales como: la exclusión, la inequidad, la desigualdad y el estado permanente de evaluación; desarticulada del contexto social, el capital cultural y la práctica escolar en sí misma. Lo que hace necesario el análisis de dichas políticas, fundamentalmente en la tendencia vigente, representada por el binomio calidad educativa – medición de los aprendizajes y sus implicaciones en la calidad de la educación primaria.

IV Metodología Utilizada.

La metodología que guió la realización de la investigación, fue el análisis de las políticas públicas tomando como autores eje a Cristian Cox, Joan Subirats y Aguilar Villanueva. Con base en ellos se realizó el análisis de las políticas públicas nacionales, estableciendo las múltiples determinaciones de

los movimientos políticos y económicos en el mundo que orientan la concepción, diseño implementación y evaluación de las políticas públicas en el país. Debido a que la elaboración del trabajo de investigación es analizar la categoría de la calidad educativa, lo que implicó incluir la revisión y crítica sobre las políticas, desde un enfoque cualitativo, como un objeto de investigación que se aborda desde una postura metodológica, sensiblemente distinta a la cuantitativa.

El análisis de las políticas públicas en educación, como método de investigación se desarrolló en la década de los setentas (Charlotte, Bernard: 1990) tanto en los países industrializados, como a través de los organismos internacionales (UNESCO) para el tercer mundo. Esta visión metodológica conduce al investigador a la revisión de las políticas públicas educativas abordando temas demográficos, económicos y de crecimiento, para lo que se retoman los resultados de las investigaciones e informes cuantitativos; es en la interpretación de dichas informaciones en el análisis de sus complejidades y múltiples interacciones en donde intervienen los principios cualitativos de la investigación.

Finalmente es pertinente señalar que el trabajo se estructura en cinco capítulos en el capítulo I se aborda el movimiento internacional de la calidad educativa como una categoría política que define y determina los procesos de enseñanza aprendizaje a partir de la noción de eficiencia y eficacia; el capítulo II analiza las políticas públicas nacionales desde 1992 hasta la actualidad, con la finalidad de revisar sus impactos en la educación primaria en México; en el capítulo III se revisan los programas de apoyo al mejoramiento de la calidad educativa y el papel de los actores tradicionales y emergentes en la dimensión de la educación; el capítulo IV revisa los sistemas, modelos y estrategias de evaluación de la calidad educativa su representatividad y la confiabilidad de sus resultados; el capítulo V presenta la posibilidad de elaborar una política pública educativa de carácter incluyente .

CAPITULO I

CALIDAD Y REFORMAS EDUCATIVAS

La primera etapa del liberalismo dió muy poca relevancia al tema educativo en términos de inversión económica. Hasta mediados del siglo XVII, su importancia radicaba en el orden de las ventajas sociales, el concepto mismo de educación era difuso y más bien se remitía al concepto de *skills* (herramientas, habilidades y adiestramiento técnico).

En 1776 Adam Smith otorga al trabajo humano el peso y la importancia necesarios para la acumulación de la riqueza y realiza una comparación entre el rendimiento de la inversión en capital físico y humano, misma que ilustra a través del siguiente ejemplo: “Cuando se construye una máquina muy costosa, se espera que desde la operación hasta su total amortización, ésta responderá al capital invertido y procurará, por lo menos obtener el beneficio corriente. Un hombre educado a costa de mucho trabajo y tiempo [...] se puede comparar con una de esas máquinas. La tarea que aprende a realizar se espera que le devuelva por encima de los salarios usuales del trabajo ordinario, los gastos completos de su educación y, por lo menos, los beneficios correspondientes a un capital de esa cuantía. Así la diferencia entre los salarios de un trabajador común y uno calificado descansa en este principio”. (Dettmer y Esteinou :1983; 113-122).

Para David Ricardo, la mano de obra se distingue de la mercancía en que la primera incrementa su valor frente a la segunda por el desarrollo de las habilidades técnicas, científicas y tecnológicas de los productores. Esas habilidades (se convierten) en la vía de incremento de los capitales financieros, puesto que aumenta la capacidad productiva de la mano de obra. Por esta causa el pensamiento económico y pedagógico de la época promueve la superación del dogma escolástico y el impulso al desarrollo de nuevas habilidades y tecnologías en el terreno de la producción laboral. (David Ricardo: 1980; 71).

De esta manera se percibe cómo el pensamiento de ambos autores sienta las bases de lo que será conocido posteriormente como la teoría del capital humano desarrollada por diversos autores como Hanoch, Blau, Gounder, Duncan y Gary Stanley Becker, quien difunde en su libro *Capital Human* publicado en 1964 sus planteamientos fundamentales en torno a la relación educación-producción-trabajo-capital..

Esta teoría esencialmente gira en torno a la idea de que la educación y la formación son inversiones que realizan los individuos racionales con el fin de incrementar su productividad y sus ingresos. Al mismo tiempo considera que el agente económico (es decir el individuo) en el momento en que decide seguir estudiando, o no, realiza un análisis entre los beneficios que obtendrá en el futuro si sigue educándose y los beneficios que obtendrá de dicha inversión. Seguirá estudiando si y sólo si el valor actualizado neto de los costos y de las ventajas de ingresos y movilidad social es superior al de la inversión neta.

Por otro lado esta visión permite diferenciar entre la formación general y la formación específica. La primera se adquiere en el sistema educativo y es financiada por el Estado, puesto que el empresario no tiene incentivos para hacerlo debido a que no cuenta con las garantías de que esta formación general, repercutirá directamente en el incremento de la producción. En el caso de la formación específica, se adquiere sentido de inversión y rendimiento en la medida en que esta formación significa a decir de Stanley Becker (1983; 102) el establecimiento de una relación de trabajo más duradera entre el trabajador y el empresario, por lo que existen dos vías posibles de financiamiento: Compartir la inversión entre la empresa y el trabajador; o bien que sea financiada por el trabajador.

En las tendencias posteriores, a ésta misma teoría se retoman los planteamientos de los años sesenta del siglo XX, con propuestas que tienden a reafirmar la función técnica de la educación como formadora de habilidades y conocimientos para el sistema productivo y social. Desde esta óptica se considera que la educación no ha alcanzado a cubrir las características de especificidad y calidad que se exigen en el mercado laboral debido a la

creciente intervención del Estado que impide el funcionamiento del mercado educativo en términos de libre oferta y demanda de educación, que constituiría el mecanismo ideal para la atención y satisfacción de las necesidades educativas individuales.

Así la teoría del capital humano se inserta en el neoliberalismo económico mundial, cuya propuesta consiste en limitar al máximo la intervención estatal y ampliar la participación privada en la educación creando un mercado educativo, que a través de la oferta y la demanda irá adecuando los recursos humanos calificados a las demandas sociales. Esta propuesta será la que permitirá elevar la eficacia y calidad educativa.

En este sentido las reformas educativas, en el mundo y de manera más local en México, no están regidas en forma pura por esta tendencia económica, más bien por un pragmatismo analizado por Prudencio Moreno Moreno (1995; 134), en términos de que no se pretende dejar a la inercia del mercado la regulación del sistema educativo sino reestructurar la intervención del Estado en la educación, con la finalidad de superar los problemas estructurales que impiden el crecimiento de la productividad y de la calidad educativa, evitando una serie de obstáculos en relación con las reformas económicas que impulsan los diferentes Estados Nacionales..

Desde 1983, cuando se inician las reformas educativas más relevantes en México y antes en el mundo, estas se dirigen a la conformación de un sistema educativo con participación social y con la presencia de nuevos actores sociales; bajo la dirección de un nuevo tipo de intervención, coordinación, administración, planeación y regulación pública por parte del Estado. La nueva regulación ejercida por los gobiernos, es resultado de una serie de requerimientos generados por las transformaciones mundiales, nacionales y locales de los últimos años; mismas que hacen evidente que la educación actual carece de relevancia pertinencia y calidad.

Se inicia a partir de ese momento una transición hacia el estado conocido como reforma educativa, que contempla el nuevo modelo de

desarrollo económico. Así la contribución de un sistema de educación que cierre la cadena productiva y el planteamiento técnico económico para el desarrollo de un nuevo patrón de acumulación de capital interno, integrado a bloques comerciales competitivos externos, debe estar regido por acciones que se traducen en términos de reformas educativas, cuyo análisis se aborda a continuación.

1.1 Reformas Educativas

Las reformas educativas son elaboradas a partir de la participación y los juegos de poder de sujetos que provienen de un espacio social que es el entorno sociocultural, económico y político en el cual se inserta el proceso educativo de un país; éstas constituyen una propuesta de cambio en el sistema educativo, cambios¹ intencionalmente diseñados para “mejorarlo” y que buscan llegar a los niveles más profundos del mismo.

Las reformas educativas que los estados nacionales implementan actualmente responden a una política pública determinada, en la que se ha instalado el neoliberalismo pedagógico². A decir de Adriana Puiggrós (2004),

¹ Bajo la racionalidad neoliberal, el sistema educativo es analizado en relación a tres ideas fundamentales: **eficiencia, eficacia y calidad**, que fueron originalmente acuñadas por la pedagogía estadounidense del eficientismo industrial que traslada al campo pedagógico y, en general al de las ciencias humanas, conceptos empresariales. (Caponi Orietta y Mendoza Humberto. *Neoliberalismo y Educación*, en Acta Odontológica Venezolana, Volumen 35, No. 3. 1997)

² De acuerdo con Orietta Caponi La definición neoliberal de la educación como mercancía y con ello su negación como derecho humano, supone principios fundamentales que orientan el diseño de las políticas educativas del gobierno en consonancia con los dictados del Banco Mundial y del FMI. En nuestro concepto, estos principios son:

a) La radical sustitución del principio de Estado Docente, contemplado en la Constitución Nacional, por un difuso y etéreo principio de Sociedad Docente, especie más bien de Sociedad Mercantil. Siguiendo los más puros preceptos neoliberales se pretende despojar al estado de su función educativa y de formación ciudadana, para dejar ésta abandonada al capricho de las actividades e intereses particulares, como cualquier otra mercancía en el mercado.

b) La privatización con la cual se aspira suplantar el principio constitucional de la gratuidad de la enseñanza. Solapadamente se introducen, a través de los medios de comunicación, una serie de argumentos que justifican la necesidad de pagar la educación para que ésta sea de mejor calidad y para que con la ayuda de quienes poseen más recursos llegue a los sectores "menos afortunados".

c) La elitización de la educación para reducir al máximo el proceso de democratización de la educación. Lo que se persigue con la erradicación del Estado Docente y con la instauración de la privatización de la educación es eliminar la intervención estatal de cualquier tipo en el proceso educativo, sujetarlo a criterios economicistas de "eficiencia y eficacia" y despojarlo de

el neoliberalismo ha venido a señalar las fracturas más representativas del sistema educativo; fortaleciendo su discurso al referirse insistentemente a los múltiples problemas que enfrenta la educación pública tales como: la excesiva burocratización, los contenidos curriculares que carecen de relevancia y pertinencia, el deterioro en la relación entre niños y jóvenes, y la crítica a la enseñanza tradicional en su “relación con las demandas y necesidades planteadas por el entorno económico y social actual” (SNTE: 2008 ; 9)

Para el neoliberalismo pedagógico las reformas educativas deben atender y privilegiar, lo económico (Puiggrós: 2004), usando el discurso del tradicionalismo político, puesto que le otorga legitimidad. En el caso de México se postula “desarrollar un plan integral de infraestructura para escuela digna, actualizar planes de estudio y métodos de enseñanza, promover la calidad como un valor y hacer más eficiente el gasto para el logro de la equidad” (Calderón, F: 2009). Desde la mirada del Estado, que es quien determina y autoriza el diseño e implementación de las reformas educativas, la educación atraviesa una severa “crisis”, relacionada con el rendimiento de la inversión realizada en relación con parámetros de carácter competitivo, que se separan de la equidad y el bienestar social³.

Así y de acuerdo con Burton Clark (citado por Cox: 1993) la coordinación- regulación de los complejos arreglos institucionales que constituyen el Sistema Educativo Nacional se realiza en dos contextos específicos: “uno de Estado en el que la autoridad gubernamental coordina y regula el sector, y otro de mercado, en el que tal coordinación es provista por mecanismos de intercambio”. Cristian Cox (1993) señala que los sistemas varían en cuanto a su dependencia de la autoridad política y su dependencia de los mecanismos de mercado; mientras es mayor la dependencia de los

cualquier contenido social de mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general.

³ En los documentos del BID, ésta es una categoría que se utiliza continuamente, con la tendencia de recomendar que “los fondos destinados a la educación media y superior se destinen a la educación básica, misma que debe dejarse a cargo de la sociedad civil” (BID 1999) (*vía privatización*).

mecanismos de intercambio el papel regulador del estado es menor (p 46). Premisa que se hace patente al analizar las políticas recomendadas por el FMI y el BM mismas que se dirigen, en primera instancia, a la disminución de los gastos del estado en educación, estableciéndose relaciones directas entre dichos organismos, con los planes y programas educativos y, como consecuencia, la intervención directa y permanente de las secretarías de economía en los enfoques y métodos pedagógicos institucionales. El férreo control económico que se impone desde los organismos económicos, determina los salarios docentes; el presupuesto asignado a la educación y su influencia se extiende hacia el terreno de lo curricular y las reformas necesarias para su mejoramiento.

En un acercamiento analítico inicial, es posible establecer, que las políticas de Estado, en cuanto a educación se refiere, son el resultado de las interacciones entre lo político y lo económico, y al mismo tiempo son producto de las múltiples relaciones que se establecen entre y dentro de los cuatro campos señalados por Cristian Cox como el “Campo de producción de Políticas” de acuerdo a los siguientes componentes:

- a) Campo corporativo
- b) Campo internacional
- c) Campo de la educación
- d) Campo político

El siguiente acercamiento lo constituye la *Pesadez en la base* del sistema de educación, (Clark citado por Cox: 1993) que se refiere a la capacidad de la educación básica mexicana, de ser resistente en el campo político, a los aspectos relacionados y a los valores referidos a la producción y manejo del conocimiento avanzado; no obstante se hace cada vez más evidente la dependencia del nivel básico de educación hacia El estado y su ligereza en la base, puesto que sus valores están más referidos al poder y a la negociación de posiciones en la gestión educativa y la representación sindical, que a los valores académicos.

Lo expreso en párrafos anteriores, nos enlaza con los planteamientos relacionados con el neoliberalismo pedagógico y su posición frente a los movimientos educativos, específicamente a las reformas educativas, que son y deben ser, desde la visión neoliberal, de carácter eficientista. (enfoque que encuentra sus configuraciones, en la mejor administración de los recursos y la disminución de la inversión del Estado en la educación.)

De esta visión se desprenden los indicadores de la calidad educativa, cuya característica fundamental radica en que constituyen signos o señales capaces de captar y representar aspectos de una realidad no directamente accesibles al observador, a través de éstos se justifican las acciones que se realizan, dichos indicadores se encuentran inscritos en las articulaciones de la calidad educativa y la economía (Tedesco: 2007) y constituyen una tensión señalada por Edward Hackett (1993), como uno de los ejes culturales de la ciencia académica: eficiencia vs. eficacia, valores que anteriormente se consideraban como resultado de las acciones realizadas y que actualmente se han constituido en valores por sí mismos que no sólo norman el terreno de la investigación científica, sino que también norman el quehacer de los docentes en las aulas de educación básica. En México el Estado considera como el indicador más importante y el primero a atender, la eficiencia terminal es decir la cantidad de egresados (cuantos alumnos concluyen la educación primaria; sin atender lo que saben y cómo lo aprendieron) al igual que las tasas de deserción-retención de las escuelas. (Alianza por la Calidad de la Educación 2008)

Un siguiente indicador es el llamado eficacia escolar en el que se responsabiliza a la escuela como la causante de la deserción; debido a las deficiencias curriculares, institucionales y docentes que se hacen cada vez mas manifiestas en el quehacer escolar, sin considerar los factores económicos y sociales que inciden en el abandono de la educación y el pobre desempeño de los estudiantes en el sistema educativo.

En este escenario de análisis, es posible considerar que las reformas educativas dibujan, con claridad, aquellas acciones de eficiencia, que

mantienen un acercamiento permanente con la categoría de la calidad educativa como una categoría eminentemente política de corte economicista.

1.2 Calidad educativa

Desde una perspectiva analítica la calidad educativa es una construcción social, históricamente determinada, por lo que su concepción está fuertemente ligada a las características que constituyen al entorno específico desde donde se lee y se comprende; de ahí que existan distintas posturas en torno a esta categoría que llegan a ser opuestas o complementarias entre sí.

Podemos señalar que la calidad de la educación es un concepto que refiere a un campo de múltiples determinaciones, que lo hace inconsistente y difuso en el terreno de la comprensión y análisis, puesto que la conceptualización de la calidad de la educación depende del enfoque desde el cual se le aborde, cualquiera que sea el concepto de calidad de la educación de la cual partamos o acotemos por convención, éste está multideterminado. (Gimeno Sacristán: 2000; 3). A éste respecto señala Alejandro Tiana Ferrer (2008) que "hay que reconocer que el término calidad está lejos de poseer un significado unánimemente aceptado, pese a la existencia de esa preocupación generalizada por la mejora cualitativa de la educación y a los intentos realizados por diversos organismos internacionales por conceptualizarlo y definirlo" (p.57-59). A este respecto, hay que recordar que en un informe elaborado por la OCDE a principios de los noventa se incluía una afirmación que sigue siendo ampliamente compartida: "En realidad, calidad significa cosas diferentes para distintos observadores y grupos de interés; no todos comparten las mismas percepciones de las prioridades para un cambio", razón por la cual "no es extraño que resulten a menudo controvertidas las afirmaciones acerca de la calidad de la educación" (OCDE: 1991; 21-39). Desde un punto de vista aún más crítico pero inspirado en los mismos supuestos, algunos autores como Martínez (2005) atribuyen un carácter eminentemente propagandístico al término, destacando su ambigüedad e indefinición y subrayando el uso interesado que dichas características permiten: "Igualdad de oportunidades, eficiencia, eficacia", y en la actualidad "la calidad de la educación", los cuales

se han constituido en las banderas educativas que orientan la política del sector en las últimas décadas. El rasgo común de esas banderas es la amplitud de sus objetivos y la indefinición de sus elementos constitutivos. Por ello, la calidad de la educación conlleva una alta dosis de ambigüedad, lo que ha facilitado su rápida adopción por los distintos agentes sociales, pues cada uno la llena con su propio contenido e intenta orientarla hacia sus particulares objetivos" (Alvarez-Tostado, citado por Tiana Ferrer: 2008; 3).

Por su parte Manuel de Puelles señala que "conviene, pues, al hablar de calidad de la educación distingamos dos planos diferentes: La calidad como problema político y la calidad como ideología" (Puelles en Santos Rego: 2009; 25). Puesto que en el terreno de lo político, esta categoría se atiende a través de la implementación de acciones que guían el quehacer del Estado, para atender el problema público de la calidad educativa, con miras a satisfacer una necesidad, que se garantiza como un derecho en la Constitución Mexicana, en el artículo 3º . Desde la dimensión ideológica la calidad es una categoría polisémica y abstracta, a la que se alude desde la visión de la eficiencia, la eficacia y equidad; que transforma el lenguaje educativo y que se centra generalmente en el desarrollo de procesos que efficienten las acciones de los actores, cuyo contenido ideológico se traduce en competitividad, y rentabilidad (Puelles en Santos Rego: 2009; p. 28)

En la vinculación entre las políticas de Estado y la educación, la calidad constituye una prioridad, del todo nueva, que surge bajo la mirada de las organizaciones y agencias internacionales, y que se dirige en un primer momento hacia la calidad de la escolarización y posteriormente a la calidad de los sistemas educativos. El hablar de calidad educativa supone el planteamiento de un "ideal de progreso", al que es difícil resistirse (Lanza: 1996 y Sacristán: 2000). No obstante desde una visión crítica, es importante realizar el análisis del concepto y las propuestas que de él se derivan; por lo que se hace necesario establecer la tipología de los enfoques, desde los que se puede revisar, mismos que pueden clasificarse de la siguiente manera:

Calidad educativa como eficiencia interna del sistema.

Calidad educativa como eficacia referida a la producción de conocimiento en el aula.

Calidad educativa como mejoramiento de la calidad de vida

a) Desde la visión de la eficiencia Eduardo Rodríguez (2004) señala que la calidad es la “manera de administrar correctamente los escasos recursos asignados a las instituciones de enseñanza a efectos de alcanzar el máximo de resultados educativos posibles”. Postura que implica el incremento en la implementación de los mecanismos de control sobre la operación y funcionamiento adecuado de los sistemas educativos, que centra la acción en la correcta administración de dichos recursos y su eficiente asignación, entendiéndose entonces a la calidad como alta rentabilidad y rendición de cuentas con la finalidad de optimizar esfuerzos, tiempo y recursos.

Frecuentemente esta es una visión complementaria del enfoque de la eficacia, aunque surgió después, y supone su aceptación implícita. Se trata de una postura de corte eminentemente economicista, aunque es necesario señalar que su referencia a los recursos es amplia pues considera los elementos personales y organizativos y no únicamente los materiales o económicos.

Este enfoque llama la atención sobre la distribución y uso que se hace de los recursos realmente disponibles en los procesos educativos, y sobre las relaciones de éstos con los logros obtenidos. El desarrollo de indicadores de recursos humanos y económicos, tales como la relación proporcional profesor/alumnos; las tasas de egreso y abandono escolar, el gasto en educación por alumno, entre otros aspectos, se deben a la propia concepción de calidad generada por esta visión, que ha generado la presencia en el mundo educativo de “modelos de gestión más rigurosos que los tradicionales” (Tiana Ferrer: 2009; 48)

Entre sus puntos débiles debe señalarse sobre todo el refuerzo que produjo el modelo input-output, creado por Leontief en el terreno de la

economía y cuyo propósito es: analizar y cuantificar las relaciones de los flujos de bienes y servicios, entre los diferentes sectores de una economía nacional durante un período determinado de tiempo. Su aplicación a la educación constituye una reducción de los procesos que se desarrollan en el interior de un entramado tan complejo como el que constituye la institución escolar. (Morillas Antonio en Navarro Gómez: 2010; 242.)

b) El enfoque de la eficacia plantea el análisis de la calidad en términos del *valor agregado*, y lo define como la “medida del incremento del rendimiento de un estudiante, producida por el efecto de la escuela, una vez eliminada la influencia de las características de entrada (background) del mismo” (Fernández y González: 1997). Enfoque que desde la mirada de Gimeno Sacristán “es muy peligroso puesto que implica hiper responsabilizar al profesor de todo lo que ocurre al estudiante y eso no hay nadie que sea capaz de demostrarlo, por otra parte los profesores que trabajan en condiciones menos ventajosas estarían en desventaja”. Por su parte Popkewitz (1994) señala que la identificación de los puntos positivos o deseables, como indicadores de calidad, no implica que se puedan exportar sus cualidades a otras escuelas como si se tratara de trasladar bienes físicos (p.73).

En este nivel de aproximaciones a la visión de la calidad, es posible entenderla como el grado en que se cumplen efectivamente los objetivos educativos propuestos. Objetivos que se conciben como los resultados o logros de los estudiantes y que se evalúan a través de pruebas estandarizadas, o bien por las calificaciones asignadas por los profesores. Esta visión hace énfasis en la calidad del producto educativo (las calificaciones), tomando como criterio para ello los resultados alcanzados por los estudiantes al final de su proceso de aprendizaje o en momentos importantes del mismo. Se trata de una aproximación “semejante a las primeras que se adoptaron en el mundo industrial y productivo, que consideraron la perfección del producto como el criterio central de calidad”. (Tiana Ferrer: 2009; 17). Una de las principales aportaciones de este enfoque, es que centra la atención sobre un elemento medible y objetivable del proceso educativo: los resultados logrados (aunque su objetivación no esté exenta de dificultad), el diseño e implementación de

estrategias e instrumentos, que han sido ampliamente aceptados para la medición y la evaluación de los rendimientos académicos. Otro sentido es la gradualidad que establece en la valoración de la calidad, lo que nos permite hablar de diferentes niveles de logro en torno a los aprendizajes, puesto que estamos frente a un concepto que admite grados: la calidad puede ser buena, óptima, excelente, y al contrario se puede hablar de calidad mediocre mala o pésima (De Puelles en Santos Rego: 2009; 29)

Entre sus puntos débiles deben mencionarse

b.1) La visión reductiva de los resultados que deben considerarse como indicadores de la calidad. Qué calificación representa el logro de la calidad educativa; excelente, buena, óptima, mala o pésima, dejando de lado el proceso de enseñanza – aprendizaje y las condiciones en que éste se desarrolla.

b.2) La falta de reflexión acerca de la pertinencia de los logros, que implica el reconocimiento de las necesidades de cada niño o niña que ingresa al sistema educativo, para atenderlo desde sus condiciones específicas, mismas que incluyen sus ambientes sociales y familiares. Al mismo tiempo significa responder a las expectativas sociales, productivas y familiares. Se entiende entonces por pertinencia de los logros, aquellos que aportan elementos de transformación y desarrollo de las comunidades, que inciden en la formación de los estudiantes, preparándolos para su inserción en el mundo laboral futuro y fundamentalmente los que intervienen en la construcción de un mundo más justo, más equitativo y comprometido.

b.3) La ausencia de objetivos suficientemente claros y consensados, generalmente sustituidos por decisiones unilaterales, de carácter macro institucional, y que guardan poca relación con las condiciones reales de trabajo en el aula, que no consideran el tamaño de los grupos, las habilidades y conocimientos de los profesores, el exceso de actividades que realizan los docentes en la escuela, puesto que éstos no se limitan a dar clase y atender las necesidades de los niños, sino que además realizan labores administrativas, de orientación a los padres de familia y de apoyo a la dirección.

b.4) La abstracción que se hace de los procesos escolares, determinantes en última instancia de los resultados educativos, reduciéndolos de manera sistemática a la obtención de números.

No obstante, aunque es necesario elaborar una nueva definición del concepto *rendimiento de la educación*, que subyace en esta visión, no se debe negar la frecuencia cada vez mayor de esta aproximación a la valoración de la calidad. De hecho, cuando los profesores evalúan a sus alumnos, o las inspecciones escolares evalúan a los centros escolares o un organismo o agencia evalúa el sistema educativo, asumen esta perspectiva la de la eficacia.

c) La Calidad Educativa como Mejora de la Calidad de Vida se centra en los procesos internos del sistema educativo; y lo que de éste se deriva como productos, a partir de los componentes cualitativos del mismo proceso y de los resultados de los aprendizajes. Así Silvia Schmelkes (2003; 8) sostiene que “Un esquema educativo será considerado de calidad si logra sus metas y sus objetivos previstos, esto es si el alumno aprende lo que se supone que debe aprender”.

En este mismo enfoque Coombs (en Martínez: 2005; 38) se centra en el proceso de enseñanza - aprendizaje, afirmando que: “la calidad tiene que ver con la educación para la vida, pero para la vida presente de los alumnos, así como la preparación requerida en su incorporación a otros ambientes, por lo que las materias realmente relevantes y universales son: ciencia básica, los principios científicos y matemáticas. El gran desafío que tiene la educación actual es comenzar a tratar de imaginarse qué clase de destrezas, conceptos y actitudes puede inculcar a los niños de hoy.

Ubicado en esta misma mirada Seibold (2000; 97) señala que se trata de Formar en valores, lo que tiene una trascendencia que va más allá de la escuela. No se forma para pasar un examen, sino para la vida. Una educación de calidad en valores debe plasmar la vida de los niños, de los adolescentes, de los jóvenes, del hombre y de la mujer, asumiéndolos siempre como personas en el sentido más profundo de su significación espiritual, es decir,

dotados de la dignidad de ser libres y revestidos desde dentro por las virtudes más insignes, tales como la «virtud» o «excelencia», la «areté» de los antiguos griegos, que imprimían en el hombre un sello auténtico de humanidad, más allá de las competencias a que esa virtud los habilitaba.

Esta tercera postura ha evolucionado en dos sentidos, haciendo hincapié en las distintas dimensiones del concepto de calidad. Por una parte, al subrayar el aspecto de satisfacción de las necesidades educativas manifestadas por individuos y grupos sociales, hace énfasis en la pertinencia de los objetivos y los logros de la educación. No se trata de asegurar la eficacia educativa, sino de preguntarse acerca del sentido, relevancia y adecuación de los objetivos propuestos y de los logros conseguidos, planteando cuestiones tales como la del valor e importancia de la formación axiológica que brindan las instituciones educativas. Por otra parte, al considerar como criterio de calidad la satisfacción de las expectativas creadas en torno a los aprendizajes y la formación de los participantes en la tarea educativa, ha subrayado la necesidad de incluir dicha satisfacción entre las dimensiones a considerar en la conceptualización de la calidad educativa.

Así pues la calidad, como ya se señaló es un concepto polisémico y depende de la perspectiva de análisis desde la que se le aborde, su definición y valoración. De acuerdo con la manera de concebirla se desarrollarán distintas formas de valorarla o incluso de evaluarla: algunas posturas asumirán una visión cuantitativa (relacionada con la eficiencia y control de recursos) y otras asumirán una visión más cualitativa dirigida a los procesos internos, de mejoramiento y transformación del proceso educativo. Desde ésta última perspectiva es valioso rescatar las contribuciones de Silvia Schmelkes (2003) y Seibold (2000), en relación a la calidad entendida como ésta posibilidad de formar a los estudiantes, para su mejor formación y desarrollo en la vida

Centrados en un análisis crítico de la calidad educativa, promovida por las distintas reformas educativas implementadas en el mundo, ésta es reducida a la obtención de resultados duros (relacionados con el rendimiento) estrechamente vinculados a la buena administración de recursos destinados a

la obtención de dichos resultados. De este modo la escuela y sus actores deben lograr que los estudiantes desarrollen una serie de competencias y un aprovechamiento académico de carácter competitivo, que se evalúa a través de distintos instrumentos de evaluación nacionales e internacionales, lo que constituye una fuerte contradicción, con el discurso pedagógico constructivista mismo que desde la década de los setentas constituye el referente teórico de los distintos modelos educativos en el mundo (Gutiérrez: 2006; 56) , cuyo objeto es el proceso de aprendizaje, y no sólo el resultado de la evaluación del mismo. Así pues lo que impera es el resultado obtenido, los índices de aprobación y no el proceso de construcción de los aprendizajes y el acercamiento a los saberes.

Desde el enfoque eficientista de la calidad y la elaboración de las reformas educativas alineadas a esta visión, la evaluación de las escuelas se convierte en una práctica indispensable, es a partir de ella que se elaboran listas de las mejores y las peores escuelas frente a cuyos resultados los “usuarios” del servicio deciden cuál es su opción de acuerdo a los estándares de calidad y competitividad establecidos. Son estos resultados los que guían la elaboración de las políticas de Estado en torno a la educación (Tiana Ferrer: 2008; 119)

Desde esta misma mirada (eficientista), el tema de la administración de las finanzas se convierte en un asunto prioritario, por lo que la calidad educativa implica más bien una categoría política que deriva en reformas de carácter económico en el fondo y que van de la mano con recortes presupuestales, por lo que la problemática debe resolverse con un mejor manejo de los recursos “trasladando enfoques de la realidad empresarial a las escuelas” (Martinić: 2001; 73).

Quedamos por tanto, a decir de Claus Offe, frente a un mundo de discurso y práctica político-educativa, es decir un “modelo de política de Estado” con tres escenarios distintos de los cuales se da cuenta a continuación

I El aparato de Estado en el que la élite política toma sus decisiones sobre las leyes a elaborar, el presupuesto que se va a destinar y las políticas a implementar en el terreno de la educación, a partir de los resultados obtenidos por la eficiencia educativa.

II Los actores colectivos que inciden en la política y que controlan los medios de producción y de comunicación y que constituyen el poder social, frente a la educación.

III El escenario desde donde se fabrican los discursos, y que es poco visible, en el que se crean nuevos valores y cosmovisiones y se abren nuevos canales de influencia.

Estos tres escenarios son interdependientes, pero el primero es el más influenciado, y el que puede incluso, a mediano plazo ser cambiado por el tercero". (Offe, Clauss: 1990;148-150)

Así en el terreno de la política educativa se ha pasado de la igualdad a la excelencia de la calidad; de la satisfacción de necesidades y el acceso a las oportunidades educativas, a las exigencias de habilidad y selectividad, de las regulaciones y cumplimiento de las leyes educativas, a la cada vez más laxa regulación o incluso desregulación (Puelles en Santos Rego: 2009; 32), de la escuela común a la selección de los padres de familia y la competencia entre instituciones, de las preocupaciones sobre asuntos sociales y de bienestar, a asuntos económicos y de productividad.

Se trata pues de políticas de desregulación, descentralización y privatización, pero fundamentalmente, y relacionado con lo que más nos interesa, la política de corte neoliberal ha convertido la libertad de elección de los centros escolares, en el tema central del discurso de la calidad educativa. (Puelles en Santos Rego: 2009; 32).

La libertad de elección del centro escolar, válida y legítima en sí misma, se convierte en un factor unidimensional que persigue y busca la

calidad educativa a través de la aplicación de las leyes de mercado (eficiencia, eficacia, rentabilidad, competitividad y calidad), particularmente a través de la mejor oferta de servicios educativos. Se tiene la creencia de que los padres, como los buenos clientes, elegirán el mejor centro escolar; el que cuente con las mejores instalaciones, la mejor planta docente, los mejores resultados en las evaluaciones nacionales e internacionales. Esta elección dará lugar a una dura competencia entre las escuelas, lo que las obligará a prestar servicios de mejor calidad, con la finalidad de retener e incrementar la matrícula de alumnos. Igual que en la economía de mercado, es básica la información que se obtiene de los clientes, y que es proporcionada a través de la relación consumo – precio (Tiana: 2008; 78); en la educación básica, que es de carácter gratuito a excepción de los sistemas particulares, la única manera de obtener esa información es a través de las listas de las mejores escuelas. Listas que se elaboran a través de los resultados obtenidos en las evaluaciones de los rendimientos escolares, de los desempeños profesionales y de la gestión institucional, aunque la única que se puede aplicar de forma estandarizada es la relacionada con el conocimiento de los alumnos, obtenido en las aulas, (tema sobre el que se abundará en el capítulo 4 de este mismo trabajo).

Desde esta visión los resultados obtenidos en los procesos de evaluación de la calidad, son responsabilidad única de los centros escolares, y se deja exenta a la autoridad educativa. Los malos resultados se adjudican a la falta de profesionalismo de los docentes, a los malos estudiantes y a las escuelas deficientes, que no se esfuerzan por obtener mejores resultados, en una visión reductiva de las evaluaciones (Ornelas: 2007; 62-66).

1.2.1. Profesionalización de la educación como indicador de eficiencia

De manera adicional, la calidad educativa implica invariablemente el planteamiento de reformas cuya necesidad prioritaria es la profesionalización docente, frente a la que hay que ser precavidos.

Para Gimeno Sacristán y Lanza (1998) lo que distingue a los profesionales de la educación son los conocimientos y habilidades específicas,

que lo caracterizan y lo certifican para desarrollar funciones y tomar decisiones de orden educativo, para el logro de la calidad educativa.

Señalan que las funciones pedagógicas del maestro son tres: a) docencia, b) apoyo al sistema educativo y c) investigación; en este punto es posible afirmar que se considera como la más importante a la docencia, el apoyo al sistema educativo puede entenderse como el clientelismo que se establece a través de las alianzas entre el Estado y el SNTE a decir de César Navarro Gallegos (2009; 7), y en cuanto a la investigación ésta es escasa debido a que la formación de los docentes no accede a los niveles de educación encaminados a la adquisición de conocimientos avanzados. Para el desempeño de la actividad en el aula, el docente requiere conocimientos especializados y técnicas para su desempeño con los estudiantes, lo que significa que requiere preparación, haciéndose evidente la relación entre la formación profesional y la calidad educativa.

En este punto es pertinente cuestionar, a qué intereses económicos, políticos e históricos, responde esta exigencia de profesionalización docente. De acuerdo con Martínez (1994; 36) el discurso de la calidad, el rendimiento, la competitividad “enmascara nuevas y crecientes demandas al profesorado que se traducen en una creciente descualificación y proletarización del trabajo docente a través de la estandarización de competencias y habilidades de enseñanza, y la división social del trabajo entre quienes piensan y quienes ejecutan”.

De la misma manera Popkewitz (1990; 82-83), señala que la formación de los docentes se ha circunscrito a la adquisición de contenidos y al manejo de destrezas fragmentadas, generando así un menoscabo intelectual. Desde su visión, el resultado histórico de las reformas se centra en la limitación de las atribuciones y competencias docentes; las consideraciones éticas e intelectuales se reemplazan por las habilidades de administración (control de grupo, disciplina). De este modo las distintas reformas para el logro de la calidad de la educación aumentan las actividades de los profesores y aumentan el control sobre sus prácticas (rendición de cuentas): y los

responsabilizan de los resultados de aprendizaje, por lo que es necesario controlarlos a través de la evaluación constante.

Para Zamora (2003; 115), las reformas que se proponen y se implementan para el logro de la calidad de la educación, otorgan mayor importancia y peso a la administración ejercida por los directores en el diseño de la práctica educativa, y los docentes pierden relevancia en la toma de decisiones, de posicionamientos y de intervención en el proceso de transformación de la realidad: *“Los docentes pasan pues a ser más ejecutores de las tareas docentes, ahora con el viejo barniz de técnicas y quedan excluidos de la participación más independiente en la política educativa más general”*. Desde esta visión la formación y perfeccionamiento del docente se convierten en necesidades imperiosas para alcanzar la educación de calidad. procedimiento que se basa en la acreditación permanente de las competencias profesionales, que desarrolla a través de la capacitación que se imparte desde los gobiernos federales en la mayoría de los casos, y que se apega al perfil del “profesor de calidad” (Ferrini: 1997; 7) que es el que obtiene resultados adecuados en su aprendizaje, mismos que son evaluados a través de pruebas estandarizadas, lo que impide que el profesor tome sus propias decisiones en el aula y permite, a su vez, que los expertos sean quienes determinan lo que está bien y cómo hacerlo. Según Zaccagnini (2004; 96), se impone un modelo de corte meritocrático, que: *“subordina al docente a la aprobación compulsiva de saberes y conocimientos prescritos por los «expertos», descontextualizados de la realidad social y cultural del hecho educativo”*.

Bajo esta perspectiva, el docente no es considerado como un profesional autónomo capaz de tomar decisiones pedagógicas. Así, pedirle al profesor que colabore en la reforma para lograr la calidad educativa resulta contradictorio cuando en realidad lo que se les pide es que se comprometan con una visión que los concibe como sujetos pasivos, sumisos y obedientes. En suma buenos técnicos que aplican lo que proponen los expertos.

A pesar del llamado a la calidad y a la equidad educativa, es un hecho que persiste la desigualdad tanto en el acceso como en la calidad de los

resultados de aprendizaje (Martinic, citado por Martínez: 2000; 81). De acuerdo con la literatura, sobre el tema podemos encontrar dos posturas en torno a la relación existente entre educación y desigualdad social. La primera considera a la educación como “reproductora” de las desigualdades sociales (Cox: 1984; 52) y la segunda que considera a la educación como la palanca que facilitará el acceso a mejores condiciones de vida, o a lo que se ha llamado “movilidad social” (Weinstein: 1998; 69). Algunos más plantean la educación como “la” variable que discrimina en los procesos sociales de inclusión/exclusión (Dávila: 1998). Según la primera postura, la educación no necesariamente permite acceder, a través de las distintas generaciones a una mejor calidad de vida, especialmente en los sectores más desfavorecidos social y económicamente, siendo cinco los procesos educativos que propician la desigualdad (Reimers en Martínez: 2000; 24):

- El acceso diferencial a distintos niveles educativos para los pobres v/s los no pobres: si bien la mayoría accede a la educación primaria, sólo algunos la terminan y continúan en el nivel secundaria y preparatoria, siendo estos últimos los que provienen de sectores con mayores ingresos
- El tratamiento selectivo que se da en algunas escuelas a los distintos estudiantes, lo que da una mayor ventaja a los estudiantes procedentes de sectores económica y socialmente mejor posicionados, quienes cuentan con profesores más capacitados que dedican más tiempo a las tareas de enseñanza, *“la organización de la escuela está más centrada en apoyar el aprendizaje de los alumnos y hay más recursos para facilitar la tarea de los maestros”* (p. 25). Precisamente, según Reimers, este aspecto se relaciona con el mencionado anteriormente pues las *“diferencias cualitativas entre contextos de aprendizaje explican la variación en los resultados de aprendizaje entre escuelas, y que los estudiantes de menores ingresos tengan menor probabilidad de culminar la educación primaria en el tiempo previsto”* (p. 25).
- La segregación social que se da en las escuelas: los estudiantes conviven y aprenden a relacionarse con estudiantes de un nivel sociocultural similar y de acuerdo al mismo autor, *“esto dificulta a los*

hijos de hogares de menores ingresos adquirir un capital social en forma de relaciones con personas que cuentan con mayor capital cultural"(p. 26). Cabe señalar que esta problemática también se presenta con los miembros de los sectores favorecidos por resentimiento social.

- La no existencia de un proyecto educativo que trate directamente la desigualdad como un problema que debe resolverse.
- Los esfuerzos que invierten los padres de nivel socioeconómico más alto: en primer lugar destinan mayor cantidad de recursos económicos para que las actividades que desarrollan sus hijos sean óptimas; en segundo lugar, y de acuerdo al autor, estos padres sostienen mayor cantidad de conversaciones con sus hijos que estimulan un tipo especial de pensamiento que los impulsa a acceder a más oportunidades.

A través de estos procesos o mecanismos se evidencia la permanencia de la desigualdad social en la educación. También es importante señalar que en la base de ellos existen creencias, valores, ideologías conscientes o inconscientes que dan soporte al sostenimiento de dicha la desigualdad.

Por ejemplo, Pérez (2000) alude a las concepciones y actitudes que tienen algunos profesores con respecto a la "falta" de habilidad de ciertos estudiantes, falta de habilidad académica o conductual que se debería más a factores personales que escolares y que llevaría a "marcar la diferencia" entre los alumnos, a su jerarquización en torno al rendimiento o el comportamiento. Otra actitud que prevalece en el profesorado, es una especie de descalificación hacia las prácticas familiares de los niños y jóvenes de sectores socialmente desfavorecidos puesto que estas pueden ser deficientes de acuerdo a lo que regularmente "debe ser", y a sus concepciones en torno a la educación, considerándolas como opuestas a las de la escuela (por ejemplo disciplina escolar v/s permisividad en el hogar, o bien centrarse en el proceso de enseñanza-aprendizaje, considerado como global y complejo, v/s enfocarse solo en los resultados escolares). De acuerdo a esta postura los padres debieran delegar completamente la educación de sus hijos en los profesores, sin cuestionarla o fiscalizarla.

Otra visión que de acuerdo a Pérez, promueve el rol de la escuela en el sostenimiento de las desigualdades sociales, es aquella que identifica las condiciones socioculturales deficitarias como determinantes sociales que impiden la promoción y movilidad social de los alumnos; en este contexto, la escuela y la labor pedagógica del profesorado, no tendría muchas posibilidades de revertir la situación. Este planteamiento no “cree” en modelos pedagógicos que promuevan una enseñanza más igualitaria y democrática, “*pues la naturaleza reproductora de la escuela es asumida como prácticamente inevitable*” (Pérez: 2000; 204)

Frente a esta postura, encontramos una visión más bien optimista y de corte empresarial, la cual plantea que la educación es una fuente de mayor equidad social, un sector fundamental para el desarrollo equitativo y la competitividad de los países. Algunas consecuencias directas de la eficiencia educativa, entre los estudiantes de bajos ingresos, según Laura Yzaguirre (2001) son: menores competencias académicas para continuar sus estudios secundarios lo que puede traer como consecuencia la repetición de grados o la deserción escolar y por lo que se debe pugnar es por la no deserción. “La educación es el único instrumento que realmente crea una base sólida a las personas para lograr su propio desarrollo, su propia inserción y su propia solución al problema de la calidad de vida. Todas las otras van a ser un poco asistenciales (p 93) Pero si hay una acción que iguala a los individuos, es la educación” (Fernández: 1996; 126). Planteamientos que han sido sostenidos y avalados por los discursos internacionales y nacionales y es precisamente esta postura la que esgrimen los diversos gobiernos, especialmente los menos desarrollados, cuando impulsan distintas reformas educativas en la década de los noventas, que guardan relación con:

- Políticas compensatorias entre distintos sectores y niveles educativos.
- Generación de programas de naturaleza compensatoria.
- Implementación de estrategias de discriminación positiva, es decir, a favor de núcleos poblacionales en situación de riesgo.

Aquí se trata de destinar más recursos, organizar proyectos y programas explícitamente destinados a favorecer la educación de grupos en situación de pobreza; con lo que se pretende *“conseguir una educación diferenciada para obtener resultados semejantes”* (Fernández: 1996; 130) tales como:

- Un aumento considerable de los recursos asignados a la educación, desde fuentes nacionales e internacionales.
- Acuerdos nacionales para asumir la educación como política de Estado.
- Cambios a nivel de gestión, favoreciendo la descentralización administrativa y pedagógica.

Es decir, se pretende otorgar mayores atribuciones a los Centros Educativos desconcentrando el poder y toma de decisiones y disminuyendo la escala burocrática central. (Ornelas Carlos: 2004; 185-187)

Ahora bien, la misma idea de eficiencia de recursos aparece cuando analizamos el tema de la equidad: se habla de discriminación positiva y focalización en los sectores de más escasos recursos, mecanismo que puede comprenderse perfectamente en un contexto político que necesita reducir el gasto fiscal debido a las importantes deudas de los países específicamente en América Latina.

Éstos son solo algunos de los problemas que se enfrentan actualmente en el panorama educativo. En el siglo XIX la educación básica pretendía únicamente proporcionar a los estudiantes conocimientos muy elementales, aunque necesarios, como leer, escribir y contar, actualmente éste nivel de educación se ha extendido de seis años, en la mayoría de los países de América Latina a nueve o diez en promedio y hasta 12 en la mayoría de los países de la Unión Europea (UNESCO: 2000), adicionalmente el currículum correspondiente al nivel primaria pretende transmitir una información general sumamente compleja y abundante lo que hace cada vez más difícil el logro de

los estándares de calidad relacionados con el desarrollo de competencias; el trabajo de impartir educación de calidad no implica en modo alguno la desatención de la equidad que sigue siendo una exigencia imperante en el mundo educativo.

Mejorar la calidad educativa, desde la conciencia polisémica del término, implica la exigencia a los poderes públicos representativos del Estado y a los organismos internacionales de desarrollar una mejor administración de los recursos y una clara rendición de cuenta, sobre éstos. Por otro lado y aunque parezca que se han hecho análisis abundantes al respecto, se hace necesaria la discusión aunque parezca agotada, sobre la mayor y mejor inversión del gasto educativo en infraestructura, formación docente, atención a las necesidades de los estudiantes y de los distintos actores que intervienen en los procesos educativos de un país. Obtener un sistema educativo en el que impere la mejor educación posible, en palabras de Laura Yzaguirre (2001) la Educación de calidad, significa que es necesario una suma de esfuerzos entre los poderes públicos representativos del Estado y los actores que intervienen en la educación –Padres de familia, estudiantes, docentes, directivos, funcionarios, grupos sociales, fuerzas políticas y sindicales y medios de comunicación- , atendiendo prioritariamente a la equidad, la igualdad social y la accesibilidad a la educación. (9.102)

1.3 El Movimiento político de la calidad educativa

Para Reimers (2000; 141-143) lograr la igualdad de oportunidades educativas es un acto político pues implica generar proyectos que mejoren las sociedades latinoamericanas para hacerlas más justas y democráticas de manera que todos puedan tener garantizados sus derechos humanos y vivir en comunidad. En este gran proyecto, debe estar implicado el Estado, el gobierno, las instituciones públicas y privadas, profesores y familias, la comunidad en general, dejando a un lado actitudes paternalistas y autoritarias que han prevalecido en la base de las políticas compensatorias y que mantienen el status quo de la estratificación social y económica.

En cuanto a la descentralización, en sus aspectos administrativos y pedagógicos, se hace evidente la incapacidad del Estado para hacerse responsable de la educación en sus aspectos económicos y sociales (situación que obedece al modelo económico neoliberal) y de los resultados de aprendizaje, delega estas actividades en la sociedad civil, pero de una manera bastante parcial, pues se insta a los municipios y a las escuelas a administrar la pobreza de los recursos y mejorar el rendimiento; se llama a la participación social activa en el análisis de las situaciones y realidades pedagógicas, aunque con muchas limitaciones, puesto que los procesos de evaluación y capacitación de los profesores son competencia exclusiva de los representantes del órgano regulador de la educación, Secretaría de Educación Pública, y los lineamientos en torno a éstos procesos proceden del nivel federal.

Se delega así la responsabilidad de la calidad educativa a los actores de la escuela, y el Estado se convierte en un organismo regulador. Los principales perdedores en este caso, son las escuelas que históricamente cuentan con menos recursos y los profesores, quienes se transforman en “la causa” de una mala educación: si hay malos resultados de aprendizaje es porque las escuelas y los profesores no han sabido aplicar de manera correcta aquello que se les ha indicado

Según Mario César Zaccagnini (2000; 123-125), la descentralización en sus aspectos administrativos y económicos, implica en si misma nociones de mercado y de elección y: *“representa la tendencia del Estado a reducir paulatinamente su responsabilidad, básica de garantizar económicamente los servicios educativos. Los alumnos pasan a ser categorizados como clientes, quienes de la mano de sus padres elegirán aquellas escuelas cuya oferta se ajuste mejor a sus necesidades e intereses, por ello se introduce el concepto de «competitividad» como regulador dinámico de la oferta educativa... Como corolario, es obvio que se necesita una nueva función del docente para este modelo escolar empresarial... En suma, lo que se desprende fundamentalmente de este análisis es el replanteo de la distribución de las responsabilidades públicas (en este caso la política educativa) que le caben al Estado y a la sociedad civil”.*

Esta tendencia implica el adelgazamiento del Estado benefactor, y la delegación de una buena parte de las acciones educativas, fundamentalmente las de supervisión, en la sociedad civil. Así las afirmaciones de Carlos Ornelas (2008) adquieren un mayor sentido “Descentralizar no significa reducir la importancia de las autoridades federales ni de comprometer la unidad nacional” (13). Descentralizar significa (para la OCDE) que el centro debe trabajar de manera diferente. Aparte de sus funciones tradicionales en una economía de mercado, el gobierno central debe garantizar el equilibrio entre los diferentes territorios, no sólo mediante la aplicación de políticas activas sino también mediante la introducción de la información a nivel nacional, así como de sistemas de evaluación en todos los proyectos” (OCDE: 2003; 10). En este sentido es necesario remitirnos al concepto analítico de Estado que es fundamental para entender la relación entre poder y saber.

“El Estado se define empíricamente a través de las cambiantes pautas y relaciones en las que se produce la regulación social, es necesario ocuparnos del Estado con el fin de contar con un concepto orientador, que permita describir el cambio en la dirección, regulación y autodisciplina de la educación. Considerando el Estado de este modo, se modifica la idea weberiana relacionada con los organismos gubernamentales y el mecanismo legal-administrativo de las sociedades modernas” (Carnoy: 1984; 87) y se presenta, en cambio, una idea del Estado en cuanto concepto histórico centrado en campos específicos que relacionan sociedad civil y política. Uno de los campos en los que se estudian las pautas del Estado es la escolarización. Como ya se dijo anteriormente conviene “ver” el Estado como la interrelación entre diferentes estratos de pautas institucionales que dan coherencia y seguridad a un cuerpo social a lo largo del tiempo; y cómo estas prácticas influyen en la constitución de la pedagogía. Esta visión del Estado permite tener en cuenta las relaciones entre las macro y micro pautas de gobernación, que son más que el mero gobierno.

Partiendo del planteamiento de Estado desde la visión referida, Martinic (2000; 46) propone una serie de iniciativas para mejorar los procesos de

innovación y reforma en la educación entre ellas: mejorar los canales mediación y comunicación entre los que “piensan” las reformas (nivel central) y los que las ejecutan, de tal manera que se logren articular las distintas posturas frente a los procesos. O bien mejorar la gestión y organización tanto a partir de las coordinaciones entre nivel central y local, como en las instituciones educativas mismas, a fin de disminuir la burocratización (en sentido peyorativo). Dando mayor importancia a la optimización de los procesos de gestión y a la participación de todos los actores.

Las políticas gubernamentales entonces incluyen a las educativas, que se insertan en un contexto determinado, que no puede evadirse, a la hora de diseñar, implementar y evaluar su impacto en la sociedad. En este sentido, es un hecho que un modelo económico como el neoliberal, está muy presente en la actualidad, por lo que conceptos como calidad, equidad y descentralización quedan reducidos a eficiencia, competitividad, reducción de las funciones del Estado y regulación del mercado.

Puede ser que la relevancia de este tipo de discursos - que es precisamente el manejado por los grupos de poder económico -finalmente sea una de las causas primordiales por las que las reformas educativas y otras tantas, fracasan. Tal y como señala Popkewitz, (1982; 73) los discursos, crean y regulan nuestra realidad; se trata de discursos de poder hegemónicos. Por lo que no está de más preguntarnos, ir más allá, lograr una nueva aproximación o “sospechar” (como diría Foucault) de las reformas educativas para intentar descifrar las concepciones e ideologías que subyacen en la base de las mismas, que las sustentan y que dan sentido a los cambios educativos propuestos, y cuya intención declarada es transformar y mejorar la realidad educativa.

CAPITULO II

LA CALIDAD EDUCATIVA COMO POLITICA PÚBLICA EN MEXICO

Las políticas públicas son conjuntos encadenados de decisiones y acciones, son el resultado de las distintas interacciones que se estructuran y se repiten entre los distintos actores públicos y privados implicados en el surgimiento, formulación y resolución de un problema políticamente definido como público. (Subirats: 2008)

Los actores que participan en el proceso de configuración de las políticas públicas, se constituyen a partir de los distintos grupos que integran una sociedad y, que de manera homogénea defienden valores e intereses comunes. Su implicación en los procesos de elaboración de políticas públicas puede ser oportuna, tardía, permanente o inconstante y ésta depende de la propia conciencia política de los actores, y de su capacidad para movilizar recursos y construir coaliciones. De esta manera las políticas públicas convierten a los actores en sujetos de control en dos vertientes: la de quienes controlan el ejercicio de la propia política, y la de los que controlan a los propios actores.

Las políticas públicas pueden ser analizadas desde dos dimensiones distintas: a) Como problema de investigación, que se atienden a través del conocimiento adquiriendo un nivel explicativo y en algunas ocasiones propositivo; y b) Como problemas de política pública que requieren de la implementación de acciones, que pueden apoyarse en el primer nivel, pero no necesariamente es así. (51-55)

Derivado de esta conceptualización elaborada por Subirats (1989), en el presente capítulo se pretende dar cuenta de las distintas políticas públicas diseñadas e implementadas por el Gobierno Federal desde 1992, hasta la actualidad, como las instrumentaciones tendientes a mejorar la calidad de la educación primaria en México.

A raíz de los distintos movimientos de la calidad educativa en el mundo (cuya naturaleza se explicó en el capítulo uno), México se ve inmerso en los mismos y se incluye en los procesos de planteamiento de una política de reorganización de la educación básica, en el Sistema Educativo Nacional.

Dicha política de reorganización se plantea de manera informal puesto que no se concreta en la administración de Miguel de la Madrid en el período presidencial de 1982 - 1988. (Ornelas Carlos: 2008; 65). Se señala que dicha política no se concreta, debido a que no hay elaboraciones formales ni acciones definidas en torno a la educación básica; los actores tradicionales en el campo educativo debilitan su intervención y no hay un surgimiento concreto de nuevos actores, por lo que se produce un impase en el momento de transición hacia la configuración de actores emergentes cuya presencia será determinante en la elaboración e implementación de las tres políticas públicas que nos ocupan. Dicho momento de inactividad es necesario para consolidar las nuevas figuras y acciones representadas y promovidas por los actores emergentes.

Los actores y sus acciones en torno a las políticas públicas – particularmente las educativas-, hasta la década de los 80´s, eran considerados como actores tradicionales, debido a que respondían a una larga tradición de nombramientos funciones y atribuciones, que no se modificaban y que no modificaban la naturaleza, el alcance ni el control de los procesos educativos (González, M. 2010) No obstante a partir de 1982, cambian los contextos, la crisis económica nacional, particularmente, genera una movilización distinta en la sociedad, lo que provoca el surgimiento de actores emergentes, que generan cambios en el contexto y construyen nuevos escenarios paradigmáticos, que redefinen a la educación básica.

Estos actores emergentes se incorporan a la construcción de nuevos escenarios, desplazando las visiones y acciones tradicionales, puesto que cuentan con los respaldos necesarios para la movilización de recursos que permiten la reconfiguración del Sistema Educativo Nacional, desde la postura organizacional de la calidad educativa, sustentada en la teoría del Capital

Humano (Bazdresch: 2005; 12). Esta teoría es la más usada y divulgada para organizar y evaluar la educación en México, y constituye una derivación de la filosofía liberal y sostiene que los sistemas educativos tienen tres funciones fundamentales:

- a) Socialización.
- b) Adquisición de habilidades, destrezas y entrenamientos.
- c) Certificación.

Dichas funciones contribuyen a la racionalización y asignación de recursos según las necesidades sociales y generan movilidad social, en síntesis lo que sostiene dicha teoría es que a mayor educación se cuenta con mayor capital humano, para competir por puestos laborales y por los ingresos que estos generan.

Entre quienes se apoyan en el enfoque del capital humano en México, se encuentran los asesores gubernamentales en el terreno educativo, puesto que dicho enfoque teórico alude a la relación que se establece entre el índice de escolaridad y las oportunidades laborales, sobre ésta noción se realizan los diagnósticos de la educación nacional y la calidad de la misma, con base en un marco de indicadores relativos a la marginalidad, la equidad, la igualdad de oportunidades y la pobreza, y se concluye que es necesario promover una educación de calidad, a través de la elaboración de las políticas correspondientes, que permitan a los estudiantes acceder a mejores condiciones educativas y laborales (Bazdresch: 2005; 14).

Así las intervenciones de los actores emergentes se replantean en el contexto nacional, considerando que el Sistema Educativo Nacional (SEN) se redefine a partir de la categoría calidad educativa.

Actores Educativos		
<ul style="list-style-type: none"> • Tradicionales a) Funcionarios federales y estatales. b) Funcionarios sectoriales c) Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. d) Órganos Colegiados. e) Profesorado. f) Estudiantes. 	<p>Los cambios en las percepciones que derivan en acciones en el campo de la educación básica se derivan de la Categoría Calidad Educativa, que asume una dimensión política a partir de que se convierte en un asunto público.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Emergentes. a) Organismos evaluadores, nacionales e internacionales: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). b) Consejo Nacional Escolar de Participación Social y sus derivaciones. c) Expertos en Educación Básica. d) Organismos representativos de la educación básica en el sector privado, que se apegan a las nuevas reglas institucionales. Como la Confederación Nacional de Escuelas Particulares (CNEP). e) Organizaciones no Gubernamentales f) Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)

En relación con el estado permanente de reforma y transformaciones educativas, Hugo Casanova señala que “el gobierno nacional ha impulsado diversas modificaciones que pueden enmarcarse en la perspectiva modernizadora de la educación.... La transformación del sector se ha sustentado de manera esencial en disposiciones y procedimientos de regulación burocrática que..., promueven la incorporación de los esquemas delineados desde el estado. Así a través de los instrumentos de la administración pública los sucesivos gobiernos nacionales han propiciado diversas modificaciones tendientes a la modernización de la educación. (Casanova: 2000; 172)

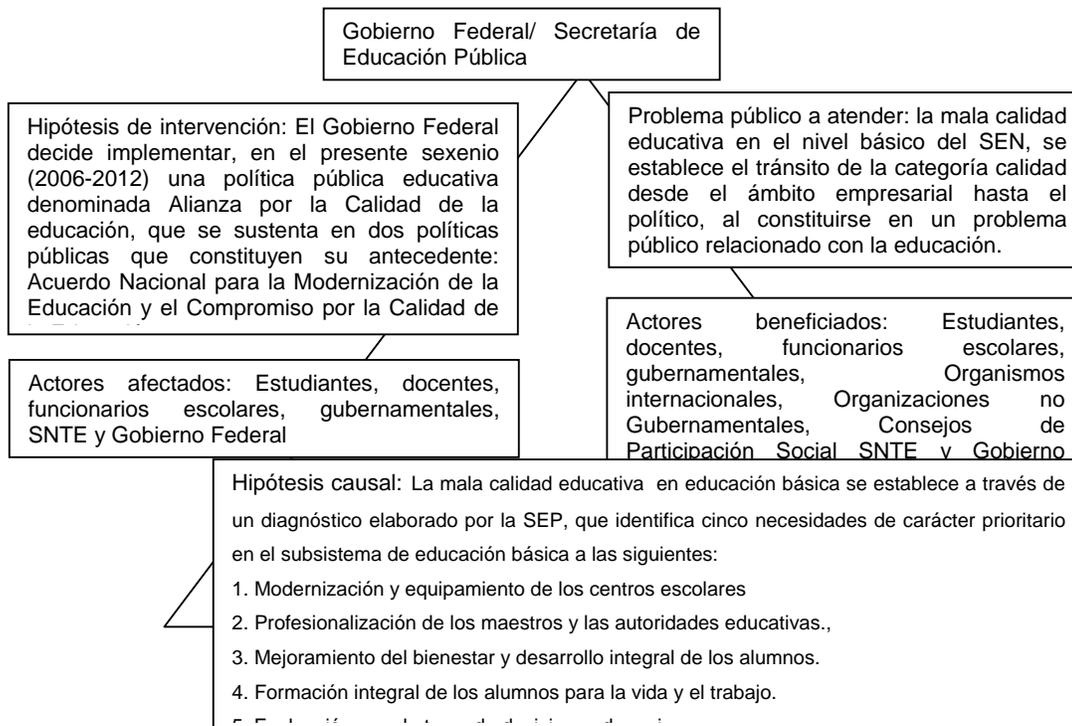
Así los acercamientos a la calidad educativa en el país, consiguen rasgos concretos y distintivos a través del establecimiento de tres políticas educativas, dictadas en distintos períodos presidenciales. Estas giran en torno a una misma categoría que se erige como problema público -la calidad educativa- pero se distinguen por la conceptualización de dicha categoría y las

acciones que cada uno de los gobiernos, en turno, emprenden para su logro, situación que es altamente comprensible debido a que se trata de gobiernos representativos de distintos frentes y partidos políticos (PRI y PAN). Por lo anterior se considera pertinente el análisis de cada una de éstas políticas y su articulación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como el depositario actual de la educación básica. Las políticas referidas son:

1. Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB 1992).
2. Compromiso por la Calidad de la Educación (Compromiso 2003)
3. Alianza por la Calidad de la Educación (ACE 2008)

El esquema de las políticas mencionadas, que se presenta a continuación se retoma del mismo Subirats y constituye una visión introductoria a las explicaciones que se acompañan a lo largo del presente capítulo.

Diagrama 1: El Triángulo de Actores de las Políticas Públicas.



Fuente Elaboración Propia a partir del esquema de Joan Subirats (1989).

2.1 Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica (ANMEB 1992).

Amparado en el argumento oficial, de que el “esquema de organización del sistema educativo”, diseñado formalmente en la gestión de José Vasconcelos frente a la Secretaría de Educación Pública, estaba agotado y había sido rebasado por las distintas necesidades sociales, el Gobierno Federal propuso una profunda reorganización de la educación básica, a través de la consolidación del federalismo educativo, iniciativa vasconcelista en la que se transfirió al poder federal la responsabilidad del control de la educación, y que se presentó en ese momento como una vía de solución a la iniciativa carrancista sobre la municipalización de la misma en 1920, y que se sustentaba en la convención de Jojutla de 1916. (Tanck: 1994; 146)

Desde esta postura se generaliza la necesidad de emprender distintas acciones de reorganización en el ámbito institucional educativo, con fines de “modernizarlo” en el período presidencial de Carlos Salinas de Gortari de 1988 a 1994; y tienen una continuidad mucho más profunda con Ernesto Zedillo Ponce de León de 1994 a 2000. La reorganización planteaba cambios sustanciales en torno a la educación básica y la formación de los docentes, para este fin se crea el **Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica** (ANMEB 1992) política en la que se hace evidente la intención del Poder Ejecutivo Federal de que la educación básica concuerde con el resto de las políticas públicas⁴ enfocadas a los cambios estructurales.

El documento, Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB:1992) señala que el término “modernización” es uno de los conceptos ejes, que se vincula estrechamente con la “Reforma del Estado” y se encuentra articulado a la ideología del “liberalismo social”. La modernización

⁴Las políticas de estado dan ordenamientos generales alrededor de los principios con los que actúa el Estado. La política pública se maneja alrededor de una agenda mediante la selección de issues y genera un conjunto de instrumentos, por lo que es más operativa, y la política educativa está ligada a la visión ideológica del estado y a los instrumentos del estado. Comentario del Dr. Mario González Rubí en el Seminario de Políticas y Prácticas Educativas en México. UNAM FES - Acatlán, 2010

entonces, se constituye como el elemento determinante en la transformación, el crecimiento de la planta física y el fortalecimiento de las fuentes de financiamiento de la acción educativa.

En la sección introductoria del documento bajo el título “Considerando” se hace alusión clara a la necesidad de elevar la “calidad” de la educación y la cobertura a partir de la obligatoriedad. Punto que se encuentra establecido en el artículo 3º constitucional, y que ha sido aparentemente logrado al menos en términos de la cobertura; ya que actualmente y considerando los datos elaborados por el INEGI (2008) el 96.05 % de la población nacional cursa la educación básica, no obstante en relación con el concepto calidad, en esta sección éste no se explica ni se define, aunque en la página tres en la sección de “Introducción” alude a ésta categoría desde el siguiente planteamiento “El liberalismo social ofrece las pautas de una educación pública de calidad, que prepare a los mexicanos para el desarrollo, la libertad y la justicia”. Y en los antecedentes, (Gobierno Federal Plan Nacional de Educación: 1988-1994; 4) nuevamente se refiere a la calidad como sinónimo de cobertura al señalar que el mandato del artículo tercero constitucional “es por una cobertura suficiente, una mejoría constante en la calidad de la educación a partir de la obligatoriedad de la primaria”.

Es en función de la cobertura, como noción de Calidad Educativa que se realizan las reformas necesarias al Artículo 3º constitucional, ampliándose la educación básica hasta el nivel de secundaria, garantizándose el acceso y permanencia de los niños hasta la conclusión de sus estudios, puesto que los padres de familia, -quienes aparecen como actores emergentes de los procesos educativos-, son corresponsables en el proceso educativo de sus hijos. Sin embargo es necesario mencionar que a pesar de que es la cobertura la categoría que define a la calidad para este período presidencial y es eje de la elaboración del ANMEB, se incluyen aspectos relacionados con la administración y gestión del mismo al interior del Sistema Educativo Nacional (SEN), la actualización de materiales educativos y la formación profesional de los maestros, aspectos de los cuales daré cuenta detallada más adelante.

En el mismo documento se consigna que para hacer frente a los retos que la educación impone al entorno nacional es necesario distinguir e intervenir en dos campos de acción. El primero referido a las condiciones y necesidades económicas que plantea el contexto social entre los que destacan el ingreso per cápita y la distribución del ingreso nacional. El segundo campo, alude a las tareas y factores del SEN y hace énfasis en el sostenimiento e incremento del financiamiento a la educación básica (en términos del documento éste se habría incrementado hasta en un 70% en las últimas dos administraciones) cuyo destino deberá centrarse en los puntos sustanciales del ANMEB, los de cobertura, federalización, contenidos y materiales educativos, así como, la motivación y preparación del magisterio. A este respecto es necesario considerar que el incremento en el financiamiento es una condición necesaria para ampliar la cobertura educativa, lo que no implica el mejoramiento de los servicios educativos; puesto que su efecto en el sentido de la cobertura puede ser insuficiente o insatisfactorio, si los recursos se utilizan de manera inadecuada. La misma ampliación de la cobertura implica una revisión profunda de la infraestructura escolar disponible, ya que en el ciclo escolar 1992-1993, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se contaba con un total de 82,280 escuelas (INEGI: 2010) escuelas primarias federales, estatales, indígenas, rurales y las que pertenecen a los programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) cuyas condiciones de operación eran sumamente limitadas para la atención de los estudiantes.

Cuadro 1: Escuelas y Alumnos Atendidos en Educación Primaria en el País 1950-2008

Escuelas 1950-1990	Escuelas 1990-2000	Escuelas 2000-2008
De 23,818 a 82,280	De 82,280 a 99,068	De 99,068 a 98,575
Alumnos 1950-1990	Alumnos 1990 -2000	Alumnos 2000-2009
1,383367 a 12,401,588	12,401, 588 a 14585804	14,585,804 a 14,915735

Fuente: Elaboración propia a partir de anuarios estadísticos del INEGI 1950-2008

Con la finalidad del logro de los objetivos planteados el ANMEB aborda de manera prioritaria los siguientes aspectos.

1. *Los retos actuales de la educación.* Dichos retos están constituidos, de manera sustancial por la deficiente “Calidad educativa”, la cobertura insuficiente, y la necesidad de incrementar los recursos financieros a este nivel y sector, así como incrementar el número de días efectivos de clase. A este respecto señala Gilberto Guevara Niebla (1994) que en 1992 “se destinaba sólo el 3.6 del PIB a la educación, y de éste se asignaba a educación básica únicamente el 35% del gasto total, siendo el sector que en ese momento atendía al 50% de la población total de estudiantes del país. Situación que se presenta debido a una visión tecnocrática estrecha en el manejo de presupuestos por parte de los funcionarios de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y de manera adicional a la presión extra educativa ejercida por grupos e intereses distintos” lo que lleva a la conclusión señalada por el mismo autor: “No se sabe cuánta educación compra o genera cada peso público invertido en ella” (20)

2. *La reorganización o Federalismo.* El gobierno federal traspasa y los gobiernos estatales reciben los establecimientos escolares, con todos los elementos técnicos y administrativos; derechos y obligaciones; bienes muebles e inmuebles; y recursos financieros con los que la SEP venía desempeñando sus funciones. Es importante resaltar en éste punto que se delega la operación administrativa, pero el gobierno federal mantiene el control de los contenidos, tendencias pedagógicas, estructuras curriculares, procesos de evaluación y todo lo referente al proceso educativo en sí, “asegurando el carácter nacional de la educación” (SNTE: 1993) y se redondea el contenido de este aspecto con la nueva participación social en la que se alude a la intervención de los actores: padres de familia, maestros, directivos y funcionarios de los distintos niveles de gobierno.

En el análisis del tema el mismo autor, señala que el proceso de federalización es una realidad ilusoria, puesto que los gobiernos de los estados no podían decidir sobre el control y destino de los recursos financieros ni sobre la creación y asignación de plazas magisteriales (situaciones que subsisten en

la actualidad a pesar del concurso de plazas), por otro lado las presiones políticas y los arreglos en torno a éstas mismas conducen a la SEP a entregar, en ese momento el control de las direcciones federales de educación al SNTE, dándose inicio a la tradición actual de la presencia de un sindicato que representa los derechos de los trabajadores, pero que al mismo tiempo gestiona al interior del organismo educativo o patrón, teniendo como consecuencia que “El efecto ha sido una re-centralización por la vía del sindicato y no el de la descentralización buscada por la autonomías estatales en la materia. Así no puede extrañar que los consejos estatales y municipales tengan una presencia casi fantasmal en todos los estados donde no había antes una tradición educativa estatal” GNG p21

3. *Reformulación de los contenidos y materiales educativos.* La tendencia se dirige a centrarse en los conocimientos verdaderamente esenciales, a decir del organismo educativo. Aunque no se especifica qué significa dicha esencialidad, hacia dónde apunta y cuáles son sus bondades. Lo que si es evidente es la desvinculación entre niveles, contenidos y prácticas pedagógicas, de acuerdo con los planteamientos de Pablo Latapí (2000) quien además señala la falta de comunicación entre escuelas de una misma región y nivel que comparten problemáticas y limitaciones similares como una situación que tendía a agravarse y que actualmente presenta la misma condición. Gilberto Guevara Niebla (2000) hace énfasis en la “irrelevancia de los contenidos educativos para la vida práctica y el equipaje cultural de los alumnos, portadores de su propia experiencia familiar, comunitaria, regional. Herencia viva que convirtió a la educación en u instrumento de la unidad nacional, los planes y programas de estudio son los mismos para todo el país, *aunque a partir del año 2000 se haya introducido la asignatura regional con su correspondiente libro de texto (19).*

4. *Revaloración de la formación magisterial.* Este punto abarca aspectos como: la formación docente, la capacitación y actualización; y promueve un programa de estímulos como la mejora del salario profesional, la garantía de vivienda, beneficios a los que se tendrá acceso a través de

la carrera magisterial. El programa Carrera Magisterial fue anunciado en 1992 como parte del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; sus objetivos eran y siguen siendo: estimular la calidad de la educación y constituir un medio para el mejoramiento profesional, material y de la condición social del magisterio. Después de diecisiete años de haberse implementado y con más de medio millón de profesores incorporados, se hace imperativo revisar de manera integral el programa de estímulos, trabajo que implica importantes dificultades debido a que no se tiene acceso a documentos que den cuenta de un seguimiento acerca de lo que ha representado para los actores de la educación pública y para el funcionamiento de las escuelas.

Lo que exige la revisión por lo menos de tres aspectos:

- a) la cobertura
- b) las formas y mecanismos de evaluación
- c) el presupuesto destinado para el programa.

En cuanto a la cobertura, la carrera magisterial enfrentó, en su etapa inicial Según Lucía Santibáñez (OCE: 2010; art 14), un punto no considerado: “de ser diseñada para estimular a los maestros frente a grupo, se amplió para directivos y maestros comisionados en funciones técnico-pedagógicas, surgiendo así una segunda y tercera tendencias evaluatorias”. La situación descrita retrasó de manera importante el inicio del programa debido a las dificultades y negociaciones que se hicieron necesarias, para definir los elementos y criterios de evaluación de cada uno de los actores.

La evaluación de los maestros constituyó en aquel momento igual que en el actual uno de los mayores retos de la carrera magisterial. En este proceso de evaluación el factor más polémico es el referido al *desempeño profesional*, debido a que los indicadores definidos para otorgar el puntaje han sido considerados por muchos maestros como *subjetivos*, y adicionalmente porque los mecanismos para llevarla a cabo no se consideran los más adecuados; “el signo más evidente de que existen problemas de fondo es que,

en la evaluación de este factor, los Órganos Escolares de Evaluación integrados por maestros y directores otorgan casi siempre el más alto puntaje, lo que probablemente es resultado de procesos de negociación y simulación al interior de las escuelas.” (Santibáñez OCE: 2010; art. 14).

El presupuesto para la carrera magisterial es otro de los aspectos que requieren una mirada profunda. Si bien es cierto que el monto destinado a este programa se ha incrementado de manera considerable desde su inicio, el mismo es insuficiente para cubrir la demanda de los profesores. Un número importante de profesores se encuentra en una especie de lista de espera, ya que aún cubriendo los requisitos que se solicita para su incorporación al programa, no son incluidos en éste por limitaciones de carácter presupuestal. Un programa que se plantea estimular al maestro debe garantizar equidad en el acceso y evitar que factores *externos* desvirtúen su naturaleza. (Zebadúa:1998 www.ceroenconducta.com consultado octubre de 2010)

Es necesario tener en cuenta en esta revisión de la carrera magisterial el análisis para su defensa o crítica, que realizan los organismos y los actores involucrados en la implementación del programa.

La SEP ha ratificado la permanencia de la carrera magisterial como parte de las estrategias institucionales y acciones para “motivar la preparación y el desempeño de los maestros”. Afirmación que aparece claramente en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (PDE 1995) y en el Programa de Profesionalización del Magisterio (2008). El hecho de que se mencione en éste que la carrera magisterial necesita ser “perfeccionada y consolidada”, es una muestra clara de la necesidad de que la SEP profundice en la problemática derivada de su implementación. Cabe recordar por tanto, que el propio PDE prevé la creación de sistemas de información y evaluación de todos sus elementos, y la carrera magisterial es uno de ellos.

En cuanto a los trabajadores de la educación se presentan con claridad dos posturas representativas, de los sectores que las emiten y de quienes es pertinente conocer sus posiciones.

El Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (CEN del SNTE: 2006) sostiene que la carrera magisterial “es un logro de las gestiones sindicales” y que, además de la baja asignación presupuestal, se presentan otros problemas, tales como la falta de coordinación y comunicación con los gobiernos estatales, lo que genera falta de información y confusión entre los maestros de las entidades federativas. Sin darle la importancia dimensionada a los problemas detectados, considera que la carrera magisterial es un programa perfectible”. (Rodolfo Ramírez Raymundo Cero en conducta: 2005)

Desde otro frente de representación laboral, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) ha manifestado de manera reiterada su rechazo a este programa porque es parte del proyecto neoliberal, y porque busca el logro de la calidad de la educación a través de la eficiencia, la eficacia y la competitividad. “La CNTE sostiene que la carrera magisterial es selectiva y discriminatoria: su valoración es que no se han logrado los propósitos para los que fue creada, y que ha generado problemas como la simulación y el credencialismo. Sin embargo, es importante añadir que pese a la oposición de los dirigentes de la CNTE, una gran cantidad de maestros – quizá la mayoría – ha ingresado al programa, aun en las secciones en las que tienen mayor influencia”. (Rodolfo Ramírez Cero en Conducta: 2005)

“Una evaluación de la carrera magisterial no debiera centrarse en la dimensión política, tampoco convendría limitarse al análisis de los aspectos operativos; se requiere una perspectiva que integre todos los elementos que influyen, en el proceso educativo. Es necesario, además, que en la evaluación del escalafón horizontal participen maestros, investigadores y autoridades. La realización de encuentros, mesas redondas y otros eventos alimentaría una discusión abierta y participativa, a partir de la cual se generaría información que permita constatar si la carrera magisterial constituye un medio para el mejoramiento profesional del maestro y si, en efecto, contribuye a mejorar los aprendizajes de los niños y adolescentes mexicanos; así como realizar una

revisión de las mejoras y retrocesos en la educación a diecisiete años de su creación.” (Loyo:2006; 91)

Así pues para llevar a cabo las reformas planteadas en educación básica se determina la elaboración de un convenio entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, para transferirles, a éstos últimos, la administración de los recursos correspondientes a la educación básica, normal y la Universidad Pedagógica Nacional. Para cumplir cabalmente con los cambios de operación administrativa y pedagógicos planteados en el ANMEB, fue preciso contar con la participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), con la finalidad de asegurar su cooperación y fundamentalmente la no oposición del gremio magisterial afiliado al mismo.

El SNTE negoció como uno de sus puntos fundamentales, la no fragmentación del organismo sindical en pequeños sindicatos estatales, con la finalidad de conservar su carácter nacional. El punto de partida de la modernización educativa, lo constituyó la transferencia de las funciones operativas a los gobiernos de los estados, reservándose el Gobierno Federal, las funciones de carácter técnico-normativo a través de la elaboración de los planes y programas de estudio (Poder Ejecutivo Federal Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica 1992) y, en su negociación, el sindicato hizo lo mismo.

El aspecto central primer objetivo, de estas negociaciones radicó en la desconcentración administrativa, llegando hasta el nivel municipal, a través de la propuesta de creación de los Consejos Municipales de Educación y la Participación Social, que se concretó mediante la participación de los padres de familia y las autoridades locales. Uno de los objetivos de estas acciones era estrechar la vinculación entre el Sistema Educativo Nacional y la sociedad, que daría como resultado una comunicación más eficiente en el trinomio: maestro - alumno - comunidad.

El segundo objetivo lo constituía el hecho de que las instancias estatales y municipales de gobierno junto con los padres de familia asumieran la

responsabilidad del financiamiento de la educación (Ornelas, Carlos: 2006). El diseño del acuerdo se fundamentó en un proceso de diagnóstico (Coll, Tatiana: 2009) sobre el funcionamiento de la educación básica en el país, mismo que se realizó de manera formal a través de consultas nacionales a los maestros y que se resumió de manera sintética en propósitos muy concretos: la calidad educativa y dos elementos que deberían recibir atención prioritaria, los contenidos y materiales educativos, y la motivación y preparación de los docentes (poder Ejecutivo Federal: 1992.)

Bajo la idea de la modernización educativa, como la idea que articula la organización de los planes y programas de estudio de educación básica, se destaca a la calidad educativa como la categoría política que induce y orienta los cambios en el sistema educativo mexicano. Al concretarse el ANMEB, a través de su formalización por escrito con el SNTE, se generaron una serie de acciones gubernamentales como: el diseño de materiales educativos, con la finalidad de instrumentar los nuevos planes y programas de educación básica y formación docente, introduciendo “innovaciones” disciplinarias y metodológicas que garantizaran el cumplimiento de la tan perseguida y poco lograda calidad educativa.

2.2 Compromiso Social por la Calidad de la Educación (Compromiso 2003).

El 2 de julio del año 2000, en México, se suscita uno de los hechos más importantes en la historia política y gubernamental del país, la Alternancia Política, tras 71 años de ejercicio y control gubernamental del Partido Revolucionario Institucional (PRI). La Alianza entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista (PVE) da como resultado en las elecciones presidenciales de ese año que Vicente Fox Quesada asuma la presidencia de la república, venciendo en la contienda a Francisco Labastida Ochoa candidato del PRI y a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano candidato del PRD. Este hecho no es producto de un acto espontáneo nacional, más bien es producto de “una serie de cambios paulatinos, lentos pero constantes que se inician en 1989, después de una discutida contienda electoral en la que asume la Presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari, estos cambios se

evidenciaron fundamentalmente en la pérdida de hegemonía política y electoral del PRI, que dio lugar a un aumento al apoyo de las otras dos fuerzas políticas en el país, PRD y PAN, y el ingreso de partidos más pequeños a las contiendas electorales (Reynoso: 2010; 67-83).

Los resultados de esta elección provocaron efectos inmediatos más allá de los observables como la “Alternancia” en el gobierno, muchos de estos efectos o modificaciones tuvieron que ver con un proceso de reacomodo de las fuerzas políticas nacionales producto de ésta. Este planteamiento se fundamenta en el hecho de que el “eje central del sistema político mexicano, gira en torno al presidente de la república y de su relación con el partido gobernante (PRI) (Carpizo: 1978;190).

“La alternancia política significa una nueva estructura en el poder en la que el ejecutivo federal ya no aparecerá vinculado necesariamente al núcleo político del poder. Estamos frente al reacomodo de fuerzas ante el poder político, en el cual los mecanismos de distribución, participación y relaciones con el poder pueden variar de manera radical” (Osornio: 2001; 14)

Durante años la relación presidente de la república – partido oficial, era de naturaleza casi simbiótica, relación en la que existían fuertes lazos de dependencia bidireccional. La derrota del partido oficial en dichas elecciones rompe con esta relación y deja a la deriva los destinos tanto de la presidencia de la república como del partido oficial. Desde esta mirada la figura del presidente del “cambio” asume una imagen de democracia y pulcritud política. Vicente Fox Quesada, Lic. En Administración de Empresas egresado de la Universidad Iberoamericana y procedente del ámbito empresarial (Director General de Coca Cola México), rompe con una larga tradición de Presidentes abogados y economistas, egresados de Universidades públicas (UNAM e IPN) e irrumpe en el ambiente político por invitación de Manuel J. Clouthier, Candidato a la presidencia de la república en 1987 por el PAN, siendo electo diputado federal en 1988 y Gobernador del Estado de Guanajuato en 1997.

Con una franca afiliación a la “derecha partidista” en el país, Vicente Fox representa un quiebre en las posiciones ideológicas⁵, en el quehacer gubernamental de tradición partidista, sus planteamientos refieren de manera reiterada valores morales individuales y personales y soslaya los valores sociales representados en la línea ideológica del partido, “encabezó un régimen caracterizado por una economía de mercado, modelo sostenido y proveniente de periodos presidenciales anteriores, pero pretende acometer una transformación positiva y sustantiva de las añejas prácticas políticas y jurídicas del pasado (Meyer: 2006).

Durante el período presidencial de Fox nuevamente se hablará de manera sistemática de promover una educación de calidad al igual que en el salinismo, pero a la categoría, “Calidad”, se le otorga una connotación diametralmente opuesta a la del salinismo o el zedillismo, se aleja de la visión de la cobertura y se centra en la visión de la calidad educativa entendida como “la competitividad que hoy se requiere en los mercados laborales, calidad en las instalaciones, en los maestros, en la enseñanza integral en valores calidad y modernidad en los equipos tecnológicos que requiere el Sistema educativo Nacional, Calidad certificada” (Presidencia de la República: 2002). Se trata de una visión de calidad de corte netamente organizacional –empresarial- y es a partir de ésta que se impulsarán por medio del Compromiso Por la Calidad de la Educación una serie de acciones, programas y esquemas de “operación escolar” de corte netamente neoliberal, en el que se pierde de vista el sentido nacional de la educación como un derecho social, y se asume una gestión que se caracteriza por la información para la inserción futura de los estudiantes a los mercados laborales. Este acuerdo, de características similares al ANMEB, se cierra de manera representativa con el SNTE, y constituye la primera de posteriores alianzas que posibilitan el avance “en políticas y proyectos educativos con un marcado acento privatizador y mercantilista (Quiroz: 2010). En este sentido la dirigencia sindical en sus niveles cupulares, no obstante su filiación priista, respaldó el proyecto educativo del “gobierno del cambio”,

⁵ Max Weber en su ensayo La ética protestante y el espíritu del capitalismo. La política se debe entender como cualquier actividad a la que puede dedicarse el Estado para influir sobre la distribución relativa de la fuerza. La política por tanto se deriva del poder, ésta debe promover los cambios desde una acción orientada a valores racionales, más que económicos. Los partidos políticos expresan y unifican en forma institucional intereses económicos y estatus sociales comunes, aunque su creación puede deberse a otros intereses, religiosos o éticos.

postura que era determinante para el gobierno federal que se definiera, puesto que no es casual que el gobierno foxista expresara que su reto principal en el terreno educativo era “integrar al SNTE al proyecto educativo nacional” (la Jornada: mayo 2001) reconociendo que la figura clave para éste fin era la profesora Elba Esther Gordillo.

Bajo estas alianzas de intereses comunes se concreto el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, avalado por el poder legislativo y el grupo empresarial más representativo del país, gobernadores, rectores de universidades pública y privadas (Coll: 2009), las altas autoridades eclesiásticas y las asociaciones de padres de familia.

El Compromiso..., fue presentado como la alianza vertebradora que daría pie a la transformación de la enseñanza y el aprendizaje, en beneficio de las comunidades educativas posicionándolas a la vanguardia de la educación.

Además del logro de la calidad, a través de la elaboración de planes de acción para solucionar las diversas problemáticas al interior de las escuelas y aulas, el Compromiso... promueve el otorgamiento de apoyos financieros adicionales a las escuelas a cambio de establecer controles, estándares de desempeño y compromisos relacionados con el trabajo docente, se abre el acceso de los docentes a cargos de supervisión a través de procesos de evaluación, al igual que el acceso de aspirantes, recién egresados de las normales a las plazas docentes en el nivel primaria y la autorización de un nuevo esquema de participación social para promover la cultura de la calidad educativa. El Estado pacta con el SNTE un modelo de competitividad y mercantilización de la educación y propicia la intervención de importantes organismos privados en la vida educativa del país (grupos empresariales, la iglesia, la unión de padres de familia y el fortalecimiento de las instituciones privadas, quienes se incorporan a este esquema por medio de los procesos de acreditación para la calidad educativa a través de la Confederación Nacional de Escuelas Particulares).

A cambio de estas concesiones el SNTE obtiene como beneficios inmediatos, la posibilidad de intervenir en los procesos de gestión del proyecto sexenal y en la misma estructura del sistema SEP, además del registro de su propio partido político (Nueva Alianza). Lo anterior explica, en su primera vertiente el Capital político que significa para el Estado la educación básica, a través de los mecanismos clientelares que se gestan con éste tipo de acciones, ejerciendo el control y obteniendo la lealtad de los grupos magisteriales aglutinados en el SNTE.

Durante este mismo período presidencial y al amparo del Compromiso.... Se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como un organismo descentralizado y no como un organismo autónomo, tal como inicialmente se había planteado (Ornelas, Carlos: 2006). Dicho organismo dio paso al estado permanente de evaluación a través del diseño y aplicación de una serie de pruebas que tienen como finalidad medir el estado de la calidad de la educación en el país a través de la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes, tema que se desarrollará con mayor detenimiento en el capítulo cuatro. Aunado a estas acciones se consolida el proyecto de educación en valores que da como resultado la guía para padres de familia, proyecto encabezado por la fundación Vamos México, el SNTE, Fundación Televisa, y la Unión Nacional de Padres de Familia.

En cuanto a la propuesta educativa el Compromiso por la Calidad de la Educación fortaleció tres programas, fundamentales para el logro de la misma, de acuerdo con el discurso oficial (SEP): Programa Escuelas de Calidad, Enciclomedia, Enseñanza por competencias. De los dos primeros se da cuenta de manera ampliada en el capítulo tres, de este mismo documento, omitiendo el programa de enseñanza por competencias, puesto que a pesar de ser un programa que se presenta en el año 2002, hasta la actualidad el programa sigue siendo objeto de debate y análisis para su correcta implementación.

2.3 Alianza por la Calidad de la Educación (ACE 2008).

Es en este marco contextual y dieciséis años después del establecimiento de la primera política que promueve la calidad en la educación

(ANMEB), que se propone y se firma la Alianza por la Calidad de la Educación, cuya publicación e implementación ha venido a constituir un hecho de gran importancia en la realidad educativa mexicana.

La discusión generada en torno a las políticas, líneas de formalización y operación, definidas en el acuerdo firmado por el SNTE y el gobierno federal, incluye a una serie de actores tradicionales y emergentes que ocupan una posición importante en el diseño e implementación de ésta política. Organizaciones comunitarias, comunidades de padres de familia, académicas, estudiantiles, intelectuales, de especialistas, funcionarios escolares, docentes y al propio SNTE. Probablemente en los últimos años, ningún otro tema educativo haya provocado una discusión tan diversa, y movilizadora como la que se ha presentado con la Alianza por la Calidad de la Educación. Aún, la reforma al artículo 3º constitucional o la descentralización, realizados en el período salinista y que constituyen los puntos centrales del ANMEB, alcanzaron los índices de repercusión y controversia generados por ésta política.

Lo particular y característico de las negativas, respuestas y diversas manifestaciones, en oposición a la implementación de la Alianza, por parte de la comunidad educativa nacional y los profesores de educación básica, ha generado una serie de trabajos de análisis y crítica, en torno a sus planteamientos y propósitos, en los que se hacen señalamientos importantes sobre los posibles efectos desfavorables, y aclaran el significado de las consecuencias de las “innovaciones” introducidas en dicho documento, que constituyen un detrimento en la calidad de la educación pública y la comunidad educativa (Navarro: 2009).

De manera estratégica la Alianza por la Calidad de la Educación, se firmó en mayo de 2008 en el marco de las celebraciones del día del maestro, y se presentó a los medios de comunicación como el producto de una serie de discusiones y análisis, realizados por la “mutua convicción de impulsar la urgente transformación por la calidad de la educación del sistema educativo nacional, propiciar e inducir una amplia movilización y compromiso social en torno a dicha transformación y hacer de la educación pública un factor de

justicia y equidad, fundamento de una vida de oportunidades, desarrollo integral y dignidad para todos los mexicanos” (SNTE- Gobierno Federal: 2008) . En un acto simbólico y explícito de adhesión a la Alianza y al logro de los objetivos planteados por la misma, el gobierno federal convocó a los gobiernos de los estados, legisladores autoridades educativas estatales, estudiantes, padres de familia, empresarios, sociedad civil y especialistas en educación, cuya aceptación y reconocimiento eran indispensables, para otorgar a la Alianza misma la legitimidad necesaria para su implementación. Así entre un importante despliegue publicitario y promocional el gobierno federal y el SNTE dieron inicio a la imposición de un acuerdo de carácter cupular, llamado así por los niveles políticos en los que se concibió, se desarrolló y se aceptó, sin contar con la participación del poder legislativo federal, los gobiernos estatales, las comunidades educativas y mucho menos el gremio magisterial.

La formalización de esta nueva política pública, que fortalece las alianzas políticas entre el gobierno federal y el gremio magisterial, no constituyó un acto innovador. Representa el acuerdo más reciente o la renovación del compromiso adquirido en el sexenio anterior entre la representación sindical y los gobiernos federales. Su concreción se realiza a través de las mismas estrategias utilizadas en los últimos veintidós años; tales como otorgar el respaldo sindical a las políticas, proyectos e iniciativas educativas, impulsadas por el gobierno correspondiente a cambio del otorgamiento de concesiones, cuotas cada vez más altas de poder – puesto que hoy el sindicato no solo constituye la representación laboral de los maestros, sino que además gestiona al interior de la misma SEP a través de la subsecretaría de Educación Básica- cobro de facturas electorales y el establecimiento de redes cada vez más complejas de poder y control, entre el Sindicato y las distintas instancias e instituciones políticas del país, lo que ha dado fuerza y cada vez mayor presencia al SNTE.

Bajo estas mismas formas de negociación y arreglos, fue que se firmó el ANMEB y posteriormente el Compromiso por la Calidad de la Educación cuyos principales resultados, se han evidenciado en los “nuevos modelos educativos” que presentan como característica fundamental la desarticulación curricular,

con los materiales educativos y didácticos y el desconocimiento de las acciones áulicas para su desarrollo. “La inequidad e ineficiencia en la distribución del gasto educativo vino a profundizar y a hacer más evidente la desigualdad e inequidad de las condiciones en que operan una gran cantidad de centros escolares” (Fuentes Molinar: 2009). Así la Alianza por la Calidad de la Educación se gesta en el marco de la renovación de las alianzas políticas entre el Gobierno Federal y el SNTE, para conducir la educación nacional. La iniciativa para su formalización corresponde al SNTE, al convocar al IV congreso Nacional de Educación y el 2º Encuentro Nacional de Padres de Familia, realizados de manera simultánea, antes de la publicación del Plan Sectorial de Educación. Con estas acciones la organización sindical se propuso intervenir de manera directa, en el establecimiento de las bases generales de la educación fortaleciendo el enfoque por competencias, y el diseño de los proyectos estratégicos educativos del actual sexenio.

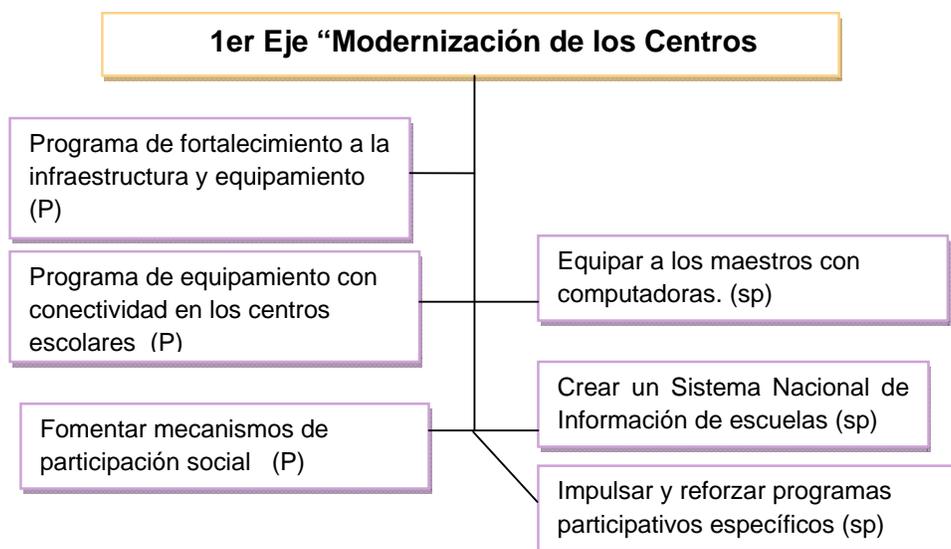
La Alianza para la Calidad de la Educación, se operacionaliza a través de cinco ejes y diez procesos para el logro de la Calidad Educativa en la educación básica. A dos años de su publicación e implementación se ha desarrollado un proceso confuso, parcial, y desarticulado, a través del despliegue de una serie de acciones, que han de ser observadas por su importancia en la disminución de la calidad educativa y que se reflejan en los siguientes aspectos:

- a) Una reforma curricular inconclusa, que se está probando, y que mezcla distintas tendencias pedagógicas, aunque privilegia el enfoque por competencias, pero incluye elementos del constructivismo social, del constructivismo psicogenético, del conductismo y las inteligencias múltiples entre otros enfoques.
- b) La elaboración de libros de texto carentes de vinculación con el currículum y que se conceptualizan como el único medio didáctico de representación y consulta de los saberes, y que se encuentran incompletos en cuanto a su producción (Fuentes: 2009).
- c) El largo alcance que se ha dado a la prueba ENLACE. Debido a la necesidad permanente de que los estudiantes obtengan altos puntajes en la

prueba ENLACE, los docentes y las instituciones escolares invierten importantes períodos de tiempo en preparar a los alumnos, para la presentación de la prueba, ya que de los puntajes obtenidos depende la incorporación de las instituciones escolares a programas de financiamiento y mejora institucional como el PEC; así como la posibilidad de que los maestros accedan a las bolsas de estímulos especiales, cuando sus alumnos obtienen los porcentajes establecidos como estándares satisfactorios o sobresalientes. Es este uno de los fenómenos que mayores problemas ha causado en el quehacer pedagógico cotidiano, debido a que dejan de promoverse los procesos de enseñanza aprendizaje y el manejo contenidos curriculares para realizar los entrenamientos destinados a la presentación de ENLACE.

Los ejes y los procesos planteados en la Alianza por la Calidad en la Educación, implican una serie de consecuencias y contradicciones en si mismos tales como: la exclusión, la desigualdad, la inequidad y el estado permanente de evaluación en la educación primaria lo que se pone de manifiesto en acciones de delegación de funciones neutralizadas, que dan cuenta del achicamiento del Estado y del detrimento de la calidad educativa y los cuales se presentan a continuación:

Diagrama 2: Representación del 1er eje de la Alianza por la Calidad de la Educación



Fuente: Elaboración propia a partir del documento maestro ACE- SEP, (P) significa proceso (sp) subproceso o subprocesos derivados.

1º Eje Modernización de los Centros Escolares: A este corresponden tres procesos.

a) Infraestructura y equipamiento. Para el desarrollo de este eje se parte de la premisa de que la escuela, es una institución arraigada, de la que se han apropiado conceptualmente los miembros de las distintas comunidades, por lo que se proponen mejorar las condiciones físicas de la institución, con la finalidad de mejorar las posibilidades de aprendizaje de los estudiantes. No obstante si se considera el grado de desarrollo económico de las comunidades marginales del país, para los padres procedentes de éstas la escuela no aparece en su horizonte como un bien que genere mejoras de vida, más bien representa una carga costosa. Lo anterior hace necesario fijar la atención en el principio de la equidad en el acceso, la permanencia y egreso del sistema educativo, con el logro de aprendizajes significativos y permanentes (pertinentes y relevantes), por lo que es importante considerar la importancia de las diferencias del contexto, en el acceso a la educación de calidad. (Schmelkes: 2000; 4). En muchos casos los niños aprenden a leer y a escribir a través de la enseñanza de los mismos padres, por los costos que implica la asistencia a la escuela; desplazamientos de hasta cuatro horas caminando, en algunas regiones de Chihuahua, la permanencia en ella de hasta una semana para garantizar la alimentación del menor, y el regreso a casa que implica otras cuatro horas de trayecto (siglo XXI:2010; 34).

Aunque en la rendición de cuentas se señala que el Gobierno Federal ha cumplido con la rehabilitación de 20,000 escuelas en el año 2010, no las 27,000 que se había comprometido a rehabilitar para el período 2008-2009, se debe destacar que en la última década se ha presentado una disminución de 433 (INEGI: 2009) escuelas primarias en el país, bajo el argumento de la disminución en las tasas poblacionales, no obstante no se cuenta con evidencias que respalden el acercamiento de la escuela a las comunidades vulnerables y marginales, que de manera fundamental deben ser atendidas según el documento maestro ACE. Así pues el tema de la modernización y el equipamiento de las instituciones escolares, es un asunto que debe presentarse, después de haber garantizado el acceso y la permanencia de los

estudiantes a las instituciones escolares. En cuanto a éste punto es pertinente dar cuenta que no hay planteamiento alguno, en la ACE, relacionado con la propuesta de nuevos mecanismos de asignación de recursos a las escuelas, que permitan atender de manera permanente las necesidades de infraestructura institucional, sin que esto implique un desbalance en el Presupuestos de Egresos de la Federación, por lo que se hace necesario el establecimiento de un programa de atención a necesidades prioritarias escolares, en el que no se incluya pagos de salarios, para garantizar que a las escuelas más pobres se les dote de recursos de la misma manera que a las escuelas urbanas.

b) Tecnologías de la información y la comunicación o Programa de Equipamiento con Conectividad en los Centros escolares: Se refiere al uso de nuevas tecnologías para estudiantes y maestros; así como a la dotación de equipos a escuelas primarias, como parte del programa de calidad institucional. Es un proceso que presenta las mismas problemáticas que ya se señalaron en el programa Enciclomedia, y que acentúa la desigualdad entre los docentes y los estudiantes, debido a que los maestros que participan en los cursos de competencias digitales, y aprueban estos procesos de capacitación se hacen acreedores a un equipo de cómputo, soporte técnico en línea y compensaciones económicas, acciones que constituyen un contrasentido debido a que los maestros que no aprueban dichos cursos son generalmente los que se ubican en las zonas de mediana y alta marginalidad, y son quienes requieren los equipos para aprender a operarlos, el soporte técnico (no en línea puesto que las condiciones infraestructurales de estas regiones no lo permiten) y los apoyos económicos para movilizarse a las zonas en las que se imparten los cursos. El resultado final de dichas acciones y decisiones es que los estudiantes de las zonas urbanas siguen siendo favorecidos con maestros más capacitados, al menos en aspectos tecnológicos, y los estudiantes de las zonas marginales continúan recibiendo el servicio educativo por parte de maestros que requieren apoyos permanentes para el desempeño de su labor, y que sin embargo no cuentan con ellos. En cuanto a la rendición de cuentas en este rubro, la SEP presenta los mismos resultados para el proceso de modernización y rehabilitación de centros escolares que para el de

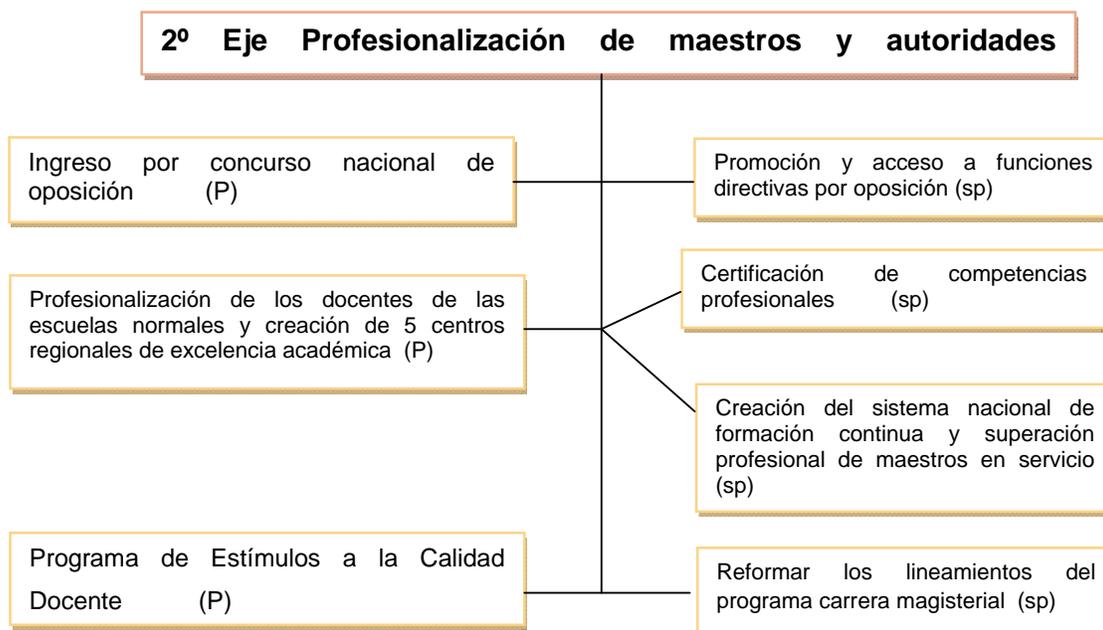
equipamiento por lo que los datos no son confiables ni claros, puesto que vuelve a hablar de 20,300 escuelas en proceso de rehabilitación, y finalmente señala el informe que se encuentra la SEP en espera de la adquisición de 1,200 laptops que serán distribuidas entre los maestros de “diversas escuelas” pero sin señalar cuáles son los criterios de distribución y la finalidad del otorgamiento de dichos equipo (ACE transparencia:2009; 2)

c) Gestión y participación social Fomentar Mecanismos de Participación Social: Se centra en el fomento de mecanismos de gestión escolar, el impulso y reforzamiento de programas específicos (Escuela Segura, Escuelas de Calidad, Escuelas de tiempo Completo entre otros) y la creación de un Sistema Nacional de Información de las Escuelas. El análisis de los puntos señalados puede constituir una muestra del adelgazamiento del Estado al delegar las funciones de control, supervisión y análisis del quehacer educativo institucional en diversos grupos sociales, conformados por un grupo de actores que integran los Consejos de Participación Social.

La integración de los consejos se acompaña por una clara normatividad que especifica sus funciones en torno al desarrollo de los planes que integran el PEC, proyectos innovadores publicados en el año 2001, emitir puntos de vista sobre asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio; se encuentran plenamente facultados para elaborar propuestas orientadas al mejor funcionamiento de la institución escolar en el plano organizacional, solicitar informes sobre el estado de la educación normal, aunque no pueden intervenir en asuntos laborales, políticos y/o pedagógicos de manera directa. Estos asuntos, los pedagógicos, son atendidos integralmente por los actores escolares: docentes, directivos, supervisores y jefes de sector, manteniendo las prácticas tradicionales y cerrando toda posibilidad de intervención y aportaciones de los actores emergentes externos. Como informe parcial de avances la SEP reporta la instalación de 29 Consejos Estatales de Participación Social hasta 2009 y 35,000 Consejos Municipales hasta ese mismo año, aunque las reglas de operación bajo las que deben regirse dichos consejos no se han publicado, puesto que el Anteproyecto de Lineamientos Generales de Operación se encuentra en proceso de publicación (Transparencia ACE: 2010; 3) por lo que siguen operando con las reglas de

operación de 2002 y que se limitan a mencionar los modelos de planeación con los que operan las escuelas: Modelo de Gestión Escolar Estratégica, con Financiamiento PEC (40,790 escuelas) y Modelo de Gestión Participativa sin financiamiento PEC (39,210 escuelas). En el mismo documento consultado (Transparencia ACE: 2010) se menciona que aún está pendiente la instalación de 1710 consejos de participación social con financiamiento PEC y 66, 790 sin financiamiento, a pesar de que era una meta a cumplir en el ciclo escolar 2009-2010, no se incluye información alguna, sobre el Sistema Nacional de Escuelas cuya instalación debía lograrse en el mismo período.

Diagrama 3: Representación del 2º eje de la Alianza por la Calidad de la Educación



Fuente: Elaboración propia a partir de documento maestro SEP- ACE. La P significa proceso y la sp se refiere al o los subprocesos derivados

2º Eje profesionalización de los maestros y las autoridades educativas, se desarrolla en base a tres procesos

a) Ingreso por concurso nacional de oposición: El Estado ofrece plazas por concurso de selección, a través de la aplicación de una prueba estandarizada, con carácter nacional, en la que participan no sólo los egresados de las escuelas normales sino cualquier otro profesionista que se desempeñe en el

ámbito educativo y cuya pretensión sea ingresar al SEN, o bien escalar posiciones accediendo a puestos directivos⁶. A este respecto se debe mencionar que se presentan dos tipos de convocatorias, una para profesores en servicio que desean obtener ascensos laborales o bien obtener una segunda plaza y una segunda convocatoria para nuevo ingreso, los resultados de los concursos realizados son los siguientes:

Cuadro 2: Resultados de los Concursos de Plazas Docentes 2008-2009

Tipo de plaza	Aspirantes	Año de concurso	Número de plazas otorgadas
Plazas de Jornada	Nuevo Ingreso	2008	2192
Plazas de Jornada	Docentes en servicio	2008	4083
Plazas de Jornada	Nuevo Ingreso	2009	10212
Plazas de Jornada	Docentes en Servicio	2009	6175

Fuente: Elaboración Propia a partir de la información contenida en Transparencia-ACE 2010

En relación con los resultados presentados, los cuales constituyen un ejemplo puesto que solo se menciona un tipo de plaza concursada, es importante señalar que en 2009 la OCDE menciona en el documento: Análisis Sobre el Concurso de Plazas Educativas, (OCDE: 2010) que el proceso presenta diversas anomalías y menciona como las más relevantes las siguientes:

- Sin acreditar el examen algunos aspirantes obtienen la plaza.
- No todas las entidades federativas acordaron someter sus plazas a concurso.
- Las denuncias de maestros que si aprobaron el examen y no obtuvieron la plaza laboral, son significativas en cuanto a la cantidad y no han sido atendidas.

⁶ El Procedimiento de concurso no garantiza en modo alguno la transparencia de los procesos de contratación, ni la eliminación de las prácticas corruptas, puesto que el SNTE continúa asignando plazas de manera discrecional (Ornelas, Carlos: 2008)

- Algunos docentes en servicio con plaza no permanente o que solicitaron una segunda plaza permanente, no fueron considerados como aceptados, pero continúan enseñando en el aula.
- Los docentes que requieren nivelación académica son docentes en servicio.
- Los docentes de nuevo ingreso, que han concursado por plazas permanentes, a pesar de haber sido aceptados obtienen plazas no permanentes. (143)

Ante estas anomalías la OCDE en el mismo documento, presenta quince recomendaciones, que proponen una estrategia de acción, con la finalidad de proporcionar más apoyos a los docentes, las escuelas y los directores; incidiendo en la mejora de resultados escolares de los estudiantes, de las cuáles tres están relacionadas con el tema del concurso de plazas.

- *Abrir todas las plazas docentes a concurso:* Todas las plazas docentes (incluyendo las vacantes) deben abrirse a concurso, pues algunas son asignadas actualmente por una comisión mixta y otras a través del examen de acreditación (Concurso). El sistema de asignación de docentes a escuelas, actualmente basado en la preferencia del docente, se debe mejorar para que exista una mayor concordancia entre el tipo de escuelas y los docentes. El Sistema de Corrimiento debe ser respetado y mejorado, y el proceso de concurso debe ser transparentado.
- *Definir la enseñanza eficaz.* México necesita definir claramente los estándares docentes, para que la profesión y la sociedad sepan cuáles son los conocimientos, las habilidades y los valores centrados en una enseñanza eficaz.
- *Mejorar la Evaluación Inicial Docente.* México debe desarrollar y mejorar el Concurso Nacional de Plazas Docentes; continuar la introducción del uso de instrumentos más auténticos basados en el desempeño para medir el conocimiento y las habilidades de los docentes; también mejorar la estructura de gobernanza de éstos

mecanismos y en particular la operación del Organismo de Evaluación Independiente con carácter Federalista (OEIF) buscando consolidar una estrategia más eficiente de largo plazo. Por lo anterior podemos concluir que la firma de un convenio para concursar las plazas, no constituye una solución puesto que estamos en presencia de un fabuloso sistema de simulaciones en el que priva la discrecionalidad y corrupción en la asignación de puestos laborales para los docentes.(172)

b) Profesionalización de los docentes: Capacitación y actualización magisterial
Se aprueba la participación de las IES en los procesos de capacitación docente y directiva, privilegiando la impartición de especialidades maestrías y doctorados. Aunque no se explica cuales serán los criterios de selección, de las IES que estarán a cargo del proceso de capacitación, ni las líneas temáticas a seguir. Se menciona que serán consideradas como instancias formadoras y capacitadoras de los docentes las “instituciones de mayor prestigio en el país” prestigio que probablemente se sustenta en los esquemas de mercadotecnia y en los impactos publicitarios que se tienen en los distintos grupos sociales, por parte de las instituciones de élite.

c) Programa de estímulos a la calidad docente. En este proceso la SEP especifica que las reformulaciones a la carrera magisterial, deberán centrarse en la definición de tres factores:

1. Aprovechamiento escolar, medido a través del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación con la aplicación de la prueba ENLACE.
2. Actualización curricular que se demostrará a través de la entrega de constancias, diplomas y certificados de actualización de los docentes.
3. Desempeño laboral de los educadores (Transparencia-ACE: 2010; 29).

Los alcances de la prueba ENLACE han sido severamente cuestionados por especialistas, y sobredimensionados por la parte oficial, debido a las fuertes carencias técnicas que presenta y de las cuales nos ocuparemos en el capítulo tres del presente trabajo, adicionalmente es posible argumentar que el

planteamiento oficial desconoce las investigaciones documentales y empíricas que afirman que el desarrollo educativo de los estudiantes, se ve fuertemente influido por el entorno familiar. A este respecto Eduardo Backhoff (2008) señala que “uno de los factores que tienen más influencia en los logros educativos de los estudiantes, tiene que ver con sus características individuales y familiares y las condiciones de estudio con las que cuentan (23). Dicha situación debe considerarse de manera relevante ya que un docente que cuente con los conocimientos, las habilidades y la experiencia necesaria para propiciar procesos de aprendizaje significativo, permanente y pertinente, puede ver frustrada su labor por un entorno socio-familiar adverso; del mismo modo un docente inexperto o con carencias académicas, puede contar con estudiantes que obtengan altos puntajes en la evaluación nacional, debido a que cuenta con un entorno socio-familiar más favorable y un capital cultural que le proporcione algunas herramientas necesarias para la consolidación de los saberes. (Backhoff: 2010; 19)

El proceso de actualización curricular, ha propiciado el credencialismo entre los docentes como un mecanismo de legitimación social que promueve la movilidad económica individual entre los miembros del grupo magisterial. Este fenómeno se refuerza y se refleja en los criterios y prácticas ejercidas actualmente en el proceso de selección de aspirantes a ocupar las plazas “concuradas”. “Se pretende respaldar la calidad de los maestros por la cantidad de documentos que entregan para hacerse acreedores a los estímulos anunciados, como constancia de su formación profesional, aunque estos no den cuenta de sus quehaceres en el aula, ni de la mejora de la educación de los estudiantes, generando efectos perversos con mayores consecuencias que beneficios” (Latapí: 2000; 36). Finalmente el planteamiento referido a los desempeños docentes, es un punto en el que se han generado importantes discusiones, debido a que no se han definido los estándares e indicadores de evaluación del personal, punto que constituye una de las recomendaciones de la OCDE (2010) *Evaluar para ayudar a mejorar*: “México necesita con urgencia un sistema de evaluación docente basado en estándares e indicadores. Un sistema puramente formativo en sus primeros años, acompañado de un adecuado apoyo profesional. Después de haber implementado este sistema y

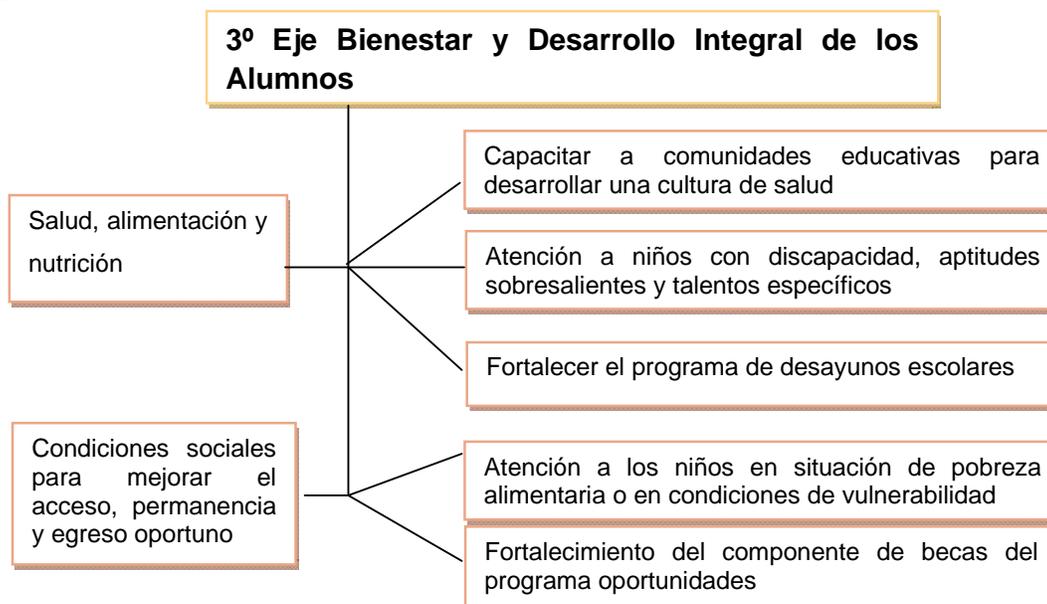
de haber socializado sus reglas, el sistema puede incluir variables formativas y sumativas; por ejemplo, recompensar a los docentes excelentes o dar apoyo a los docentes de menor desempeño. Los docentes que presenten un bajo desempeño de forma permanente deben ser excluidos del sistema educativo”. (184) No obstante que no existe aún dicha definición, las evaluaciones se realizan considerando los siguientes aspectos:

- a) Puntualidad
- b) Asistencia.
- c) Entrega de los distintos planes de trabajo (PET, PAT, PETE, etc.).
- d) Resultados de los alumnos en la prueba ENLACE.
- e) Resultados del ranking comparativo de escuelas

Fuente Transparencia ACE2010:30

Como resultado de estas evaluaciones la SEP informa que se han otorgado 260,000 estímulos a maestros y 23,000 a escuelas, entre los que ya se considera la bolsa de 900 millones de pesos que se entrega como recompensa por los puntajes obtenidos en la prueba ENLACE, a partir de abril de 2010

Diagrama 4: Representación del 3er eje de la Alianza por la Calidad de la Educación



Fuente: Elaboración propia a partir de documento maestro SEP- ACE la P significa proceso y la sp se refiere al o los subprocesos derivados

3º Eje Bienestar y Desarrollo Integral de los alumnos: Eje que se aborda en dos procesos.

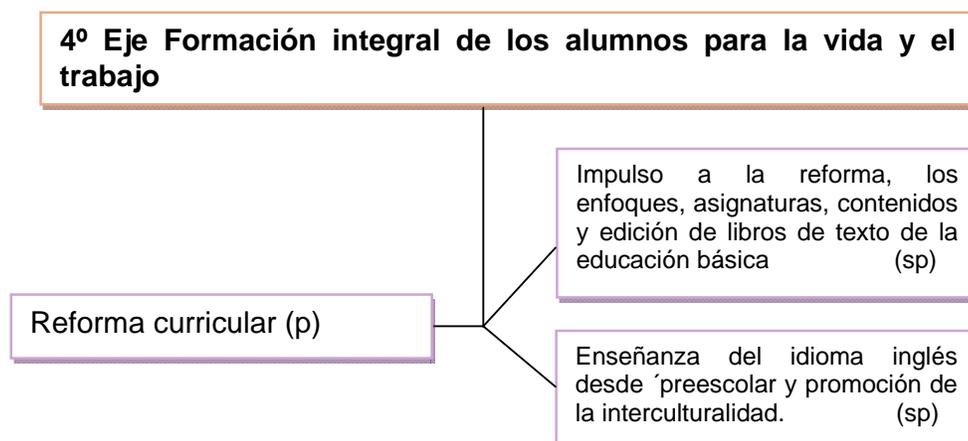
a) Salud, alimentación y nutrición de los estudiantes, en torno al cual se han realizado algunas acciones, preventivas, relacionadas con la desnutrición y la obesidad infantil. Aunque se puede considerar que dichas acciones son aún insuficientes, ya que se requiere de una intensa campaña que involucre a los medios de comunicación y al sector salud, para crear conciencia respecto a este tema; por otro lado se hace necesario analizar el impacto económico que implica el cuidado de la alimentación de los alumnos, específicamente a través de la prohibición de venta de comida chatarra en las cooperativas escolares, en los grandes corporativos transnacionales, y las propuestas de alimentación sana que pueden generarse involucrando a instituciones de carácter nacional, como el Instituto Nacional de Pediatría y el Instituto Nacional de Nutrición. (Schmelkes: 2009). Es posible señalar que se trata de una medida de carácter temporal, puesto que hay condiciones que no pueden ser resueltas por el SEN ya que se requiere del apoyo de otras instancias institucionales, como el Sector Salud y la Secretaría de Desarrollo Social.

b) Condiciones sociales para mejorar el acceso, permanencia y egreso oportuno. Se trata del proceso relacionado con el bienestar integral de los alumnos, cuya mejora se pretende lograr a través del incremento en el número de beneficiarios en este ciclo escolar, de las becas del programa oportunidades programa que ha sufrido importantes recortes presupuestales en los últimos tres años (Gobierno Federal PEF: 2008, 2009, 2010). Por otro lado se impulsan y promueven los programas estatales, locales y nacionales públicos y privados de apoyo alimentario y de superación de la pobreza y la pobreza extrema, A este respecto señala Juan Carlos Tedesco (2007), que el quebranto de las condiciones de educabilidad⁷ con las cuales los alumnos ingresan a la escuela,

⁷ El concepto de educabilidad no se refiere a factores hereditarios, de carácter biológico o genético, se refiere a dos tipos de factores distintos: a) un desarrollo cognitivo básico que se produce en los primeros años de vida y está vinculado a una sana estimulación afectiva, buena alimentación y condiciones sanitarias adecuadas; y b) una socialización primaria mediante la cual los niños adquieren rudimentos de un marco básico que les permita incorporarse a una institución especializada distinta de la familia, como la escuela.

explica el problema de las dificultades para elevar los resultados de la acción escolar. Por su parte María de Ibarrola (2008) consigna que el problema relacionado con las condiciones sociales para el ingreso, permanencia y egreso oportuno de los estudiantes, requiere el apoyo de otras políticas y programas de justicia social, para el desarrollo y mejora de las regiones marginales, puesto que es falso que sólo la educación cambia a México. (OCE)

Diagrama 5: Representación del 4º eje de la Alianza por la Calidad de la Educación.



Fuente: Elaboración propia a partir del documento maestro SEP-ACE (2008) P significa Proceso, sp significa subproceso (s) derivado(s).

4º Eje Formación de los Alumnos para la Vida y el Trabajo.

a) Eje centrado en el desarrollo de competencias, fundamentado en el concepto de sociedades del conocimiento, y la didáctica específica para su desarrollo en las aulas y la nueva edición de libros de Textos. A este respecto es importante señalar que el planteamiento referente a las sociedades del conocimiento apunta a la autonomía subjetiva (Berger y Luckman: 1997; 68), que provoca la pérdida de la cohesión y sentido social, puesto que se centra en el individualismo y el aislamiento. El enfoque educativo basado en el desarrollo de competencias, con frecuencia es abordado como un problema de carácter didáctico y de capacitación docente o de organización curricular, presentándose una visión simplista, que escasamente incluye los distintos aspectos interrelacionados sistemáticamente que intervienen en todo acto educativo enmarcado en lo institucional (Tobón, 2005;13). Por lo anterior se

hace necesario considerar que el modelo de competencias, constituye un problema de largo alcance que implica y afecta a la condición misma del hombre y su interacción en el mundo, se trata de un problema no considerado en este proceso de la ACE.

b) Programas alternos. La capacitación en competencias se “soluciona” a través de programas alternos de capacitación para maestros. En este punto es prudente retomar la postura de Tedesco (2007), en torno a la nueva visión y función de los docentes, quienes deben aprender a enseñar a los alumnos a aprender, proceso que los sitúa en un plano de conceptualización sobre su quehacer, distinto al que venía desarrollando, y que tiene fuertes implicaciones epistemológicas e ideológicas, puesto que transforma la mediación entre los saberes y los alumnos, en aras de la autonomía.

c) Edición de libros de texto. Los libros de texto correspondientes a los dos sexenios anteriores, los cuales a decir de Olac Fuentes Molinar (2009) se caracterizan por el sobreactivismo en los mismos, como una estrategia para el desarrollo de competencias y se encuentran inconclusos privilegiando áreas de formación de los estudiantes tales como la educación física desatendiendo áreas prioritarias como matemáticas situación que se hizo evidente en el ciclo escolar 2009 – 2010, puesto que se iniciaron los cursos sin contar con el libro de texto de dicha asignatura y solo se contaba con el cuaderno de trabajo. Por lo que sigue siendo indispensable generar un conjunto de textos oficiales para primaria que proyecten un alto nivel cualitativo, provean de un marco nacional común e integren la dimensión sociocultural para todos. Adicionalmente se requiere considerar la diversidad cultural del país para garantizar la calidad de la educación apoyada por libros que constituyan un marco referencial formativo para todos los alumnos de la educación primaria.

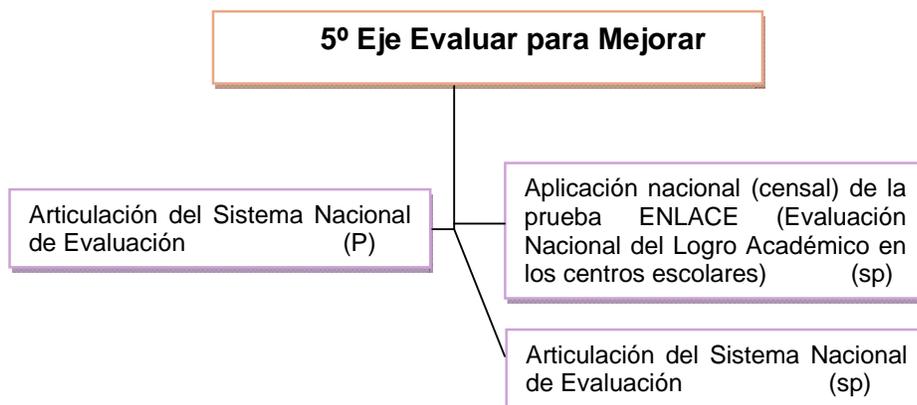
Desde ésta visión es necesario dar coherencia a los contenidos que constituyen a dichos textos, establecer prioridades en su elaboración y apoyarse no sólo en los expertos en los temas, sino añadir el componente pedagógico, para evitar confusiones y desviaciones tales como que el proceso de construcción y consolidación de los saberes depende la presencia indiscriminada de actividades a realizar en los mismos textos, se minimiza la

información se amplían los ejercicios y se genera, en muchos casos el desconocimiento y la confusión. Por otro lado el lenguaje utilizado en los textos es sumamente técnico y especializado, lo que enfrenta a los estudiantes a la incompreensión de los temas. (Congreso DIE). Finalmente se puede presentar de forma sintética las siguientes consideraciones en torno a la reforma curricular planteada.

- El diseño curricular por competencias aún es objeto de importantes debates internacionales e implica importantes desafíos e interrogantes en el terreno pedagógico y didáctico, para los que hasta este momento no se han planteado previsiones de ningún tipo.(Fuentes:2009)
- Es necesario realizar una mayor fundamentación y deliberación, para determinar los propósitos, niveles y modalidades de la educación básica. (De Ibarrola: 2009)
- La reforma a los programas de educación básica, vigentes desde 1993, para establecer las articulaciones necesarias con preescolar y secundaria constituye una plataforma débil, y con pocas posibilidades de éxito, puesto que no hay claridad en los propósitos ni congruencia con las acciones y tampoco se ha realizado una evaluación profunda del currículum de educación primaria.(Fuentes: 2009)
- La decisión política de implementar una reforma curricular en plazos perentorios desata un proceso que promete desmembrar, antes que articular a la educación básica (De Ibarrola: 2009)).
- La enseñanza del idioma inglés, no está regulada en cuanto a los docentes encargados de impartir dicha asignatura, se trata de docentes con base en otros turnos y niveles, a quienes se les extiende un contrato por honorarios de 6 meses con renovaciones establecidas por el SNTE. Hasta el momento no se cuenta con informes oficiales, que den cuenta del avance en los procesos de enseñanza-aprendizaje, ni de los programas de capacitación magisterial, puesto que se requieren conocimientos y habilidades

específicos para la enseñanza de niños de primaria sustancialmente distintos a la enseñanza en secundaria y preparatoria.

Diagrama 6: Representación del 5º eje de la Alianza por la Calidad de la Educación



Fuente: Elaboración propia a partir de documento maestro SEP- ACE la P significa proceso y la sp se refiere al o los subprocesos derivados

5º Eje Evaluar para Mejorar

De acuerdo con la visión oficial (SEP: 2008) la evaluación “debe servir para elevar la calidad educativa, favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, y servir de base para el diseño adecuado de políticas educativas”. Desde ésta misma mirada se dio inicio a los procesos nacionales⁸ de evaluación de la Calidad Educativa. En el año 2005 se aplica la prueba ENLACE (Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Educativos) por primera ocasión de forma muestral y en estratificación gradual. A partir del año 2006 la aplicación es anual y censal; es decir se aplica en todas las escuelas del país (públicas y privadas) a los alumnos de 3º a 6º de primaria y actualmente se ha extendido hasta la educación media superior. Sin embargo la implementación de ésta acción, ha desatado conclusiones maniqueístas en las que se concluye que los maestros son los “malos” y el examen es el

⁸ En el año 2000 se realizaron las primeras aplicaciones de la prueba PISA que está dirigida a estudiantes mayores de 15 años, y es un proceso instrumentado desde un organismo internacional, la OCDE. En ese mismo año se articulan los primeros procesos de evaluación, la intención del Gobierno Federal era contar con instrumentos propios de evaluación que permitieran corroborar o desestimar los resultados del 1er informe PISA 2000.

“bueno”. Resulta paradójico y un contrasentido importante de fondo, que actualmente se exija a los maestros que realicen su práctica en torno al modelo de competencias que implica la aplicación de metodologías para la construcción de conocimientos significativos, a través del desarrollo de proyectos y con una planeación didáctica que incluye a la evaluación como parte del proceso de aprendizaje; y al mismo tiempo se tome como concluyente, en torno a la calidad educativa el resultado obtenido por los estudiantes en la prueba ENLACE. Las problemáticas derivadas de su aplicación son evidentes y repetitivas, probablemente la más difundida tiene que ver con el “entrenamiento de los alumnos” para que aprueben el examen. En éste sentido la SEP señala que la intención para el presente ciclo escolar (2009-2010), es “desestimular la proliferación de actividades orientadas al entrenamiento de los alumnos en la resolución de pruebas tipo ENLACE, sin que medie una intención pedagógica debidamente explicitada” lo que constituye una problemática, puesto que actualmente de los resultados obtenidos en la prueba, dependen los estímulos y la inclusión de las escuelas en los financiamientos ya citados (PEC, estímulos al desempeño docente, etc.). Finalmente es preciso destacar que la evaluación de los conocimientos y habilidades de los estudiantes sin considerar éstos mismos aspectos en los docentes, conforma un problema, tal y como lo señala Gilberto Guevara Niebla (2008) “lo primero que se necesita en materia educativa es calificar la práctica docente, la escuela, los programas y sólo después a los alumnos”.

De éste modo, la evaluación no se constituye en un detonador de la calidad y puede convertirse en un mecanismo inhibitor del cambio, la mejora, la creatividad, la confianza, el compromiso y la responsabilidad; debido a que se limita a la medición parcial de resultados, no a la evaluación del proceso educativo integral, lo que ha llevado al cuestionamiento sobre la validez de los resultados.

Es pertinente señalar adicionalmente, cómo el nuevo lenguaje tecnocrático de la clase política transforma los valores rectores de la educación pública que se consignan en el Artículo 3º constitucional: popular, gratuita, laica y obligatoria, mismos que surgen como producto del proceso revolucionario y

constituyen en sí mismas las transformaciones políticas en la visión educativa nacional. De este modo los gobiernos actuales, “gobiernos del cambio” han logrado introducir los principios conceptuales y operativos, de una educación de corte neoliberal, tales como: el capital humano, el mercado educativo y la teoría de las competencias; ubicados en un modelo que cuenta con el apoyo de Organismos Internacionales tales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), quienes conciben a la educación como un sistema de competencias, que se inserta en el proceso laboral productivo como una mercancía más, lo que se explica desde la visión de la educación como un servicio que se sujeta a las leyes de la oferta y la demanda, el cual se otorga de manera masiva en el nivel básico, pero cuya población disminuye sensiblemente en la educación media y en el nivel superior de educación. Adicionalmente ésta postura, que se articula con el enfoque tecnocrático de la didáctica (Gutiérrez: 2006; 48) considera al docente como un obrero en la línea de producción, quien debe realizar las acciones dictadas por los “expertos”, carente de facultades analíticas y racionalizadoras. Dichas acciones se relacionan con la implementación del curriculum y la planeación didáctica, elaboradas por los cuerpos de especialistas en el área de planeación es decir; el docente no interviene en el análisis y diseño de estos, se limita a seguir las instrucciones insertas en los documentos, a utilizar los recursos didácticos planteados en los mismos, que han sido seleccionados por dichos cuerpos para cada sesión, a emitir un discurso preestablecido, prepara a los alumnos para la presentación de exámenes programados, que se aplican a través de las terminales de cómputo y otorga el diez por ciento de la evaluación total de los alumnos, misma que integra con los rubros de: disciplina, presentación personal y participación en clase, apegada al cuerpo teórico y desarrollo de competencias del contenido programático. (Gutiérrez: 2006: 52)

La reflexión adecuada y vinculada a una reforma, derivada de una política de Estado se puede expresar en la siguiente interpretación analítica: El reto de las transformaciones educativas, y que está implícitas en la ACE, es el de manejar y dar claridad a la complejidad de los procesos que se incluyen en

la arena educativa: desigualdad, exclusión, pérdida de la identidad y de cohesión social, (entre otros). Debe reconocer las diferencias contextuales y el sentido de dichas reformas. En cuanto a la presentación de avances en el portal de transparencia de la SEP, el informe general es poco preciso, la mayor parte de la entrega de resultados se centra en el tema de infraestructura escolar, no hay datos duros sobre el número de maestros, plazas, interinos, permisos sindicales, tampoco hay información clara ni detallada en cuanto a los estímulos al desempeño docente, los planteamientos y mecanismos de reformulación de la carrera magisterial, ni sobre los resultados de la participación social, la enseñanza del inglés pero fundamentalmente omite los fines de la educación básica y los avances y logros en torno a éstos.

En suma y de acuerdo con el planteamiento de Hugo Casanova (2000; 117-118) “los... gobiernos que han ejercido el poder público en estos años han otorgado énfasis distintos a la problemática educativa, respondiendo a su particular contexto y perspectiva política. En suma al igual que en otros aspectos de la vida nacional, no es posible hablar de una reforma integral y coherente sino de una suma de esfuerzos desiguales y de diversa magnitud,

CAPITULO III

ALGUNAS ACCIONES Y ACTORES EN LA POLITICA EDUCATIVA NACIONAL.

Como resultado de las políticas públicas, abordadas previamente, los gobiernos federales, han implementado distintas acciones encaminadas a la mejora de la calidad educativa, en el nivel básico del SEN. Las acciones constituyen la concreción de las conceptualizaciones de la categoría política de que se trate (calidad educativa en este caso), cuya finalidad asume significaciones distintas: legitimidad, capital electoral (Aguilar: 2007; 35). A decir de Aguilar (2007:191) la ejecución adecuada de las políticas públicas debe tener como fundamento las cinco tareas intelectuales: clarificar metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas; ya que un problema particular de políticas no es un asunto trivial. Desde esta mirada se aborda en el presente capítulo, el análisis de dos programas diseñados e implementados con la finalidad de fortalecer la política del Compromiso por la calidad de la educación (Vicente Fox: 2000) y la Alianza por la Calidad de la Educación (Felipe Calderón: 2006), debido a la relevancia del primero (Programa Escuelas de Calidad) puesto que ha trascendido el espacio sexenal 2000-2006, ubicándose como la opción de mejora institucional, inicialmente para las escuelas de las comunidades de alta marginalidad y extendiendo su nivel de influencia a las de las áreas urbanas, de moderada y mediana marginalidad. Por otro lado en este mismo apartado se presentan los resultados obtenidos en el proceso de tecnificación escolar (Enciclomedia). Finalmente se presenta el papel que han desempeñado los actores tradicionales y emergentes, en el proceso de mejora de la calidad de la educación básica del SEN

3.1 Programa Escuelas de Calidad (PEC).

“El Programa Escuelas de Calidad (PEC) es un programa del Gobierno Federal, cuyo propósito fundamental es mejorar la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas de nivel básico, dicha mejora en la calidad

educativa se basa en el fortalecimiento, articulación y alineamiento de los programas educativos federales, estatales y municipales”.(SEP:2001)

Las bases operativas del programa están construidas a partir del diseño de un nuevo modelo de gestión institucional, que se ubica en el enfoque estratégico de la planeación, y cuyo objetivo fundamental es propiciar la transformación de la cultura organizacional de las instituciones escolares, y beneficia directamente la operación institucional, bajo un esquema menos rígido y burocrático (Bracho: 2001; 66).

Desde su diseño, conceptualización y presentación en abril de 2001, el PEC redefine a la escuela como el núcleo central de la política educativa, y se constituye como una de las instancias que intervienen de manera sustantiva en los procesos de aprendizaje de los estudiantes. El programa se considera como producto de la realidad nacional, a decir de Claudia Santizo (2008) debido a que es el resultado del proceso de diagnóstico elaborado por el grupo de transición educativa, representativo de la alternancia política sexenal. (29)

De acuerdo con lo establecido en las Reglas de Operación,[que se encuentran en el documento base y se publicaron en el Diario Oficial de la Federación] el PEC forma parte de la política federal en cuanto a la transformación de la gestión educativa institucional, y ubica a los estudiantes como el centro de atención y beneficiarios directos del programa, "reconociendo la capacidad de los miembros de la comunidad escolar, para lograr la transformación del centro educativo aún en condiciones desfavorables para cumplir su misión y alcanzar su visión" (Gobierno Federal PEC Reglas de Operación 2001).

A través de éste programa, también se pretende solucionar la problemática más frecuente de las escuelas de nivel básico:

- a) La facultad restringida de la escuela para la *toma de decisiones*.
- b) La deficiente cultura de *planeación institucional*.
- c) La ausencia de *evaluación* externa de las escuelas, y de retroalimentación de información para mejorar su desempeño.

- d) La sobrecarga de *requerimientos administrativos* que demandan la mayor parte del tiempo de los docentes, directores, supervisores y jefes de sector.
 - e) La falta de condiciones propicias y adecuadas para el desarrollo de un *liderazgo eficiente y eficaz* de los directores, supervisores y jefes de sector.
 - f) La poca *vinculación* de los actores escolares entre sí y con la institución escolar.
 - g) El *ausentismo* de los actores emergentes y tradicionales
 - h) El uso poco eficaz de los *recursos* disponibles en la escuela
 - i) La mínima y controlada *participación social*.
 - j) Las *prácticas docentes* rutinarias, formales y rígidas con modelos tradicionales de atención a los educandos;
 - k) Las deficientes condiciones de *infraestructura y equipamiento escolar*.
- (Gobierno Federal PEC Reglas de operación 2001)

De acuerdo con Claudia Santizo (2008; 79) los resultados del diagnóstico elaborado por los expertos⁹, en el año 2001 se desarrolló el nuevo modelo de gestión escolar bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP), fundamentalmente debido a que bajo éste enfoque se reduce el tamaño de la burocracia, se trabaja en un esquema descentralizado, con jerarquías planas, en cofinanciamiento público-privado, se generan rankings de competitividad y competencia interinstitucional, se aplican los principios de la administración estratégica en las realidades escolares (planeación, dirección, supervisión y control), con un enfoque proactivo en el tratamiento de los problemas, los trabajos se realizan con base en resultados desde la definición de indicadores, rendición de cuentas y otorgamiento de incentivos. Estos elementos se han aplicado en distintos programas estratégicos de carácter educativo tales como: Enciclomedia, Escuela Segura, Programa Nacional de Lectura, entre otros, con los que se buscó establecer las articulaciones pertinentes entre calidad y equidad en el terreno de la educación.

⁹ El término expertos refiere a cuerpos de especialistas en el terreno de la administración pública y privada, planeación estratégica, modelos y proyectos de calidad.

Una de las ventajas con las que cuenta el programa, es que provoca confianza entre los actores involucrados en él, ya que son ellos quienes toman las decisiones enfocadas a la mejora de los aprendizajes. Uno de sus principales logros, lo constituye la transferencia de fondos a escuelas de alta marginalidad/vulnerabilidad, para el desarrollo de proyectos de mejora que impacten de manera positiva tanto en la institución como en el contexto en el que se encuentran ubicadas. Una de sus importantes limitaciones lo sigue constituyendo la necesidad de generar un proceso profundo de toma de conciencia entre los participantes, puesto que el programa, fundamentalmente opera a partir de la presentación de un proyecto de innovación y/o mejora de los aprendizajes, que será operado por el Consejo Escolar de Participación Social, constituido por directivos, docentes, representantes sindicales, padres de familia, miembros de la comunidad escolar y de la sociedad local.

Desde su creación el PEC buscó como su objetivo general, tal y como se consigna en los documentos oficiales, “instituir en las escuelas de educación básica un modelo de gestión con enfoque estratégico, orientado a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes y de las acciones docentes, que atienda con equidad a la diversidad, apoyándose en un esquema de participación social y de cofinanciamiento” (SEP PEC Reglas de Operación:2001;152)

En estos mismos documentos se define a la “Escuela de Calidad” como aquella que asume de manera colectiva la responsabilidad de los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos, se compromete con el mejoramiento continuo del aprovechamiento escolar y procura la operación basada en normas, compartiendo sus experiencias e impulsando procesos de auto formación de sus actores (SEP PEC Reglas de Operación:2001; 10)

. Así la escuela se concibe como “la unidad de cambio dentro del Sistema Educativo Nacional; se identifica como el lugar en el que debe mejorarse la gestión escolar y las comunidades educativas identifiquen con mayor claridad sus fortalezas, debilidades, áreas de oportunidad y metas orientadas a la mejora de la calidad educativa en el país”. (12) A este respecto es necesario señalar que algunos de los planteamientos sustanciales del PEC

se han modificado desde su creación en el sexenio foxista hasta la actualidad, así por ejemplo es relevante señalar que en el objetivo general del PEC 2001 se planteaba la necesidad de fomentar la transformación institucional y en el del año 2006 se pretendió instituir un modelo de gestión escolar, con la intención de institucionalizar en las escuelas de educación básica un modelo autogestivo dirigido a mejorar los niveles de aprendizaje de la comunidad escolar y que de manera esquemática se representa a continuación.

Diagrama 7: Modelo Autogestivo de Operación Escolar



Fuente: *evaluación externa del PEC (Teresa Bracho: 2004; 40)*

3.1.1 Incorporación al programa:

Para el ingreso al programa, las escuelas deben atender la convocatoria que emiten los gobiernos estatales, en la que se definen los lineamientos de participación y registro. Las escuelas aspirantes deben presentar un proyecto de planeación estratégica a cinco años, la planeación anual de trabajo que debe ser elaborada por la comunidad escolar (director, docente, padres de familia). La selección de las escuelas es responsabilidad de las autoridades estatales representadas por el comité estatal del PEC y la responsabilidad se comparte con el consejo escolar de participación social y el comité dictaminador. Para asumir ésta responsabilidad los directores y docentes son capacitados en: planeación estratégica escolar, apoyo para la elaboración del proyecto, elaboración y dictamen de solicitudes para la selección de las escuelas que se incorporarán al programa; al término del ciclo escolar la escuela debe presentar un reporte de avance del proyecto, en el que se describen:

- a) Las actividades pertinentes realizadas para el logro de la misión, la visión, las metas mensurables, (elementos constitutivos de la planeación estratégica de acuerdo al documento oficial SEP, “Reglas de operación del PEC”),
- b) Presentación del informe financiero en el que se da cuenta del uso de los recursos.

Con base en estos reportes y sus resultados las escuelas pueden solicitar reincorporaciones hasta en cuatro ocasiones recibiendo el mismo monto económico (Cien mil pesos en el año 2001 y cincuenta mil pesos actualmente), a partir del 5º año solo podrán recibir el cincuenta por ciento de los montos asignados. Uno de los temas más importantes que enfrentan las escuelas, es la presentación de programas estratégicos de calidad que se apoyan en programas tradicionales de enseñanza, el siguiente asunto es que el proyecto incluye el trabajo de los docentes en el aula, su asistencia regular, el tiempo dedicado a la preparación del trabajo colegiado para el proyecto y sus relaciones con los miembros de la comunidad de padres de familia, aunque otorga a las comunidades la autoridad necesaria para modificar las rutinas que no repercutan de manera positiva en el proyecto escolar, la resistencia al cambio, la inercia y la visión de la figura del maestro como poseedora del saber y la autoridad, por lo tanto incuestionable en cuanto a sus acciones, prevalecen por lo que las practicas docentes y directivas se constituyen en un importante obstáculo para la adecuada operación del programa. Así lo que se presenta es una contradicción importante, definida en términos de la necesidad de innovación en el aula, puesto que es uno de los requerimientos del programa y uno de los planteamientos determinantes en el proceso de calidad; y las prácticas tradicionales de enseñanza en las aulas, probablemente debido a que la experiencia del maestro lo remite a las mismas y a la resistencia al cambio que pueden manifestar las comunidades de alumnos y padres de familia.

3.1.2 Financiamiento del Programa.

Las escuelas públicas de nivel básico que cumplen con los requisitos para ser incorporadas al PEC, pueden ser financiadas para desarrollar su proyecto escolar de calidad, con la finalidad de atender las demandas mismas

del proyecto, las necesidades de infraestructura institucional y técnico pedagógicas, en el marco que establece el PEC para la atención de estos rubros.

Con la finalidad de regular el otorgamiento de los recursos financieros para el logro del proyecto escolar, en el año 2001 se crea el Fondo Nacional para Escuelas de Calidad (FNEC) y los Fideicomisos Estatales de las Escuelas de Calidad (FEEC), quienes establecen los mecanismos para otorgar y distribuir los recursos destinados al PEC con el objetivo de instituir una gestión estratégica escolar. Las aportaciones principales de ambos órganos (FNEC y FEEC) provienen del gobierno federal y de los gobiernos estatales. Por cada dos pesos que aporta el gobierno estatal, el gobierno federal a través de la SEP aporta tres pesos; en la dimensión estatal por cada peso que aporten las asociaciones de padres de familia, los municipios, los consejos estatales de participación social, o los organismos privados que realicen donaciones, el gobierno estatal aportará la misma cantidad (relación 1-1) (SEP/ PEC Reglas de Operación: 2010; 18). Los recursos asignados a las escuelas podrán ejercerse de la siguiente manera:

CUADRO 3 DESTINO DE LOS RECURSOS DEL PEC.

Concepto	Aprendizaje	Infraestructura
Escuelas que en este ciclo escolar se reincorporan y han permanecido al menos cuatro años en el programa	Al menos 50% de los recursos se asigne a la adquisición de libros útiles y materiales escolares, didácticos y de apoyo así como otros componentes que favorezcan el aprendizaje de los alumnos, y/o fortalezcan las competencias docentes directivas y de padres de familia	El 50% restante podrá asignarse a la compra de mobiliario escolar, rehabilitación mantenimiento construcción y ampliación de espacios educativos
Escuelas que no cumplen con lo anterior y se incorporan o reincorporan al programa en este ciclo escolar.	Al menos 30% de los recursos se asigne a la adquisición de libros útiles y materiales escolares, didácticos y de apoyo así como otros componentes que favorezcan el aprendizaje de los alumnos, y/o fortalezcan las competencias docentes directivas y de padres de familia	El 70% restante podrá asignarse a la compra de mobiliario escolar, rehabilitación mantenimiento construcción y ampliación de espacios educativos

Fuente Banderas Miranda Elisa: 53

Como se puede observar en el cuadro anterior el monto de los porcentajes destinados a cada uno de los rubros, depende de los años que las escuelas hayan permanecido en el PEC, aunque es importante señalar que el monto de los porcentajes ha variado de un sexenio a otro

CUADRO 4 PORCENTAJE DEL TOTAL DE RECURSOS DESTINADOS A MATERIALES EDUCATIVOS / INFRAESTRUCTURA.

Destino del recurso. Ciclo escolar	2003 2004	200420 05	2005 2006	200620 07	2007 2008	2008 2009	2009 2010
Porcentaje asignado a la compra de materiales y útiles para la enseñanza y los aprendizajes de la comunidad escolar (libros útiles y materiales escolares, didácticos y de apoyo entre otros) escuelas con 4 años en el PEC	20	20	25	30	30	30	30
Porcentaje destinado a gastos de infraestructura, mobiliario escolar, reparación, ampliación y/o construcción de espacios escolares escuelas con 4 años en el PEC	80	80	75	75	70	70	70

Fuente Banderas Miranda Elisa: 59

En el cuadro anterior se presenta la información, que puede llevarnos a observar que el PEC favorece las mejoras en la infraestructura institucional, más que en el terreno pedagógico para apoyar los procesos de aprendizaje de los estudiantes, debido a que la población objetivo pertenece a escuelas de alta marginalidad, marginalidad moderada, y deficientes en los ambientes de aprendizaje. Es importante señalar que el financiamiento para el PEC muestra importantes reducciones en el tema de las aportaciones, en el año 2001 la proporción entre gobiernos estatales y las escuelas era de dos pesos a uno, a partir del año 2003 dicha proporción se reduce a uno a uno. Es decir por cada peso que aportan los municipios, asociaciones de padres de familia, consejos de participación social y entidades privadas los gobiernos estatales aportan sólo un peso. Otra reducción importante se presentó en las aportaciones máximas iniciales a las escuelas que se incorporaban al programa, en el ciclo escolar 2001-2002 era de cien mil pesos y a partir del ciclo escolar 2002-2003 se redujo a cincuenta mil pesos.

CUADRO 5 MONTOS MÁXIMOS INICIALES ASIGNADOS A LAS INSTITUCIONES ESCOLARES.

Montos máximos iniciales Por ciclo escolar	2001-2001	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Aportaciones iniciales (miles de pesos)	100	50	50	50	50	50	50	50	50

Fuente Banderas Miranda Elisa, 2006:64

El Observatorio Ciudadano de la educación señala que se “observa una lenta pero paulatina disminución de los recursos federales asignados al PEC como porcentaje del gasto total en educación básica a partir del 2003.” (OCE: 2004) Aunque es importante destacar que hasta el momento no existe una explicación oficial que justifique dichas reducciones. Si se considera que en el primer año el PEC incorporó a 143 escuelas y el programa operó con un presupuesto de 14, 300, 000.00 actualmente participan 2468 en 100 zonas escolares distintas con un presupuesto de 142, 886,391.00, lo que refleja una disminución hasta del 50% en las aportaciones y fondos para el desarrollo de los proyectos escolares, tal y como se representa en el siguiente cuadro.

CUADRO 6 MONTOS DE FINANCIAMIENTO INICIAL PEC

Ciclo escolar	Número de escuelas incorporadas al PEC.	Aportación por escuela inicial/ continua	Total de financiamiento PEC. Aportaciones Federales, Estatales, padres de familia, Municipios, donaciones particulares
2001-2002	143	100,000.00	14,300,000.00
2002-2003	719	100,000.00	71,900,000.00
2003-2004	1002	*41,745.00	41,825,000.00
2004-2005	1300	*48,644.00	63,236,842.00
2005-2006	1647	*35,799.00	58,960,793.00
2006-2007	1446	*46,120.00	67,314,884.00
2007-2008	2099	*38,393.00	80,588,976.00
2008-2009	2468	**57,895.00	142,886,391.00

Fuente Elaboración propia a partir del resumen ejecutivo SEP/PEC. 2010

CUADRO 7 PRESUPUESTO FEDERAL ASIGNADO AL PEC.

Año	No de escuelas incorporadas al PEC	Presupuesto de egresos de la federación	Financiamiento total (aportaciones de particulares, Gobiernos Municipales, Gobiernos Estatales, consejos de participación social)
2001-2002	143	n/d	14,300,000.00
2002-2003	143	1,200,000.00	71,900,000.00
2003-2004	719	1,250,000.00	41,825,000.00
2004-2005	1002	1,247,538,843.00	63,236,842.00
2005-2006	1300	1,258,568,128.00	58,960,793.00
2006-2007	1647	1,258,568,128.00	67,314,884.00
2007-2008	1446	1,258,071,379.00	80,588,976.00
2008-2009	2099	1,258,200,000.00	142,886,391.00
2009-2010	2468	1,499,827,896.00	n/d
2010-2011	n/d	1,499,827,896.00	n/d

Fuente: Elaboración propia (datos Resumen ejecutivo SDEP/PEC, PEF 2002-2011)

3.1.2.1 Financiamiento del PEC por el Banco Mundial (BM)

El Banco Mundial (BM), en 2004 consideró al PEC “uno de los proyectos más prometedores dentro del proceso de modernización del sistema de educación básica en México, el cual promueve un acercamiento real a las escuelas, elevando su calidad” (Tricia: 2004; 19). El Banco Mundial señaló que “el PEC es un programa de gran potencial que ha mostrado ser exitoso desde su implementación, por lo que, en consideración de los funcionarios del Banco Mundial, el proyecto merece ser apoyado hasta lograr su plena institucionalización” (Tricia: 2004; 20). En diciembre de 2005, el Banco Mundial, aprobó un préstamo “por un total de US\$240 millones, y tiene como objetivo “mejorar la administración de las escuelas primarias públicas a través del fortalecimiento y la ampliación del PEC aplicado por el gobierno. El PEC es un programa voluntario e innovador cuya intención es reducir la brecha de calidad entre las escuelas a través de la entrega de donaciones para financiar planes de mejoramiento en algunas de ellas. El programa otorga autonomía escolar ya que fomenta la toma de decisiones compartidas entre directores, maestros y padres en torno al mejoramiento de la escuela” (Banco Mundial: 2005; 165). Según el Banco Mundial, el préstamo tiene un período de reembolso de 15 años e incluye cinco años de gracia y tiene las siguientes características:

- Participación federal del programa de donaciones escolares del PEC, que las entidades federativas complementen con fondos adicionales y ayuden a implementar en su jurisdicción el PEC. Para formar parte del programa la escuela debe contar con un sistema de administración participativa y presentar una propuesta satisfactoria de un plan de transformación escolar estratégica, se calcula que en total serán treinta y tres mil las escuelas beneficiadas con estas donaciones.
- Seguimiento y supervisión del programa para asegurar el cumplimiento de las normas de operación en todo el país y entrega de amplia información al público acerca de las operaciones y los resultados del programa.
- Estudios sobre políticas públicas, actividades de evaluación del programa y experimentos piloto para probar posibles ajustes tanto al diseño como al financiamiento del programa (Banco Mundial: 2005).

3.1.2.2. Costos del programa pagados con el préstamo del Banco Mundial.

Algunas ejecuciones del programa implican actividades de financiamiento a las escuelas tales como: seguimiento, supervisión estudios sobre políticas públicas y evaluación del programa. El uso de los recursos de financiamiento del BM fundamentalmente apuntaló la participación del gobierno federal en dichas actividades como se ilustra a continuación.

CUADRO 8 COSTOS DEL PEC

Componentes	Recursos totales destinados a cada componente (millones de dólares)	% del total	Recursos financieros del banco mundial (millones de dólares)	% del componente financiado por el Banco Mundial
Donación a escuelas	324.7	88.43	234.49	95.75%
Monitoreo y seguimiento del programa	15.15	4.13	0	0
Monitoreo del programa	0.16	0.04	0	0
Apoyo a la implementación del programa	9.99	2.72	0	0
Divulgación del programa	5.0	1.36	0	0
Desarrollo de política y evaluación	5.8	1.58	0.91	0.40
Evaluación del programa	5.0	1.36	4.23	1.75
Estudios de política	0.8	0.22	0.68	0.28
Comisión por apertura	0.60	0.60	0.16	0.25
Total	367.2	100	240	100

Fuente: Manual de operación del PEC 2005:36

El financiamiento del Banco Mundial es un préstamo programático ajustable, que se ejercería en tres momentos.

- a) Primera Etapa 2006-2008, que estaría dedicado a la consolidación del programa en 20,000 escuelas, en la que se debía incluir la definición de los instrumentos y la evaluación del impacto, así como la elaboración de pruebas piloto para la incorporación de escuelas urbanas ubicadas en zonas de muy alta, alta y mediana marginación. (situación que no se ha concretado, puesto que las escuelas incorporadas son menos de tres mil tal como se consigna en el cuadro 4)
- b) Segunda etapa 2009-2011, que pretende fortalecer y expandir el programa a zonas de muy alta y alta marginación en zonas urbanas y semi-urbanas, con la finalidad de lograr mejores resultados de eficiencia interna institucional de las escuelas incorporadas, a través de un incremento en las tasas de retención escolar y por ende menores tasas de abandono escolar. Es importante señalar que la disminución de las tasas de abandono escolar nos remite al concepto de calidad del período salinista, definido en términos de cobertura y no de aprendizaje lo que constituye un importante contrasentido en la misma política educativa.
- c) Tercera etapa 2012-2014 dirigida a la expansión del programa y la obtención de mejores resultados en los procesos de aprendizaje de los estudiantes. (BM: 2005)

La evaluación a la primera etapa del PEC fue realizada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en el 2008 y dirigida por el Dr. Francisco Miranda y colaboradores, de éste trabajo se presentan solo las conclusiones correspondientes a los tres primeros puntos evaluados, como una visión general del documento completo.

1. Análisis de la pertinencia, consistencia interna y claridad y factibilidad de las metas.

El 33% de los casos analizados se ubican en la categoría de inconsistencia y el 67% en la categoría de medianamente inconsistente, ninguno de los casos analizados se ubicó en la categoría de consistente. Lo que significa que la planeación realizada por las escuelas presenta problemas de fragmentación y desarticulación. Esto no permite garantizar la obtención óptima de resultados, la problemática mencionada se presenta en cada una de las etapas del proyecto (Informe Final FLACSO: 2008; 27).

2. Análisis de la percepción sobre las metas de la planeación escolar

A este respecto el informe final de la FLACSO señala que hay falta de acuerdo en cuanto a la definición de las metas provocado por la falta de conocimiento y competencias técnicas, la falta de compromiso de los actores, y el hecho de que se limita la participación de algunos actores (estudiantes y padres de familia específicamente).

3. Grado de involucramiento y compromiso de los actores de la comunidad escolar en los procesos de formulación ejecución y evaluación del plan estratégico (PETE).

Los directores, maestros, supervisores y asesores técnico-pedagógicos presentan una visión diferenciada en cuanto a los problemas de relevancia de las escuelas. El énfasis de los maestros en las problemáticas familiares y sociales hace poco factible su atención. Esto hace que pierdan relevancia otros problemas en los que sí pueden intervenir, diseñar y ejecutar como son los problemas pedagógicos que involucran la evaluación de las prácticas docentes frente a grupo. Algunos directivos escolares subrayan la necesidad de crear programas específicos para atender éste rubro, pero esta visión no es compartida por los maestros. (Informe final FLACSO: 2008; 34)

Como una de las respuestas más inmediatas a la problemática general de las escuelas, en lo relacionado con la falta de evaluaciones externas, a la institución educativa, a partir del año 2007 el financiamiento de los proyectos escolares presentados al PEC se define para las instituciones de nueva incorporación y de renovación del proceso, a través de los resultados obtenidos por los estudiantes en la prueba ENLACE, un instrumento al que se le han atribuido alcances que están fuera de la dimensión evaluadora de una prueba programada de alto rendimiento, su diseño, estructura y resultados han sido ampliamente discutidos por los especialistas debido a las fallas de la misma.

Así pues el PEC presenta actualmente resultados favorables, aunque también hace evidentes los asuntos pendientes, las carencias metodológicas y operativas y deficiencias importantes en cuanto a las informaciones obtenidas. Por lo que hace a lo primero puede señalarse que existen evaluaciones externas realizadas al programa que dan cuenta de su evolución progresiva, así como algunos de sus logros. Además el programa cuenta con cifras que respaldan a los resultados obtenidos hasta ahora. Las metodologías utilizadas en las evaluaciones han sido distintas. Algunas han contemplado la comparación de escuelas PEC, con otras escuelas públicas de educación básica con características equiparables. “Las instituciones evaluadores han sido externas a la Secretaría de Educación Pública y varían desde nacionales (Como el centro de investigación y Docencia Económica CIDE y Heurística Educativa¹⁰) hasta internacionales como la FLACSO, el Banco Mundial y la Universidad de Harvard.”(OCDE abril 2005).

Los resultados en estos estudios destacan la disminución de la reprobación, la deserción y la repetición de ciclos escolares, por parte de los estudiantes de las escuelas incorporadas al PEC, que son comparadas con las escuelas que no pertenecen al programa, los estudios también mencionan que los resultados solo serán visibles después de algunos años, no se precisa

¹⁰ Heurística Educativa es un centro privado de investigación y consultoría educativa radicado en el estado de Chihuahua, contratado permanentemente por el Gobierno Federal, a partir del año 2003 para participar en las evaluaciones del Programa Escuelas de Calidad

cuántos, éstos mismos pueden ser relevantes en cuanto a los aprendizajes, manifiestan también un incremento de beneficio entre los estudiantes inscritos en escuelas de rezago y vulnerabilidad que pertenecen al PEC, una relación más horizontal con la SEP así como la participación y comunicación con los miembros de la comunidad escolar.

Sin embargo, es necesario señalar que la relación entre el proceso de acceso al PEC y los resultados de las escuelas, no es tan nítido ni transparente como se esperaba que fuera. Heurística Educativa, una de las instancias evaluadoras, señala que el 88% de las escuelas incorporadas al programa mantuvo el aprovechamiento escolar en la misma tendencia que tenía antes de su participación en el mismo. En el 8% de las escuelas el aprendizaje disminuyó ligeramente (no señala cuanto), esta instancia sostiene que los mejoramientos en las tasas de deserción, reprobación y la repetición de ciclos escolares atribuidas por los organismos extranjeros a la participación de las escuelas en el PEC no se apoya en evaluaciones objetivas, sino en las apreciaciones de los maestros quienes comparan el aprovechamiento de los alumnos inscritos en el mismo grupo. También es necesario considerar un elemento que incide de manera positiva o negativa en los aprendizajes y es la participación de los padres de familia, que pueden estimular o no una observación estricta del PEC, promoviendo por ejemplo la asistencia regular a la escuela lo que conlleva la disminución del ausentismo, pero no necesariamente la mejora en los aprendizajes. (Heurística Educativa: 2007)

En cuanto a otras limitaciones, el programa no cuenta con un componente específico para influir en la práctica en el aula y no promueve de manera directa, intervenciones o procesos pedagógicos innovadores, es decir, el programa favorece los cambios en el nivel de gestión, pero muy pocos en los aprendizajes de los niños. El programa debe enfrentar también la simulación de cifras y datos para la obtención de recursos, que ha sido una de las prácticas más denunciadas. Mientras que se ha observado que los consejos de participación social solo se participan para integrar el programa. Y no vuelven a sesionar hasta el término del ciclo escolar (Fuentes Molinar Observatorio Ciudadano de la Educación: junio 2005).

Es posible reconocer el valor de la propuesta del PEC, como una estrategia cualitativa que rescata el valor de la escuela en el proceso educativo, a decir de los expertos, como Ma. De Ibarrola en el Observatorio Ciudadano de la Educación (2009) Se trata de una estrategia que fue diseñada de manera tal que logrará rebasar la contingencia acostumbrada de las transiciones sexenales de gobierno. Es decir se trata de una política de Estado que tuvo la posibilidad de desplazarse desde el período de prueba piloto hacia una política consolidada. Además constituye un importante antecedente para el diseño de los nuevos programas (Adopta una Escuela, Escuela de tiempo completo), por lo que se puede considerar un contrasentido el hecho de que uno de los programas que podrían incidir en la mejora de la educación básica reciba cada vez menos presupuesto e incorpore más escuelas, por lo que a decir de Olac Fuentes (2009) es un programa con un buen nivel de gestión, que no es prioritario lo que lo destina al fracaso en un futuro muy próximo.

El PEC presenta actualmente resultados favorables y positivos, aunque también retos carencias y deficiencias. Por lo que hace a lo primero puede señalarse que existen evaluaciones externas hechas al programa que hacen constar su evolución progresiva, así como algunos de sus logros. Además el programa cuenta con cifras que respaldan los resultados obtenidos hasta ahora. Las metodologías utilizadas en las evaluaciones han sido distintas. Algunas han contemplado la comparación de escuelas PEC, con otras escuelas públicas de educación básica con características equiparables. Las instituciones evaluadoras han sido externas a la Secretaría de Educación Pública y varían desde las nacionales (Como el centro de investigación y Docencia Económica CIDE y Heurística Educativa) hasta las internacionales como el Banco Mundial y la Universidad de Harvard.”(OCDE abril 2005).

Los resultados en estos estudios destacan la disminución de la reprobación, la deserción y la repetición de ciclos escolares, por parte de los estudiantes de las escuelas incorporadas al PEC, que son comparadas con las escuelas que no pertenecen al programa, los estudios también mencionan que los resultados solo serán visibles después de algunos años, no se precisa cuantos, y éstos mismos pueden ser relevantes en cuanto a los aprendizajes,

manifiestan también un incremento de beneficio entre los estudiantes inscritos en escuelas de rezago y vulnerabilidad que pertenecen al PEC, una relación más horizontal con la SEP así como la participación y comunicación con los miembros de la comunidad escolar.

Sin embargo, es necesario señalar que la relación entre el proceso de acceso al PEC y los resultados de las escuelas, no es tan nítido ni transparente como se esperaba que fuera. Heurística Educativa, una de las instancias evaluadoras, señala que del 88% de las escuelas incorporadas al programa mantuvo el aprovechamiento escolar en la misma tendencia que tenía antes de su participación en el mismo; en el 8% de las escuelas el aprendizaje disminuyó ligeramente (no señala cuanto), esta instancia sostiene que los mejoramientos en las tasas de deserción, reprobación y la repetición de ciclos escolares atribuidas por los organismos extranjeros a la participación de las escuelas en el PEC no se apoya en evaluaciones objetivas, sino en las apreciaciones de los maestros quienes comparan el aprovechamiento de los alumnos inscritos en el mismo grupo. También es necesario considerar un elemento que incide de manera positiva o negativa en los aprendizajes y es la participación de los padres de familia, que pueden estimular o no una observación estricta del PEC, promoviendo por ejemplo la asistencia regular a la escuela lo que conlleva la disminución del ausentismo, pero no necesariamente la mejora en los aprendizajes.

En cuanto a otras limitaciones el programa no cuenta con un componente específico para influir en la práctica en el aula y no promueve de manera directa intervenciones o procesos pedagógicos, es decir, el programa favorece los cambios en el nivel de gestión, pero muy pocos en los aprendizajes de los niños. El programa debe enfrentar también la simulación de cifras y datos para la obtención de recursos, que ha sido una de las prácticas más denunciadas. Mientras que se ha observado que los consejos de participación social solo se constituyen para participar en el programa. Y no vuelven a sesionar (Fuentes Molinar Observatorio Ciudadano de la Educación junio 2005).

Es posible reconocer el valor de la propuesta del PEC, como una estrategia cualitativa que rescata el valor de la escuela en el proceso educativo, a decir de los expertos, como Ma. De Ibarrola en el Observatorio Ciudadano de la Educación. Se trata de una estrategia que fue diseñada de manera tal que logrará rebasar la contingencia acostumbrada de las transiciones sexenales de gobierno. Es decir se trata de una política de Estado que tuvo la posibilidad de desplazarse desde el período de prueba piloto hacia una política consolidada. Además constituye un importante antecedente para el diseño de los nuevos programas (escuela Segura, Adopta una Escuela, Escuela de tiempo completo)

3.2 Enciclomedia.

El proyecto se presentó y definió en el Programa Nacional de Educación 2001-2006. Es un subprograma integrado al Programa de expansión del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Educación Básica, cuyos avances fueron mencionados y magnificados, en los informes de gobierno de 2002, 2004, 2005 y 2006.

Se trata de una enciclopedia digital que reúne todos los contenidos de los libros de texto gratuitos de primaria, su finalidad era apoyar el trabajo de los profesores en el aula, y su pretensión fue propiciar en el estudiante un ambiente didáctico e interactivo de aprendizaje. Proponía también el establecimiento de una relación entre las clases y los recursos tecnológicos nacionales y regionales, con los que contaba el país: la videoteca digital, la Red Satelital de Televisión Educativa, la Red Escolar, las bibliotecas escolares, Secundaria 21, Enseñanza de la Física y Matemáticas con Tecnología y el portal SEPienSA, entre algunos otros. Adicionalmente, brindaba la posibilidad de interactuar con el programa Encarta, audio libros, fragmentos de películas, simuladores, animaciones, interactivos, ejercicios, un programa piloto de inglés, diseño y accesibilidad de páginas de información específica y no requería conexión a Internet para funcionar.

Enciclomedia estuvo dirigido a los profesores y alumnos de 5º y 6º grado de primaria. En su primera fase de prueba participaron cinco escuelas primarias de DF. En la segunda fase, piloto, participaron aproximadamente mil ciento veinte escuelas de diferentes entidades federativas. En su tercera fase, realizada en el ciclo escolar 2004-2005, participaron más de veinte mil escuelas (federales y estatales, regulares e indígenas). Finalmente, en el ciclo escolar 2005-2006 participaron un poco más de 23 mil escuelas de todo el país. (Gobierno Federal 6º Informe de gobierno: 2006)

La meta del programa para 2006 era concluir los textos digitales de la mayor parte de las asignaturas para 5º y 6º grados de primaria, así como ampliar el equipamiento a todas las aulas de esos mismos grados escolares en las escuelas pertenecientes al programa, a dos aulas en cada uno de los Centros de Maestros, y un aula en cada una de las Escuelas Normales Públicas que ofrecen la Licenciatura en Educación Primaria. En sus siguientes etapas, se tenía proyectado que el programa se ampliara a todos los grados de educación primaria y secundaria, especialmente a la telesecundaria.

Bajo la premisa de la modernización entendida como la tecnificación, se implementaron diferentes programas de capacitación a maestros, con las siguientes finalidades.

- Brindar una base de conocimientos generales sobre el uso de Enciclomedia.
- Ofrecer una formación básica en el uso educativo de las Tecnologías de la información y la comunicación (TIC).
- Que los maestros elaboraran un plan de clase apoyándose en esta herramienta. Por ejemplo, para cubrir el nivel intermedio del curso el maestro debía hacer entrega de un trabajo final: cuatro planes de clase (Español, Historia, Geografía, Formación Cívica y Ética) junto con un reporte sobre la forma en la que se había desarrollado la clase, realizando un registro de observación y anecdótico.

Con este último elemento, que además constituía un requisito de aprobación de uno de los tres niveles del curso, se esperaba que la tarea del

profesor permitiera adecuar los contenidos de las asignaturas al entorno social y cultural de los estudiantes, así como a los intereses y necesidades de los mismos, debía propiciar, primero, una actitud positiva y de confianza frente a la tecnología y, posteriormente, ofrecer la oportunidad de que los docentes vivieran una experiencia exitosa en el uso de la misma.

Para verificar los resultados de la inversión financiera realizada (más de diecisiete mil millones de pesos) la Secretaría de Educación Pública planteó la necesidad de definir tres indicadores distintos (pero complementarios entre sí) de evaluación de Enciclomedia: viabilidad, seguimiento e impacto.

Esto, señalaba la misma institución, tiene como finalidad: retroalimentar el diseño, introducir correctivos oportunos e identificar mejores prácticas, dar seguimiento al cumplimiento de las metas del programa y medir resultados en el aprendizaje de los alumnos (SEP, Enciclomedia-Documento Base: 2004).

3.2.1 Debilidades del programa

El conocimiento y manejo de las tecnologías de la información y la comunicación, constituye una forma de adaptación y supervivencia en los contextos actuales, y eso es una situación que no se niega ni se descalifica; no obstante, el uso generalizado de las mismas en las comunidades educativas de nivel básico (docentes y alumnos) no es una tarea fácil ni un proceso automático.

La inclusión de éste programa, implicó la modificación de patrones de conducta, individuales y sociales, el uso de un nuevo lenguaje, costumbres, rituales escolares, en suma la conformación de una visión cultural escolar, distinta, que hacía necesaria una serie de acciones tendientes al mejor manejo del recurso tecnológico, y a la consolidación de una cultura informática y tecnológica tales como: la sensibilización, la capacitación, el acompañamiento y el seguimiento, acciones que si bien es cierto que se realizaron, también es cierto que su desarrollo fue accidentado, generalmente centrado en el cómo; es decir la operación del programa, y se perdió de vista el qué, a quienes y para qué. Es decir que se iba a enseñar, quienes eran los sujetos que iban a

participar en esta modalidad, para que se iba a enseñar y fundamentalmente, cuáles fueron las posibilidades y alternativas de aprendizaje que se perdieron, como las comunidades de indagación o el pensar por si mismo; en aras de atender un programa con el que se tenía poca o ninguna relación en términos de conocimiento y manejo de los equipos. (Bracho: 2007)

Teresa Bracho en el Observatorio ciudadano de la Educación (2007) señala que “es importante tener en cuenta el desplazamiento del papel del profesor como autoridad pedagógica en el aula. En el extremo, el estudiante percibe que no es el profesor quien concentra la información educativa relevante, sino el programa de cómputo, lo que potencialmente puede resultar negativo en términos de la relación maestro – alumno en la que se fundamenta la actuación de profesores y estudiantes en el aula” (OCE: 2007).

Otra de las debilidades que presentó el programa fueron las limitaciones de los docentes para el manejo de los equipos del programa Enciclomedia, lo que daba cuenta de las inconsistencias y problemas a los que se enfrentaban los maestros, en lo relacionado con el uso de las tecnologías. Situación que hasta hoy se sigue presentando de manera importante. A decir de Francisco Alvarado (OCE: 2005) “esta situación probablemente se explica por la brecha de habilidades que separa a las generaciones, dado que frecuentemente los niños y jóvenes son más diestros que sus propios profesores en el manejo de la computadora”.

A esto se suma, además, la falta de una respuesta eficaz a la demanda de ayuda en caso de algún incidente con el software o con el sistema operativo Windows. Hay tardanza en dar respuesta a esos problemas comunes debido sobre todo a que en algunas entidades federativas aún no se ha instrumentado el servicio de asistencia técnica. Frente a una situación como ésta, conviene preguntar si se realizó algún diagnóstico de las necesidades de profesores y alumnos para tomar la decisión de su implementación. ¿Es un proyecto consensuado o más bien una imposición que atiende al mercado de tecnología? (Flores Crespo: 2007)

Por otro lado las escuelas han debido hacer adecuaciones infraestructurales para ser participes del programa. Pero en las zonas que carecen de condiciones mínimas indispensables, el programa no ha podido ser puesto en marcha. Tomando esto en cuenta, el programa podría estar incrementando las desigualdades y segmentación propias de nuestro sistema educativo (Comunicado 106, Tecnología en educación y e-México, La Jornada, 29/09/2003). Además, desde la primera etapa del programa ya se alertaba sobre la falta de infraestructura adecuada y se estimaba que más de 40 por ciento de los equipos no estaban siendo utilizados debido a fallas, falta de capacitación o por una instalación inadecuada. Mientras que también se estaba presentando robo del material y, en algunos casos, un uso indebido del equipo (Infochannel: 2005).

Asimismo, en términos presupuestales, resultaba claro que debía atenderse también al costo relativo de Enciclomedia frente a otros recursos, ya que esos costos se debían analizar no sólo con relación al presupuesto total de la SEP, sino con respecto al presupuesto dedicado a ese mismo tipo de recursos. "En este sentido, debe mencionarse que las licitaciones de equipos para este programa no han estado exentas de crítica y que su transparencia es más que necesaria. Hace dos meses, siete empresas ganaron la licitación para equipar la segunda fase del programa, el contrato tendrá un costo de poco más de 17 mil millones de pesos (Reforma: 04/10/2005). Sin embargo, los diputados señalan que ha habido irregularidades en este proceso (El Universal Online: 05/12/2005).

Otra vertiente de crítica a Enciclomedia proviene de quienes han advertido una importante dosis de dependencia tecnológica por la utilización de software básico desarrollado por empresas corporativas, principalmente Microsoft, en vez de utilizar la programación en la modalidad de código abierto (licencia "open source"). Si se considera que varias instituciones de educación superior del país cuentan con capacidades para el desarrollo de medios informáticos de alto nivel, llama negativamente la atención la preferencia por proveedores externos.

No obstante la base fundamental del análisis de éste programa lo constituye, el significado de la “modernización de los aprendizajes”, es decir desde la mirada de los representantes oficiales del SEN, el acercamiento de los estudiantes a los contenidos a través de la digitalización de los libros de texto, constituye un avance determinante en las posibilidades de acceso al conocimiento y en el desarrollo de los aprendizajes de los niños, debido a que el apoyo que otorgan los equipos y los programas de cómputo constituyen un proceso de vanguardia (FOX, Vicente: 2003; 1er informe de resultados Enciclomedia). Sin embargo los resultados de un programa que desde su concepción enfrentó una serie de problemas, como los que ya se mencionaron en cuanto al manejo de las tecnologías por parte de los maestros, no fueron los esperados, además de los problemas técnicos y de operación, una de las problemáticas importantes que se presentaron, fue la pérdida del interés de los alumnos en las actividades de interacción en el aula, lectura, reflexión, y discusión, procesos desplazados por la “novedad” del pizarrón electrónico y el uso del programa en el aula¹¹. A decir de Aurora Elizondo (COMIE: 2008) este tipo de cambios tecnológicos no sólo requieren importantes inversiones económicas de gran magnitud, y tampoco se limitan a la introducción de los cambios tecnológicos sino que además dejan de lado paulatinamente, la dimensión humanista de la educación. Dicha afirmación asume significados relevantes en el plano pedagógico, puesto que se trata de la desvinculación del ser con otros seres que lo rodean, y con los actores y hechos del pasado. Al mismo tiempo podemos presenciar la pérdida de la comunicación y del sentido de solidaridad (por mencionar solo uno) con los grupos sociales, como los elementos formativos que integran una parte importante de la identidad del ser, lo que deriva en la conformación de nuevos grupos sociales altamente competentes, para los desempeños laborales pero carentes del sentido humano racional, que integra al ser.

Desde la mirada de sus autores en el programa Enciclomedia se encontraban los avances educativos de vanguardia, que se habían derivado de los propósitos del Compromiso... asociados a la tecnología educativa, su meta

¹¹ Dicho fenómeno se observó de manera presencial en algunas escuelas del estado de Jalisco, durante el proceso de análisis de la calidad educativa en esta entidad federativa en el año 2006.

era “la conformación de un dispositivo pedagógico innovador” que propiciara la interacción de los estudiantes con los medios tecnológicos como la vía que posibilitaría el proceso de construcción de sus propios saberes. Sin embargo en el debate no ha sido posible constatar cuales fueron los resultados del programa, ni pudieron identificarse las cualidades “del dispositivo pedagógico” debido a la falta de un proceso de evaluación sistemático y adecuado, aunque en el ciclo escolar 2005 - 2006 la SEP anunció que en breve daría a conocer los resultados de las evaluaciones al programa, mismos que en 2010 siguen sin conocerse.

En este contexto es necesario considerar que las escuelas en condición de alta marginalidad no tuvieron acceso al programa, puesto que no contaban con las condiciones de infraestructura requeridas para la implementación del mismo, lo que marca con claridad la profunda desigualdad que se asume en el terreno de la educación básica. Por otro lado el programa como dispositivo pedagógico, no operó como el mecanismo que acelerara la necesidad de inversión tecnológica y de infraestructura, e hizo evidente que la normalidad con que operan las escuelas del nivel básico, dista mucho de considerar la inclusión de equipo de cómputo y comunicación como parte de esa normalidad.

En otro punto del debate es necesario considerar, la discusión en torno a la falta de transparencia en los procesos de licitación, tolerancia con algunos proveedores, y requerimientos excesivos en otros casos (Como ser socio certificado de Microsoft) planteados en las bases de la licitación de la SEP.

En cuanto a la pertinencia de la tecnología y su impacto en los procesos de aprendizaje, el Observatorio Ciudadano de la Educación señala que debido a las dificultades financieras la SEP decidió establecer algunas aulas con todo el equipo señalado y otras sólo con el equipo y el Software; es decir eliminando el pizarrón electrónico y el proyector, lo que introduce un elemento más de desigualdad en el SEN. Incluso uno de los ejecutivos de las empresas dedicadas a la instalación de software comentaba a la Jornada acerca de que la SEP en ese momento no había podido determinar con claridad la necesidad de los pizarrones electrónicos y su posible sustitución por pizarrones blancos; así el uso de la tecnología acarrea ya problemas puesto que no se sabía si

“para que los niños aprendan a escribir bien no pueden hacerlo con un lápiz de un peso y cuadernos de cinco pesos, por lo que en poco ayudará la tecnología” (López Garduño: 2006). Los críticos y especialistas en el área sostuvieron la posibilidad de que el programa generara la ley del menor esfuerzo, por la facilidad de acceso a la información que presentaba y la minimización de los procesos de observación, comparación y análisis. (Flores Crespo: 2007)

A este respecto Manuel Gil Antón señaló que los procesos tecnológicos “no pueden por si mismos transformar las prácticas pedagógicas, sino que se puede aprovechar la diversidad de medios que se ofrecen, centrando la discusión en la formación docente y la necesidad de renovar las prácticas en el aulaes más difícil entrenar maestros que comprar computadoras. Incluso puede ser más caro y requerir más tiempo y exige más constancia. De todos modos no parece necesario optar entre buenos docentes y computadoras. Simplemente señaló el punto, porque las computadoras sin buenos docentes se convierten en un cyber pagado por el presupuesto educativo” (Crónica Hoy Editorial 28 de marzo de 2005)

3.3 Los actores y la nueva organización del Sistema Educativo Nacional.

La implementación de la ACE, ha generado una serie de discusiones, escenarios de problematización distintos y heterogéneos y la presencia de consensos y acuerdos vacilantes, rechazos, expectativas e incertidumbres que se encuentran en proceso de revisión y análisis de manera reciente.(Ornelas: 2009)

La composición del sistema educativo ha cambiado fundamentalmente en lo referido a la participación y presencia de sus actores, algunos se configuran como emergentes y los que han tenido una presencia tradicional se hacen más visibles en lo que constituye una arena política vigente, el Sistema Educativo Nacional: el gobierno federal, los gobiernos estatales, el gremio magisterial, los padres de familia, los organismos internacionales y las asociaciones civiles. Todos ellos manifiestan la necesidad de incrementar los

niveles de eficiencia y eficacia de los sistemas escolares con la finalidad de mejorar los procesos de enseñanza aprendizaje en las instituciones escolares.

Atendiendo a la línea de la eficacia educativa la capacidad gubernamental para establecer los objetivos, las metas, evaluar los resultados que se obtienen y prestar atención a las desigualdades, se desplaza en el camino de la gobernabilidad entendida como; “la medida en que el ejercicio de la autoridad y la toma de decisiones permiten orientar y conducir el funcionamiento del SEN hacia el objetivo de una educación pertinente de calidad y con equidad en los términos establecidos en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Zorrilla, Margarita: 2008) lo anterior significa que la gobernabilidad constituye un factor esencial en el mejoramiento de la educación nacional.

A partir del ANMEB en la década de los 90´s y de los diversos trabajos de investigación realizados, hoy se cuenta con mayor claridad en cuanto a la forma en que dichos actores intervienen en los procesos educativos nacionales, debido a que estos últimos hacen evidentes las formas de relación entre las distintas instancias y niveles gubernamentales con la organización sindical y otros actores.

En el terreno de la educación básica, específicamente en la educación primaria, la injerencia de las autoridades educativas es directa, así como los planteamientos y acciones de la organización y representaciones sindicales. La gestión escolar (institucional) y las acciones docentes se encuentran subordinadas al currículum nacional establecido por la SEP con un carácter homogéneo, lo que limita los márgenes de decisión y acción en las escuelas. Lo anterior provoca reclamos y demandas de mayores atribuciones de las autoridades educativas regionales; así como de los directivos y docentes de los centros escolares. No obstante la presencia de mayores atribuciones no garantiza mayor autonomía profesional en el campo pedagógico, como tampoco se puede asegurar que dichas atribuciones garanticen mayor creatividad en el terreno de la gestión.(Muñoz: 2005; 43)

Atendiendo al principio de la gobernabilidad es importante definir el papel que juegan cinco actores en el SEN: El gobierno federal, los gobiernos estatales, el SNTE, los padres de familia y los Organismos Internacionales.

3.3.1 El Gobierno Federal.

A partir de la firma del ANMEB, una buena parte de la burocracia educativa federal apoyó de manera importante el proceso de federalización de la educación, lo que permitió que se realizará de manera breve el traspaso de la administración de los servicios de educación básica y formación de profesores a los gobiernos de los estados. No obstante desde entonces permanecen vigentes dos posturas extremas, mismas que se hacen evidentes a partir de la firma de la ACE.:

- a) resistencia a ceder nuevos espacios de decisión a los gobiernos estatales lo que ha retrasado y neutralizado algunas decisiones del gobierno federal para continuar la descentralización, en las áreas pendientes.
- b) Una postura de distanciamiento de la problemática referida (la federalización) puesto que se considera que ya no es su responsabilidad.

La presencia de estas posturas genera un vacío, en el que la instancia federal se retira aunque no del todo, y la autoridad estatal actúa a medias debido al centralismo de la estructura fiscal y política que rodea al SEN.

3.3.2 Los Gobiernos Estatales.

A decir de Margarita Zorrilla (2008), la participación de los gobiernos estatales en la administración y gestión de la educación en las distintas entidades federativas puede analizarse por la naturaleza de las decisiones básicas que les corresponde tomar.

- a) El Nombramiento del Secretario de Educación del Estado. En relación con esta decisión el ejecutivo del estado puede tomarla de acuerdo con tres posturas posibles aunque distintas en fondo y forma. Nombrar un funcionario que privilegie la seguridad y continuidad política, tenga o no un perfil adecuado al campo educativo; nombrar a un profesional con el perfil y reconocimiento educativo para desempeñarse en el cargo; nombrar un funcionario que privilegie la relación sindical.
- b) La reorganización del aparato burocrático del estado. Debido a que las administraciones estatales no estaban preparadas para realizar los trabajos de la administración educativa, se han creado una serie de dependencias, no siempre con una visión racional apoyada en una visión orientada a la mejora de los servicios educativos. Este punto también influye en el nombramiento del titular de la secretaría, puesto que los intereses partidistas, gremiales y de grupos influyen en la organización y conformación de los órganos de administración de la educación en las dependencias estatales.
- c) Monto destino y manejo de los recursos financieros. A pesar de que las previsiones del ANMEB, establecían incrementar los recursos estatales en el gobierno y financiamiento de la educación, esto no ha ocurrido debido a que el presupuesto federal ha tenido que incrementar los recursos para el financiamiento educativo en los últimos años. Latapí (1998) señala que el gasto real de la SEP se duplicó de 1990 a 1998, mientras que en este mismo período las aportaciones de los gobiernos estatales disminuyeron de manera importante, situación que se ha mantenido con el tiempo. Un segundo factor importante que interviene en la asignación y administración de los recursos, lo representa la alternancia política, puesto que las contiendas electorales son más reñidas, por lo que algunos gobiernos estatales disminuyen la inversión en educación, y aumentan las destinadas a acciones más visibles y rentables, electoralmente, puesto que los resultados educativos se interpretan desde distintas posturas en plazos más largos. Finalmente los gobiernos locales realizan negociaciones sindicales cuyos acuerdos

rebasan generalmente los presupuestos asignados, lo que concluye en crecientes déficits educativos.

- d) Diseño y desarrollo de un proyecto educativo propio: En este punto cabe la reflexión relacionada con cuantos gobiernos estatales han realizado proyectos educativos pertinentes y que atiendan con visión de largo plazo las necesidades educativas de la entidad con metas claras de cobertura, mejora y equidad. Generalmente las autoridades se limitan a sobrevivir a los problemas; sin plantear, promover e impulsar reformas estructurales y funcionales con la finalidad de evitar interferir en los intereses de grupos.

3.3.3 El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

La configuración del sistema político mexicano, fundamentalmente a partir del año 2000 en el período de la alternancia, ha condicionado la firma de los acuerdos, compromisos y alianzas a los intereses sindicales. Por tanto en la gobernabilidad del SEN, y los sistemas estatales el SNTE es un actor político que no se puede dejar de lado.

A partir del cambio en la cúpula sindical en 1989, promovido por el entonces presidente Salinas se concluyó con una etapa de cacicazgo, dureza política y clientelismo corporativo. La nueva dirigente Elba Esther Gordillo que sustituyó a Carlos Jongitud Barrios, se manifestó a favor de las reformas al interior del sindicato y a favor de incrementar la calidad educativa, lo que favoreció la firma del ANMEB, la reforma al artículo 3º, la ampliación del calendario escolar a 200 días efectivos de clase y la implementación de las reformas educativas y curriculares. No obstante al poco tiempo de haber signado dichos compromisos la dirigencia nacional y las representaciones seccionales y estatales orientaron sus actividades a la ampliación de su posicionamiento político y administrativo que se fortalecieron al inicio de la administración foxista. (De la Madrid: 2008; 32)

Aldo Muñoz (2005) ha documentado el proceso a través del cual desde 1944 el SNTE se fue consolidando como la asociación representativa de los

docentes y como se constituye para controlar y someter al orden a las distintas e inestables corrientes magisteriales, que habían significado focos de tensión política y conflicto social. De éste modo el SNTE buscó integrar corporativamente y en una sola estructura sindical a todo el cuerpo docente que atendía a la educación pública en México, se trata de una organización sindical determinada desde el poder federal, y no organizada desde la base magisterial, que ha sido valorada por los distintos gobernantes mexicanos, como un eficaz mecanismo de control y sometimiento social que ha excedido los límites de su naturaleza hasta convertirse en el interlocutor dominante y único con el gobierno federal. (57)

Dos consecuencias derivadas de esta situación son: La limitación del poder en la educación por parte del Estado, puesto que las autoridades deben ser muy hábiles para incorporar los reclamos y exigencias magisteriales a sus planes de trabajo, para hacer viables los cambios propuestos. Debido a que la influencia sindical ha crecido desmesuradamente en la administración al interior de las secretarías de educación, es difícil distinguir con quien se está tratando, con funcionarios leales al gobierno o con agremiados sindicales, situación que se hace necesaria para distinguir el tipo de planteamientos que se hacen laborales, sindicales o educativos.

La segunda consecuencia es la referida al desarrollo futuro de la profesión magisterial. De acuerdo con Latapí (2003; 157) el resultado de las concesiones gubernamentales un sindicato nacional poderoso puede controlar el mercado laboral del magisterio y mediatizar todo los aspectos del desempeño de los maestros: su formación, el sistema escalafonario, los premios castigos, becas, créditos, licencias, la evaluación de su trabajo, la libertad para presentar iniciativas, la creatividad para innovar y con ello asumir una representatividad global en las negociaciones e intercambios con el Estado.

Ante las presiones sindicales los distintos niveles de gobierno confunden al sindicato con los maestros, por lo que toman decisiones sin tomar en cuenta a éstos últimos de manera responsable y creativa Latapí (2003) menciona que

con frecuencia las discusiones que preceden a una decisión se realizan a puerta cerrada entre el sindicato y las autoridades y los asuntos académicos se entrelazan con los asuntos e intereses político – sindicales.(78)

De manera adicional el SNTE ha logrado que la existencia de las secciones federales y estatales, en algunos estados de la república extiendan esta división hasta el terreno de la administración, planeación y organización jurídica; lo que genera problemas de gobernabilidad, conflictos laborales, dobles negociaciones, límites al poder de decisión e intervención del ejecutivo federal y estatales, situación que impacta a la calidad de la educación.

La alternancia en los gobiernos federal y estatales de la república, no han establecido una ruptura con las prácticas corporativistas y clientelares. El PAN y el PRD reproducen acciones viciadas identificadas anteriormente con el PRI, como la participación de los dirigentes sindicales en las campañas electorales a cambio de beneficios gremiales y/o personales. Lo cual ha fortalecido a la organización sindical adquiriendo mayores espacios y relevancia en el escenario político nacional, sin que se realicen mejoras efectivas y esenciales en la educación. (Muñoz: 2005; 94)

Las relaciones entre el Estado y el SNTE se han fincado en un esquema permanente de confrontación, que centra su eje de negociación en lo relacionado con las mejoras salariales y el posicionamiento político. Por lo anterior no parece posible establecer de manera definida mejoras en la educación primaria nacional que aseguren la mejora de los servicios, la mayor cobertura y la atención a las desigualdades educativas.

La presencia de estos actores se hace significativa sobre todo en los procesos de asignación del presupuesto educativo, puesto que es entonces cuando se solicita su participación como medida de presión (Zorrilla: 2008; 28). Situación que revela intereses distintos y antagónicos que se revelan en la administración pública, en las acciones de las autoridades administrativas, del SNTE y en la vida diaria de las escuelas

Actualmente y bajo el mandato de Felipe Calderón, la ACE se concreta en un entorno de acciones políticas muy específicas tales como: la mayor injerencia del sindicato en la definición y conducción de la educación, su intervención en la elaboración y planteamientos centrales de la misma. Lo anterior es resultado de las políticas desarrolladas por la dirigencia sindical, el cobro de facturas políticas y la red de alianzas establecidas entre el Sindicato y las distintas instituciones e instancias políticas nacionales, lo que ha dado una fuerza y presencia cada vez mayor al SNTE en la vida política y educativa del país, situación que queda avalada al constituir la tercer fuerza política acordada entre el Gobierno Federal y el organismo sindical. (Ornelas:2008; 201)

El compromiso adquirido para lograr la concreción de los objetivos de la ACE, por el grupo que mantiene el control del SNTE, hace evidente las prácticas corporativistas, el manejo poco transparente de los recursos y las formas particulares con que se conducen los valores políticos al interior de la misma organización. Muestra de ello, es que la Presidenta vitalicia del SNTE fue la responsable de firmar esta Alianza entre el gobierno federal y el sindicato, la firma del documento no arrojó como resultado la participación de los docentes en la reforma, más bien “precipitó una enorme oleada de protestas e inconformidades, que se han contenido a través de la represión laboral, tanto en los gobiernos de los estados como en el federal” (Ornelas: 2008; 210).

Es este prolongado proceso de posicionamiento político electoral el que ha provocado la pérdida del control y ejercicio de la educación, por parte del Estado y el posicionamiento y empoderamiento del SNTE en éste mismo sentido, desde esta perspectiva de análisis es posible afirmar que la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI pueden considerarse perdidas en lo que a educación se refiere. Las decisiones traducidas en acciones, estériles y con un marcado interés político electoral incrementan las probabilidades de que el país enfrente un descenso importante en los niveles de competitividad laboral, empresarial, productiva y fundamentalmente educativa, situación que traerá como consecuencia el debilitamiento del Estado profundizando los

índices de desigualdad, pobreza y marginalidad, en la sociedad mexicana (Ornelas: 2008; 213)

El derecho a la afiliación sindical que tienen todos los ciudadanos del país, y específicamente los maestros y trabajadores de la educación no se cuestiona. Lo importante es reflexionar acerca del papel del SNTE, (que ha sido señalado por distintos autores como el responsable de obstaculizar la calidad de la educación), en lo relacionado con algunos puntos importantes.

- Conocer el tamaño y naturaleza del personal que labora en el sector público de la educación, información que proporcionaría a la SEP la posibilidad de contar con un diagnóstico, más acertado sobre el personal que labora para dicha instancia.
- Reflexionar sobre la participación del sindicato en asuntos y toma de decisiones de carácter educativo, incluso infringiendo los planteamientos de la Ley General de Educación.
- Dar fuerza, presencia y posibilidad de intervención a los grupos y asociaciones académicas de maestros; con la finalidad de que cuenten con el acceso a formas de acción y medios de expresión de propuestas, distintas a las de la lógica sindical.
- Limitar el poder e intervención del SNTE a asuntos laborales y excluirlo de la participación en asuntos educativos, respaldando y promoviendo la participación activa de otros actores.
- Promover el fortalecimiento y la autonomía de las autoridades educativas en sus planteamientos, propuestas y acciones.

Estos asuntos no podrán atenderse, de fondo y con la pertinencia necesarias, en tanto no se priorice la importancia de la educación por encima de los beneficios electorales que ofrece el SNTE

3.3.4 Los Padres de Familia.

La inclusión en la ACE de la figura de los padres de familia, ha propiciado la participación de estos actores en la demanda de una educación

de mejor calidad para sus hijos. Aunque es necesario destacar que debido a una larga tradición en la que fueron excluidos de los asuntos relacionados con la educación de sus hijos, los padres y madres de familia han enfrentado una serie de dificultades para participar y analizar los cambios que se producen al interior de la educación puesto que en muchos casos carecen de los instrumentos necesarios para hacerlo. Cabe señalar que la participación de los padres de familia, se confunde con la de los Consejos de Participación Social, puesto que en la ACE se presentan y manejan de manera indistinta, aun cuando se trata de organismos diferentes.

La participación de los padres de familia se presenta a través de órganos constituidos institucionalmente: Asociaciones y sociedades de padres de familia nacionales, estatales y locales; sus funciones no son claras en la documentación oficial (SEP Lineamientos de la Asociación Nacional de Padres de Familia: 2004) puesto que la línea que divide las funciones de los padres de familia de las correspondientes a los consejos de participación social es tan delgada que provoca confusión.

3.3.5 Los Consejos Escolares de Participación Social.

la Ley General de Educación (1993) establece la conformación y funcionamiento de los consejos estatales de participación social en distintos niveles (escolar, municipal, estatal y nacional), los escolares y municipales se han ido creando en distintos momentos; por su parte los estatales si bien se han creado constituyen casi una formalidad, puesto que en la práctica funcionan muy pocos de ellos y el Consejo Nacional es un elemento digno solo de mencionarse como órgano establecido, aunque poco se sabe de sus acciones. Como en muchos aspectos de la ACE, se establecen mecanismos de operación de los consejos de participación, pero se diluyen con otros ya existentes, como los ya mencionados en el punto anterior lo que provoca confusión y fortalece la práctica de la simulación.

En algunas entidades federativas se han diseñado mecanismos que permiten y propician la participación de los consejos en temas como:

ausentismo, reprobación, combate al consumo de drogas, seguridad escolar y deserción escolar. No obstante la participación de los padres de familia y de los consejos es limitada subordinada y remedial, y carente de un sentido significativo en la educación de los niños y en la operación escolar. Punto sobre el que abundaremos en el capítulo cinco.

3.3.6 Los Organismos Internacionales.

A partir de la década de los 80's la presencia de los organismos internacionales (OI) tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Fondo Monetario Internacional (FMI), se ha hecho patente en el ámbito de la política mundial; sin embargo es a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio, cuando su injerencia se hace más evidente en el terreno de la educación. Dichos organismos son financiados por los grandes capitales transnacionales y se autoerigen como rectores de la economía mundial, bajo una visión de dominación frente al futuro; encuentran las vías de penetración en las economías extranjeras (sobre todo en las latinoamericanas) a través del control de los medios de producción en el terreno económico, y en los modos de intervención y atención social, de los que forma parte como un pilar fundamental la educación. (Puigross Adriana: 2009;12)

De acuerdo con el planteamiento anterior, es posible entender la salida de Estados Unidos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) organismo que agrupa alrededor de doscientos países, y a quien le fueron retiradas importantes aportaciones para el sostenimiento de sus actividades. En contraparte este mismo país ha impulsado la incorporación de cada vez más países a la OCDE organización de la que México forma parte desde el período presidencial de Carlos Salinas de Gortari. A diferencia de la UNESCO la OCDE agrupa alrededor de 32 países y se ha asumido no sólo como una autoridad económica sino también educativa. (Macías Narro: 2003)

Las recomendaciones realizadas por estos organismos pueden traducirse como prácticas injerencistas de las cuales podemos mencionar las siguientes, en el terreno de la educación primaria.

- Terminar con el monopolio de los libros de texto. (recomendación del BM)
- Conceptualización de la educación, como un servicio y no como un derecho constitucional.(Gobierno Federal)
- La introducción de principios empresariales en el ámbito, educativo tales como: la calidad, la educación basada en normas de competencia, y la excelencia educativa. (recomendaciones de la OCDE)
- La aplicación de mecanismos de evaluación con fines de “ranqueo” y selectividad, como la prueba del TIMSS. (Recomendación de la OCDE y el BM)
- Implantación de modelos asistencialistas como Solidaridad, PROGRESA, y el programa Para Vivir Mejor. (Gobierno Federal).
- La desarticulación de las organizaciones magisteriales de carácter nacional, y articular 32 representaciones en el país (recomendación de la OCDE).
- Financiamiento selectivo de algunos programas, y eliminación de otros, como el Programa Escuelas de Calidad (financiado parcialmente por el BM)

El listado de las recomendaciones que los OI sugieren e imponen es interminable. Sin embargo es cada vez más notoria su intervención e injerencia en los procesos nacionales, probablemente debido a que México no ha logrado destinar, desde su incorporación a la OCDE, el 8% del PIB a la educación (porcentaje sugerido por la UNESCO desde 1990) situación que nos coloca en una posición de desventaja y subordinación frente a estos organismos.

Finalmente es necesario recalcar que la educación se aborda como un asunto político más que pedagógico, y que la problemática referida a la misma no obtendrá soluciones a partir del diseño e implementación de acciones

meramente remediales, tales como: Cursos de actualización, formación y capacitación magisterial, reforma curricular, como las recientes de primaria y secundaria, o la modernización de los centros escolares. Las soluciones deberán gestarse desde la articulación, de la política nacional e internacional con miras a promover una participación respetuosa y acotada de los OI, en el ámbito económico, minimizando su participación en los temas de acción y atención social, con miras a sostener la soberanía nacional y la visiones formativas de la educación nacional recuperando el sentido de la identidad nacional, como una de las prioridades de los quehaceres educativos de nuestro país.

CAPITULO IV

LA EVALUACION DE LA CALIDAD EDUCATIVA EN MEXICO.

La política de Estado, en Educación básica en los últimos años privilegia lo cuantitativo sobre lo cualitativo, en una visión reductiva de la calidad de los procesos formativos en este nivel, prueba de ello lo constituyen las pruebas ENLACE, Factor de Aprovechamiento Escolar de Carrera magisterial, y EXCALE que miden los aprendizajes de los estudiantes y cuyos resultados se constituyen en la media nacional de la calidad educativa. La calidad, como concepto que se gesta en las teorías organizacionales en el terreno empresarial, es un concepto susceptible de medición y evaluación, Edward Deming es considerado como todo un innovador en este campo, desde la visión organizacional, por la conceptualización que hace del concepto en términos de que la calidad es todo aquello que le permita ahorrar a la empresa y a su vez permite cumplir a tiempo con la entrega de los productos al cliente, por lo que la medición de : inversiones, tiempos, movimientos y resultados en la producción, deben mostrar rentabilidad y márgenes de ganancia a partir del establecimiento de estándares de calidad (Deming; 1998:23)

No obstante en el terreno educativo la calidad es objeto de debate, tal y como se ha señalado en un capítulo previo, debido a que se trata de una conceptualización polisémica, que actualmente se erige como una categoría política puesto que a decir de Manuel de Puelles (2006) el acceso a la educación básica de calidad es una condición para la gobernabilidad de la democracia por lo que constituye la más alta prioridad en la elaboración de las políticas públicas. Lo anterior explica, la elaboración y puesta en marcha de la ACE, política sobre la que se abundó en el capítulo dos. En el capítulo que se presenta a continuación abordaremos la evaluación de la calidad educativa en México, desde la mirada de las políticas gubernamentales, puesto que a partir del año 2000 se han creado al menos dos Sistemas Nacionales relacionados con el área de la evaluación de la educación mexicana.

4.1 Sistema Nacional de Evaluación de Políticas Educativas

El primero de estos sistemas es el Sistema Nacional de Evaluación de Políticas Educativas (SEPE) el cual fue presentado en el informe Políticas y Sistemas de Evaluación en México, elaborado por el INEE en el año 2009, ante el foro internacional de la UNESCO, como un Sistema que se constituye como un proyecto de largo plazo, en proceso de conformación. El marco conceptual del SEPE esta constituido por la metodología de la Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados, recomendado por la UNESCO para América Latina; dicha metodología explica la gestión integral de un programa social (en este caso educativo) como un proceso de planificación, ejecución y evaluación del mismo programa, buscando y propiciando la retroalimentación en cada uno de los momentos señalados. Para ello se hace necesario establecer las articulaciones pertinentes entre los actores (tradicionales y emergentes) en cada una de las etapas del programa y el flujo de información válida y debidamente contextualizada. (UNESCO:2000;162) como se muestra en el siguiente cuadro cuyos elementos metodológicos y etapas se explican a continuación.

CUADRO 9 METODOLOGÍA Y ETAPAS DEL SEPE.

SEPE Metodología del Modelo De la Gestión Integral.		
<p>El Sistema define a la evaluación como un proceso dinámico, que debe desarrollar en tres etapas el Programa Nacional de Educación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Planeación 2. Ejecución 3. Finalización. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La planeación corresponde a la evaluación política e institucional del Plan Nacional de Educación. 2. La ejecución se refiere al monitoreo permanente en el desarrollo de las políticas y el cumplimiento de los compromisos adquiridos. 3. La finalización se dirige a la obtención de los resultados finales del período e incluye a los estudios específicos de impacto de políticas y programas 	<p>Los objetivos del Sistema:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consolidación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación. 2. Desarrollo del sistema nacional de indicadores educativos (pertinente y riguroso). 3. Evaluación integral de políticas y programas específicos 4. Sistematización de las pruebas de aprendizaje habilidades y conocimientos.

Fuente Elaboración propia a partir del Informe INEE 2009.

1. *La planeación* de las acciones de acuerdo a los planteamientos del PNE, refiere los resultados de un diagnóstico, aunque no señala como se realizó ni cuales fueron los datos precisos de dicho proceso, y destaca la presencia de los siguientes problemas:

- a) Altos índices de reprobación y deserción escolar, no establece de manera específica, grados y niveles de reprobación, períodos de deserción, niveles, zonas escolares, regiones económicas ni grados académicos.
 - b) Bajos niveles de aprovechamiento, tampoco señala grados, niveles, áreas, asignaturas, promedios, zonas escolares, regiones ni grados escolares.
 - c) No se ha logrado desarrollar en los estudiantes, las habilidades y destrezas necesarias, que les permitan resolver problemas con creatividad y eficiencia.
 - d) No se ha permitido a los estudiantes estar preparados para los desafíos que les presenta la vida y la inserción en el mercado laboral.
- (Resumen PNE: 2006-2012; 5)

Para la solución de los asunto señalados el mismo documento establece como estrategias de intervención las siguientes:

a) Impulso a una profunda Reforma Educativa, misma que no se presenta de manera explícita y no ha logrado concretarse de manera formal en ninguno de los niveles de competencia del SEN. Debido a las deficiencias conceptuales y metodológicas, en cuanto a la definición del modelo educativo de competencias entre otras causas). En relación con este planteamiento es posible analizar las acciones emprendidas por la SEP, que promueve constantemente las presentaciones de cuadernillos: “explicativos”, de información y manuales de procedimientos; los cuales atienden de manera simultánea lo mismo temas administrativos, como el llenado de nuevos formatos y procedimientos para solicitar recursos o reportar resultados; que asuntos relacionados con las actividades pedagógicas en el aula para el desarrollo de competencias, estrategias didácticas específicamente, o bien informan sobre nuevos cursos

de capacitación docente y directiva en las áreas de gestión estratégica, y modelos pedagógicos para el desarrollo del modelo de competencias de aprendizaje y de educación. Los resultados de estas acciones no obstante no arrojan resultados de mejora en los procesos formativos de los estudiantes de las primarias en México.

b) Promoción de la evaluación de todos los actores del SNE, es necesario considerar que existen acuerdos, con miras a mantener las articulaciones necesarias, entre el gobierno federal, el órgano sindical y las políticas gubernamentales del presente sexenio. Lo anterior implica que la evaluación de los actores se limitará a los estudiantes y los consejos de participación social.

c) Se operaran instrumentos de evaluación innovadores, cuyos resultados permitan diseñar e implementar acciones y programas eficaces que permitan corregir las deficiencias y limitaciones. (resumen PNE: 2006-2012;12)

Como se observa en el rubro de la planeación ésta dependerá de los resultados de las pruebas, puesto que de ellas dependerán dichas acciones. Es pertinente considerar que la definición y establecimiento de los nuevos contenidos de aprendizaje no puede ni debe depender de los resultados de las pruebas, más bien implica la necesidad de llegar a acuerdos, entre los grupos de actores tradicionales y emergentes, articulándolos con las instituciones; para desarrollar nuevos objetos de enseñanza y aprendizaje para los sistemas educativos que complementen y resitúen los ya considerados clásicos. Se trata de atender las necesidades formativas de los estudiantes, desde la dimensión humanista del proceso pedagógico, como la que permita recuperar el rumbo de los “saberes” vinculados a los “haceres” como las vías que conducen a la lectura, reelaboración y transformación de la realidad.

2. *La ejecución* referida al monitoreo permanente en el desarrollo de las políticas y el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Para éste punto es necesario retomar los planteamientos de Thomas Popkewitz, quien visualiza a la ejecución de las políticas, como la intersección entre el saber el poder y las prácticas educativas.

a) Cuando el autor habla de saber se refiere a los factores que se entrelazan en el hecho educativo (profesores, currículo, alumnos).

b) por otro lado define el poder como una “categoría que descansa en los complejos asuntos de relaciones prácticas mediante los cuales los individuos construyen sus experiencias subjetivas y asumen una identidad en asuntos sociales”.

c) Asimismo las prácticas históricamente contextualizadas pretenden referir a, la historia de la reforma, que no es solo la de las cambiantes ideas, de sus prácticas de investigación, sino que incluyen los valores e intereses no reconocidos en las prácticas vigentes en la escolarización”. (Popkewitz: 2007; 25-32)

Las categorías de saber poder y prácticas, se entrelazan en el tiempo son determinadas por el contexto y a su vez determinan a dicho contexto, lo que conlleva a la evaluación de la políticas educativas en términos de escolarización técnica, traducida en imagen pública, entendida como un sistema integrado de escolarización que satisface el rango más amplio de necesidades de los niños, obviando la exclusión, la inequidad y la desigualdad.

Las evaluaciones de las políticas implican una fuerte tendencia al control social a través de la dictaminación de prácticas eficientes de registro como lo señala el Plan Anual de Enseñanza (SEP : 2006; a 38), documento que promueve la responsabilidad de los alumnos, entendida como: la obediencia de las reglas en el aula, escuchar a la autoridad y dominar los contenidos de aprendizaje; cumplir con el establecimiento de diversos controles de tiempos, desempeños y resultados; y la aceptación clara de la dependencia de otros para ordenar actividades y pensar sobre problemas de orden intelectual.

3. *La finalización* se dirige a la obtención de los resultados finales del período e incluye a los estudios específicos de impacto de políticas y programas, que aluden de manera clara a la obtención de los puntajes y datos arrojados por los distintos instrumentos de evaluación de los aprendizajes.

No obstante que se define y se entiende a la evaluación como un proceso dinámico e integral, las propuestas y acciones del SEPE se enfocan a privilegiar la cobertura del cuarto objetivo referido a las pruebas de aprendizaje,

habilidades y conocimientos; aunque la mayoría de las pruebas nacionales diseñadas a través de esta instancia, se limitan a la medición de los aprendizajes, puesto que se argumenta que la prueba de PISA ya hace la evaluación de las competencias de aprendizaje, y que según el SEPE están referidas a las habilidades de los estudiantes del nivel secundaria, (tema en el que no se abundará puesto que el nivel educativo en el que se encuentra ubicado el presente estudio es el de primaria); en cuanto a las pruebas de conocimientos el SEPE a través del INEE, precisa que es difícil establecer la diferencia entre el aprendizaje y los conocimientos, por lo que se privilegiará la evaluación de los aprendizajes, puesto que estos ocurren, preferentemente en los espacios áulicos (INEE: 2009). Finalmente hasta el presente año (2011) el Sistema Nacional de Indicadores se encuentra en fase de conformación definitiva (www.sepe.edu.mx consultado el 24/02/2011) debido a que éstos implican una compleja tarea de cruce de variables que se está realizando actualmente.

El Sistema Nacional de Evaluación Educativa no ha logrado consolidarse, debido a que se encuentra condicionado en su organización, y en la ejecución de sus acciones, por los acuerdos sindicales, los cuales delimitan las áreas y alcances de la evaluación de la educación, con miras a sostener su posicionamiento estratégico en los procesos electorales muestra de ello es la negativa sindical a evaluar los desempeños docentes en las aulas. Adicionalmente el proceso selectivo en el procesamiento de los resultados, publicar los menos catastróficos, constituye el respaldo a las políticas gubernamentales en el terreno educativo, que prevalecen en el país desde 1989.

4.2 El Sistema Nacional de Evaluación de la Educación.

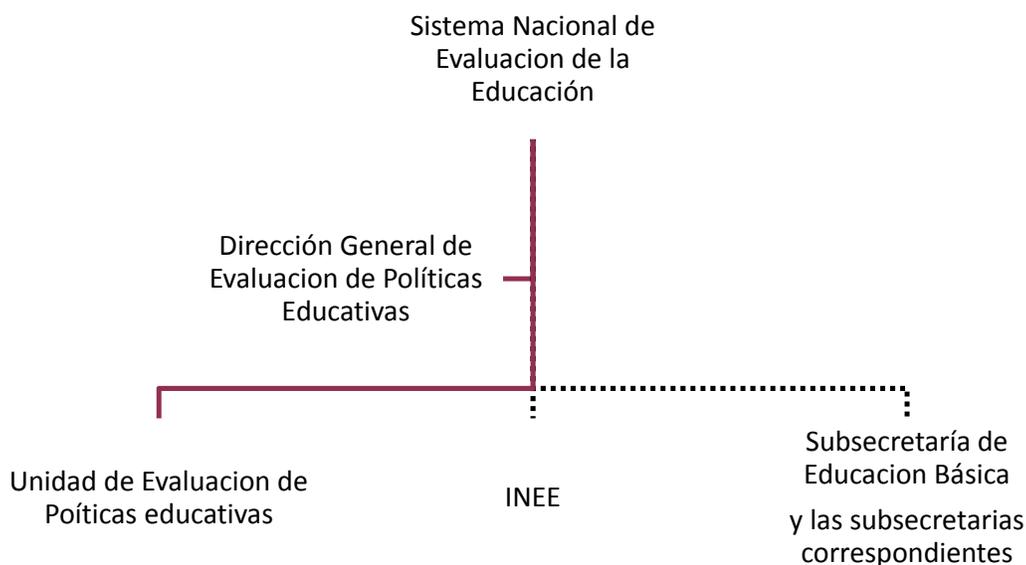
El segundo sistema referido y citado en dicho informe es precisamente el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, el cual a decir del INEE aún se encuentra en “proceso de construcción” (26), puesto que se requiere la definición y coordinación de las atribuciones de los organismos vinculados a la evaluación (federales, estatales y externos). Es decir por un lado se argumenta

que aún no se definen las atribuciones, y sus alcances en relación con los organismos que ejercen las acciones de evaluación; pero las evaluaciones ya se implementan, se publican y se utilizan para establecer rankings nacionales de escuelas, otorgar recompensas a los docentes frente a grupos y diagnosticar la calidad de la educación primaria del país; por otro lado se menciona al INEE como un órgano externo de evaluación, aunque su creación y operación se ha realizado como una instancia dependiente de la SEP, de acuerdo al decreto presidencial del 08 de agosto de 2002. El siguiente diagrama, representa los niveles jerárquicos (descendentes) a través de los cuales se ejecutan las políticas gubernamentales que guían los quehaceres nacionales de evaluación educativa, en éste es posible detectar que la delegación descendente interrumpe los flujos de información/ comunicación, y no contempla los procesos de retroalimentación permanente, “los cuales deben constituir una constante en las organizaciones pública y privadas” (Deming: 1996; 76).

El flujo permanente de la comunicación/ información desde la visión organizacional empresarial, permite definir las estrategias para solucionar los problemas, por los que atraviesa la organización, en su interior y los impactos que éstos provocan en los usuarios. Los esquemas rígidos (verticales descendentes), sólo hacen evidente las jerarquías de poder y/o autoridad interrumpen o bloquean los flujos de comunicación y generalmente propician la toma de decisiones parciales y erróneas

Desde la postura de la elaboración de las políticas públicas el proceso de la comunicación información, propicia la discusión, el análisis y define los cursos de acción, para abordar el problema que las políticas tienden a solucionar, desde la visión dinámica de la integración de la agenda de temas con la finalidad de atender las necesidades y demandas de los grupos sociales, quienes a través de la intervención del Estado y sus órganos correspondientes, esperan la atención a sus demandas y necesidades.

Diagrama 8: Organización y comunicación vertical descendente del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación.



Fuente elaboración propia a partir de datos proporcionados por la SEP www.sep.gob.mx consultado el 25 02 2011. (Las líneas punteadas implican comunicación no reporte o subordinación)

Aunque el documento maestro de operación de la SEP, establece que cada una de las instancias representadas en el diagrama deben guardar comunicación, vinculación y articulación de sus acciones con los organismos externos evaluadores (INEE y la comisión SEP- SNTE) con las subsecretarías correspondientes: Educación Básica, Educación Media Superior y Superior, dichas vinculaciones y articulaciones no se realizan, puesto que aún se encuentra en proceso de consolidación la visión estratégica institucional, proceso que puede ser inacabado debido a la rigidez de las estructuras burocráticas de la SEP, la muestra más clara de esto se refleja en que dichas transformaciones no se han realizado a pesar de que han transcurrido cuatro años desde la publicación del documento maestro, de la actual administración (2007-2011).

CUADRO 10 CONFORMACION DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACION DE LA EDUCACION.

Sistema	Autoridad Federal	Autoridad Estatal	Entidades Externas
Educación básica			
Visión estratégica.	Unidad de evaluación y políticas Educativas (UEPE) dependiente de la Dirección General de Evaluación de Políticas Educativas (DGEPE).	Autoridades Estatales de Evaluación.	1. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Instrumento: Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE) 2. Comisión SEP-SNTE. Instrumento: Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)
Evaluación de los aprendizajes.			
Evaluación de escuelas y maestros.			

Fuente INEE 2009.

Los sistemas señalados se apoyan a su vez en tres instituciones encargadas de evaluar la calidad educativa nacional (una de ellas la certifica) y la última de ellas ha dado un giro en torno a la evaluación de los aprendizajes para interpretar los resultados de la prueba nacional ENLACE como el indicador del estado de la calidad en el país, instituciones que a través de instrumentos estandarizados y modelos organizacionales se han echado a andar en nuestro país, para evaluar los resultados de la ACE, y las contradicciones que dicha política ha generado al interior de la educación básica, por lo que procederemos a realizar el análisis de cada una de dichas instituciones:

- El Instituto Nacional Para la Evaluación para la Evaluación de la Educación (INEE) y la Prueba Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE) en educación primaria.

- El Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) y la certificación de la calidad educativa.
- La Dirección General de Evaluación de Políticas Educativas (DGEPE) y la prueba Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) en la educación básica.

4.2.1 El Instituto Nacional Para la Evaluación de la Educación.

El tema persistente en el panorama educativo nacional actual, la evaluación de la calidad educativa, se encuentra estrechamente vinculado al terreno político, lo que se hace evidente con la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

El INEE se creó a través de un decreto presidencial promulgado el 08 de agosto de 2002, órgano que se encarga de la evaluación de la calidad educativa en el nivel básico. A pesar de que el decreto corresponde al período presidencial de Vicente Fox Quesada, es necesario precisar que se trataba de un tema pendiente en la agenda del período presidencial de Carlos Salinas de Gortari y que posteriormente retoma Ernesto Zedillo Ponce de León, quien trata de implementarlo a través de su primer Secretario de Educación (Fausto Alzati), no obstante el proyecto no logra concretarse debido al profundo distanciamiento que se presenta entre el gobierno federal y el SNTE, que terminó manifestándose en una ruptura, y que estuvo provocado por la negativa del ejecutivo federal a pagar las facturas generadas durante la campaña presidencial, en la que el entonces candidato contó con el apoyo del SNTE, lo que ponía en la arena política, la posibilidad de que nuevamente el ejecutivo federal se viera condicionado por una líder sindical con características muy similares a las de Carlos Jongitud Barrios (antecesor de la profesora Gordillo). A éste respecto las argumentaciones y razonamientos que justificaron la ruptura se relacionaron con la irregularidad de la Profesora Elba Esther Gordillo frente a los estatutos de su sindicato. De acuerdo con la reforma de 1992 de este instrumento jurídico regulador, la profesora no podía ocupar un puesto de elección popular y al mismo tiempo, ser la dirigente nacional del magisterio, argumento que constituía una base jurídica para desplazar a

Gordillo de la dirigencia sindical en el corto plazo, puesto que se desempeñaba adicionalmente como Senadora. Bajo éstas condiciones el proyecto de creación del INEE fue postergado y se realiza en el período presidencial de Vicente Fox, quien restablece las alianzas y fortalece al organismo sindical, a través del pago de los favores políticos electorales con diversas asignaciones tales como: Presidencia vitalicia del SNTE, Dirección General de la Lotería Nacional, la Dirección del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y una curul en el Senado de la República. (Muñoz Aldo: 2005; 28)

La idea central era crear un órgano independiente del gobierno que centrara sus actividades, con el apoyo de un consejo integrado por los expertos intelectuales, los más destacados del país, y de la iniciativa privada, en evaluar el estado de la calidad educativa en el nivel básico. No obstante ésta idea quedó sólo en eso, una idea, puesto que se trata de una dependencia de la SEP, que se encarga de realizar, fundamentalmente, las evaluaciones de los aprendizajes de los estudiantes, a través de pruebas estandarizadas.

Debido a que en ese momento la información que se había difundido en torno a la educación, estaba relacionada con el informe del *Programme for International Student Assessment* (PISA) (cuya traducción en español es Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes) 2000, cuyos resultados eran catastróficos y con el informe *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS) (estudio sobre las tendencias en ciencias y matemáticas) de 1995 filtrado por el periódico Reforma el 15 de octubre de 2000, el gobierno federal requería de instrumentos y estrategias propios que le permitieran corroborar o rechazar los resultados evidenciados, las dos decisiones que propician un proceso de creación del INEE carente de confianza son las siguientes.

- Omitir la participación del Congreso en la constitución del Instituto. A este respecto Miguel Bortolini (Diputado Perredista) declaró “En lugar de un organismo autónomo ahora tendremos un organismo controlado por el gobierno en turno” (Rafael de la Madrid: 2004; 210)

- Excluir de los procesos de evaluación a la enseñanza, para centrarse sólo en los aprendizajes de los estudiantes. El decreto presidencial promulgado por Vicente Fox restringe las atribuciones del INEE en cuanto a la evaluación de los docentes y sus quehaceres en las aulas nacionales.

En su constitución actual el INEE es un órgano dependiente de la SEP que fundamenta su quehacer en base a “una definición precisa de la calidad educativa: aquella que sea relevante; que tenga eficacia interna y externa y un impacto positivo en el largo plazo, así como la eficiencia en el uso de los recursos y equidad” (www.inee.gob.mx consultado el 12 02 2011). En relación con ésta conceptualización, puesto que forma parte de la “Base Conceptual” del INEE, es pertinente señalar que la relevancia así como la eficacia interna y externa, se orientan a los resultados obtenidos en las pruebas EXCALE (Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo), las cuales sustituyen a las Pruebas de Estándares Nacionales, impulsadas por el gobierno encabezado por Ernesto Zedillo en 1998 y que pueden considerarse como un primer trabajo articulado que permitió conocer el estado de la educación básica. En cuanto a las pruebas EXCALE su diseño, implementación, ejecución e interpretación han sido responsabilidad del instituto, y representan instrumentos asociados a los contenidos curriculares, dado el carácter nacional del currículo del SEN. Permiten obtener la norma comparativa entre lo que los estudiantes han logrado y lo que deberían lograr.

El concepto de calidad educativa ya citado otorga una visión parcial y difusa de la misma, que refiere tanto al impacto a largo plazo como a la posibilidad de que los estudiantes de primaria del SEN, sean capaces de reproducir los saberes “aprendidos en el aula” en una prueba. Esta se constituya en el referente explicativo de la posible inserción de éstos estudiantes en el nivel de secundaria o su incorporación a los campos laborales con un mínimo de habilidades y competencias. Por otro lado el concepto calidad educativa, hace referencia a la eficiencia como la optimización de recursos, bajo la idea de hacer más con menos, situación que

ha prevalecido en el SEN durante años, y que evidentemente implica fuertes contrasentidos y carencias entre el discurso, las acciones y los resultados.

En cuanto al concepto equidad, éste se incluye como un agregado, sin abundar en su explicación, la pregunta pertinente a este respecto es ¿cómo puede hablarse de equidad cuando la noción de aprendizaje es referida a patrones homogéneos, entre estudiantes que presentan una serie de referentes distintos tales como la educabilidad, condiciones en las aulas, familiares y económicas distintas?. Cabe destacar que dichas diferencias son medidas por el instituto, pero se omiten de los patrones de análisis. Al presentar las tablas comparativas de los resultados obtenidos en EXCALE, por entidad federativa, el instituto señala que los resultados de las pruebas se presentan puros, para evitar desviaciones estadísticas, puesto que se trata en la mayoría de los casos de interpretaciones cualitativas, que no están sujetas a la varianza.

Son estas simplificaciones conceptuales, las que generan el conflicto, la discusión, el escepticismo y dan un mayor soporte a la idea del posicionamiento del neoliberalismo pedagógico, en la educación mexicana, puesto que la política educativa desarrolla aplicaciones, implementaciones y procedimientos de medición aislados a través de la aplicación de pruebas estandarizadas, que miden lo mismo en todos los casos, aunque en ninguno de ellos se aprenda y se enseñe de igual manera. Las evaluaciones realizadas por el instituto cubren todas las modalidades de educación (a decir de la misma dependencia) incluyendo la educación comunitaria, indígena y de adultos. De acuerdo con Juan Carlos Tedesco (2002; 145) son precisamente las diferencias de educabilidad, las que plantean uno de los principales problemas en torno a la accesibilidad educativa y los desempeños de aprendizaje de los estudiantes. No obstante, el INEE obvia esta premisa, y pretende realizar un seguimiento longitudinal de los estudiantes desde su ingreso hasta su egreso del SEN, a través de una prueba estandarizada. Dichas evaluaciones se realizan a través de la prueba EXCALE, cuyo análisis se abordará con mayor precisión en el apartado correspondiente.

4.2.1.1 Funciones del Instituto Nacional Para la Evaluación de la Educación.

Las funciones del INEE se desarrollan en tres subsistemas básicos: indicadores de calidad, proyectos de pruebas y evaluación escolar.

I Indicadores de Calidad del Sistema Educativo Nacional y de los subsistemas estatales.

En el subsistema se realizan las evaluaciones de los aprendizajes y el procesamiento de los datos para la obtención de resultados, ambos procesos se desarrollan a partir del establecimiento de un objetivo de la evaluación, del que se derivan una serie de definiciones, formuladas como indicadores de la calidad educativa, que se concentran y confluyen en las dimensiones de calidad cuya evaluación se cruza con los referentes.

CUADRO 11 CONFORMACION DE INDICADORES EN RELACION TRANSVERSAL CON SUS DETERMINANTES DIMENSIONALES Y REFERENCIALES

Indicadores	Dimensiones	Referentes
Estructura y dimensión	Relevancia	Contexto socio demográfico
Contexto social	Eficacia interna y externa	Contexto socio económico
Agentes y recursos del sistema	Impacto	Contexto socio educativo
Acceso y trayectoria	Eficiencia	Recursos humanos en las escuelas
Procesos educativos y gestión escolar	Equidad	Recursos materiales
Resultados Educativos		Recursos financieros
Entidades Federativas		Acceso y permanencia
		Procesos escolares
		Resultados educativos
		Indicadores de las entidades

Fuente elaboración propia a partir del Banco de Indicadores Educativos (BIE) del INEE. 2006. Para revisión de las definiciones e incorporaciones conceptuales que se evalúan, consultar cuadros anexos.

El análisis sobre el punto indica que si bien el proceso de definición de indicadores y referentes de medición e información, se realizó en el año 2004 y se encuentra en proceso de consolidación y redefinición, hasta hoy prevalecen

los mismos criterios de construcción, y se centran en el análisis de las características poblacionales, el capital cultural, la infraestructura, permanencia escolar, presupuestos asignados a la educación, y aprendizajes de los estudiantes; no obstante se observa la omisión de la visión pedagógica referida a los procesos de enseñanza, que constituyen uno de los puntos medulares del sistema educativo nacional. (INEE: 2009; 136)

Al omitirse lo relacionado con los procesos curriculares, las dinámicas al interior del aula, la metodología de la enseñanza para el desarrollo de competencias, el abordaje de los contenidos, libros de texto y los procesos de evaluación de los aprendizajes implicados en el proceso de enseñanza – aprendizaje; lo que se obtiene es una visión parcial y maniquea de los resultados de aprendizaje, misma que en poco se articula con “...la valoración del sistema educativo nacional en los niveles que le correspondan” (www.inee.gob.mx consultado el 13 02 2011) lo que constituye la primera tarea fundamental del INEE, y que no se logra debido precisamente a la desarticulación del proceso. Cabe mencionar que los resultados de este subsistema se difunden de manera menos estridente y publicitada que los de la prueba Enlace, (diseñada y administrada por la Dirección General de Evaluación de Políticas a través de la Unidad de Evaluación de Políticas Educativas), en la serie anual “Panorama Educativo de México”.

En la presentación general del INEE se realiza una amplia descripción de las bases y fundamentos de operación, entre los que se incluye “la sólida base conceptual” referida al concepto de evaluación en torno al cual se esclarece como propósito el “mejorar la enseñanza”. Resulta paradójico, que precisamente esta dimensión pedagógica no es evaluada debido a los entramados políticos que implica y que atinadamente explica Carlos Ornelas (2006), al referirse a éste punto como la decisión de “mantener en reserva los resultados obtenidos (en la carrera magisterial). Esta situación fue planteada por el SNTE como una conquista sindical para no ofender a los maestros mexicanos”. (45).

En el documento normativo del instituto se establece que la modalidad de evaluación es formativa, debido a que lo que se promueve es la permanencia de los alumnos en el sistema de educación básica, al margen de que el nivel de conocimientos de los estudiantes, “no corresponda con lo establecido en el currículo, siempre y cuando se cuente con información sobre el nivel de aprendizaje de los alumnos del SEN como un todo, con base en la cual, pueda decidirse si dicho nivel es satisfactorio o no para que se puedan tomar las decisiones correspondientes (INEE: 2004; 132).

Es necesario recuperar el sentido y significación de la evaluación formativa que se refiere a la necesidad de “averiguar si los propósitos educativos, se están cumpliendo o no y lo que es preciso hacer para mejorar el desempeño de los estudiantes en relación con sus propios aprendizajes. Su propósito es revisar los procesos de enseñanza – aprendizaje y tomar decisiones con respecto a ellos; revisar y analizar los recursos didácticos, materiales e intelectuales con que se cuenta; y analizar las implicaciones de la operación escolar en dichos procesos; los ya citados se consideran los elementos fundamentales. La función de éste tipo de evaluación, es dosificar los contenidos y regular adecuadamente los procesos de aprendizaje, retroalimentar los aprendizajes y vincularlos con la enseñanza” (Casanova Ma. Antonia: 1998; 13). De acuerdo con los planteamientos de la autora y otros especialistas el INEE no realiza una evaluación formativa, más bien realiza procesos de medición de saberes, frente a una norma o estándar, en este caso representada por el currículo, con la finalidad de establecer los niveles de cobertura de dicho referente.

Retomando los planteamientos del INEE en torno a los aprendizajes, éstos deben ser homogéneos, al margen de las descripciones de indicadores, dimensiones y elementos, elaborados descritos y formulados por el mismo organismo; que se constituyen en la base de las evaluaciones. Aunque se incluyen en el procesamiento de resultados a través de los cálculos de la varianza, es de llamar la atención que dicha varianza se calcula en torno al percentil central de los aprendizajes y que no considera los extremos de la curva. Se manifiesta en este discurso una contradicción que deriva en la

ruptura del proceso de enseñanza-aprendizaje cuya articulación es determinante en las tareas escolares puesto que “el aprendizaje formal escolar se relaciona con los contenidos programáticos del currículum, el aprendizaje social y las formas de relación, mediado por el proceso de enseñanza que se concibe como la comunicación y el compartir conocimientos, habilidades, nociones culturales, posiciones y discursos que influyen en las adquisiciones y construcciones de los alumnos, así como en la propia construcción de su identidad” (Arredondo:1989;115).

El proceso de enseñanza constituye la esencia del quehacer pedagógico escolar su ruptura y la concentración en el aprendizaje constituyen vías que justifican el diseño, aplicación e interpretación de pruebas de aprendizaje que representan el estado de la calidad educativa del país, lo que confirma la naturaleza política e ideológica de la categoría calidad educativa. Con el auge mundial de la ideología neoliberal, cuyo auge se observa desde la década de los ochenta y por el sesgo del discurso dominante en México, predomina la convicción de que la modernidad social representa la conformación de un nuevo orden en la sociedad cuyos rasgos corresponden al planteamiento de dicha ideología. Es decir el abandono del Estado intervencionista y la apertura al una forma de organización social cuya cohesión y reproducción está asegurada por la naturaleza automática en el libre acceso a los mismos a través de las leyes de oferta y demanda.

Partiendo de ésta misma conceptualización, la evaluación que realiza el INEE debiera considerar como uno de los elementos centrales la evaluación de la enseñanza y la operación escolar, la primera no se realiza por acuerdo sindical puesto que constituye el resultado de las negociaciones entre el ejecutivo federal y la cúpula del SNTE (De la Madrid: 2004; 196) ; en cuanto a la evaluación escolar ésta se constituye a través de los proyectos de supervisión, que se insertan en el tercer subsistema del cual daré cuenta en su momento.

4.2.1.2 La Prueba Excale.

El análisis de este apartado refiere a la necesidad de abordar el concepto de evaluación educativa, más allá de la modalidad, técnicas o procedimientos en que se apoya. El término evaluación educativa, que sería relativamente nuevo en nuestro país es entendido por Moreno (como un campo multidimensional altamente especializado, profesionalmente competitivo que en el futuro inmediato seguirá cobrando más auge por su importancia para transformar los sistemas, las instituciones y los procesos educativos” y forma parte del nuevo lenguaje pedagógico (evidencias de aprendizaje, portafolios de evidencias, eficacia, eficiencia terminal y un largo etcétera).

Bajo la mirada de Ma. Antonia Casanova “la evaluación en el terreno de la enseñanza y el aprendizaje consiste en un proceso sistemático y riguroso, de recolección de datos incorporado al proceso educativo desde su comienzo, de manera tal que sea posible disponer de información continua y significativa para conocer la situación formar juicios de valor con respecto a ella y tomar las decisiones adecuadas, para proseguir la actividad educativa, mejorándola progresivamente”. (Casanova:1998; 69).

No obstante cuando se alude a la evaluación educativa ésta claridad conceptual, se pierde puesto que incluye una serie de supuestos, premisas, paradigmas (o posturas también llamadas escuelas). Las visiones son abundantes y complejas, los fines se confunden con los medios, se abre una nueva tendencia laboral (la Consultoría Externa) ejercida por “especialistas” que compiten entre sí, para ubicarse como los más confiables y acertados en sus mediciones.

Sin embargo con respecto a la evaluación educativa, a partir de los años 60’s, esta deja de limitarse a los procesos de aprendizaje y se amplía a distintas dimensiones de la educación tales como: curriculares, escolares, de la práctica docente, de enseñanza, institucional, los materiales y recursos de apoyo a la enseñanza, la autoevaluación de los sistemas educativos nacionales en un país. (González Soler: 1994; 132)

La concepción citada y otras al respecto, han llevado a los especialistas al establecimiento del debate conceptual en el campo de la educación durante la última década, en el que se puede observar que la tendencia predominante es la evaluación de los aprendizajes, tendencia que domina desde hace 40 años y guía los quehaceres evaluativos en la educación norteamericana (Carrión Carranza:2003; 45-65) a decir de la autora, la tendencia a evaluar los sistemas educativos a través de pruebas estandarizadas proviene de los trabajos realizados por Alfred Binet en Francia en los inicios del siglo XX, aunque el fundador y promotor de los Test es Ralph Tyler, psicólogo norteamericano, que definió a la evaluación como “El proceso de medición del grado de aprendizaje de los estudiantes, en relación con un programa educativo planeado”. A principios del siglo XX los seguidores de B.F. Skinner se ubican como los dirigentes del sistema educativo estadounidense, se constituyen como la autoridad capaz de juzgar, a quienes debería promoverse en la escuela, los centros laborales y la sociedad, tomando como base de análisis la inteligencia y los conocimientos del sujeto.

Los instrumentos diseñados por la naciente psicología conductista (los test) permitían evaluar, seleccionar y enseñar a los alumnos. Desde esta postura se funda el SAT (Scholastic Aptitude Test) constituye el modelo vigente de evaluación escolar en los Estados Unidos, dicho modelo está integrado por una prueba de aptitudes y una prueba de conocimientos, cuyos resultados por grupo, se convierten en la media de evaluación de la escuela, el distrito, el condado y el estado, y al mismo tiempo adquieren una significación en términos de recomendación y ponderación de las mejores escuelas de la unión americana. (Carrión: 2003) Por otro lado éstos mismos resultados se constituyen una base de información, que permite la toma de decisiones en torno a los créditos, financiamientos y becas otorgados por las universidades norteamericanas a los estudiantes aspirantes a ingresar a los niveles de educación media superior y superior. Es necesario destacar que “el SAT fue y sigue siendo objeto de importantes críticas por los sesgos en las evaluaciones, fundamentalmente en contra de las minorías raciales, no obstante aún así sus detractores reconocen que aporta información a las comunidades sobre el estado de la calidad de la educación norteamericana. La ventaja que ofrece el

sistema, y que es acorde con los modelos educativos de éste país, es que el mensaje que se envía a los estudiantes y a sus familias, es que el desempeño escolar depende fundamentalmente de las actividades, esfuerzos y acciones individuales. Puesto que las pruebas y sus resultados se utilizan para seleccionar alumnos, estratificar escuelas y generar rankings de competencia feroces entre las escuelas.” (Carrion: 2003; 68-70).

La idea de la evaluación que tiene como finalidad la rendición de cuentas se arraigó con más fuerza en Estados Unidos, a partir de la segunda mitad del siglo XX, y dio origen a todo un movimiento de evaluaciones en los sistemas educativos, “que trae como consecuencia el que hoy igualmente evalúe la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) y existan organizaciones globales como TIMSS o el International Assesment of Educational Achievement (IEA). Actualmente es tanta la importancia de ésta tendencia, la evaluación educativa, que algunos evaluadores ya reclaman el que sea elevada al estatuto de ciencia independiente” (Ornelas:2006; 36)

Señala Carrión Carranza que la evaluación educativa responde a las tradiciones socio - culturales y a las visiones de lo que es valioso en el terreno de la educación en un país. En el ámbito de la evaluación de la calidad de la educación en México lo valioso y determinante en cuanto al acceso y sostenimiento nacional, en los mercados internacionales a raíz de la firma del TLC, es el resultado que arrojan las pruebas estandarizadas de aprendizaje, en términos de rendición de cuentas. (80)

En México durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la apertura económica, iniciada con la firma de Tratado de Libre Comercio (TLC) obligó a la inserción del país en otras visiones y procesos que eran determinantes en el establecimiento de las relaciones comerciales, una de ellas se produjo en el terreno de la evaluación educativa, lo que propició la aplicación de pruebas

internacionales y la participación de expertos extranjeros en dichos procesos (De la Madrid: 2004;48).

Ante este panorama en el año 2000 se hizo necesario contar con instrumentos propios de evaluación que permitieran impugnar o validar los resultados obtenidos en la prueba TIMSS en 1993 y la primera aplicación de PISA en el año 2000. A partir de la fundación del INEE, el subsistema central de operación del instituto es el referido a los proyectos de las pruebas nacionales e internacionales, que se refiere al diseño aplicación, e interpretación de los Exámenes para la Calidad y el Logro Educativos EXCALE y la administración de la prueba PISA que se aplica a jóvenes de 15 años de edad en adelante. Cabe mencionar que para efectos de presente estudio, sólo se realizó el análisis de la prueba EXCALE, debido a que PISA no se aplica en el nivel primaria de la educación básica.

Registro técnico de EXCALE:

Grados y Niveles que evalúa la prueba: Excale actualmente se aplica en los tres niveles de educación básica como se señala en la tabla, y en el último grado de la educación media superior y evalúa las siguientes áreas de conocimiento.

CUADRO 12 AREAS DE CONOCIMIENTO QUE EVALUA EXCALE

Niveles	Grados	Temas
Preescolar	3º	Razonamiento numérico, razonamiento verbal.
Primaria	3º y 6º	Matemáticas, español, ciencias naturales y ciencias sociales
Secundaria	3º	Matemáticas, español, ciencias naturales y ciencias sociales
Bachillerato	3º	Matemáticas, español, ciencias y humanidades

Fuente INEE 2004

Dominios cognitivos que evalúa la prueba: A manera de ejemplo el INEE señala los dominios cognitivos que evalúa la prueba en ciencias naturales.

CUADRO 13 DOMINIOS COGNITIVOS EXCALE CIENCIAS NATURALES.

	Conocimiento declarativo (que)	Conocimiento procedimental (cómo)	Conocimiento esquemático (porqué)	Conocimiento estratégico (cuando donde y porqué)
Demandas en la tarea	Definir, comparar, ejemplificar, describir, proveer términos	Aplicar procedimientos o algoritmos (p. ejemplo, coleccionar información o resultados.	Explicar, dar razones, justificar, predecir, hipotetizar, formar patrones.	Identificar y representar problemas, formular preguntas, aplicar conocimientos en un nuevo contexto, transferir.
Requerimiento cognoscitivo	Recuperar recordar información, hechos vocabulario, términos, símbolos, oraciones	Ejecutar procedimientos, secuencias, acciones, más o menos rutinarias y operaciones mecánicas	Razonar e interpretar usando modelos mentales, principios o teorías	Usar el conocimiento (seleccionar estrategias de una nueva manera (creativa) para identificar un problema o producir una solución.
Apertura y complejidad	Tareas muy estructuradas – poco estructuradas. Inclusión de información relevante – poco relevante. Descripciones largas, demandas de lectura diferentes. Respuestas involucradas que contradicen creencias de la vida diaria			

Fuente INEE 2004

Tipo de reactivos que integran la prueba: Opción múltiple respuesta única, se pretende en un período de tiempo, no definido por el instituto, que esta incluya reactivos de respuesta breve, y respuesta ampliada, aunque su procesamiento e interpretación harán más complejo y tardado el proceso de integración de resultados (INEE: 2004;114).

Periodicidad de la prueba: La prueba se aplica cada cuatro años, con la finalidad de realizar un seguimiento longitudinal de los estudiantes durante su permanencia en el SEN. (INEE: 2004; 136)

CUADRO 14 PROGRAMACION LONGITUDINAL EXCALE.

GRADOS	CUATRIENIO 1 AÑOS				CUATRIENIO 2 AÑOS				CUATRIENIO 3 AÑOS			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
3º PRIMARIA		X				X				X		
6º PRIMARIA	X				X				X			

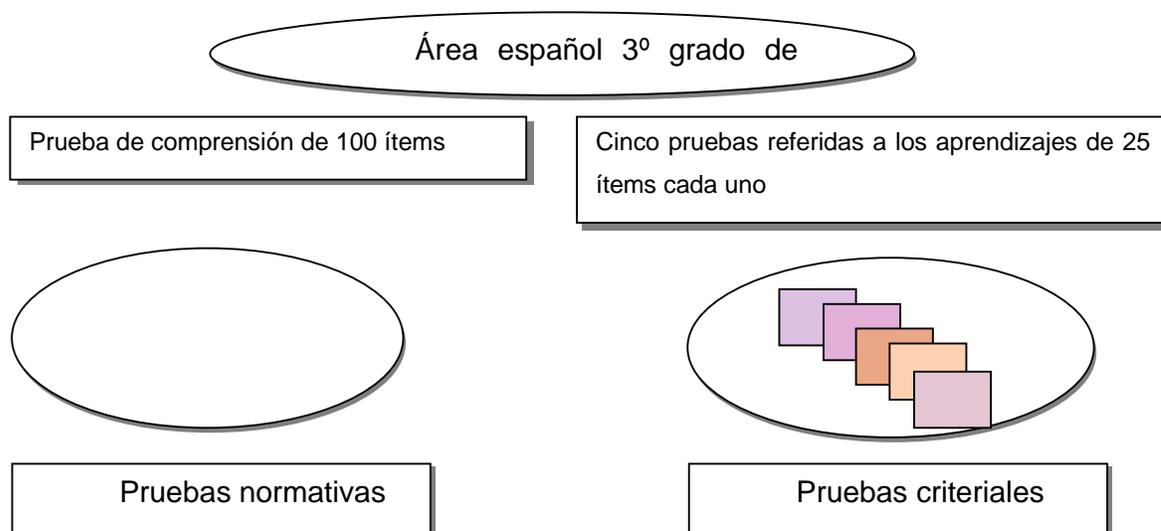
Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INEE 2004. Los años no señalados corresponden a las evaluaciones realizadas en preescolar, secundaria y bachillerato en todos los casos durante el 3º y 4º año del cuatrienio,

Caracterización de la prueba EXCALE:

- La prueba está diseñada sobre una base de criterios, alineada al currículo nacional, y de tipo matricial. La pretensión es evaluar los conocimientos y habilidades escolares de mayor importancia o énfasis en el currículo nacional de los estudiantes; y explorar los resultados del aprendizaje formal implementado por mediación del currículo logrado. (INEE: 2004; 146)
- El objetivo central es evaluar el logro de la calidad de los aprendizajes para mejorar el Sistema Educativo Nacional y aportar elementos para la rendición de cuentas. (INEE: 2004; 152)

a) Prueba basada en criterios: Sus resultados se interpretan de acuerdo al contenido que mide la prueba (señalan como referencia o ejemplo las pruebas para certificación profesional ejecutadas por el CENEVAL), se limitan a evaluar dominios específicos de los estudiantes, describen las ejecuciones específicas de una persona en torno a una tarea, para fundamentar este punto refieren a Pophan 1980 y el siguiente diagrama ilustrativo.

DIAGRAMA 8: PRESENTACION COMPARATIVA ENTRE PRUEBAS ESTANDARIZADAS DE COMPRESION Y PRUEBAS EN BASE A CRITERIOS.



Fuente: INEE: 2004; 161

“Las pruebas criterioles son instrumentos estandarizados de opción múltiple respuesta única, en las que se relaciona directamente las habilidades de producción de los estudiantes con un objetivo de aprendizaje previamente establecido, se aplican a través de instrumentos cuyos contenidos son distintos obedeciendo a un sistema de contenidos temáticos, una prueba de español, otra de matemáticas, otra de ciencias naturales y una más de ciencias sociales. Sus usos son diversos, entre los mas importantes se encuentran dos: a) definir los niveles de dominio educativo (DE) como universo desde el que se originan las pruebas; b) desarrollo de estándares educativos (EE) que permiten establecer un juicio de valor acerca del estado de la calidad educativa”. (Jornet: 2009; 104)

Lo que se pretende evaluar con éste tipo de pruebas “criteriales”, es el grado de dominio que un estudiante tiene sobre un tema. Cabe mencionar que las diferencias conceptuales y operativas de las pruebas tienen referencia en la administración matricial de los reactivos y en las formas de interpretación de los resultados (INEE: 2004; 168)

Referidos a este punto es necesario considerar que en su momento Popham fue duramente criticado incluso por los conductistas ortodoxos, por su rigidez en el establecimiento de objetivos de aprendizaje, tendencia en la que adquirió mayor visibilidad su trabajo en la década de los 60’s, y que provocó una importante tensión entre los referentes y marcos teóricos del INEE, puesto que éste retoma a Popham en cuanto a los planteamientos y líneas de evaluación, reconociendo que el currículo nacional define con claridad las líneas de formación y desarrollo de competencias de la construcción de aprendizajes autónomos (INEE: 2004; 219). Desde la visión del desarrollo de competencias como marco del constructo, Martiniano Román establece que “en los procesos formativos, la evaluación, debe constituirse en el recurso fundamental para retroalimentar el desempeño del estudiante, del grupo y del docente frente a grupo” (2000). Por lo anterior el modelo de evaluación del INEE, nos remite al planteamiento de tensiones conceptuales en torno a la visión de los aprendizajes y su evaluación; y de manera adicional a la tensión conceptual entre evaluación educativa como resultado de la evaluación de los

aprendizajes a través de pruebas estandarizadas. Se considera que estas no arrojan los resultados integrados de los aprendizajes, los procesos de enseñanza, las condiciones contextuales y la operación institucional.

b) Alineación al currículo nacional: el INEE señala que el propósito es “evaluar los aprendizajes que se plantean como la pretensión ideal en el currículo nacional, y que la validez de los exámenes depende de qué tan bien construidas estén las metas de aprendizaje” (INEE 2004; 231), es decir su validez no guarda relación con las necesidades y condiciones en que éstos aprendizajes se producen, puesto que las representaciones gráficas derivadas del tratamiento estadístico de los resultados, solamente refleja por ejemplo el número de mujeres indígenas que concluyen la educación primaria frente al resultado obtenido por los varones en la misma condición; no obstante no se considera en el análisis de resultados las implicaciones que se encuentran inmersas en las condiciones raciales y de género.

c) Construcción de reactivos: El INEE ha diseñado la prueba EXCALE bajo el modelo “matricial” tomando como referencia a Childs y Jaciw, quienes señalan que en el caso de pruebas nacionales, cuya aplicación se realiza a gran escala, lo conducente es: realizar un conjunto completo de reactivos alineados al currículo y posteriormente agruparlos por subconjuntos, para que cada estudiante conteste solo algunos de ellos. De acuerdo a los fundamentos centrales de la evaluación, ésta debe considerar los tiempos de eficiencia de los estudiantes en torno a la resolución de una prueba y el número de reactivos que miden lo que deben medir, para evitar la falta de confiabilidad del instrumento. De esta manera el muestreo matricial limita el número de reactivos que se aplican a los estudiantes y mantiene el control de los tiempos de evaluación, permitiendo cubrir una gran cantidad de contenidos curriculares. Cada uno de los bloques que integran la prueba es equivalente en cuanto a número de reactivos, contenidos, temáticas, varianza, grado de dificultad y tiempos de respuesta (INEE: 2004; 253).

Las pruebas matriciales, de acuerdo a lo que exponen los mismos autores, presentan como una de sus limitaciones, quizá la más importante, el

establecimiento de una base “común” de contenidos, lo que provoca el sesgo de los resultados. Por otro lado las pruebas programadas de evaluación de los aprendizajes de base estructurada, en la modalidad opción múltiple respuesta única tienen como una de sus limitaciones, el que promueven evaluaciones de carácter memorístico (Casanova: 1994; 23). De manera adicional, cuando se trata de aplicaciones a gran escala o nacionales, representan el nivel de conocimiento de los estudiantes con relación al currículo general, o nacional como lo señala el INEE, pero no consideran las adecuaciones curriculares realizadas por los profesores en el aula que se derivan de los diagnósticos de aprendizaje realizados por éstos entre sus grupos de estudiantes; lo anterior remite a la necesidad de considerar que no siempre la práctica docente se alinea a dicho currículo, sino que en el mejor escenario responde a las necesidades de los estudiantes en el aula, aunque esto implique desfases y rezagos en términos de cobertura de contenidos. Al respecto, es posible afirmar que en todo caso siempre será posible que dichos resultados tengan dobles interpretaciones por parte de los profesores frente a grupo, puesto que los resultados nacionales pueden reflejar atrasos en el manejo de contenidos con respecto al currículo general, y al mismo tiempo corresponder de manera congruente a los contenidos revisados en el aula.

Finalmente es pertinente señalar que las pruebas estandarizadas presentan diversas modalidades en su diseño para evaluar procesos de construcción de los aprendizajes; estas modalidades se adecúan también a los propósitos de aprendizaje, mismos que constituyen actualmente el elemento guía del currículo nacional de educación básica, y sustituyen a los objetivos de aprendizaje que prevalecían hasta mediados de la década de los 90’s, dichas modalidades son.

- Opción múltiple respuesta múltiple.
- Opción múltiple respuesta variada.
- Opción múltiple base lógica.
- Opción múltiple base negativa.

La elaboración de este tipo de reactivos implica un conocimiento profundo del currículo, mayor tiempo de elaboración, conocimiento profundo de la teoría y técnica de la elaboración de pruebas, por lo que surge el cuestionamiento ¿ cuenta el INEE con respaldos, elementos teóricos, técnicos y grupos de especialistas; para diseñar y producir estrategias de evaluación congruentes con el modelo educativo vigente (por competencias de base constructivista), y ampliar el marco de evaluación de los aprendizajes a la evaluación de la educación nacional? O bien ¿se trata de apuntalar una visión aparente y superficial de la calidad educativa como respuesta a los planteamientos de la política gubernamental en la educación vigente?

d) Los resultados: su interpretación se dirige a los siguientes objetivos:

1. *Conocer lo que los estudiantes aprenden como resultado de su escolarización formal.* Resultado que evidentemente es argumentado y debatido precisamente por la presencia de adecuaciones curriculares realizadas por los profesores, debido a las necesidades específicas que presentan los estudiantes.

2. *Conocer los puntos fuertes y débiles del aprendizaje de los estudiantes en cada asignatura de acuerdo al género (H, M) modalidad educativa (educación urbana rural, indígena, etc.), estrato social (A, B,C)¹², grado y área del currículo.* A este respecto es preciso señalar que los referentes a los que alude el INEE, se constituyen con un carácter clasificatorio de los resultados; sin embargo la evaluación educativa precisa el análisis de las determinaciones, que dichos referentes ejercen en los procesos de enseñanza aprendizaje de los estudiantes evaluados, que explican la presencia de los puntos fuertes y débiles entre el estudiantado y que determinan los datos duros, presentando sesgos importantes que si bien se calculan a través de la varianza, debieran incorporarse, como una constante estadística. Es decir las variables señaladas no debieran tener un tratamiento estadístico con fines de información censal, más bien debieran estar incluida en el proceso de medición

¹² A Referido a los estratos socioeconómico altos, B medio, C bajo

y cálculo como constantes de análisis inferencial que determinarán los valores finales.

3. *Comparar el rendimiento escolar y las tendencias de aprendizaje en una escala temporal entre diversos grupos de estudiantes; y áreas temáticas evaluadas.* La tendencia desde la postura conductista de la evaluación educativa ha sido desde su origen, establecer procesos comparativos entre lo que es y lo que debe ser en términos curriculares, así como los niveles de avance y logro entre estudiantes, instituciones, municipios, estados y países, con la finalidad de elaborar políticas que promuevan la movilidad educativa y la competitividad laboral.

En este sentido lo que se precisa no es recurrir más a las medias comparables, más bien se trata de que la “evaluación de la educación modifique su papel ya que será la variable más importante que permitirá entrar o quedarse fuera del círculo donde se definen y realizan las actividades más significativas en la vida educativa de un país. Por ello será necesario educarse a lo largo de toda la vida para poder adaptarse a los requerimientos cambiantes del desempeño social y productivo. Se precisa, entonces, que se dimensione a la educación en términos de su sociabilidad que se construya bajo nuevos parámetros de calidad que la dimensionen dentro de las nuevas necesidades y que la hagan social y culturalmente significativa. Solo desde una educación de calidad se podrán minimizar los efectos que conducen a la exclusión y la inequidad entre los sujetos y la cohesión social de las sociedades. Es justamente en este escenario donde se produce el redescubrimiento de la evaluación como uno de los instrumentos más importantes para gestionar eficiente y racionalmente la calidad de la educación” (Tedesco:2000; 45-46)

El que a partir de los resultados de las evaluaciones se realicen propuestas de mejora educativa, es un acto ingenuo y fallido. Para lograr que la información fluya de manera clara y eficiente, y a su vez se haga un mejor uso de la misma es necesario que ésta llegue a la mayor parte de los ámbitos en los que se mueven los actores educativos, es necesario tener identificada la red por la que se mueve y pasa la información. Finalmente es necesario

incorporar los referentes que la determinan a los escenarios macro y micro institucionales.

Si el INEE no ha reflexionado, discutido debatido y definido su propio plan estratégico de desarrollo y mejora educativa, difícilmente podrá hacer que la información producida, la que se genera desde el propio organismo gestor de la evaluación, fluya hacia las instancias sociales y de Estado para el diseño realista y eficiente de propuestas de mejora en el marco de un desarrollo sostenible. (Ornelas Carlos: 2002 ;36)

4. *Mejorar la evaluación de gran escala de las disciplinas que se evalúen.* Las propuestas de mejora de la evaluación de gran escala sólo podrán producirse con una modificación de tendencias metodológicas, que incluyan otros indicadores como los relacionados con los desempeños administrativos y las prácticas docentes, aunque como ya lo señala Tedesco (2000; 180) la problemática en torno a las prácticas docentes es una situación de política mundial que se agudiza en algunos países de manera más acendrada, por diversos factores externos o internos al propio sistema, y que en nuestro caso se concentran en el SNTE.

Es en este contexto donde la evaluación de los aprendizajes cobra una especial dimensión y enfoca su atención en la comprobación de cómo ha sido asumida entre los actores educativos, fundamentalmente entre los estudiantes, pero no únicamente para proceder a emitir juicios valorativos respecto de los mismos; si no para incidir en la mejora de la institución y del sistema en su conjunto, especialmente en lo que hace referencia a los procesos de enseñanza aprendizaje.

Nos encontramos ante una nueva situación en la que para gestionar la evaluación educativa y hacerla viable, es necesario que la lógica de operación amplíe su campo de acción y contemple también la vinculación entre el proceso de enseñanza y la evaluación, lo que remite a un nuevo planteamiento conceptual de los elementos del proceso de enseñanza-aprendizaje tales como: aprendizaje, habilidades, competencias, enseñanza y contenidos. Estos

últimos se entienden en un sentido mucho más amplio que el referido a la revisión y cobertura de los mismos a través del discurso del docente, refieren a las múltiples comprensiones de éstos y a las vinculaciones que establecen con las realidades y contextos diversos, que se hacen presentes en el aula por la diversidad de los actores participantes en los procesos de aprendizaje en el aula. En cuanto a la evaluación de los métodos de enseñanza, se hará necesaria una transformación radical de los mismos, ampliando el espectro de su aplicación trascendiendo el aula, hasta las áreas de gestión y comunicación institucional definiendo los procesos de la metodología de la educación en términos de su injerencia en la mejora de la educación.

. 5. *Proporcionar información para estudios especiales.* De manera específica los estudios especiales, realizados por el INEE, se realizan en dos vertientes (INEE: 2009)

a) Estudios especiales referidos a problemáticas y dimensiones de desarrollo de los aprendizajes logrados en las aulas: Estudio comparativo del aprendizaje en alumnos de 6º de primaria en México, 2005 – 2007 español y matemáticas; La ortografía de los estudiantes mexicanos en educación básica. Ambos estudios arrojan resultados de las pruebas aplicadas en los períodos 2005 – 2007.

b) Los vinculados a la administración y aplicación de las pruebas internacionales, específicamente PISA, TIMSS y LLECE tienen una naturaleza que consiste en realizar una programación en la que coincidan las aplicaciones de dichos instrumentos con la prueba EXCALE, con la finalidad de establecer las correlaciones de resultados, actividad cuya relevancia es cuestionada, por algunos autores, como Carlos Ornelas, Alberto Arnaut y Pedro Flores Crespo entre otros, debido a que las pruebas realizan mediciones de distinta naturaleza y sus resultados tienen representaciones y significaciones distintas.

CUADRO 15 AREAS DE MEDICION DE LAS PRUEBAS ADMINISTRADAS POR EL INEE.

Pruebas	Competencias	Escalas
PISA	Competencias generales para la vida. Generalización de habilidades escolares para la solución de problemas	Matemáticas, Comprensión lectora, Ciencias Naturales
LLECE/ SERCE	Numéricas, geométricas, de medición, de extensión de lectura, de clase y genero de texto, de comprensión y clasificación de conceptos	Matemáticas, Comprensión Lectora, Ciencias naturales
TIMSS	Competencias escolares que comparten los diversos currículos, de los aproximadamente 40 países participantes.	Matemáticas, Ciencias naturales.
NAEP	Estándares nacionales de diversas asignaturas.	Matemáticas, Comprensión lectora. Escritura, Ciencias naturales.
SEP–DGE pruebas de estándares nacionales	Estándares nacionales de diversas asignaturas	Matemáticas, Español, Ciencias naturales, Ciencias sociales
INEE Pruebas Nacionales	Conocimientos y habilidades del currículo formal nacional	Matemáticas, Español, Ciencias naturales, Ciencias sociales
Pruebas aplicadas por el profesor	Conocimientos y habilidades consolidadas por el estudiante, en relación con el currículo implementado.	Matemáticas, Español, Ciencias naturales. Ciencias sociales

Fuente INEE 2004

4.2.1.3 Evaluación de escuelas.

El INEE señala que cuenta con modelos de evaluación de las escuelas como los centros organizacionales de los procesos educativos nacionales, aunque el acceso a los mismos es restringido y se presenta sólo el documento “Hacia un Nuevo Modelo de Supervisión Escolar para las Primarias Mexicanas” (2009) que aborda el modelo de gestión escolar desde la visión estratégica,

modelo que, citando a Pablo Latapí (2003) “implica una amalgama de modelos en tensión: el modelo normativo y el estratégico, entre otros” (148). El modelo no se inscribe en el modelo estratégico de manera total(,) y tampoco abandona el modelo normativo lineal y burocrático. Lo paradójico del Modelo de Gestión Estratégica (,) es que propone la necesidad de desarrollar un proyecto, que por disposición normativa deben desarrollar los supervisores en los centros escolares. En la medida en que dichos proyectos escolares están en manos de los supervisores y “tienen éxito, terminan socavando el autoritarismo y democratizando el trabajo colegiado, en las escuelas y en los comités técnicos de zona y de alguna manera también socavando la propia autoridad, es decir la autoridad tradicional de los propios supervisores” (Arnaut: 2009: 10). Se hace evidente que el modelo de evaluación escolar exige la participación activa de todos los actores escolares: directivos, docentes, estudiantes y padres de familia, rebasando la norma de autoridad, estableciendo los diálogos que conduzcan al análisis y a las propuestas de cursos de acción viables para la escuela; puesto que el mismo documento presentado por el INEE reconoce este principio como un imperativo para el proceso de evaluación de las escuelas.

Se plantea una visión parcial sobre los modelos de evaluación escolar, por la incongruencia entre las declaraciones referidas anteriormente y las acciones que rodean al proceso de evaluación escolar. Este se centra en el desarrollo de los proyectos de supervisión, dejándose de lado los procesos directivos, la gestión docente y (la) de los padres de familia. Factores que son determinantes en el proceso formativo de los estudiantes del nivel primaria, puesto que de ellos dependen los procesos de atención y satisfacción de las necesidades de aprendizaje de los estudiantes, docentes, directivos, comunidades de padres de familia y comités de participación social; que, además, constituyen las redes de interacción en los procesos escolares educativos.

No es sencillo tratar de definir un modelo para la evaluación de los sistemas escolares que pertenecen al SEN; mismos que se entienden como entidades (escolares) a cargo del desarrollo de la oferta educativa nacional(;),

no obstante, en una aproximación, se toma como referencia el modelo estratégico de Tedesco (2000;243); la posibilidad de estandarizar un modelo de evaluación escolar es probablemente imposible por la diversidad de actores y contextos que influyen en la escuela. A continuación se presentan las líneas generales que lo constituyen, considerando los objetivos educativos y de evaluación en los sistemas educativos.

I Los objetivos.

- a) Evaluar la relación de la escuela con el entorno; Es decir en qué medida el sistema educativo establece relaciones con las necesidades planteadas por la sociedad.
- b) Evaluar el estado del sistema y su dinámica de desarrollo. Referido a una visión congruente del estado y las acciones que implementa el SEN en relación con las necesidades de la sociedad, en propuestas de largo alcance, trascendiendo las acciones en el aula e incidiendo en la formación de individuos y grupos para la mejora de la dinámica social y la vida actual y futura de los alumnos.
- c) Evaluar los resultados obtenidos y su visión de logro. Entendidos en el sentido más amplio, no limitado sólo a los aprendizajes, como ya se explicó anteriormente.

No se pretende limitar los objetivos institucionales, sino aludir a aquellos que de manera nuclear constituyen los ejes de análisis y operación de las instituciones escolares.

II Los participantes.

- a) Los participantes primarios son: miembros de la sociedad en su conjunto quienes deben tener garantizado el acceso a sistemas educativos de calidad; es decir bien planeado, organizado y en buenas condiciones de operación y es a la sociedad a quien le corresponde el derecho de verificarlo.
- b) La administración escolar es: responsable de otorgar los servicios educativos de acuerdo a las necesidades y demandas del contexto y del SEN.

- c) La macro administración: la SEP como el organismo encargado de diseñar e implementar el currículo, la formación docente, los materiales y libros de texto; darle seguimiento y realizar los diagnósticos pertinentes sobre los procesos de gestión, enseñanza y aprendizaje, como un trinomio vinculado para incidir en su mejoramiento.
- d) Los grupos de profesionales: desde los especialistas externos y los que ocupan puestos estratégicos en la administración hasta los profesores en el aula participantes para los que es necesario aportar información más específica, puesto que sólo dotándolos de conocimiento evaluativo representativo, para el sistema, será posible establecer propuestas y estrategias de mejora y optimización del SEN.
- e) Los organismos evaluadores: a quienes es necesario exigir un replanteamiento de sus visiones y funciones con la finalidad de trascender la evaluación de los aprendizajes y realizar los debates pertinentes previos al diseño de las acciones, que promuevan sistemas de calidad, incluyentes de las diversas y complejas demandas contextuales.
- f) El SNTE: al que es necesario acotar en su papel, restringiéndolo solo a la representación laboral de los trabajadores de la educación, evitando su participación en puestos de gestión y actividades de control y evaluación, puesto que ésta dinámica ha generado los resultados obtenidos hasta hoy en el SEN:

La concepción actual de los sistemas escolares, debe implicar la evaluación del currículum, (evitando la evaluación a partir de éste), los programas, las prácticas docentes, su administración, la investigación, la innovación y los procesos de cambio. “Se plantea la necesidad de un modelo integral porque cada uno de estos elementos aporta información valiosa para la comprensión de los otros, por lo que no deben considerarse de forma independiente. La interpretación de la realidad educativa actual exige la consideración conjunta y la interacción de los mismos” (Tedesco: 2000; 186-224).

No obstante, (y a pesar de) la presentación de diversos modelos y alternativas de operación en el terreno educativo, por parte de diversos

especialistas en el campo pedagógico (Tedesco y Monereo entre otros autores) y por los organismos internacionales que atienden al tema educativo, como tema central (UNESCO), impera el modelo del INEE en el terreno de la evaluación escolar, limitado a los proyectos de los supervisores, con las acotaciones conceptuales operativas y de interpretación de resultados que éstas implican: se trata en la mayoría de los casos de proyectos de carácter documental cuya implementación se realiza, en el mejor de los casos, con la participación limitada de algunos docentes y directivos. De esta manera los modelos se realizan al margen de los actores emergentes y centrales, cuya inclusión se encuentra limitada por las fuerzas políticas, que se (centran) sustentan en el análisis de la realidad aparente (de la realidad), dejando de lado la concreta (Marcusse, Herbert: 1974; 103). Entendiéndose como realidad aparente aquella en la que se define la calidad educativa a partir de los puntajes obtenidos en las pruebas; por su parte la realidad concreta se configura a partir de las necesidades expresas y latentes de la sociedad, en términos de comunicación, interacción, conocimiento, reflexión y educación.

Como se puede observar, el hilo conductor de las acciones del INEE está constituido por las políticas gubernamentales del grupo en el poder, ya que su creación se realiza al interior de la SEP. Debido fundamentalmente a su dependencia de este organismo, se observa falta de credibilidad en sus operaciones; existen contradicciones, que se observan en el discurso y en los respaldos documentales, como el referido a la falta de definición de indicadores de calidad educativa para realizar las evaluaciones escolares, mientras que éstas se realizan desde hace cinco años.

A pesar de que el órgano de gobierno y operación está constituido por intelectuales respetados, su dependencia de la SEP los acota en la emisión de juicios imparciales y objetivos, apoyados en sustentos conceptuales producto de la investigación. Así pues la calidad de la educación deja de ser un problema y asunto público, para convertirse en un asunto político bajo ésta lógica el INEE realiza sus funciones, emitiendo datos y gráficas relacionados con los aprendizajes de los estudiantes, acerca de los cuales es difícil definir cuáles de esos aprendizajes son producto de la construcción en el aula, y

cuáles constituyen las representaciones de las interacciones sociales y reflexivas de los alumnos. Para Juan Carlos Tedesco (2000; 86) los resultados “dejan de lado los procesos de enseñanza, la formación docente, el capital cultural, la diversidad cultural nacional, las diferencias económicas y sociales, las condiciones de marginalidad”. No obstante estos datos son los que respaldan y consolidan las líneas generales de la política gubernamental en México.

4.3 El Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa.

El 14 de diciembre 2007 se crea el Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED) y en la misma fecha se publica la Ley que regula su operación; esta institución sustituye al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), organismo que había sido rebasado en sus funciones por las demandas educativas de la sociedad que, además, cuenta con facultades para certificar las instalaciones educativas del país (Diario Oficial de la Federación: 2007).. Su objetivo es regular la infraestructura física educativa al servicio del SEN, estableciendo los lineamientos para la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, y habilitación de inmuebles destinados al servicio educativo. Con el nacimiento del organismo se modifican las delegaciones estatales del CAPFCE y se crean los institutos estatales de éste mismo organismo con la finalidad de evitar la centralización de los servicios.

A pesar de que se cuenta con información limitada y muy escueta en torno a éste organismo, es posible definir que el INIFED nace como uno de los soportes de la ACE, en el sexenio actual, y se encargará de fortalecer el primer eje de la citada Alianza, es decir, el referido a la modernización y equipamiento de los centros escolares.

Actualmente el gobierno federal ha desarrollado tres programas de recuperación de escuelas, el más importante es el que encabeza el INIFED, los otros dos son el del CONAFE, encaminado a la asignación de presupuestos para la modernización de los centros escolares, ubicados en las zonas

comunitarias y rurales, y el denominado Mejores Espacios Escolares, que tienen por objetivo proporcionar atención a 2,300 planteles educativos que han sido diagnosticados como planteles de oportunidad, de riesgo y prioritarios, para su rehabilitación física .

Una de las atribuciones más importantes del INIFED es la facultad de certificación de las instalaciones escolares, tanto públicas como privadas. El reglamento en torno a las certificaciones se publicó en enero de 2010, pero no es claro y tiene algunas omisiones metodológicas básicas: los organismos dictaminadores externos del estado físico de las instalaciones no se contemplan y es el propio Instituto quien construye, dictamina diagnóstica y certifica la calidad de las escuelas. Cabe destacar que a este respecto, ninguno de los portales electrónicos (SEP INIFED) dan cuenta del número de escuelas certificadas, aunque se mencionan de manera difusa “El logro educativo en materia de infraestructura está en marcha con la certificación de nuestras escuelas” (www.sep.inifed.gob.mx SEP- INIFED Transparencia 2010), lo que permite elaborar como hipótesis que el proceso se encuentra en el discurso y en el plano documental, pero dista de aún de su implementación cotidiana, con las exigencias que la certificación implica.

La infraestructura es solo uno de los factores, que reflejan de manera evidente las desigualdades educativas que privan en el país. De acuerdo a los mismos datos proporcionados por la SEP treinta y tres mil escuelas fueron diagnosticadas en el año 2008 como “escuelas en muy mal estado”, diagnóstico realizado en cuanto al estado general de: los techos, las paredes, las ventanas, pisos, sanitarios, patios de recreo, pizarrones y mobiliario escolar en general. Del número total, 13,227 pertenecen al nivel preescolar, 16,500 a primaria, y 3,708 a secundaria. En dichos planteles toman clases aproximadamente dos millones y medio de estudiantes de los cuales el 38% radica en comunidades de muy alta marginalidad. (SEP Transparencia 2008)

Estos datos permiten afirmar que existe un problema severo en términos de infraestructura y equipamiento de las escuelas en México, esta misma información representa fuertes implicaciones en las zonas más

vulnerables del país. Junto al deterioro evidente de las escuelas mencionadas se encuentran las escuelas que sufren el síndrome del “Edificio enfermo” (Miranda López: 2010; 16), se trata de edificios sumamente sensibles a problemas climáticos (temperatura ambiente, lluvias, sequías, iluminación, calidad del aire, etc.). “Ante la necesidad de construir disciplinas abiertas abandonando los modelos de disciplinas cerradas y centradas se hace necesario redefinir los espacios educativos, eliminar las estructuras panópticas, (poder verlo todo con un solo golpe de vista) pasando a las condiciones horizontales arquitectónicas que exigen las sociedades del conocimiento” (Miranda López :2010 ; 10)

No obstante **que** los procesos de rehabilitación y recuperación realizados por el INIFED obedecen al diseño estructural y arquitectónico propuesto originalmente (panóptico), puesto **que**, a decir del titular de la dependencia, no se cuenta con presupuesto suficiente para levantar nuevas edificaciones, y aunque muchas de ellas hayan sido construidas en la década de los 30’s, los trabajos de “modernización” se limitaran a la realización de trabajos de reparación y habilitación de espacios.

Los datos proporcionados por la SEP, sobre el equipamiento y la infraestructura de las escuelas primarias mexicanas, permiten afirmar que existe un fuerte problema de deterioro e insuficiencia en su infraestructura mexicana. Además la información destaca fuertes y pronunciadas repercusiones en los contextos de mayor vulnerabilidad y rezago social (INEE: 2007; ACE 2009).

El deterioro progresivo de las escuelas, implica que la infraestructura escolar enfrenta dos brechas de rezago: por una parte, la de la modernidad, interrumpida e inacabada, que se evidencia en la distancia que separa a los sectores integrados a la modernidad y al desarrollo nacional, de los excluidos.; por otra, la distancia que se traduce en la desigualdad de oportunidades educativas, en el acceso, permanencia y logro educativo. Las zonas de mayor vulnerabilidad y rezago social, así como las insuficiencias infraestructurales y

de recursos de apoyo a las escuelas, constituyen la mejor expresión de la distancia señalada.

El segundo factor se instala en la era digital, en la vertiente del capital humano, a la que ya hemos hecho referencia en capítulos previos; de las nuevas tecnologías y de la capacidad para enfrentar los riesgos planetarios de la sustentabilidad. Se plantea la necesidad de una actualización permanente y la búsqueda de soluciones novedosas a los distintos problemas que plantean las nuevas economías y sociedades; el análisis de las condiciones escolares de operación, para enfrentar las realidades de programas compensatorios (PEC y Enciclomedia), reformas curriculares y la capacitación docente como mecanismos insuficientes por si mismos, a cincuenta años de atraso en términos de infraestructura física escolar (Fuentes en OCE:2010); así como, el modelo de desarrollo de competencias y habilidades autónomas para promover y consolidar “la educación del siglo XXI” (www.lajornada.com 2002) . “El reto para las infraestructuras escolares mexicanas, es primordial puesto que plantea la necesidad de innovaciones en los espacios físicos y de equipamientos tecnológicos que sean pertinentes a la formación por competencias, con un enfoque en el dominio de realidades abstractas y virtuales y en el desarrollo de una gestión institucional colegiada, horizontal y participativa” (Miranda: 2010;15).

En tanto que las economías del primer mundo proyectan avances significativos en cuanto a la “construcción de las escuelas de futuro se refiere” (OCDE: 2006), acerca de las cuales se discuten las condiciones de comodidad y sustentabilidad y se avanza en las articulaciones entre lo real y lo virtual en el marco del concepto “Modelo de escuelas inteligentes”, en nuestro país seguimos tratando de abatir el rezago en la infraestructura educativa, subsanando las deficiencias en paredes, techos, sanitarios, aulas y mobiliario.

En la ceremonia de publicación de la ACE, el Presidente Felipe Calderón se refirió a la formulación de políticas gubernamentales orientadas a subsanar el rezago de los centros escolares, como un asunto de máxima prioridad para el Estado. Para su atención se diseñó e implementó el programa

Mejores Espacios Educativos. No obstante, el programa, desde que inició, tuvo importantes fallas en su instrumentación para que los recursos de inversión y distribución llegaran a las escuelas, a pesar de que el Presidente de la República lo señaló como un asunto de máxima prioridad (www.lajornada.com 2008). Los factores que detuvieron los programas de remodelación integral, mantenimiento, reparaciones y construcción en los centros escolares fueron diversos. A continuación se señalan los más frecuentes:

- a) Falta de pago oportuno a contratistas y promotores.
- b) Opacidad en el uso de los recursos.
- c) Ausencia de información respecto a los avances de las obras.
- d) Inexperiencia de los delegados estatales del programa.
- e) Complejidad de los procesos burocrático – administrativos.

La ausencia de resultados y avances provocó la renuncia forzada del primer titular del instituto, Eduardo Bravo Esqueda, quien declaró a la Jornada que el 75% o el 80% de las 127,000 escuelas no cumplían con los requisitos mínimos de habitabilidad, funcionalidad y seguridad. (La Jornada 22 de junio 2009)

Por su parte la SEP informa a través de su portal, que en el período comprendido entre el 15 de mayo de 2008 y el 15 de diciembre de 2009 se han rehabilitado un total de 16,465 escuelas: 11, 388 a través del CONAFE; 2974 por el programa del INIFED y 623 por el programa Mejores Espacios Educativos.

La creación de un nuevo organismo que promueve la calidad y la certifica, oscila entre trámites burocráticos y manejo de recursos en la opacidad. De acuerdo con los miembros de la cámara de senadores y diputados, Adolfo Toledo Infazón y Elpidio Concha Arellano, hay preocupación en torno al uso de los recursos públicos asignados al INIFED, que hasta diciembre de 2010 realizaba obras con valor de \$2,800 millones de pesos, para el programa Mejores Escuelas en el que se ha sustituido el concepto de

gasto de obra pública, por una figura que define como “subsidio en especie” (El Universal en línea, Agosto 2009, consultado el 20 02 2011).

Por otro lado es importante señalar que los procesos de licitación han sido fuertemente impugnados, por la preferencia a un grupo determinado de empresas constructoras de escuelas, de carácter nacional en perjuicio de las constructoras estatales, lo que origina un desplazamiento de la mano de obra local y provoca el deterioro de la economía familiar en las entidades federativas. “El INIFED quiere intervenir en los estados de la República sin tomarlos en cuenta, de nuevo, la opacidad y discrecionalidad en el ejercicio de los recursos y asignación de licitaciones, lo que hace ineficaz el mejoramiento de los espacios educativos en el país y refleja el regreso al centralismo, (en) lo que denota un grave retroceso del pacto federal, en el que la más afectada es la niñez mexicana” (El Universal en Línea 2009 consultado el 20 02 2011)

Se trata de un Instituto en el que priva la falta de atención a las necesidades no sólo de una escuela digna, sino de escuelas en condiciones de promover el bienestar de alumnos, docentes, directivos y padres de familia.

Se trata pues de un Instituto en el que priva la falta de atención a las necesidades no sólo de una escuela digna, sino de escuelas en condiciones de promover el bienestar de alumnos, docentes, directivos y padres de familia. Actualmente aún hay escuelas que operan sin sanitarios, biblioteca, patios y talleres de cómputo.

4.4 La Dirección General de Evaluación de Políticas Educativas.

En el año 2001 la OCDE a través del Centro para la Innovación e Investigación Educativa (CERI: Center for the Education Research and Innovation) realizó un estudio cuyo objetivo era “establecer las relaciones entre la investigación educativa y la elaboración de políticas públicas en algunos de los países miembros de éste organismo” (OCDE Informe CERI: 2001; 156). El análisis fue conducido y realizado inicialmente en Nueva Zelanda, el segundo país participante fue Inglaterra y el tercero México. Las

conclusiones del estudio en nuestro país revelaron la necesidad de “establecer las mediaciones racionales entre el gobierno y los grupos de investigadores con la finalidad de obtener los avances necesarios en la formulación y evaluación de políticas públicas en el ámbito de la educación, puesto que, a diferencia de los resultados en Nueva Zelanda, México cuenta con cuerpos de investigación social educativa, lo suficientemente sólidos como para establecer dichos andamios o articulaciones entre el gobierno y la producción de conocimiento, aludiendo a las necesidades de la población. Las mediaciones racionales se vinculan con las investigaciones empíricas realizadas por los cuerpos de investigadores, que atienden problemáticas variadas relacionadas con el ámbito educativo” (OCDE Informe Ceri: 2001; 158). A decir de la OCDE los resultados de dichas investigaciones deben vincularse con el ámbito gubernamental y público con la finalidad de emitir políticas públicas, gubernamentales y de Estado que impulsen la mejora en el Sistema Educativo Nacional(,). Aguilar había planteado ya éste mismo principio desde 1987, en el sentido de recuperar la dignidad humana de las sociedades. (Aguilar: 2007:34).

A pesar de estos resultados el gobierno federal omite el establecimiento de estas articulaciones racionales, y crea dos sistemas y tres instituciones -ya mencionadas al inicio de este apartado-, las cuales están encaminadas a desarrollar los procesos de evaluación de la calidad educativa, con la finalidad de otorgar legitimidad a las políticas gubernamentales en turno.

4.4.1 Evaluaciones Nacionales de los Aprendizajes.

Los procesos de evaluación de los aprendizajes en México no constituyen una práctica nueva, tal como ya se ha señalado con anterioridad. En los últimos diez años se ha observado una tendencia cada vez mayor a realizar estos procedimientos con miras a incrementar la calidad educativa del país, no obstante podemos observar es un deterioro de la misma, puesto que dichos procesos, y sus resultados, se encuentran fuertemente articulados a los acuerdos sindicales y al otorgamiento de recompensas condicionadas por la obtención de mayores puntajes en los instrumentos de evaluación (específicamente ENLACE), lo que provoca la atención al resultado y no al

medio; por otro lado la descontextualización de las pruebas en términos sociales y curriculares, provocan desfases en los propios procesos de aprendizaje, puesto que se enseña para aprobar no para aprender; las condiciones de marginalidad no ofrecen las mismas oportunidades a todos los estudiantes. No obstante, estas prácticas evaluatorias continúan y la tendencia, aparentemente, es a incrementarse.

4.4.1.1 La evaluación en las décadas de los 70's y los 80's.

Entre 1970 y 1989 se realizan los primeros planteamientos y acciones, en lo que a la evaluación educativa se refiere. Sus resultados y validaciones no constituían aproximaciones confiables, debido a que el estado del conocimiento de ese momento no aportaba los suficientes elementos teóricos de sustento; tampoco se contaba con las técnicas psicométricas y estadísticas de que se dispone actualmente y que posibilitan garantizar la estabilidad, la comparación, validez y confiabilidad de los resultados (SEP: 2002; a 38). Por otro lado determinaciones de orden político y económico se oponían a la publicación de los resultados y limitaron la inclusión de esta práctica como un insumo o requerimiento necesario para la elaboración de políticas educativas. En la década de los 70's se inicia en México una reforma política de carácter democrático. La crisis petrolera mundial colocó al país en una posición privilegiada, obteniéndose ingresos enormes, derivados de la venta del combustible, sin embargo, precisamente en éste período, México tuvo dos períodos gubernamentales (Luis Echeverría y José López Portillo), en los que se implementaron una serie de políticas populistas que implicaron gastos crecientes, que condujeron a endeudamientos impagables. La política educativa del país se regía por la masificación de la enseñanza que no fue resultado de un proyecto educativo planeado y consolidado, más bien se trató de una expansión espontánea con fuertes tintes populistas, lo que causó que el proceso educativo se encontrara cargado de deficiencias y anomalías, como la improvisación de maestros, la falta de equipamiento y mantenimiento a las escuelas; la relación maestro-alumno cada vez se debilitaba mas como resultado de la improvisación docente. Probablemente el fenómeno más importante es lo que Carlos Ornelas (2006) ha llamado la colonización

educativa por el SNTE, que fue extendiendo su poder a través de sus afiliados hasta los directores y supervisores, mientras tanto los docentes en el aula se ajustaban a un modelo de enseñanza tradicional, cuyos resultados eran cada vez mas mediocres, por lo que no era prudente difundirlos, pues restarían credibilidad y legitimidad a los gobiernos en turno.

Las primeras evaluaciones aplicadas por la SEP, son de tipo selectivo para el ingreso a secundaria e inician en 1972. En 1974 se crea la Dirección General de Evaluación y Acreditación, que continua con las evaluaciones selectivas, sin embargo en el sexenio de 1976- 1982 esta misma dependencia promueve el proyecto Evaluación del rendimiento académico de los alumnos de 4º y 5º grado de educación primaria, cuyo registro existe en la SEP pero no se puede acceder a los resultados obtenidos.

4.4.1.2. Evaluaciones de los 90's.

La década de los 90's se caracterizó por la entrada de México al mundo globalizado, lo que implicó asumir las reglas que rigen a los países miembros de la OCDE y la aceptación de los distintos condicionamientos de los organismos internacionales, para acceder a los financiamientos y negociaciones, que aparentemente significaban importantes ventajas políticas y económicas para el gobierno en turno. En ese momento, los Organismos Internacionales, como el FMI, el BM, el BID, la OEA y la UNESCO, comenzaron a contemplar como una prioridad los temas educativos en el mundo y a emitir pronunciamientos para el logro de la calidad. En México los criterios e ideas del BM tuvieron una importante influencia en el proceso para reformar las políticas educativas (Loyo: 2004; 77).

Uno de los requerimientos más importantes en materia educativa lo constituía la aplicación de instrumentos internacionales con miras a evaluar las modalidades formativas de los estudiantes, su desarrollo de habilidades y conocimientos, con la perspectiva de promover las incorporaciones laborales de los estudiantes a un mundo competitivo, en el que se había dejado de considerar a la educación como un factor de movilidad social para reducirla a

un proceso de capacitación laboral (Loyo: 2004; 79). Bajo esta tesis las políticas gubernamentales inciden en el diseño e implementación de pruebas nacionales y en la administración de las internacionales, con miras a establecer las alianzas necesarias para obtener los apoyos políticos y financieros que le otorgaran, al gobierno en turno, la legitimación necesaria para mantenerse en el poder. Se muestra a continuación una tabla que describe las pruebas aplicadas en esa década.

CUADRO 14 LAS PRUEBAS APLICADAS EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA DÉCADA DE LOS 90´S.

Prueba	Organismo responsable	Modalidad	Grados escolares y Áreas que evalúa.	Tipo	Población objetivo	Aplicación	Finalidad
<i>Instrumento para el diagnóstico de alumnos de nuevo ingreso a secundaria (Idanis1989-actual) carácter Nacional</i>	DGEPE	Obligatoria	6º de primaria Verbal, matemática y razonamiento	Alineada al currículo	Alumnos	Censal en 20 de las 32 entidades federativas del país	Conocer las habilidades individuales de los alumnos.
<i>Aprovechamiento escolar del programa de Carrera Magisterial 1994- actual carácter Nacional</i>	DGEPE	Optativa	Español, matemáticas, ciencias, sociales, ciencias naturales	<i>Basada en normas, lo que implica que no arroja resultados de aprendizaje relacionados con los programas oficiales, no está esta contextualizada, constituye solo una descripción</i>	Alumnos y docentes del nivel correspondiente	Censal por grado debido a que son voluntarias	Escalafonarios y otorgamiento de recompensas a los docentes frente a grupo.
<i>Programa para abatir el rezago educativo (PARE 1996)carácter Nacional</i>	DGEPE	Selectiva		N/E	Alumnos Cuestionario a padres de familia de información contextual	Muestral	Conocer los niveles de aprendizaje y habilidades de los alumnos , antecedentes escolares, oferta educativa, condiciones socio - económicas
<i>Evaluación de la educación primaria EVEP 1996 2000, carácter Nacional</i>	DGEPE	Selectiva	3º y 6º de primaria Español y matemáticas	Alineada al currículo	Alumnos	Muestral	Evaluación de aprendizaje tipo las que ya se aplicaban en la década los 90´en A.L.
<i>Olimpiadas del conocimiento 1993 actualmente. Carácter Nacional</i>	DGEPE	Selectiva	6º de primaria(públicas y particulares), 3er nivel de estudios comunitarios (CONAFE) Español, matemáticas, geografía, historia, ciencias naturales y educación cívica.	Alineada al currículum	Alumnos	Muestral	Otorgamiento de becas
<i>Pruebas de estándares nacionales 1998 actualmente</i>	1998-2003 DGEPE, 2003 a la fecha INEE	Selectiva	Todos los grados todas las áreas	Estándares nacionales	Alumnos	Muestral	Averiguar la cobertura de los estándares nacionales de habilidades establecidos en el currículum nacional, el problema de esta prueba radica, a decir del INEE en que precisamente los estándares e indicadores no están definidos

Fuente: Elaboración propia a partir de distintas fuentes documentales

4.4.1.3 Las Evaluaciones en la primera década del 2000

Durante el período de la alternancia política, en la presidencia de Vicente Fox, se generaron una serie de programas educativos. Sin un concepto estratégico, que respondían más a las tensiones políticas provocadas por el SNTE y a las presiones de la OCDE, se generaron cuatro cambios importantes, aunque no planeados estratégicamente:

- a) La obligatoriedad del nivel preescolar con un enfoque por competencias
- b) la Creación del INEE
- c) la reforma a los planes de estudio de educación secundaria
- d) El programa escuelas de calidad.

Sin embargo, lo evidente en este período sexenal fue hacer públicos los resultados de la prueba de PISA. Esto era estratégicamente adecuado, pues al hacerse patente el deterioro educativo en el país se sentaba la base coyuntural para impulsar los acuerdos con el SNTE,: Enciclomedia, Programa Nacional de Lectura, Biblioteca del aula y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación a través de la prueba enlace, así como la aplicación continua de otras pruebas internacionales (Cuadro 15).

CUADRO 15 PRUEBAS APLICADAS EN LA EDUCACION PRIMARIA, EL PERIODO DEL 2000.

Prueba	Organismo responsable	Modalidad	Grados escolares y Áreas que evalúa.	Tipo	Población objetivo	Aplicación	Finalidad
<i>Trends in mathematics and science study TIMSS</i> <i>De carácter internacional 1995-2007</i>	<i>International Association for the Evaluation of Educational Achievement IEA</i>	<i>Selectiva</i>	<i>4º año de primaria y en el caso de los alumnos rezagados que tengan 13 años, 6º de primaria, Matemáticas y ciencias</i>	<i>Normativa internacional</i>	<i>Alumnos</i>	<i>Muestral</i>	<i>Evaluar los conocimientos curriculares</i>
<i>Prgogramme for Internacional Students Assesmente</i>	<i>Por ser una prueba que se aplica a poblaciones, de 15 años no aplica para el presente estudio</i>	<i>N/A</i>	<i>N/A</i>	<i>N/A</i>	<i>N/A</i>	<i>N/A</i>	<i>N/A</i>
<i>Estudio regional comparativo y explicativo. Carácter internacional (Latinoamérica) 1997 - 2006</i>	<i>Laboratorio Latinoameri-cano para la Evaluación de la Calidad educativa OREALC</i>	<i>Selectiva</i>	<i>3º y 4º grado de primaria Español , Matemáticas, Ciencias Naturales</i>	<i>Normativa regional</i>	<i>Alumnos</i>	<i>Muestral</i>	<i>Aprendizajes y competencias curriculares</i>
<i>Prueba Enlace carácter Nacional 2005 a la fecha</i>	<i>Comisión SEP-SNTE</i>	<i>Obligatoria</i>	<i>3º a 6º de primaria español y matemáticas, a partir del 2008 y 2009 se incorporó ciencia, en 2010 se evaluó historia, en 2011 se evaluará geografía, en 2012 ciencia y se reinicia el ciclo</i>	<i>Normativa Nacional</i>	<i>Alumnos</i>	<i>Censal</i>	<i>Obtener información diagnóstica sobre el nivel de logro académico que los alumnos han adquirido en temas y contenidos vinculados con los planes y programas de estudio vigentes</i>

Fuente elaboración propia a partir de distintas fuentes documentales

CUADRO 16 LA AUTOEVALUACION ESCOLAR.

Programa	Documento	Objetivo
Programa de autoevaluación escolar 2000 a la fecha	<p>1. <i>Guía de autoevaluación "Algunos aspectos a considerar en la autoevaluación de las escuelas."</i></p> <p>2. <i>¿Que tan buena es nuestra escuela? Adaptación de los principales indicadores de desempeño para la autoevaluación en los centros escolares de educación básica (del modelo escocés).</i></p> <p>3 <i>Modelo Nacional para la calidad total.</i></p>	<p>1. Ofrecer a los supervisores, directores y maestros una referencia básica sobre la importancia de la autoevaluación y las etapas que constituyen dicho proceso.</p> <p>2. Que los docentes directivos y funcionarios escolares conozcan la guía de autoevaluación basada en indicadores de desempeño en 7 áreas.</p> <p>3 ofrecer un programa exhaustivo de autoevaluación con respaldos documentales.</p>

Fuente Elaboración propia a partir de distintas fuentes documentales.

CUADRO 17 EVALUACION DEL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD.

Organismos encargados de evaluar	Tipo de instrumentos	Áreas evaluadas	Fines
Subdirección de Educación Básica. Centro de Investigación y Docencia Económicas. 2003- a la fecha	Informes descriptivos Informe sobre cambios asociados al programa	Prácticas pedagógicas, gestión organizacional, participación social.	Retroalimentar a las escuelas sobre los resultados de sus proyectos, detección de transformaciones de fondo y modificaciones de forma
UEPE 2003 a la fecha	Pruebas estandarizadas	Nivel de competencias y habilidades de los estudiantes de acuerdo al currículum nacional y a las condiciones del contexto	Diagnosticar el nivel de avance de acuerdo al proyecto escolar presentado.

Fuente: elaboración propia a partir de distintas fuentes documentales

4.4.2 La prueba Enlace.

Cuatro años después de creado el INEE, la comisión SEP-SNTE diseñó y aplicó, por primera vez, las pruebas Enlace (Evaluación Nacional del logro Académico en los Centros Escolares)

Registro técnico de ENLACE:

- Grados y Niveles que evalúa la prueba:

En el año de su primera aplicación (2005) la prueba se aplicó a estudiantes del nivel primaria de 3º a 6º grados; a partir de 2006 se incorporaron los

estudiantes de secundaria de 1º a 3º (de secundaria) y en el 2009 se incorporaron los estudiantes de bachillerato del 3º grado.

- Dominios cognitivos que evalúa la prueba:

Éstos no se especifican, pero se menciona que se refiere a la evaluación del aprovechamiento escolar, entendido como logro académico.

Tipo de reactivos que integran la prueba: opción múltiple respuesta única.

- Periodicidad de la prueba: anual

- Caracterización de la prueba.

La prueba está diseñada sobre una base de criterios también llamada “criterial”, puesto que su construcción obedece al criterio de matrices.

- Objetivo central:

“Generar una sola escala nacional que proporcione la información comparable, de los conocimientos y habilidades de los estudiantes, en los temas evaluados lo que permitirá:

- Estimular la participación de los padres de familia, así como de los estudiantes en la tarea educativa.
- Proporcionar la información para facilitar la planeación de los procesos de enseñanza en las aulas.
- Atender requerimientos específicos de capacitación a docentes y directivos.
- Sustentar procesos efectivos y pertinentes de planeación educativa y políticas públicas.
- Atender criterios de transparencia y rendición de cuentas.
- Definir los índices de calidad educativa nacionales. ” (SEP-Enlace 2010)

- Resultados:

Sobre el aprovechamiento escolar de cada alumno, grupo y escuela sobre el rendimiento, que de manera regular se entrega en forma confidencial e individualizada a los propios estudiantes y/o a los padres de familia; así como a los docentes y a directivos de los planteles escolares. Esta información también es difundida por diversos medios de comunicación

- Número de alumnos evaluados:

Año 2005, 3'872,781; año 2006, 8,811,782; año 2007, 11.5 millones; año 2010, 13,481,055. Cabe mencionar que en este último año la prueba estaba planeada para 16,077,963 alumnos y que la disminución que se observa se debe a razones político sindicales, puesto que en los estados de Michoacán y Oaxaca sólo fue posible aplicarla al 50% y 14% respectivamente. (Siglo 21 Educación no. 185: 2001 ; 08).

La prueba ENLACE evalúa el grado en el que los alumnos han logrado alcanzar los objetivos de aprendizaje del currículum de primaria. Para el logro de esta función las pruebas deben guardar dos condiciones: Uno, consistencia de la prueba, es decir que el diseño del instrumento responda a las características técnicas que debe cubrir; y dos, que el proceso de aplicación no se encuentre contaminado por variables extrañas como el acto de copiar, recibir ayuda y/o modificar los tiempos (ampliándolos o recortándolos).

La primera problemática es la relacionada con la fundamentación y construcción del instrumento, lo que pone en discusión la validez y confiabilidad de los resultados; así mismo, las que se derivan de las siguientes líneas de análisis:

a) Se confunde medición con evaluación. Se remite a informaciones del currículum de educación primaria localizadas y delimitadas, “es individual, externa y excluyente de los procesos y de los actores involucrados” (Aboites: 2008;13). Es un proceso de revisión anual de resultados parciales, no formativos, sino de carácter informativo, que recurre a la aplicación de ítems estandarizados, puesto que constituyen una herramienta práctica de aplicación, pues se califican con lectores ópticos de base plantillar.

b) La medición es superficial y parcial(:). En la prueba se presentan dos o tres reactivos por tema o subtema del programa, los cuales no son suficientes para evaluar el conocimiento, que por su misma naturaleza es complejo y amplio. A este respecto la propia SEP reconoce que “las fuertes críticas a ENLACE, se refieren a que miden los aprendizaje desde los ámbitos cuantitativos y no cualitativos”. Admite que “los resultados de las evaluaciones estandarizadas son información necesaria pero no suficiente”. Finalmente señala que “para evaluar pueden considerarse otros elementos sustantivos de la evaluación por medio de pruebas que midan los conocimientos, habilidades y competencias, menos cuantitativas y mas cualitativas, para obtener información más cercana a los aprendizajes” (SEP, Informe ENLACE: 2009; 24). La problemática más severa, relacionada con éste punto, es que los resultados de la prueba son los que se consideran como el indicador único del estado de los aprendizajes de los estudiantes, tal y como se consigna en el informe personalizado del estudiante; de manera adicional, con éstos mismos resultados, se define la preparación profesional, actualización, los talentos y acciones oportunas del profesor, lo que determina sus ingresos económicos; dichos resultados definen, también, la calidad de la escuela. Se trata pues de una sobre dimensión de los alcances de la prueba.

c) La medición es técnicamente errónea(:). La prueba contiene una serie de ítems, que además de ser irrelevantes en algunos casos, están erróneamente contruidos. Situación que se presenta debido a que es sumamente complejo elaborar preguntas sobre temas de alto grado de dificultad, que requieren procesos de razonamiento complejos para su planteamiento y resolución. Uno de los requisitos de los ítems de base estructurada opción múltiple respuesta única, es que se redacten de forma sencilla, en no más de un renglón, por lo que cualquier intento de elaborar una pregunta que propicie los procesos reflexivos y analíticos de los estudiantes, termina siendo, en muchos casos, sumamente confuso en sus planteamientos.

Por ejemplo en la prueba del año 2009, aplicada a estudiantes de primaria del 6º grado, en el área de español, se incluye una lectura sobre el primer viaje de Cristóbal Colón a América, la cual no tiene título. El primer

párrafo de la lectura refiere la siguiente información: “Cristóbal Colón se trasladó al Puerto de Palos donde había comprado tres carabelas: La Pinta La Niña y La Santa María. Reunió hombres y víveres y al fin inició su viaje el 3 de agosto de 1492.” La pregunta relacionada con el texto se formuló de la siguiente manera¹³:

Examen de español 2008 6º de primaria pregunta 26.

Cuál es la función del primer párrafo de este texto?

- A) Abrir un debate
- B) Introducir el tema.
- C) precisar el título.
- D) Exponer los antecedentes.

Estrictamente hablando ésta pregunta tiene tres respuestas, (B, C y D) puesto que la información puede constituir la introducción al tema, pero también propiciar la precisión del título y finalmente introduce a la exposición de antecedentes inmediatos, del viaje.

Otro ejemplo:

Examen de Ciencias Naturales, año 2008, 3º de primaria, pregunta 138.

¿Cuál de las siguientes actividades ayuda a conservar los recursos naturales?

- A) Cuidar el consumo de animales y alimentarnos solo de animales.
- B) Cuidar el consumo de animales y alimentarnos solo de vegetales.
- C) Cuidar el consumo de aquellos que necesitan pocos años para reproducirse.
- D) Cuidar el consumo de aquellos que necesitan miles de años para reproducirse.

La pregunta es sumamente confusa y las respuestas también. Mezcla temas distintos en cada una de las respuestas. En la primera opción se propone cuidar el consumo de los animales, pero no queda claro si se refiere a comerse uno a los animales o cuidar lo que los animales consumen como alimento. Pero además el distractor no tiene sentido pues se añade a la misma respuesta, con la frase “y alimentarnos solo de animales”, o de vegetales en la

¹³ pregunta número 1 de la prueba sección español grado 6º de primaria.

siguiente respuesta. Si la pregunta es sobre recursos naturales, ¿por que se incluye el tema de la alimentación? Por otro lado, recursos naturales es un término que generalmente no se aplica a las especies animales comestibles como pollos, gallinas, vacas, por lo que un niño (y tampoco los adultos) sabemos de que se está hablando. Las dos últimas opciones C) y D) generan la misma confusión debido a que se puede pensar que es correcto cuidar los recursos naturales que requieren miles de años para reproducirse, pero nuevamente no sabemos de qué se habla pues el petróleo es un recurso natural que tardó miles de años en producirse, pero no se produce, puesto que no es renovable. ¿Cuál es entonces la respuesta correcta?, tomar como correcta la opción C) que aparentemente es la menos confusa, implicaría no cuidar los recursos naturales que requieren poco tiempo para producirse. Con estas preguntas y respuestas el estudiante queda en un estado absoluto de confusión que lo conduce a contestar por azar.

d) Enfatiza la medición estandarizada para competir. El propósito de realizar una prueba única nacional, es obtener un número o puntaje que asigna una etiqueta a cada actor -buen alumno, buen profesor, buen director, buena escuela vs. mal alumno, mal profesor, mal director, mala escuela-. En el momento de diseñar y aplicar las evaluaciones, no es importante considerar las diferencias culturales, regionales, ni la precisión ni la profundidad de lo que se evalúa; se trata de obtener un resultado numérico, la cantidad que hace posible la comparación entre las personas y las escuelas, por lo tanto propicia la competencia entre los estudiantes de un mismo salón, entre escuelas, estados, regiones y países. (Aboites: 2008;16)

Con la prueba se promueve la generación de un ambiente nacional competitivo, que da a la calidad una connotación que se traduce en un proceso de competencia individual entre estudiantes y maestros (es necesario recordar que la construcción de estas pruebas actualmente se consolida con la metodología Norteamericana SAT, explicada en páginas anteriores), lo que justifica la presentación de resultados, en términos de diferencias entre alumnos, docentes, directores, Estados, escuelas particulares y públicas. “Para fomentar la idea de que lo que importa es el triunfo individual se destaca y

premia a las escuelas y a los estudiantes que obtuvieron los puntajes más altos. En el fondo detrás de la estrategia de evaluar para individualizar y competir, está la tesis de que la manera más eficaz de mejorar la educación es saturarla de valores, práctica e ideología de mercado. El perfil que se promueve es el del estudiante que gana a cualquier costo, el mejor, el que deja atrás a los demás; el que a futuro obtiene el mejor trabajo, gana más dinero, es mejor agente de consumo. Es también quien se desvincula de la solidaridad, la identidad nacional, el sentido del bien colectivo. La introyección de valores competitivos e individualizantes, en los niños, provoca el desprecio hacia quienes no son “triunfadores”, negar sus orígenes étnicos y populares (puesto que ni los indígenas ni los pobres son triunfadores, en la sociedad globalizada y neoliberal del siglo XXI) lo que produce mayores dificultades en la construcción de una nación solidaria, que cuida de los niños, los ancianos y promueve la unidad nacional”. (Aboites: 2008; 25)

e) La prueba parcializa los resultados Aunque no se incluyen resultados referidos a la situación socioeconómica de los estudiantes evaluados, presenta datos que permiten una aproximación a los mismos. No obstante que los resultados en la evaluación no sólo se deben al género o al origen socioeconómico son factores que influyen, tal y como se muestra en la siguiente tabla.

Porcentaje de alumnos que obtuvieron en las pruebas ENLACE los niveles de aprovechamiento que se indican, en escuelas localizadas en entidades federativas de diferentes índices de marginalidad

CUADRO 18 ESCUELAS PRIMARIA PRUEBAS DE ESPAÑOL.

Niveles de aprovechamiento /años en que se aplicaron las pruebas	Entidades con los más altos índices de marginalidad.	Entidades con los más bajos índices de marginalidad	Cociente de disparidad (relación alta/baja marginalidad)
Insuficiente/ 2006	26.8	18.5	1.45
Insuficiente /2010	21.4	15.4	1.42
Elemental/ 2006	57.1	57.6	0.99
Elemental/ 2010	46.9	45.1	1.04
Bueno/ 2006	15.1	21.8	0.69
Bueno/ 2010	26.1	32.2	0.81
Excelente/2006	1.0	2.0	0.50
Excelente/ 2010	5.6	7.6	0.74

Fuente Muñoz Izquierdo: 2010

CUADRO 19 ESCUELAS PRIMARIAS PRUEBAS DE MATEMÁTICAS.

Niveles de aprovechamiento /años en que se aplicaron las pruebas	Entidades con los más altos índices de marginalidad.	Entidades con los más bajos índices de marginalidad	Cociente de disparidad (relación alta/baja marginalidad)
Insuficiente/ 2006	27.2	19.1	1.43
Insuficiente /2010	24.9	17.8	1.40
Elemental/ 2006	58.8	61.9	0.95
Elemental/ 2010	44.9	46.6	0.96
Bueno/ 2006	12.9	17.2	0.75
Bueno/ 2010	22.8	26.8	0.85
Excelente/2006	1.2	1.9	0.63
Excelente/ 2010	7.4	8.7	0.85

Fuente Muñoz Izquierdo: 2010.

Muñoz Izquierdo (2010) señala que las mejoras más destacadas en los porcentajes se concentran en los niveles elementales del aprovechamiento, probablemente por ciertas inercias que no están bajo el control de la SEP, como el entrenamiento previo para la resolución de la prueba, que se ha convertido en una práctica común en las escuelas del país. La disminución de los porcentajes de aprovechamiento insuficiente se encuentra en una posición contraria, puesto que su reducción si depende del control, acciones y estrategias de la SEP, lo que nos remite a la necesidad de que las autoridades educativas presten mayor atención en este nivel analítico y asignen una mayor prioridad a las políticas destinadas a disminuir la reprobación, tanto en español como en matemáticas, en las primarias localizadas en las entidades con mayores índices de marginalidad. (187)

La segunda dimensión de análisis de la prueba se relaciona con el uso que se hace de la información que ésta arroja. Los comunicados 144 y 145 de la SEP, de fechas 07 y 09 de septiembre de 2010, contienen las siguientes declaraciones del Secretario de Educación, Alonso Lujambio: “Se apuntala la Calidad de la Educación”. “La calidad del Sistema Educativo Nacional, se incrementa sistemáticamente”. (www.sep.gob.mx consultado el 26 02 2011). En ellos se plantean los logros del sistema Educativo Nacional, en el presente periodo de gobierno. Se señalan como los más importantes:

- El concurso de plazas docentes.
- La operación de los consejos de participación social.
- Los estímulos económicos a 250,000 docentes, los mejor posicionados, por los resultados de la prueba ENLACE.
- El Mantenimiento, mejora y equipamiento a más de 16,000 escuelas.
- El sistema de Educación abierta y a distancia.
- Programas de formación docente.
- Incorporación de 550 Directores promovidos por concurso.

No obstante es necesario considerar que ninguno de estos enunciados, constituye logros o resultados, se trata de insumos necesarios para la obtención de logros. En contraste con esta difusión triunfalista de resultados, la cifra de alumnos que aprueban el examen Enlace en el nivel elemental, en un comparativo de los años 2006- 2010 se mantiene en el 46%. La explicación a las declaraciones mencionadas se puede dirigir al carácter mercadológico, con miras a proporcionar legitimidad y reconocimiento a la ACE y sus acciones; aunque la prueba Enlace proviene del sexenio foxista, su continuidad y ampliación de espectros de evaluación, han sido fortalecidos en el presente sexenio, sus resultados han sido considerados como de alto impacto (Flores Crespo:2010) puesto que implican: promoción de grado académico, listas de posicionamiento o rankings de escuelas y docentes, otorgamiento de recompensas y asignación de presupuestos federales para el desarrollo, así como la consolidación del Programa Escuelas de Calidad .

No obstante el exceso de pruebas que se aplican en educación primaria dos internacionales -TIMSS; SERCE-; seis nacionales -Idanis, Carrera Magisterial, EXCALE, ENLACE, Estándares Nacionales, Olimpiada del Conocimiento- y las cinco pruebas bimestrales usuales correspondientes al nivel primaria, trece, la prueba ENLACE se ha constituido en la prueba que determina y diagnostica los niveles de la calidad educativa del país, puesto que es producto de las negociaciones políticas con el sindicato, puesto que como ya se ha evidenciado, contiene una serie de errores técnicos que la mantienen muy por debajo del resto de los instrumentos de evaluación ya mencionados.

De acuerdo con los planteamientos del Dr. Ángel Díaz Barriga en el encuentro “Prueba ENLACE: Un balance a cinco años de política” (Septiembre 2010 UNAM) la prueba Enlace fue una demanda de los secretarios de educación de los estados de la República, que pedían al gobierno federal establecer una prueba que permitiera conocer cuál era la situación del aprendizaje en las escuelas pero fundamentalmente con la idea de contar con elementos para apoyar el trabajo docente; no obstante, a decir del autor esta meta de la prueba definitivamente no se cumplió, porque desde el principio tomó más una ruta entre política educativa, administración de la educación y manejo de medios, que propiamente es una forma de impactar el trabajo de la escuela(.). En su conclusión Díaz Barriga señaló que ENLACE forma parte de la “Ola intelectual” de la rendición de cuentas.

Lo que se ha dejado de pensar y hacer en la educación, por concentrarnos en las aplicaciones ENLACE, es: convertir las bibliotecas en centro de aprendizaje y conocimiento; la formación de los niños en actividades encaminadas a la investigación; la construcción de los saberes, relacionados con temas importantes desde su propia óptica y cotidianeidad; y promover la exposición oral. Lo anterior debido a que los docentes están ocupados en la resolución de reactivos, por lo que se ha dejado de hacer lo verdaderamente importante en términos educativos.

ENLACE se constituye en una política gubernamental, que se apoya en la política pública de la calidad educativa con fines de legitimación; en el fundamento de la toma de decisiones y el diseño de los cursos de acción, que guían a la educación primaria nacional hacia los enfoques estructurales que consolidan el proyecto neoliberal del país.

CAPÍTULO V

HACIA UNA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA.

Durante las últimas dos décadas particularmente, la educación básica se constituye como una prioridad de las políticas públicas y gubernamentales en México. A fines de los 80's y hasta el año 2000 las políticas públicas se enfocaron fundamentalmente en el aumento de la matrícula, atendiendo a las conclusiones de la Conferencia Internacional de Jomtien, Tailandia, realizada en 1992, en la que se promovió el tema de la cobertura como una prioridad constante. Actualmente la educación básica atiende a más de treinta millones de estudiantes, de los cuales más de catorce millones se encuentran cursando algún grado escolar de la educación primaria, y el resto se encuentran ubicados en los siete niveles restantes del subsistema de educación básica (Educación inicial, preescolar, secundaria, especial, indígena, de adultos, y comunitaria).

En cuanto a los datos numéricos relacionados con los estudiantes, México tiene el segundo sistema educativo más grande de la OCDE después de Estados Unidos de Norteamérica, (OCDE: 2009; 46). De acuerdo con este mismo organismo, en cada uno de los seis estados más grandes de nuestro país, hay más niños en edad escolar que en Grecia o Portugal.

No obstante la calidad de la educación –entendida como la mejor calidad de vida- no ha aumentado en la misma forma que la cantidad, puesto que la problemática relacionada con la deserción y la repetición escolar, sigue siendo representativa. De acuerdo con datos proporcionados por la SEP 10.89% de los niños que ingresaron al primer grado de educación primaria, en el año 2004 reprobaban este grado.

Por lo anterior se deduce que SEN aún no proporciona a los estudiantes las habilidades que requieren para enfrentar el mundo que les toca vivir. Desde 1992 se han propuesto distintas reformas con miras a promover la calidad educativa, fundamentalmente en educación básica. Sin embargo dichas

reformas no han incidido en la problemática, y su puesta en marcha ha sido compleja, lo que comprueba que las reformas enfocadas a la calidad son generalmente más complicadas de diseñar que los programas para aumentar la cobertura y casi siempre son más difíciles de instrumentar eficientemente, lo que produce la elaboración de propuestas simplistas en la forma y que no se traducen en análisis ni intervenciones de fondo.

En el presente capítulo se presenta la propuesta de elaborar una política pública, vinculada a los procesos de elaboración de conocimiento y a los resultados de las distintas investigaciones educativas, “como la vía que propicie la interacción entre investigadores y tomadores de decisiones”, (Aguilar: 2007; 37) distinguiendo con claridad el ámbito científico y el político, buscando la incidencia práctica en el terreno de la educación y exigiendo la racionalidad pertinente a las decisiones gubernamentales.

La propuesta está encaminada a promover una configuración dinámica de los Consejos de Participación Social, quienes serán el órgano encargado de desarrollar los proyectos escolares de autoevaluación y mejora educativa, con miras a atender las necesidades formativas de desarrollo de habilidades y conocimientos detectadas en los estudiantes de las escuelas primarias del país. Es importante que la política contemple también la necesidad de realizar las modificaciones necesarias a los planes y programas de estudio; que las evaluaciones a los desempeños constituyan el diagnóstico de la calidad educativa y que éstas sean realizadas por los consejos de participación social, recuperando la esencia pedagógica de la educación básica y otorgando a los funcionarios escolares y miembros de la comunidad escolar, la capacidad de elegir a los miembros del Consejo Escolar de Participación Social.

A partir del análisis realizado en los capítulos anteriores, se puede establecer como una prioridad la necesidad de seguir buscando la universalidad en la participación, al menos en la educación primaria, que por densidad de población y continuidad escolar, es en donde se concentra de manera más significativa el principio de la obligatoriedad, acompañada de la mejoría en los resultados de las evaluaciones que deben contemplar el binomio

enseñanza – aprendizaje. Actualmente los resultados de los aprendizajes, medidos a través de la prueba Enlace, constituyen el índice nacional y con el uso de otros instrumentos se definen los índices internacionales de calidad educativa. Por lo que se hace necesario fortalecer a la organización escolar, dotándola de mayor autonomía, promoviendo la selección y formación docente, la conformación de Consejos Escolares de Participación Social con carácter resolutivo, y no solo de observación, lo que justifica la elaboración de una política pública encaminada a atender la demanda pública de mejora en la educación primaria.

5.1 El vínculo Investigación - Políticas Públicas.

Los problemas públicos, siguiendo la línea analítica de Aguilar Villanueva (2007), hacen referencia al carácter manifiesto, al principio de libre acceso a la transparencia y a la apertura en torno a un “algo” que ocupa o preocupa a los ciudadanos de una sociedad (35).

Así, las ciencias de las políticas aquellas cuyo interés principal (de conocimiento y de intervención científica) es el proceso a través del cual se atienden los problemas públicos, a través de la elaboración de una política y se le elige. “Sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos. Su foco analítico son las decisiones relativas a los problemas fundamentales del hombre en la sociedad, a los conflictos básicos de nuestra civilización y en positivo a la plena realización de la dignidad humana”. (Aguilar 2007; 38).

Abordar y resolver el o los problemas relevantes identificados por la sociedad a través de las políticas públicas, implica conocer los distintos entornos que rodean al problema específico en cuestión: el socioeconómico y cultural; entornos de los que forma parte, por los que se hace evidente y que al mismo tiempo lo determinan; así como el proceso histórico del que es efecto y adquiere una configuración distinta a la de otro momento.

Esta situación provoca la necesidad de establecer un enlace determinante entre la investigación y las políticas públicas, que generalmente se presentan como dos procesos disociados. La primera explicación a este respecto se aborda desde la mirada de Carlos Muñoz Izquierdo (2002) quien señala que influir en una política con conocimiento es un proceso complejo, ya que en éste intervienen elementos de tipo político, científico y de naturaleza social.

- Lo político se refiere al grado de aproximación y entendimiento que puede existir entre los especialistas y los tomadores de decisiones.
- Lo científico establece las relaciones entre la perdurabilidad de la validez de los conocimientos que se construyen y la definición de las políticas públicas y sus cursos de acción.
- La naturaleza social tiene que ver con el apoyo político que se requiere para utilizar la investigación de manera efectiva. (Carlos Muñoz Izquierdo: 2002).

Así la concordancia entre el conocimiento y la políticas públicas, no siempre se produce en términos de relación intrínseca a la producción de las políticas, puesto que depende de los puntos ya señalados por Muñoz Izquierdo y su implementación se ve afectada por los mismos aspectos; que se utilizan por los tomadores de decisiones como puntos de apoyo o como frenos, puesto que se privilegian necesidades e intereses de grupos.

Desde la mirada de Aguilar Villanueva (2007), una de las barreras que impiden el efectivo impacto de la investigación en las políticas públicas, es que en ocasiones los resultados de algunas investigaciones (en este caso las referidas a la educación) son molestos o controversiales para el *estatus quo*. El uso del conocimiento en la elaboración de las políticas queda fundamentado desde la mirada de Lasswell (citado por Aguilar: 2007; 46) quien afirmaba que es necesario un “intercambio creativo entre los físicos, los científicos sociales y los hombres de acción con el fin último de alcanzar la realización de la dignidad humana, tanto en la teoría como en la práctica”. Esta afirmación del autor reviste un importante componente ético, que puede ser traducido en términos de que el diálogo plural entre distintos actores debe tener como objetivo central el logro de la “realización de la dignidad humana”. Planteamiento que coincide

con lo expresado por Platón sobre los “reyes filósofos” quienes debían ser inteligentes, racionales y propios para tomar decisiones en beneficio de la comunidad, puesto que éstos formaban la razón del alma en búsqueda del bien común (Platón: 1989; 132).

Desde esta postura, Aguilar sugiere que “la confianza depositada en los expertos y en el conocimiento profesional es una ganancia en términos de modernidad, pues se demuestra que en las culturas modernas la credibilidad reside en sistemas abstractos y móviles, lo cual es contrario a lo que ocurre en las sociedades pre modernas, donde la confianza está depositada en un punto o figura determinada” (2007; 74). Así entonces, definir los problemas públicos y plantear alternativas de acción con base en los resultados de investigación, nos conduce a una forma moderna de proceder. Al investigar cómo el conocimiento se usa en el proceso de formulación de las políticas públicas, se resaltan sus particularidades, tales como: la deliberación pública la pluralidad, la libertad de expresión y la crítica al poder, cuya presencia es indispensable en los sistemas democráticos. (Flores Crespo: 2008; 16).

Por tanto se plantea la necesidad de “pensar mejor las reglas y principios sobre los que se puede construir la relación investigación - políticas públicas”, (Flores Crespo: 2008; 16) lo que puede conducirnos a una mejor comprensión del problema de la Calidad Educativa, para abordarlo desde distintas miradas, por lo que la lectura del sistema político, es determinante en el establecimiento de las reglas.

Easton, (citado por Aguilar 2007) por su parte define al Sistema Político como “aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad”. El asignar valores autoritariamente, se refiere a que los mismos provienen de una autoridad, es decir, que en el concepto subyace la idea de legitimidad de la autoridad. El autor interpreta la vida política como una serie compleja de procesos, la misma “es un sistema de conducta incorporado a un ambiente a cuyas influencias está incorporado el Sistema Político, que a su turno reacciona frente a ellas”. Idea que implica distintas concepciones. Por un lado las interacciones políticas de una sociedad

constituyen desempeños conductuales el sistema no es una abstracción, es una concreción en ambientes o medios, que pueden ser: físico, biológico, social, psicológico, la vida política forma un sistema abierto y dinámico; no es un algo estático y cerrado sino más bien esta predispuesta al cambio constante. La vida política según el mismo autor tiene la capacidad de " dar respuestas a las perturbaciones y en consecuencia adaptarse a las circunstancias". La importancia de aceptar la idea del cambio, la capacidad de respuesta y adaptación del sistema político, según Easton, constituye uno de los elementos fundamentales, para realizar el estudio de los fenómenos políticos (73).

5.2 La política Pública de la Calidad en la Educación Básica.

Atendiendo a los planteamientos de la Cumbre del Milenio (2000) promovida por la Organización de las Naciones Unidas y plasmados en el documento "La Declaración del Milenio", que fue firmado por los representantes de los 189 estados miembros de la organización, se establecieron ocho *objetivos del milenio*, mismos que habrían de ser evaluados a través de 18 metas y 48 indicadores. De estos objetivos, el número 2 es el relacionado con la educación, y señala la pretensión de que "para el año 2015 todos los niños y niñas puedan terminar el ciclo completo de la educación primaria con calidad". La meta a lograr en relación con ese objetivo incluye cuatro indicadores:

- a) Tasa neta de matriculación en primaria de niños entre seis y once años. (actual 98.5)
- b) Logro de una eficiencia terminal del 100% (actualmente se logra el 86.3%).
- c) Tasa de alfabetización de la población entre 15 y 24 años (actualmente es del 97.3%).
- d) Reducir en por lo menos el 20% los índices de reprobación en el nivel primaria.

En México, la meta en el tema de la cobertura está muy próxima a alcanzarse, no así la de la calidad, por lo que la propuesta de política pública

que aquí se propone estaría enfocada a lograr ese componente del segundo Objetivo del Milenio para nuestro país. Ante la importancia de la problemática, se requiere de una política pública incluyente que involucre a todos los actores (tradicionales y emergentes) trascendiendo la alianza entre el Gobierno Federal y el SNTE.

Un caso que ejemplifica claramente la necesidad de trascender la alianza corporativista (gobierno Federal-SNTE) es la decisión del Gobierno Federal, publicada en febrero de 2010, de otorgar una bolsa de estímulos a los docentes de educación básica cuyos alumnos obtuvieran un mayor puntaje de calificación en la prueba Enlace, de acuerdo a las variaciones positivas de aciertos que se obtengan respecto a ciclos escolares anteriores, asumiendo que el docente tiene alguna injerencia en esta variación de puntajes.

Esta acción constituye un cambio relevante de la política educativa nacional, que provocará fuertes impactos en la operación y calidad del SEN (Flores Crespo: 2008; 39), debido a tres razones fundamentales:

1ª relacionada con el área presupuestal, puesto que implica un gasto no calculado, lo que implica que se recurrirá al rubro de presupuestos extraordinarios, al menos hasta la conclusión del presente sexenio, con la finalidad de cumplir los compromisos corporativistas adquiridos por el gobierno federal con el órgano sindical.

2ª tiene que ver con el hecho de que el programa de estímulos a los docentes –vinculado a la profesionalización magisterial- debe sustentarse en información y resultados de investigaciones, que trasciendan el ámbito de los funcionarios gubernamentales o de los grupos que manifiestan interés por la obtención de dichos recursos económicos (SNTE, CNTE, Sindicatos Estatales, docentes etc.) quienes por ende dan soporte a los cambios a la política pública conocida como la Alianza por la Calidad de la Educación.

3ª La tercera razón, probablemente tan importante como las anteriores, guarda relación con el fenómeno de ensayo de la prueba Enlace, práctica común desde antes del anuncio de los estímulos económicos, pero que se ha incrementado de manera importante a partir del anuncio formal por parte del gobierno federal, lo que representa la interrupción formal de las clases al menos por dos horas diarias, para dar paso al ensayo de la prueba desde principios del mes de marzo y hasta la fecha de presentación de la prueba, que regularmente se aplica en la segunda semana de abril, retomando el horario normal de clase después de las vacaciones de primavera. Es decir, que en dos meses se pretende impartir lo que no se impartió en los dos meses anteriores, lo que genera un déficit en la atención a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes, en cuanto al desarrollo de sus habilidades (que se traducen en competencias) y al manejo de información y procedimientos.

Para fundamentar una modificación de tal magnitud en las orientaciones de la política pública se requieren referentes de información, amplios y sustentados. En los estudios realizados por el INEE se establece que las variaciones en los resultados de aprendizaje de los alumnos de educación básica, se deben a factores distintos a los de las acciones docentes. “Los factores causales que influyen en las diferentes dimensiones de la calidad educativa pueden organizarse en dos grandes grupos: los que pertenecen a la escuela misma y los que se sitúan en el hogar de los alumnos, y en general en el entorno social de las escuelas” (INEE: 2008; 59). Lo que podría significar que los recursos que se están destinando al magisterio, como bolsa de estímulos, probablemente deberían estar destinados a los padres de familia o tutores de los alumnos, pues son al menos corresponsables de la mejoría en los resultados de las evaluaciones.

Finalmente, se considera pertinente retomar el comentario de Pedro Flores Crespo, a éste respecto, quien señala que “es una aberración ligar los estímulos económicos con las variaciones en el puntaje obtenido por los alumnos en la prueba enlace, puesto que no se concibe el otorgar un estímulo a los docentes por cumplir con su trabajo” (Flores Crespo: 2008; 35).

El punto mencionado constituye solo una mirada superficial sobre cómo se realizan las modificaciones y/o elaboraciones de políticas públicas, partiendo de intereses corporativos y gubernamentales, perdiendo de vista la naturaleza y complejidad del asunto o tema público que se pretende atender y omitiendo la relación investigación-políticas públicas, lo que da como resultado el estado actual de la educación primaria en México.

5.3 El Modelo Incrementalista, en la Elaboración de las Políticas Públicas

Las políticas públicas se ubican como el elemento fundamental del régimen político. Como lo señala Aguilar (2007). "Las políticas públicas se consideran como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad. Son concebidas como productos del sistema político, no deben entenderse como partes externas o ajenas al mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado" (85)<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html> - fn5. En otras palabras podemos decir que las políticas públicas son las acciones de gobierno, para que el gobierno entre en acción, que busca dar respuestas a las distintas demandas de la sociedad, se pueden entender como el uso estratégico de recursos para incidir en la solución de los problemas nacionales.. Se trata pues, de la idea que plantea Easton, de extraer recursos de la sociedad para volver a colocarlos en ella.

En el proceso de elaboración de las políticas públicas existen fundamentalmente dos modelos el Racional de H. Simon (1987) que contempla un ciclo de tres etapas: a) la recogida de información para identificar los problemas prioritarios en la sociedad; b) definir las alternativas para su solución c) analizar las posibilidades de solución, las alternativas y sus consecuencias. Las críticas al modelo provienen incluso del mismo autor quien reconoce que "raramente el proceso de decisión se produce de manera tan lógica, racional y claramente orientada. Otra crítica a este modelo es la idea de que todo proceso de elaboración parte de cero, que toda elaboración de una política pública parte de su raíz, lo cual es un error ya que no existe

prácticamente una política que parta de cero, casi todas en su inmensa mayoría son políticas que han sido planteadas con anterioridad por autoridades que han antecedido a quien ahora las retoma. (89)

La cita anterior introduce al modelo del incrementalismo, como la segunda tendencia metodológica en la elaboración de las políticas públicas. El modelo incremental, planteado por Ch. Lindblom, (1979), es un modelo que pretende resolver algunos problemas que presenta el modelo anterior como las limitaciones humanas,, el enorme costo del análisis que exige el modelo racional, la inexistencia de métodos de previsión y de evaluación satisfactoria, y el conflicto de intereses, frente a todo esto, el modelo incrementalista, parte del hecho que en la práctica, la elaboración de las políticas tiene como punto de partida la situación existente anteriormente, frente a la que se plantean sólo pequeños cambios o modificaciones de manera incremental. (Aguilar: 2007; 138) no obstante la crítica de distintos autores, el modelo es el que se utilizó en Chile y Brasil durante los períodos de transición política en la elaboración de los marcos de políticas públicas. Bajo este enfoque los actores tienen posiciones distintas, incluso antagónicas en las estructuras políticas, económicas y sociales; representan intereses contrapuestos y en pugna; lo que provoca la discusión y el debate en torno a los diversos problemas y demandas sociales. Supuesto que sostiene Lindblom “el poder y la capacidad para actuar e invertir en esta sociedad tienen una distribución bastante inequitativa y las inequidades proporcionan y moldean el contexto en el cual los planificadores y los administradores públicos y en general los responsables de tomar decisiones trabajan y actúan (Aguilar: 2007; 142).

De acuerdo con esta visión, Lindblom presenta las etapas del ciclo de elaboración de las políticas públicas, el cual no necesariamente es secuencial, puesto que la realidad generalmente rebasa el orden de lo metodológico (Lindblom: 1984; 286), mismo que en este trabajo se aborda incorporando la información que corresponde al modelo de política pública para el mejoramiento de la calidad en la educación primaria.

5.3.1. La definición del problema.

En este punto se pretende reflejar los orígenes e intereses de los distintos actores que participan en esta fase. Partiendo de este principio, el problema a atender está constituido por *la elaboración de tres políticas públicas, de carácter continuista, que promueven un estado permanente de medición de los aprendizajes en las escuelas primarias mexicanas, que incide en el detrimento de la calidad educativa (supuesto que se ha fundamentado ampliamente en los capítulos anteriores de este mismo documento). Los resultados de estas mediciones, son severamente cuestionados puesto que se trata de acciones aisladas y unilaterales, que reducen la evaluación de la calidad a la medición de los aprendizajes, a través de instrumentos estandarizados que presentan importantes deficiencias técnicas de elaboración. A pesar de ello, los resultados obtenidos se utilizan para rankear escuelas y alumnos, se constituyen en el referente nacional de los índices de calidad educativa, no establecen correlaciones analíticas entre los instrumentos nacionales (EXCALE-ENLACE), e internacionales (EXCALE-ENLACE-TIMSS).*

Se trata de un proceso que excluye a los Consejos Escolares de Participación Social, un órgano de corresponsabilidad social creado por la SEP, cuya figura se reconoce en la Ley General de Educación el 13 de julio de 1993 capítulo VII arts.68 y 69; que actúa como observador de la gestión escolar, pero que de acuerdo con la misma ley, no puede tomar decisiones, ni intervenir en el planteamiento de alternativas de mejora.

Actualmente las funciones, más relevantes de los Consejos Escolares de Participación Social son las siguientes:

- Tomar nota de los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales,
- Verificar que los funcionarios escolares establezcan metas encaminadas a mejorar los resultados en la siguiente evaluación;
- Participar en actividades de mejora escolar.
- Las escuelas que pertenecen al Programa Escuelas de Calidad, sus funciones consisten en asistir a las reuniones previas al diseño

del proyecto escolar, a las que corresponden al diseño del mismo, firmar el proyecto anual escolar, a las que se convocan con fines de informar los avances del proyecto y firmar los avances parciales y el informe final del proyecto, con la finalidad de que se renueve la incorporación al programa, lo que permite la obtención de recursos institucionales, para el sostenimiento y mejora de la escuela. (SEP: 2006)

Lamentablemente la participación de los consejos escolares, en las tres modalidades bajo las que se constituyen (Nacional, Estatales y Municipales) resulta poco decisiva, pues el marco normativo que los crea les confiere atribuciones de observación (como escuchas), opinión pedagógica (sin carácter resolutivo) y desarrollo de tareas que respalden las decisiones institucionales para la mejora educativa de los estudiantes: campañas de combate a las drogas, a la obesidad infantil, la violencia escolar, la protección ambiental, la mejora de las instalaciones escolares -pintura, lavado y reparación de salones y mobiliario escolar- entre otras.

Hasta el ciclo escolar 2010-2011, la SEP ha decidido retomar las tareas orientadas a la conformación de 55,000 consejos escolares de participación social, (actualmente se encuentran conformados solo 32,000) (SEP: 2010; boletín 132), puesto que a decir de la misma institución, la operación de los consejos ha sido intermitente y poco eficiente debido a la “escasa participación de los padres de familia y de los miembros de la sociedad civil” dicho en otras palabras los consejos de participación existen en el papel y sesionan para cumplir con la normatividad. Por lo que sin avances representativos hacia el trabajo integrado e incluyente, prevalecerán las limitaciones y problemáticas analizadas hasta ahora. Por tanto es necesario dar paso a la operación de los Consejos (y la integración de los que faltan) en sus distintos órdenes (nacional, estatal y municipal), presididos por los secretarios de Educación federal y local, según corresponda; integrados por especialistas de probada trayectoria en la investigación educativa, expertos en pedagogía, padres de familia, directivos escolares, docentes y miembros de la sociedad civil.

Planteamiento que no tiene nada que ver con una reedición de los "consejos técnicos" o "consejos consultivos", los cuales han demostrado en distintos momentos de la historia de la educación en México su inoperancia para incorporar las aportaciones de los expertos y de las investigaciones realizadas. Tiene que ver, más bien, con abrir a la sociedad un debate en el ámbito educativo cada vez más sustancial, promoviendo la participación basada en el análisis, el debate y la discusión; incorporando en este proceso lo cotidiano, entendido como las concreciones aparentes de la realidad hasta las concreciones de la realidad concreta según Herbert Marcuse (Marcuse: 1978; 93). La lentitud e improvisación en la toma de decisiones se vería transformada así en procesos dinámicos y fundamentados; con una mayor calidad de las políticas y programas al estar mejor fundamentados, descartando o dejando de lado las modas sexenales, las ocurrencias reiteradas y la visión de la educación primaria (básica) como un botín político electoral, que lleva al sostenimiento de la tesis de Carlos Ornelas, quien afirma que "hoy la educación se encuentra en manos del SNTE y ha dejado de ser un deber y atribución del Estado y del Gobierno Federal". (Ornelas: 2010)

El problema planteado, tiene distintas miradas y posturas desde el escenario contextual y político de los actores que participan en las acciones necesarias para mejorar la calidad de la educación nacional. Desde la mirada de los docentes de educación primaria el problema de la evaluación de los aprendizajes, como Índice Nacional de la Calidad Educativa es distante a ellos, y constituye la posibilidad de incrementar sus ingresos económicos a través de la bolsa de estímulos por resultados obtenidos en la prueba Enlace (Zamudio Gutiérrez, Tesis de Maestría, FLACSO, 2010; 97).

El SNTE justifica y defiende el modelo actual de evaluación de la calidad educativa bajo el argumento de que "la objetividad, cobertura y representatividad de los resultados de la prueba Enlace, promoverán la equidad y la igualdad en la educación primaria. La evaluación debe servir de estímulo para elevar la calidad educativa, favorecer la transparencia y la rendición de cuentas y servir de base para el adecuado diseño de políticas educativas." (SNTE. Alianza por la Calidad de la Educación: 2008; 73). El

órgano oficial (SEP) por su parte señaló “El Presidente de la República ha inaugurado una práctica sistemática de evaluación, de rendición de cuentas y de publicidad y transparencia para colocarnos a todos en un verdadero contexto de exigencia. En el ámbito educativo las evaluaciones deben transparentarse, porque es necesario encontrar soluciones colectivas, además de someternos, por supuesto, a escrutinio público. Les ponemos pues reflectores a los resultados ya que es este el único modo de avanzar y crearnos un contexto de exigencia. Por lo que se invita a la sociedad a utilizar esta información para que juntos sigamos dando los pasos necesarios hacia un escenario de mejora permanente en la calidad de la educación que se brinda a los niños y jóvenes mexicanos”. (Lujambio: 2011).

5.3.2 Objetivos de la Política pública.

- Promover la recuperación de la Educación como un derecho social: gratuita, obligatoria, formativa de la identidad nacional, que promueva la equidad la calidad y la participación social.
- Recuperar el sentido pedagógico de la educación, deslindando lo político electoral de lo educativo formativo, limitando la acción sindical a la representación de los derechos laborales de los trabajadores de la educación.
- Promover una educación de calidad en términos de la calidad de vida, que el alumno aprenda lo que necesita aprender, de acuerdo al contexto social económico en el que se desenvuelve y a las necesidades de conocimiento que enfrenta en su vida presente y futura. Incidir en el desarrollo de las habilidades de comunicación oral, escrita, matemática de acceso y manejo de las tecnologías de la información y comunicación, fortaleciendo la identidad nacional y humana.
- Brindar una educación basada en el principio de la equidad y la igualdad social.

5.3.3. La Agenda de las políticas públicas.

El sentido común nos lleva a pensar que cuando hablamos de agenda política nos referimos a las prioridades que, en este caso en materia de educación primaria, debe atender un gobierno en sus distintos ámbitos; tanto federal como estatales o municipales. Se entiende así que los compromisos internacionales deben establecerse en función de las necesidades urgentes que se manifiestan en el país. Parecería que cuando hablamos de agenda entendemos fundamentalmente los aspectos a los que un gobierno dará especial atención y dedicará buena parte de sus esfuerzos y del presupuesto, para incidir en ellos. En torno a éste punto es importante ubicar la conformación de la agenda en el terreno de la administración pública respecto al cual Hugo Casanova (1995; 16) menciona que "La administración pública, tiene una naturaleza dual, implica política y administración: relaciona al Estado y a la sociedad mediante la dirección administrativa y el dominio político." Es decir no se incluyen los asuntos en cuanto a su prioridad únicamente; sino que se incorporan a la agenda de acuerdo a los arreglos, intereses y posturas que giran en torno al dominio político, lo que configura el proceso de elaboración de la agenda política como una dinámica cargada de tensiones, prácticas y negociaciones para la atención de lo que puede configurarse como un problema público.

Por otro lado Aguilar (2007) señala que la fase de conformación de una agenda es "un proceso complejo en el que intervienen un conjunto de actores que interactúan coyunturalmente en torno de la problematización de un asunto en aras de ser un asunto atendible" (162). Por ello propone una concepción amplia de Agenda Gubernamental como un proceso en el que la incorporación de los asuntos se realiza de acuerdo a las siguientes fases:

1. Discusión entre múltiples actores con distintas prioridades, visiones, intereses y particularidades que interactúan entre sí.
2. Producción de acuerdos y consensos,
3. Planteamiento de conflictos y diferencias que polarizan el planteamiento y análisis de un problema de carácter público.

4. Resolución gubernamental de colocar o no, el problema, como un asunto de su agenda; punto que de acuerdo con el autor depende en gran medida de la significación y eficacia que adquiere la presión social, para lograr que el gobierno incorpore el problema a la agenda.

Desde esta perspectiva, se hace evidente la importancia de que las prioridades del gobierno se establezcan no solo a partir de la visión de los funcionarios públicos; sino que exista la participación de aquellos que se ven afectados por el problema de la calidad educativa (la sociedad en su conjunto incluyendo a los grupos y sectores en conflicto), como por quienes actúan de manera socialmente organizada en la búsqueda de soluciones académicamente fundamentadas, para el problema en cuestión (grupos de investigadores).

La modificación de las agendas requiere un trabajo previo fundamental: la construcción de agendas ciudadanas (CAMEJ: 2000; 7) lo que significa que los ciudadanos que se ven afectados por un determinado problema puedan ponerse de acuerdo sobre las posibles soluciones y estrategias para que su voz sea escuchada y sus necesidades atendidas, logrando la influencia necesaria para que las decisiones que la autoridad pública tomará a ese respecto, sean incluyentes de la visión ciudadana. En este sentido si bien los problemas y procesos generados por la alternancia política, o los eventos y recomendaciones internacionales, constituyen una oportunidad, para tratar de afectar las agendas y las decisiones políticas, el trabajo de intervención en las mismas, no se limita a éstos ni depende de ellos. De acuerdo con Casanova (1999) “es importante generar un trabajo sistematizado por parte de las organizaciones sociales, con la finalidad de establecer las bases y generar los mecanismos, que de manera permanente permitan a dichas organizaciones recoger sus experiencias, influir en el ámbito político-gubernamental y supervisar que las políticas adoptadas se cumplan apropiadamente. La administración de la educación - en la dimensión pública de la educación- , también asumiría aunque de manera tardía la pretendida dicotomía entre política y administración, propia de la interpretación clásica de la administración pública (16)

El modelo de Lindblom (Aguilar: 2007), contempla en este punto del ciclo de las políticas públicas, la discusión consenso y disenso entre los actores, en lo relacionado con la visión de la problemática planteada y los puntos a desarrollar en la agenda, no con miras al establecimiento de acuerdos armónicos y únicos, sino con la intención de reconocer que los argumentos en torno a las políticas públicas constituyen ejercicios de poder sumamente complejos al definir la agenda, puesto que el problema se representa en distintos lenguajes, marcos analíticos; se ven afectados por los cambios en el poder político y por los cambios en las élites. El planteamiento del autor perfila de manera muy clara los cambios analíticos en torno al tema de la calidad educativa en las primarias mexicanas en los distintos contextos en los que se presenta la discusión por lo que se considera pertinente presentar una breve caracterización de las modificaciones contextuales que en el terreno de las políticas públicas nacionales se han presentado en los últimos años.

CUADRO 20 MOVIMIENTOS CONTEXTUALES.

Contexto	Década de los 90's	1ª Década del 2000
Ampliado, Plano Internacional	Conferencia de Jomtien . Ampliar la cobertura escolar, con miras a garantizar el acceso y permanencia de los niños a la educación básica. Buscar una educación de calidad apegada al impulso científico y tecnológico que se vislumbra Disminuir el analfabetismo	Conferencia de Dakar Inserción de la sociedad al espacio del conocimiento como un saber en constante cambio, a través de la tecnología. Eleva la calidad educativa entendida como la formación de ciudadanos competentes para enfrentar la vida, que puedan aprender a aprender, dando respuesta al entorno laboral Cumbre del Milenio. Incremento de la tasa neta de matriculación en primaria de niños entre seis y once años. Logro de una eficiencia terminal del 100%. Incremento de la tasa de alfabetización de la población entre 15 y 24 años.. Reducir en por lo menos el 20% los índices de reprobación en el nivel primaria.
Intermedio Plano Nacional	El período de la tecnocracia gubernamental Ampliación de la obligatoriedad educativa a la secundaria. Modificación al artículo 3º constitucional. Firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Fortalecimiento del corporativismo sindical (SNTE)	La alternancia política. Firma del Compromiso por la Calidad de la Educación , obligatoriedad de la educación preescolar. Elaboración de la Reforma Integral de la Educación Básica. Programas de apoyo a la Calidad Educativa (PEC, Enciclomedia) Firma de la Alianza para la Calidad de la Educación. Sistema nacional de evaluación de la calidad Educativa (ENLACE, EXCALE) Posicionamiento del SNTE como órgano representante de los intereses laborales y como gestor de las acciones educativas.

Fuente: Elaboración propia

Como resultado del análisis de las modificaciones contextuales y de las implementaciones promovidas por las instancias gubernamentales en México, se plantea la necesidad de promover una agenda de política pública que atienda de manera prioritaria y adecuada los siguientes puntos medulares, que constituirían una respuesta a la necesidad de mejora de la educación primaria nacional.

5.3.3.1 Agenda de política pública para promover una mejor educación.

Financiamiento

1. Creación de un fondo de financiamiento a la educación primaria en México, para su mantenimiento y operación estimado en relación al número de alumnos que pueda atender.
2. Transparentar la asignación de recursos a las entidades federativas a través de la creación de un consejo de observación, que garantice el uso de los recursos en tres temas fundamentales: Infraestructura, calidad y equidad.
3. Garantizar la permanencia de los programas federales y estatales de mejora educativa a través de financiamiento a los programas de innovación pedagógica, mediante la firma de convenios y compromiso con plazos de entrega de resultados parciales, que deben cubrir un mínimo de estándares de gestión establecidos por la autoridad educativa, mecanismos de evaluación interna y externa y rendición de cuentas financieras y educativas.

Procesos pedagógicos

1. Asegurar la innovación académica a través de la promoción de la participación de los Consejos Escolares de Participación Social de la educación primaria, desde los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal)

2. Disminuir las tareas administrativas y burocráticas de los docentes en las escuelas, eliminar las comisiones sindicales docentes y elaborar un padrón de plazas sindicales mediante métodos cuantitativos.
3. Eliminar los programas de apoyo educativo federales que no hayan obtenido resultados confiables y garantizar la permanencia de aquellos que hayan demostrado su incidencia en la mejora de los procesos formativos de los estudiantes, mediante un proceso de evaluación de procesos y resultados.
4. Establecer los procesos de evaluación de los desempeños docentes, trascendiendo los exámenes de carrera magisterial, mismos que serán coordinados e implementados por especialistas al subsistema de educación básica, con la finalidad que los procedimientos se vean enrarecidos por la dinámica sindical.
5. Fomentar y financiar los procesos permanentes de formación docente con miras a incidir en la mejora de los procesos de enseñanza. Tomando como referencia los resultados de la evaluación docente.
6. Diseñar las bases legales y operativas de los niveles mínimos de logros de aprendizaje por grado escolar, de los desempeños y perfiles profesionales de los docentes y directivos así como de desempeños de los estudiantes

Participación social.

1. Legislar para garantizar la operación pública federalizada de la educación primaria estructurando las funciones de los Consejos de Autoridades estatales y de los Consejos de Participación Social
2. Modificar la conformación y lineamientos de operación de los Consejos de Participación Social Escolar, los que en sus tres niveles de organización (nacional, estatal y municipal) deberán contar con el mismo tipo de integrantes: directivos escolares, docentes en funciones, jefes de academia, padres de familia, miembros de la sociedad civil y académicos (investigadores y especialistas en educación básica que pueden desempeñarse en instituciones ajenas a las de la educación básica, tales como universidades públicas y privadas, centros de investigación). En este sentido se plantea la necesidad de que dichos

consejos tengan un carácter resolutivo y de intervención en las problemáticas detectadas en las escuelas. Por lo que se requiere la conformación de un consejo de participación social en cada primaria del país.

La evaluación de la educación.

1. Legislar a favor de la eliminación de la aplicación de pruebas nacionales estandarizadas de aprendizaje
2. Legislar para que los consejos de participación social a partir de la conformación propuesta en el punto anterior sean los responsables de realizar los procesos de autoevaluación escolar, contando con el apoyo de los especialistas, con miras a la mejora integral escolar con base al desarrollo de indicadores de mejora, elaborando los procedimientos y estrategias metodológicas en base a dichos indicadores. El proceso deberá realizarse en torno a los siguientes puntos medulares de operación escolar, que serán atendidos por un comité específico para cada uno de ellos.
 - I. Marco institucional situacional.
 - II. Desempeños de los estudiantes.
 - III. Desempeños docentes.
 - IV. Planeación didáctica.
 - V. Procesos de enseñanza, referidos a la construcción de aprendizajes, desarrollo de habilidades y competencias.
 - VI. Procesos de evaluación de los aprendizajes.
 - VII. Infraestructura física, tecnológica y mobiliario.
 - VIII. Organización y gestión institucional.
 - IX. Relación con el entorno social.
 - X. Manejo de recursos financieros.
3. Legislar a favor de que los Consejos de Participación Social realicen las siguientes actividades
 - a) Coordinar la conformación de los comités de autoevaluación integrados por todos los miembros de la comunidad escolar.

- b) Definir las acciones, estrategias y actividades de los diez comités de autoevaluación.
 - c) Coordinar los levantamientos de información que implican, el establecimiento de objetivos, el diseño, validación y aplicación de instrumentos, el procesamiento de la información.
 - d) Coordinar la elaboración de los informes integrales por comité y escuela, para hacer la entrega a las autoridades educativas.
 - e) Promover la elaboración, diseño e implementación de proyectos escolares, en los que se recupere la esencia del quehacer pedagógico escolar en la educación primaria, que considere como puntos de desarrollo fundamentales aquellos que sean detectados como no satisfechos a través de los resultados del proceso de autoevaluación incluyendo de manera permanente en el terreno de la enseñanza y los aprendizajes: La formación de la identidad nacional, el desarrollo de habilidades matemáticas, de comunicación, (orales y escritas), de uso y acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, de convivencia y solidaridad. El programa deberá incluir las propuestas de mejora institucional de acuerdo a los resultados obtenidos por cada comité (formación y capacitación docente y directiva; actualización y adecuación curricular; mejoramiento a la infraestructura física, tecnológica y de mobiliario entre otras), los presupuestos, actividades, responsabilidades, evaluación de resultados parciales, miembros de la comunidad involucrados en el desarrollo de las propuestas de mejora, y especificar si el personal que participará en las acciones será el propio de la institución o si será externo
 - f) Coordinar la entrega de resultados de la autoevaluación y del proyecto escolar con el INEE, para su análisis y continuidad o modificación, lo que implica amplia participación de los consejos escolares de participación social en las reuniones de análisis de resultados.
4. Garantizar la operación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, bajo un esquema de autonomía, con autoridad y capacidad

para conformar los organismos estatales y municipales de evaluación de la educación básica.

Gestión institucional.

1. Promover una estructura organizacional inteligente que reconozca los errores de gestión institucional que impulse la innovación y la operación escolar recuperando la esencia pedagógica de la escuela, y la administración adecuada de la misma.
2. Limitar la intervención sindical a la representación de los intereses laborales de los trabajadores.
3. Legislar a favor de la prohibición de que los representantes y miembros del sindicato ocupen puestos de administración y gestión de la educación.
4. Eliminar el control sindical de los puestos técnicos y administrativos de la Secretaría federal y de las estatales.
5. Redefinir la función de supervisión en términos de que se convierta en un recurso de apoyo para cubrir los niveles óptimos de operación y gestión institucional
6. Eliminar los subsectores federales y estatales unificando a las escuelas en un solo subsector (estatal), incorporando las modalidades compensatorias y CONAFE.
7. Impulsar la asistencia en la gestión del sistema educativo, (administrativa y técnica) a instancias universitarias y centros de investigación, con la finalidad de que apoyen a las escuelas y al subsistema de educación básica.
8. Garantizar los espacios de discusión y aportación a las escuelas de educación indígena garantizando el curriculum multicultural, garantizando la pertinencia de los servicios educativos.
9. Impulsar la gestión escolar comprometida con la calidad educativa (entendida como una vida mejor) que promueva la recuperación del quehacer pedagógico, la mejora académica, la equidad, la pertinencia cultural y la inclusión social.
10. Garantizar que las políticas educativas se configuren como políticas de estado capaces de trascender las presiones, modas y ocurrencias

sexenales, promoviendo la calidad de las decisiones a través del vínculo investigación elaboración de políticas; instalando los espacios y condiciones necesarias para el desarrollo de discusiones y análisis entre los actores participantes.

Infraestructura escolar.

1. Promover el establecimiento de estándares mínimos de operación escolar, que garanticen el bienestar y la seguridad de los miembros de la comunidad escolar. Estableciendo los niveles de calidad de los edificios escolares, recursos didácticos y mobiliario; los cuales deberán contar con las variaciones adecuadas a las necesidades escolares de acuerdo a los contextos y número de alumnos en los grupos.
2. Impulsar el diseño y construcción de aulas funcionales que permitan las adecuaciones y movilidad en su organización, de acuerdo a las necesidades de aprendizaje de los grupos y a las actividades diseñadas por el maestro
3. Evaluar la pertinencia curricular y pedagógica de las innovaciones en los materiales y recursos didácticos, convencionales y tecnológicos.
4. Garantizar que las escuelas de comunidades rurales e indígenas cuenten con los mismos servicios, instalaciones y recursos que las escuelas urbanas.

Contratación, formación y promoción del personal.

1. Garantizar que la asignación de plazas docentes y directivas se realice por concurso de oposición sin intervención del sindicato, promoviendo la creación de las instancias y organismos encargados de la organización del proceso y que garanticen la transparencia del mismo.
2. Redefinir la carrera magisterial en términos de que un porcentaje del estímulo otorgado a los maestros y directivos, se encuentre vinculado a las acciones de innovación educativa promovidas a través del proceso de autoevaluación escolar. Para permanecer en el programa los docentes deberán someterse a evaluaciones periódicas, aplicadas por instituciones ajenas al subsistema de educación básica y normal

3. Los directores de las escuelas deberán ser nombrados por elección interna escolar cada cinco años, con la participación de los padres de familia y los maestros, contando con la constancia de participación en el proceso de autoevaluación institucional y de las aportaciones al proyecto de mejora institucional. Los directores deberán someterse a procesos de formación directiva y liderazgo, tendrán capacidad de decisión para conformar la planta docente y deberán presentar su informe anual de resultados a los consejos de participación social.
4. Promover la creación de redes de maestros especializados para fomentar la innovación educativa.

Gestión de la innovación educativa.

1. Crear un fondo de apoyo a la innovación en la gestión escolar, de zonas escolares y pedagógicas.
2. Legislar a favor de la creación del centro de desarrollo de investigaciones educativas para la educación básica.
3. Legislar a favor de la creación de la carrera académica en la educación básica, con la inserción de los investigadores en el Sistema Nacional de Investigadores, previa formación y acreditación frente al organismo.

5.4 Los Cursos de Acción de la Política Pública para la Calidad de la Educación Primaria.

El concepto de la implementación es introducido por Wildavsky y Pressman (1973, en Aguilar: 2007; 59). La mayoría de los autores coinciden en que no existe una separación radical entre la formulación y esta. Es difícil determinar dónde acaba la formulación y empieza la implementación, esto se debe por un lado al hecho mismo como señala Lasswell, (citado por Aguilar 2007) “como un continuum de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción”. El régimen político es el encargado el responsable de la implementación de las políticas públicas, mediando entre las necesidades sociales y los requerimientos del sistema político. (62)

En cuanto a los puntos que integran la agenda, es posible considerar que sus implementaciones podrán ser realizadas de manera paulatina, a partir de la atención y decisiones que se tomen en torno a cada uno de ellos, atendiendo los subtemas (financiamiento, infraestructura y participación social). Dichas decisiones como lo señala el Aguilar (2007) deberán ser sometidas a discusiones y negociaciones entre los especialistas y los tomadores de decisiones. (76). No obstante, es necesario considerar que para que dicha implementación se lleve a cabo en los términos requeridos, existen dos vertientes de desarrollo o cursos de acción, que no son excluyentes; sino que se complementan entre sí a decir de Bañón y Carrillo (1997), cursos en los que para efectos de éste trabajo, se incluye el planteamiento central de implementación de la agenda propuesta.

- a) El primero está constituido por la presencia de intereses político-electorales, que están presentes en la educación básica y cuya representatividad se configura a través de la relación SNTE-Estado. “Los procesos electorales son momentos de cambio en la agenda institucional. Cuanto más competitivo sea el mercado electoral, mayor será la presión para incluir problemas en la agenda y ampliar la oferta de servicios. Los directivos escudriñan la agenda sistémica en busca de problemas que liderar, para adquirir visibilidad política, ganar apoyos y mantener vivos los problemas de sus constituciones” (39). La problemática referida a la evaluación de la Calidad Educativa a través de los consejos de participación social, en la configuración descrita, cuenta con la relevancia necesaria no sólo para la adquisición de visibilidad política, sino para establecer la base de recuperación de la gestión de la educación, por parte del Estado mexicano, anulando de manera definitiva la injerencia del SNTE en los temas educativos, limitándolo a la representación laboral de los trabajadores de la educación.
- b) La segunda vía de implementación se encuentra referida a la legitimación de la administración pública, que se basa en la capacidad de ésta para responder de manera eficiente a las necesidades de los ciudadanos. Un organismo público legitima su existencia solucionando problemas. Así la importancia y legitimidad de la SEP se puede dimensionar por la significación social y política del problema sobre el

que actúa. Modificar la agenda política es en muchas ocasiones el único método que tienen los representantes para justificar el aumento de recursos para el logro de los objetivos planteados, crear oportunidades de desarrollo de los maestros, defenderse de la intervención de otros organismos (SNTE) y asegurar la legitimidad a través de la credibilidad de los docentes, directivos, padres de familia y estudiantes, en el Sistema Educativo Nacional.

Los cursos de acción aquí señalados no implican que la política se implemente sin, defectos o errores, siguiendo el modelo incrementalista, es posible que existan errores en el planteamiento de la misma, puesto que todas las políticas no son más que formulaciones de hipótesis de relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados (Aguilar:2007;143). Las dificultades de implementación y su implantación surgirán por la complejidad de la acción conjunta, que realizarán los actores tradicionales y emergentes, por las necesidades de negociación Estado – SNTE y por la complejidad misma del programa de autoevaluación propuesta. La acción conjunta implica retrasos, por la necesidad de revisar y volver atrás para introducir modificaciones en el programa, convencer y motivar a los actores que muestran una escasa comprensión y compromiso para participar en el proceso. La dificultad para gestionar conjuntamente aumenta cuando el programa es más complejo. La complejidad del programa se mide por el número de decisiones que hay que tomar para su implementación, mientras más alto es el número de decisiones y el número de actores que en ellas participan más complejo es el programa, lo que no significa que no se pueda implantar la política. Por tanto es necesario decidir cuál de los caminos reduce, en mayor medida los efectos perversos de la gestión conjunta y presenta una menor complejidad incrementando las posibilidades de que ocurra esa relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados (Bañón: 1996; 41)

Atendiendo a los planteamientos teóricos de Elmore (1978 en Aguilar 2007) el modelo *Bottom UP* (de abajo hacia arriba) constituye la alternativa más adecuada para la implementación de la propuesta presentada, debido a que pasa el énfasis del cuartel general a la oficina local, es decir de la SEP a

la escuela, del control general a la capacidad para solucionar los problemas particulares, de la evaluación nacional estandarizada a la autoevaluación escolar. El problema de este modelo no radica en la fidelidad del modelo inicial, sino en la adaptabilidad del modelo inicial a la institución local y al contexto, situación que puede quedar subsanada si se considera que cada escuela será la responsable de diseñar su propio proceso de autoevaluación escolar. Este modelo lo que intenta es mostrar la utilidad de conformar la decisión inicial de implementar la política, partiendo del contexto local, de las capacidades reales de los actores que en él participan y una vez valoradas sus fortalezas y debilidades realizar las adecuaciones y reorientaciones necesarias, así la implantación adquiere una dimensión contingente, puesto que las capacidades de los actores, las condiciones escolares, y las características y demandas de los miembros de la comunidad escolar serán variadas; por tanto la política contará con la flexibilidad necesaria otorgada por su carácter de variabilidad.

5.5 La Evaluación de la Política Pública.

La evaluación de las políticas públicas debe hacerse con “referencia a los objetivos establecidos, pero sobre la base fundamental de los resultados alcanzados, tanto en los aspectos previstos como en los no previstos. Consiste la evaluación, en el proceso necesario para medir el grado en el que están alcanzando las finalidades deseadas y sugerir los cambios que puedan situar las realizaciones de la política más en la línea de espera”, (Aguilar: 2007)

Es decir, si la política que se propone y se pretende implementar está dando resultados positivos o no, sirve o no. Se trata de revisar el impacto de los Consejos de Participación Social en los procesos de gestión escolar, autoevaluación escolar y en los de enseñanza aprendizaje, percibir los resultados de la participación social en términos de integración de las comunidades escolares, pero fundamentalmente alcanzar los niveles de conocimientos y aprendizaje entre los estudiantes a partir de la transformación al interior de la organización escolar, como parte del SEN.

Partir de los estándares establecidos en términos de gestión escolar, conocimiento de los desarrollos didácticos y áulicos de los docentes, implica el contar con referentes de evaluación de los procesos de enseñanza no sólo de los resultados de aprendizaje, trascendiendo las pruebas aisladas y contando con la información pertinente sobre el proceso formativo del estudiante, lo que permitirá conocer el estado de logro de la finalidad planteada en los objetivos de las políticas.

Los efectos de la política en la educación primaria tendrán distintos niveles de alcance (corto, mediano y largo plazo) que deberán ser evaluados en términos de impacto, población atendida, cambios en la gestión, acceso, y transformaciones del SEN. Por tanto y siguiendo el ciclo de las políticas planteado por Aguilar (2007;152), la evaluación de la política aquí propuesta deberá cursar las siguientes fases.

- a) Evaluación anticipada: Que estará orientada a producir la información referente a la definición del problema de la evaluación de la calidad educativa, la definición del contexto en el que este se presenta, referido a los aspectos políticos, administrativos, legales y sociales; los actores tradicionales y emergentes que participan en el proceso educativo, sus roles y funciones, y su capacidad de gestión y compromiso para intervenir en el planteamiento de soluciones en torno al problema planteado. La información que aquí se produce es determinante para reconocer los factores críticos que pueden obstaculizar la implementación, y encontrar los mejores recursos para neutralizar dichos factores.
- b) Evaluación de la evaluabilidad de la política: se trata de un primer análisis en el que se abordarán los objetivos de la autoevaluación escolar, por los Consejos Escolares de Participación Social, los mecanismos para el desarrollo a través de los comités de autoevaluación. La finalidad de este proceso es descubrir los puntos débiles de la propuesta y subsanarlos en la medida de lo posible, obteniendo información valiosa que puede conducir incluso a una

evaluación mas valiosa a fin de evitar riesgos mayores, en un tema tan delicado y que ha sido objeto de múltiples experimentaciones fallidas.

- c) Evaluación de necesidades: se pretende conocer con profundidad el problema, delimitar las fronteras y características del mismo, la distancia entre lo sindical y lo pedagógico, por ejemplo; el volumen de alumnos, docentes, directivos, padres de familia y miembros de la comunidad a los que afecta el problema de la calidad educativa y su evaluación; el alcance de la implementación, como la modificación y mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje, y finalmente la conexión con otros problemas, como el político electoral y sus costos.
- d) Evaluación de la viabilidad política: se trata de esclarecer si el diseño de la política permite lograr los objetivos planteados. Permite conocer la conexión entre el modelo de autoevaluación escolar y la realidad contextual.
- e) Evaluación de la viabilidad político-contextual: Se utiliza, a decir de Aguilar (2000) “fundamentalmente para detectar las posibles amenazas que puede sufrir la propuesta, producir información para aprovechar las oportunidades. Específicamente se utiliza para identificar a los actores con intereses en el problema, elaborando un mapa de apoyos y resistencias que habrá de afrontar la política pública en sus distintas etapas” (159). Por lo que si se cuenta con la voluntad política es posible establecer los mecanismos de control del SNTE.
- f) En esta fase se pretende evaluar el grado de cumplimiento de los mandatos legales de la política y comparar el grado de funcionamiento, del diseño inicial con el funcionamiento real, al interior de las escuelas y con las actuaciones de los actores involucrados.
- g) Seguimiento del programa: Se trata de una fase en la que se evalúa cada uno de los procesos involucrados en el programa de autoevaluación escolar; se realiza al mismo tiempo que se implementa la agenda, tiene la ventaja de que produce información en tiempo real, esta etapa implica la definición de criterios operativos y baterías de indicadores, los cuales deben aplicarse sistemáticamente a fin de evitar desviaciones y errores.

- h) Evaluación del Impacto: En esta fase se obtiene información sobre los efectos o impactos de la política, se pretende demostrar que los cambios y mejora observados en los procesos educativos en la educación primaria, se deben a la implementación de la política de autoevaluación escolar a través de los Consejos Escolares de Participación Social, y no a otras causas. En este punto se mide la eficacia de la política comparando los resultados previstos con los obtenidos, adicionalmente se puede obtener otra información relevante al establecer la relación entre los beneficios obtenidos en la mejora de la calidad educativa en las escuelas primarias y los costos implicados. Estos resultados servirían para responder de manera sólida, a los cuestionamientos sobre la conveniencia de seguir actuando sobre el problema de la calidad educativa en la educación primaria desde la política de la autoevaluación escolar a través de los Consejos de Participación Social o bien hacer adecuaciones a la propuesta.
- i) Evaluación Integral de la Política: Se refiere a la satisfacción de las expectativas iniciales, no se desarrolla en una etapa específica puesto que se trata de una integración de informaciones y resultados, pretende establecer las conexiones entre los procesos y elementos de la política. Es decir cada una de las etapas del proceso de autoevaluación escolar, desde los financieros hasta los organizacionales, transitando por la vía pedagógica como la estructura más importante deberá demostrar la satisfacción de las expectativas de los actores involucrados en la educación. La diferencia con las otras etapas es que se apoya en los objetivos y valores de éstos últimos para realizar la evaluación de los resultados.

Por último es importante destacar que “al mismo tiempo que se diseña la política debe planearse y diseñarse el proceso de evaluación de la misma, con la finalidad de diseñar las estrategias de evaluación, articulando los mecanismos que propicien la integración de los procesos organizativos para el diseño y desarrollo de la intervención pública” (Bañón: 1996; 41), con la finalidad de mejorar los procesos de enseñanza -aprendizaje en beneficio de los docentes y estudiantes de

las escuelas primarias y con la posibilidad de que el Estado recupere la capacidad de gestión en la misma. .

CONCLUSIONES.

I, Sobre el contenido general de la investigación

Para lograr que la educación en las primarias mexicanas, contribuya a la conformación de una sociedad más justa y democrática; es necesario que la educación sea relevante en términos de la formación humana, pertinente en términos culturales y de conocimientos, incluyente de los actores sociales, en las distintas dimensiones a través de las cuales éstos se vinculan con la educación y pedagógicamente efectiva.

Es importante destacar que la eficacia y la igualdad con que se distribuye el derecho a la educación, son principios determinados por la lectura que se dé a la calidad educativa, mismos que debieran depender de la relevancia axiológica de la educación impartida y la pertinencia de sus contenidos. La relevancia es necesaria para que los actores sociales den el mismo valor a la educación, y estén dispuestos a propiciar que todos los alumnos del nivel primaria del país accedan a ella en las condiciones más adecuadas para sus desempeños de aprendizaje; por su parte la pertinencia es indispensable para que los estudiantes puedan aprovechar con buenos resultados las oportunidades educativas a su alcance.

El análisis de las políticas de calidad educativa implementadas en México en los últimos años, muestra diversas intencionalidades dirigidas a superar los rezagos y limitaciones del Sistema Educativo Nacional a pesar de que, como se destaca a lo largo de la presente investigación, las políticas neoliberales económicas aplicadas a la educación no han sido efectivas para modificar la situación imperante desde hace casi veinte años, cuando el país se inserta en la ola de la Calidad Educativa, dando respuesta a los objetivos planteados en distintas reuniones de carácter internacional (Jomtien, Dakar, Cumbre del Milenio entre otras). Lo que provoca que se transite sin mayores miramientos de la cobertura al desarrollo de competencias, al acceso a las tecnologías de la comunicación y al proceso de evaluación de los aprendizajes implementándose diversas reformas que no han logrado rebasar los rezagos educativos.

Una de las mayores responsabilidades de los gobiernos es la conducción del sistema de educación pública fundamentalmente de la educación básica, buena parte de sus esfuerzos está dirigida a mejorar el estado de dicho sistema, lo cual constituye una fuente importante de legitimidad puesto que una parte muy significativa de la población participa en las actividades educativas.

A partir de la década de los ochentas se ha establecido por orden constitucional que los gobiernos, al principio de su gestión, elaboren un plan nacional de desarrollo del cual deriven los programas sectoriales, entre los que se ubica el correspondiente a la educación. Cada uno de los programas gubernamentales contiene los propósitos, objetivos, metas, acciones y políticas que le permiten enfrentar los problemas que corresponden a los diferentes niveles del SEN, en el que se ubica la educación primaria.

En la mayoría de los programas de gobierno los problemas que se plantean son los mismos que los planteados por el anterior mandatario. Tal es el caso del acceso y la cobertura, que se relacionan con la equidad; el del mejoramiento de la calidad vinculado con la formación de los maestros y los resultados de la evaluación de los aprendizajes; el de la infraestructura y la coordinación del sistema. El que se presenten de manera reiterativa en los diversos planes significa, no únicamente, que su solución no es fácil ni puede darse en períodos inmediatos, sino que tendrá que alcanzarse como resultado de acciones y esfuerzos a mediano y largo plazos.

El programa sectorial se implementa a través de diversos programas y subprogramas compensatorios y de apoyo, con la finalidad de mejorar la calidad educativa, de acuerdo a la lectura y configuración que le otorga a esta categoría el cuerpo de actores gubernamentales, a partir de las tendencias nacionales e internacionales; y se articula a partir de diversas estrategias como las que se mencionan a continuación:

- a) La profesionalización de los docentes a través de la formación y capacitación permanente, que garantice mejores desempeños áulicos y de atención a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes.
(Carrera Magisterial)

- b) El otorgamiento de recursos económicos y materiales destinados a la educación, fundamentalmente en las escuelas que se ubican en los segmentos marginales y más precarios del país (programa (Escuelas de Calidad).
- c) El estímulo a la asistencia y permanencia escolar, a través del otorgamiento de becas en efectivo, que se distribuyen a las familias de escasos recursos. (Programa Nacional de Becas)
- d) La promoción de la acción de los padres de familia a través de la participación social, con miras a compartir y delegar responsabilidades (Consejos Escolares de Participación Social).

Los programas referidos pertenecen a las tres políticas públicas educativas que se han elaborado e implementado en México desde 1992, mismas que se instalan de manera representativa en el movimiento de la calidad educativa y que han impactado de manera importante el desarrollo de la educación primaria. Sin embargo se ha demostrado (Muñoz Izquierdo: 2008) que sólo en condiciones muy acotadas la implementación de dichos programas contribuye a mejorar la calidad de la educación que se imparte en las escuelas primarias: urbanas, rurales, marginales, de compensación, de programa CONAFE, etc. Frecuentemente dichos programas funcionan como la oportunidad de acceder a recursos económicos de los cuales regularmente se carece, en la escuela y en la familia, y también tienen la finalidad de ofrecer remedios y remiendos a las situaciones más extremas en las escuelas, mejorando superficialmente los resultados de la calidad educativa.

A lo largo de la presente investigación, fue posible analizar algunos de los factores que determinan la visión de la calidad educativa en la educación primaria, y el desarrollo de los aprendizajes que se producen en la escuela, punto que constituye una aproximación de carácter explicativo a la problemática referida.

1. Las distintas lecturas que se realizan sobre la calidad educativa y el tránsito de esta categoría, del plano organizacional empresarial al plano político al ubicarse como un problema público, que debe ser

abordado y atendido desde el diseño e implementación de las políticas públicas en educación, tránsito que se produce sin mediaciones reflexivas y analíticas por parte de los tomadores de decisiones, lo que ha provocado la definición de rumbos más bien inciertos y en algunos casos erróneos en cuanto al qué, el cómo, el por qué y el para qué de la educación primaria. Lo que conduce a la reflexión sobre como el establecimiento del principio de calidad educativa ha provocado un grave detrimento de la misma en la educación nacional.

2. El estado permanente de reforma educativa modelo que se encuentra agotado por sus características: vertical, autoritario, burocrático y centralizado, lo que implica la necesidad de construir enlaces entre los distintos órganos de gobierno y los actores sociales, entre lo macro lo micro, entre autoridades y docentes, entre el contexto y la escuela; con miras a diseñar estrategias a corto, mediano y largo plazo, a partir del diálogo.
3. El posicionamiento del SNTE como órgano sindical y administrador de recursos económicos y humanos al interior de la SEP, a través de la subsecretaría de educación básica; y además como el actor que establece las alianzas necesarias para que las reformas y propuestas de mejora educativa se concreten. Situación que ha conducido a la pérdida de la conducción educativa por parte del gobierno, provoca el posicionamiento del sindicato como el tomador de decisiones fundamental en la educación básica.
4. La implementación de programas de soporte que demuestran su falta de operatividad y resultados, que implican inversiones financieras mayúsculas, y dejan pendiente la atención de otras necesidades en las escuelas, tal y como ocurrió con el programa enciclomedia; y por otro lado el abandono paulatino y dosificado del Programa Escuelas de Calidad que atiende de manera oportuna a las escuelas en estado de marginalidad.
5. El estado permanente de evaluación de los aprendizajes, con fines de mejora, la aplicación excesiva de pruebas, ha provocado la simulación y el abandono de las actividades de enseñanza, puesto

que el valor de las evaluaciones se ha magnificado, y se ha pervertido al otorgarse estímulos económicos a cambio del aumento de los puntajes en las referidas pruebas. Lo que lleva a reflexionar sobre la necesidad de detener el proceso de medición, para dar paso al proceso de las autoevaluaciones escolares con la participación de los actores educativos.

6. El entorpecimiento y detrimento del desarrollo de la calidad de la educación, a través del uso de los resultados de las pruebas como elementos de alto impacto: promoción de grado, listas de ranking, premiación y castigo de escuelas, maestros y directivos.
7. Se ha dejado como último factor por su relevancia la falta de una base pesada en torno a valores académicos en la conceptualización y operación de la educación primaria, puesto que los arreglos y vinculaciones en este nivel educativo se realizan en torno a arreglos políticos, sindicales y electorales, puesto que se concibe a la educación en este nivel como un capital político electoral, que da como resultado el detrimento de la calidad educativa.

II Sobre el Proceso de investigación:

A través del proceso de investigación fue posible estructurar el trabajo y cumplir con los objetivos de investigación planteados en el proyecto inicial que condujo a la construcción del presente trabajo de investigación ya integrado.

El primer objetivo. “Estudiar las connotaciones del concepto calidad educativa como una categoría política determinada por los movimientos ideológicos económicos mundiales, que redefine a la educación”. Se cumplió a través de la revisión de distintas fuentes documentales, que permitieron articular posturas y visiones del concepto, desde los antecedentes hasta las tendencias, lo que dio como resultado el acercamiento a la visión de la calidad educativa como una categoría política.

El segundo objetivo “Revisar comparativamente las políticas públicas de los últimos cuatro sexenios, a través de la revisión documental, para determinar

las causas que han provocado el efecto contrario al logro de la calidad educativa”. Se logra a través de la construcción cronológica reflexiva, de las tres políticas públicas creadas e implementadas por el gobierno federal desde 1992, tomando como eje analítico los documentos oficiales que justifican y explican cada una de ellas, para abordar posteriormente el debate con los autores y especialistas que han asumido el estudio de las mismas, para indagar sobre el estado de la educación en las primarias mexicanas.

El cumplimiento del tercer objetivo “Revisar los programas de apoyo a la calidad de la educación primaria, impulsados por el gobierno federal en los últimos dos sexenios, como instrumentos de apoyo a la calidad educativa y los logros obtenidos”, se construyó a través de la revisión documental específica de cada uno de los puntos analizados: el Programa Escuela de Calidad y Enciclomedia, para dar cuenta de la naturaleza de cada uno de ellos; como se concibieron, se implementaron e incidieron en los quehaceres áulicos, con la finalidad de dilucidar el nivel de influencia de cada uno de ellos, en el estado de la calidad educativa en la educación primaria.

El cuarto objetivo. “Analizar el movimiento de la evaluación de la calidad educativa, los instrumentos y las instituciones, los procedimientos y los resultados obtenidos en las escuelas primarias”. Se logra a partir del análisis de la evaluación educativa, como un concepto difuso en su construcción, y sus diferencias con la evaluación de los aprendizajes y la institucional; a pesar de lo cual se erige como la tendencia que guía la toma de decisiones para el logro de la calidad educativa; las instituciones que se crean y los instrumentos que se diseñan y aplican en la educación primaria, a lo largo del ciclo escolar para cumplir con el fin, la evaluación. Se logra abordar la discusión referida a como los resultados de las pruebas se limitan a la medición de los aprendizajes, mediciones sumamente discutidas por las carencias técnicas y estructurales de las pruebas.

Probablemente una de las construcciones y aportaciones de la tesis, se ubica en el nivel de la propuesta de elaboración de una política pública que promueva la inclusión de los Consejos de Participación Social Escolar (CPSE)

como actores relevantes y determinantes, en la visión gestión y operacionalización de la educación primaria mexicana. Se presentan elementos que contribuyen a la conformación de los mismos a partir de la visión de la diversidad de actores que pueden incluirse en ellos, se plantean lineamientos de operación, que trascienden la rendición de cuentas, por un lado la propuesta pretende promover distintos niveles de interacción entre los actores escolares (docente-padre de familia; docente –director; académicos (especialistas)- miembros de la comunidad escolar; etc.). Por otro lado propuesta pretende que sean los propios miembros del Consejo Escolar de Participación Social los encargados de realizar los procesos de autoevaluación institucional y los programas de mejora escolar.

La incorporación de los padres de familia y los miembros de la sociedad civil; en su conjunto en los CPSE; así como la promoción de trabajo académico entre especialistas, docentes y directivos académicos y los actores externos a la escuela, no sólo participa una mayor participación social, si no que promueve el principio de corresponsabilidad en los procesos de autoevaluación institucional y una mayor transparencia en la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos, lo cual impactaría de manera importante en los procesos de mejora de los aprendizajes y en los de gestión escolar .

El proceso de autoevaluación institucional pretende abrir los espacios escolares en las diez dimensiones analíticas y de evaluación, propuestas para que sean evaluadas a través de distintas modalidades, y con las interacciones y discusiones pertinentes lo que puede arrojar como resultado final, un proceso de evaluación de la calidad educativa, objetivo, plural y confiable.

Los puntos mencionados son solo algunos de los que se consideraron como los ejes en la construcción de la investigación y se espera que promuevan la visión crítica, sobre la problemática planteada, con miras a propiciar el compromiso e intervención constructiva de los profesionales y actores vinculados con la educación nacional.

INDICE DE CUADROS Y DIAGRAMAS.

CUADROS:

Cuadro 1: Los Actores de las políticas Públicas y la Calidad Educativa como Política Pública.	31
Cuadro 2: Escuelas y Alumnos Atendidos en Educación Primaria 1950-2008.	35
Cuadro 3: Plazas Otorgadas en los Concursos de Plazas Docentes 2008-2009	55
Cuadro 4: Destino de los Recursos del Programa Escuelas de Calidad	74
Cuadro 5: Porcentaje del Total de los Recursos Destinados a Materiales Educativos/Infraestructura.	75
Cuadro 6: Montos Máximos Iniciales Asignados a las Escuelas Incorporadas al PEC	76
Cuadro 7: Montos de Financiamiento Inicial del Programa Escuelas de Calidad.	76
Cuadro 8: Presupuesto Integrado Asignado al Programa Escuelas de Calidad	77
Cuadro 9: Costos del Programa Escuelas de Calidad	78
Cuadro 10: Metodología y Etapas del Sistema de Evaluación de Políticas Educativas.	106
Cuadro 11: Conformación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación	113
Cuadro 12: Conformación de Indicadores de Evaluación de la Educación.	118
Cuadro 13: Áreas de Conocimiento que Evalúa EXCALE	125
Cuadro 14: Dominios Cognitivos de EXCALE en el área de Ciencias Naturales	126
Cuadro 15: Programación Longitudinal de EXCALE	127
Cuadro 16: Áreas de Medición de las Pruebas Administradas por el INEE.	136
Cuadro 17: Las Pruebas Aplicadas en la Educación Primaria, En la Década De los 90's.	151
Cuadro 18: Pruebas Aplicadas en la Educación Primaria en	153

la Primera Década del 2000.	
Cuadro 19: La Auto evaluación Escolar	154
Cuadro 20: Evaluación del Programa Escuelas de Calidad	154
Cuadro 21: Resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas de español.	160
Cuadro 22. Resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas de matemáticas.	160
Cuadro 23: Movimientos Contextuales	180

DIAGRAMAS

Diagrama 1: El Triángulo de actores de las Políticas Públicas	32
Diagrama 2: Representación del 1º eje de la ACE	50
Diagrama 3: Representación del 2º eje de la ACE	54
Diagrama 4 Representación del 3º eje de la ACE	59
Diagrama 5 Representación del 4º eje de la ACE	61
Diagrama 6 Representación del 5º eje de la ACE	64
Diagrama 7: Modelo Autogestivo de Operación Escolar	72
Diagrama 8: Organización y Comunicación Vertical Descendente Del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación	112
Diagrama 9: Comparación entre Pruebas estandarizadas de Comprensión y pruebas en Base a Criterios	128

SIGLARIO.

ACE	Alianza por la Calidad de la Educación
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DGEPE	Dirección General de Evaluación de Políticas Educativas
ENLACE	Evaluación Nacional del Logro Académico en los Centros Escolares
EVEP	Evaluación de la Educación Primaria
EXCALE	Exámenes para la Evaluación de la Calidad Educativa
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDANIS	Instrumento de Diagnóstico de Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria
IEA	Evaluación Internacional de Logros Académicos
INIFED	Instituto Nacional de la Infraestructura Educativa
INEE	Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.
IPN	Instituto Politécnico Nacional
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa
OCDE	Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OI	Organismos Internacionales
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribes
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido Acción Nacional
PARE	Programa para Abatir el Rezago Educativo.
PEC	Programa Escuelas de Calidad
PIB	Producto Interno Bruto.
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROGRESA	Programa de Educación Salud y Alimentación
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
SAT	Scholastic Administration Test
SNEE	Sistema Nacional de Evaluación de la Educación
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la educación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEPE	Sistema Nacional de Evaluación de Políticas Educativas.
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TIMSS	Estudio Sobre las Tendencias en Ciencias y Matemáticas
TLC	Tratado de Libre Comercio
UEPE	Unidad de Evaluación y Políticas Educativas
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura

REFERENCIAS

BIBLIOGRAFICAS

- AGUILAR L (2007). *El estudio de las Políticas Públicas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa México
- AGUILAR L (2007). *La Hechura de las Políticas Públicas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa México
- AGUILAR L.(2007) *Estudio Introductorio a las Políticas Públicas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa México 2007
- ARACIBIA, V. (1996) *Claves para una Educación de Calidad* Kapelusz Argentina
- ARNAUT, Alberto (1989) *Evolución de los grupos Hegemónicos en el SNTE México* CIDE.
- ARNAUT, Alberto. (1996) *Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México 1887-1994* México CIDE.
- ARREDONDO S (1989) *Evaluación de Programas de Intervención Socioeducativa la Muralla*
- BANDERAS Miranda Ana Elisa (2006) *Análisis del Programa Escuelas de Calidad Nuevas Formas de Gestión Escolar e Institucional*, Tesis de Maestría Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- BAÑON, R. , Carrillo E. (1997) *La nueva administración pública* Alianza Universidad Madrid 1997
- BARTON, A.H. (2009) *Studying the effects of a college education: A. Methodological examination of changing values in college* New Haven Edward W. Hazen Foundation
- BAZDRECH Parada, M. (2005) *Educación y pobreza, una relación conflictiva*. Universidad Iberoamericana, México.
- BERGER y Luckman (1997) *La construcción Social de la Realidad*. Amorrortu Buenos Aires
- BOLÍVAR, A. y RODRÍGUEZ, J.(2002) *Reformas y retóricas. La reforma educativa de la LOGSE*. Aljibe España
- BRACHO TERESA (2001) *Consejos de Participación Social, su intervención en el PEC* Universidad Veracruzana
- CARNOY, M. (2007) *Aprendizaje Servicio: Educar para la Ciudadanía*. Octaedro Barcelona
- CARRION C. (2003) *Principios y Valores para Evaluar la Educación* Paidós México.
- CASANOVA, H.(1999) *Universidad Contemporánea Política y Gobierno* Miguel Ángel Porrúa México.
- CASANOVA H. (2000) *Financiamiento y Gestión de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, En: Casanova, H. y Rodríguez R. (coords.) *Diversidad y Convergencia Estrategias de Financiamiento Gestión y Reforma de la Educación Superior* UNAM CESU México.
- CASANOVA H.(2000) *Políticas de Estado en relación con los Estudiantes*, En: Casanova, H. y Rodríguez R. (Coords.) *Diversidad y Convergencia Estrategias de Financiamiento Gestión y Reforma de la Educación Superior* UNAM CESU México.
- CASANOVA M. (1997) *Evaluación y Calidad de Centros Educativos*. La Muralla Madrid
- CASANOVA M. (1998) *La Evaluación de los Aprendizajes*, Ed. La Muralla Madrid
- CLAUSS O. (1990) *Contradicciones en el Estado de Bienestar* Madrid Alianza
- COX, C. *Clases*,(1984) *reproducción cultural y transmisión escolar: una introducción a contribuciones de Bourdieu y Bernstein*. CIDE Santiago de Chile pp.11-14

COX, Cristian y Colaboradores (1993) *Políticas Comparadas de Educación Superior* FLACSO México pp.87-92

DAVID, R. (1971) Principios de Economía Política y Tributaria, FCE México.

DE LA MADRID, R. (2007) Los socios de Elba Esther Ed. Planeta México.

DEMING (1998) El Círculo de la Calidad. Trillas México.

DEMING (2006) La calidad y los Mercados. Trillas México.

DIAZ R. (2006) Enciclomedia en la práctica. Observación en veinte aulas 2005-2006 México ILCE Centro de Investigación Educativa y Actualización de Profesores.

DUNCAN M. (1964) Human Capital Ed. Griades USA.

FERRINI, R. (2000) Calidad Educativa: Hacia una educación personalizada, Limusa México

GARCÍA, J.E. y Cox, C. (1999) La Reforma Educativa Chilena., 7-46. Madrid: Popular.

GUEVARA Niebla Gilberto, (1993) La Catástrofe Silenciosa México fondo de Cultura Económica pp-98-103.

GUTIERREZ, R. (2006) Manual para el Trabajo Docente, Dos Culturas México.

MMONEREO, C. (2002) Centros de Secundaria de Calidad, centros que aprenden de la diversidad. En Educación Secundaria: Un camino para el desarrollo humano Santiago de Chile UNESCO 37-45

MORENO, E. (2000) Residencia en Evaluación Educativa Coordinación del Programa de Posgrado en Psicología UNAM México.

PLATON, (1984) Diálogos, Editorial Porrúa

POPKEWITZ, T. (2008) El Mito de la Reforma Educativa. Pomares Barcelona

RODRIGUEZ H. (2004) Epistemología y Calidad Educativa Dríada

SUBIRATS, J (2008) Análisis y Gestión de Políticas Públicas Ariel

WEINSTEIN (1998) Strategies for the Educational Quality Harlingen Tx University , USA

REVISTAS.

ABOITES, H. (2007) *La prueba Enlace Una pésima Medicina para un Sistema Educativo enfermo: La Necesidad de Otra Evaluación* Revista Foro Educativo. México

DÁVILA O. (1998) *Exclusión social y juventud popular*. Última década, (8), 89-108.

FERNÁNDEZ, G.(1996) Superación de la pobreza y educación: Una mirada desde lo local. Última década, (5), 1996,105-136.

GARCÍA-HUIDOBRO, J.E. (2000) (documento no publicado). *La Escuela y la Calidad de la Educación*. Santiago de Chile.

GIMENO, J. (1992) *Reformas Educativas. Utopías, retórica y práctica*. Cuadernos de Pedagogía, (209), 162-167.

GIMENO J. (2000) *Docencia, enseñanza y Aprendizaje* Revista Educativa Interacción Barcelona.

GUEVARA N. (2000) *El SNTE y su Posicionamiento en el Control, de la Educación, de la A a la Z* Revista educativa.

GUEVARA (2008) *La ACE Contradicción e Inequidad*, 2001 Educación No. 86 septiembre

HACKETT, T. Edward (2003) *La Ciencia Como Vocación en los Noventa*, Universidad Futura Vol. 5 no. 13 UAM 1993

MARTÍNEZ, J. Los colectivos críticos de profesores y profesoras en el Estado Español. Investigación en la acción, España revista

electrónica.

- IBARROLA M. (2008) *Reformas y Alianzas SNTE SEP 2001* Educación No. 93 mayo.
- JORNET, M. (2009) *Hacia un Modelo de Gestión en las Primarias Mexicanas* Estudios sobre Educación Publicaciones de la Universidad de Navarra España
- LANZA H. (1999) *Evaluación y Política Educativa* Revista Colombiana de Educación Vol XXII No 29 Bogotá
- LOPEZ, G.(2006) *Enciclomedia Una Necesidad?* Revista Aprender Haciendo UAEMEX México.
- LOYO A. (2006) *La Reforma Política y el SNTE* Revista Iberoamericana de Educación, (14), , 12-18.
- MACIAS, N. (2003) *Autogestión, la Reforma Pendiente*, Odiseo Revista Educativa No. 8 diciembre
- MARTINIC, S. (2001) *Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina*. Revista Iberoamericana de Educación, (27), , 17-33.
- MEYER, L. (2006) *La Alternancia Política en México* Ensayo Nexos Vol XLII No 165.
- MIRANDA L. (2010) *Infraestructura y certificación de la calidad el INIFED un caso más de la Política Educativa Mexicana de la A a la Z* Revista de Educación Vol. XV No. 6 Marzo México
- NAVARRO C. (2009) *La Alianza por la Calidad de la Educación: Pacto regresivo y Cupular del Modelo educativo Neoliberal*. El Cotidiano en Línea No. 154. México, UAM - Azcapotzalco, 2009.
- NAVARRO G. y Morillas A. (2010) *Aplicación del Análisis de Correspondencia en líneas de Estudio de las interacciones en los sistemas educativos y económicos* Universidad de Madrid Cuadernos Económicos España
- ORTEGA, F. (1990) *La indefinición de la profesión docente*. Cuadernos de Pedagogía, 186, 67-70.
- OSORNIO M. (2001) *La Sucesión Política en México*. El Cotidiano UAM México Vol, XXVI NO 145
- PÉREZ, C. (2000) *La escuela frente a las desigualdades sociales*. Apuntes sociológicos sobre el pensamiento docente. Revista Iberoamericana de educación, (23), 189-212.
- POPKEWITZ, T.(1994) *Política, conocimiento y poder: algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas*. Revista de educación, (3005), 1994. Consultado en al centro educativo y sus docentes, la manera de tomar decisiones pedagógicas que optimicen el aprendizaje del alumnado.
- PUIGROSS, A. (2004) *Escuchamos poco las Necesidades Educativas* Revista 2010 año 3 No. 33 Buenos Aires
- SANTIZO Claudia (2005) *Mejorando la Rendición de cuentas y la Transparencia a Través de la Participación Social: El Programa Escuelas de Calidad en México* en REICE Volumen 4 No. 1
- SCHMELKES S (2003) *La Calidad de la Educación Básica, conversaciones con maestros* Documento DIE No. 48 México
- SCHMELKES, S (2010) *Calidad Educativa y Calidad de Vida* Revista Siglo XXI No. 62

DOCUMENTOS OFICIALES

AFSEDF *Plan Orientador del Programa escuelas de Calidad en el Distrito Federal* 2006-2007 México.

CERI (2001) Center for the Education Research and Innovation OCDE.

GOBIERNO FEDERAL (2001) 6º Informe de Gobierno

GOBIERNO FEDERAL (2001) Programa escuelas de Calidad Reglas de Operación

GOBIERNO FEDERAL (2008,2009,2010) Programa Escuelas de Calidad Líneas y Reglas de Operación México

GOBIERNO Federal Plan Sectorial de Educación 2007-2012

GUZMAN, C. (2008) Reformas Educativas en América Latina. Un Análisis Crítico México CIDE, Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación educativa Subsecretaría de Educación Básica Programa Escuelas de Calidad 2006, Sistema de Información del Programa Escuelas de Calidad-

HEURISTICA EDUCATIVA (2007) Evaluación del Programa Escuelas de Calidad.

INEE (2002) Informe de Organización del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

INEE (2004) EXCALE E INDICADORES

INEE (2006) Base de Indicadores Educativos.

INEE (2008) IINFORME DE RESULTADOS

INEE (2009) Informe De la evaluación de la Educación Unesco, USA

INEE (2009) PRUEBA EXCALE.

INEGI (2008) Anuario estadístico

INEGI (2009) Anuario estadístico.

INEGI (2010) Anuario estadístico

PODER EJECUTIVO FEDERAL (1992) Carrera Magisterial

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA (2002) Calidad Educativa Certificada Comunicado 135

PRONAE (2001) Programa Nacional de Educación 2001-2006, México, SEP.

SANTIZO Claudia (2004) Transparencia en la Educación Instituto Internacional Para la Planeación de la Educación UNESCO.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2009) Enlace. Consultado en <http://sep.gob.mx>

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, *Presupuesto de Egresos de la federación: 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009,2010, 2011*

SEP (1993) CONSEJOS ESCOLARES DE PARTICIPACION SOCIAL

SEP (1995) PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO

SEP (2001) PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD.

SEP (2002) DGEPE

SEP (2002) PROGRAMA ENCICLOMEDIA.

SEP (2005) MANUAL DE OPERACIÓN ESCUELS DE CALIDAD

SEP (2006) PROGRAMA DE ACTUALIZACION ESCOLAR

SEP (2008) INIFED TRANSPARENCIA

SEP (2008) PROGRAMA DE PROFESIONALIZACION DEL MAGISTERIO

SEP (2009) ENLACE INFORME DE RESULTADOS.

SEP (2010) ACE TRANSPARENCIA.

SEP (2010) Alianza por la Calidad de la Educación-Transparencia Informe de

Resultados. Consultado en <http://srp. Gob.mx>
SEP (2010) Comunicados 144 y 145 <http://sep. Gob.mx>
SEP (2010) ENLACE INFORME DE RESULTADOS
SEP (2010) INIFED REGLAS DE CERTIFICACION
SEP (2010), *Programa Nacional de educación 2001-2006 y 2006-2012.*
SEP (2010), *Programa Nacional de educación 2001-2006 y 2006-2012.*
SEP (2010)Alianza por la Calidad de la Educación Presentación. Consultado en <http://sep. Gob.mx>
SEP(2008)Alianza por la Calidad de la Educación Presentación. Consultado en <http://sep. Gob.mx>
SEP. (2010)*Resumen Ejecutivo Programa Escuelas de Calidad.*
SEP.(2009) ACE TRANSPARENCIA
SNTE-SEP (2003)COMPROMISO POR LA CALIDAD DE LA EDUCACION
SNTE-SEP (2008) ALIANZA POR LA CALIDAD DE LA EDUCACION.
UNESCO (1990) Distribución de presupuestos para educación básica, equidad e igualdad. Resumen Cuadernos de la UNESCO

HEMEROGRAFICAS.

CARREÑO, J. (2009) "Subsidio en Especie a las Escuelas" El Universal en línea 22 de agosto.
COLL, T. (2002) La Jornada electrónica (2002) "Fox frente al reto de la modernidad educativa" 14 de abril de 2002
GIL, J.(2005) "Enciclomedia a Secundaria", Reforma 7 de junio de 2005.
GIL, M. (2005) "Enciclomedia el Remedio Esperado", Crónica Hoy 28 Marzo.
GUEVARA Niebla Gilberto (2010) Afrenta Para México La Jornada 22 de abril
NAVARRO, C. (2001) "Gobierno Federal Integra al SNTE Al Proyecto Educativo Nacional", La Jornada Electrónica.
LOPEZ, M. (2009) "Toledo Infazón Estalla Contra el Inifed", La Jornada electrónica 22 de junio.
La Jornada (2008) "Máxima Prioridad la recuperación de la infra estructura escolar", 15 de mayo.

PAGINAS Y REVISTAS ELECTRONICAS.

BRACHO (2007) Enciclomedia OCE.
COLL,T. El Compromiso Social Por la Educación El Cotidiano en Línea. www.elcotidianoenlinea.uam.mx
DE IBARROLA MARIA,(2008) La Plataforma Política de la Calidad Educativa Observatorio Ciudadano de la Educacion, Consultado el 14 de Marzo de 2010 <http://observatorio.org/plataforma/dossier.html>
DGEPE (2008)Consultado en <http://sep/dgepe/sep.gob.mx>
EDUCATIVA, 3, (13), 1-20, (1997). Consultado en [http://www.uv.es/RELIEVE/v3n1/RELIEVEv3n1_3.htm], Mayo de 2004.
EL UNIVERSAL EN LÍNEA (18 de abril 2011) Noticias de México y el Mundo. Discrepan en INEE sobre política de no reprobar" <http://www.eluniversalenlinea.com>
FERNANDEZ (1996) Calidad Insuficiente, precaria transformación y ningún avance. Revista el Acento Colombia www.elacento.com

FERNANDEZ, L (2011) Controversia en el INEE El Universal en Línea
www.eluniversal.com

FERNANDEZ, L. (2010) Corruptelas y Desorden en el INIFED. El Universal en Línea
www.eluniversal.com

FLORES C. (2010) Pruebas, estandarizadas, calidad educativa y Políticas Públicas en México Revista Electrónica Sinéctica.ITESO Universidad Jesuita de Guadalajara Consultado en <http://porta/iteso/portal/sinectica/revista/sinectica/revista/SIN/1338>

FLORES Crespo.(2009) Investigación Educativa y políticas públicas en México: Una Relación Amorfa y Elusiva, Revista Electrónica Sinéctica.ITESO Universidad Jesuita de Guadalajara Consultado en <http://porta/iteso/portal/sinectica/revista/sinectica/revista/SIN/1338>

FUENTES M (2005) Programa Escuelas de Calidad Un buen diseño con un fracaso predecible OCE <http://observatoriociudadanodelaeducacion.org/plataformadossier.html>.

FUENTES M Reformas Educativas en la Educación Básica OCE <http://observatoriociudadanodelaeducacion.org/plataformadossier.html>.

FUENTES M. (2009) Los Libros de Texto Una regresión, México www.normalistas.com, consultado el 25 de marzo de 2010.

GARCIA, E. (2009) Toledo Infazon Contra el INIFED El Universal en Línea
www.eluniversal.com

HERNANDEZ, M. (2008) Felipe Calderón: Máxima Prioridad la rehabilitación de escuelas, La Jornada en Línea www.jornada.unam.mx abril México

HERNANDEZ, M. (2008) Urge Rehabilitación de Escuelas La Jornada en Línea www.jornada.unam.mx abril México.

INEE (2009) Informe de Resultados de la Calidad Educativa UNESCO 2009 consultado en <http://inee.org.mx>

INIFED (2007) Consultado en <http://sep/inifed/sep.gob.mx>

JUAREZ, J. (2005) Denuncian Irregularidades en Torno a Enciclomedia, en la Cámara de Diputados, El Universal on Line 05 de diciembre México.

LOYO, A. (2007) Acuerdos SEP SNTE OCE

NAVARRO C (2009) la ACE Simulación y Corporativismo El Cotidiano en Línea UAM www.elcotidianoenlinea.org

OCDE (2008) Acuerdo de Cooperación México OCDE para mejorar la Calidad de la Educación de las Escuelas Mexicanas. Consultado en <http://oecd.org/datao>

OCDE (2009) Informe y Recomendaciones para mejorar la calidad de la educación en México Consultado en <http://oecd.org/datao>.

OCDE (2010) Recomendaciones Para la Mejora de la Educación en México.
www.oecd.org

ONU-UNESCO (200) La Declaración del Milenio
www.declaraciondelmilenio.unesco.org

ORNELAS C. (2010) Evaluación y Calidad educativa OCE
<http://observatorio.org/plataforma/dossier.html>

ORNELAS, C. (2006) Acuerdos Cupulares y Ganancias Políticas Revista Interamericana de Educación

RAMIREZ R. Políticas públicas y alianzas sindicales, Revista Cero en conducta 2005,
www.ceroenconducta.com

REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACION (2004) (ISSN: 1681 5653)
11www.reduc.cl/raes.nsf/4211b585503ece04256843007co8e2/e762aa3e3e13b0bb04256a4900580544/FILE/7542.pdf

RODRÍGUEZ, E. (2004) Reforma de la educación superior en América Latina.

Algunas reflexiones sobre calidad de la enseñanza universitaria, formación del profesorado y las reformas institucionales actuales a partir del análisis del debate en la universidad uruguaya, 2003 Consultado en [http://www.cica.es/aliens/revfuentes/mono_03.htm].

SANTIBAÑEZ, L. 2010 Políticas educativas y alianzas sindicales OCE

SARRAMONA, J., Noguera, J. y Vera, J. (1998) ¿Qué es ser profesional docente? Revista de Teoría de la Educación, Consultado en [http://www.segciencias.com.ar/profesional.htm]

TEDESCO, J. (2000) Educabilidad y Pobreza Revista interamericana de Educacion www.interamericana.org.

TRICIA R. (2004) Evaluar es Recopilar Información para Mejorar, Foro de Evaluación de la Educación Superior Universidad de Caldas consultado en www.universidaddecaldas.org.es

UNESCO (1990) Recomendaciones que Apoyan al Mejor Desarrollo de la Educacion en México consultado en http://portalunesco.org

ZACCAGNINI, M.(2000) Evaluación y Docencia el Culpable Adecuado. Revista Iberoamericana de Educación (s/a), consultado en [www.campus-oei.org/revista/deloslectores/338Zaccagnini.pdf],

ZACCAGNINI, M.(2000) Reformas educativas: espejismos de innovación. Revista Iberoamericana de Educación (s/a), consultado en [www.campus-oei.org/revista/deloslectores/338Zaccagnini.pdf],.

ZAMORA, B. (2004) Andando no siempre se hace el camino. Las paradojas entre la formación y el rol del profesorado en la legislación educativa en España. X Conferencia de Sociología de la Educación. Valencia, Septiembre 2003. Consultado en [www.campus-oei.org/revista/deloslectores/338Zaccagnini.pdf].

ZEBADUA, E (1998) Educación y poder Revista electrónica Cero en Conducta. www.ceroenconducta.com

CONFERENCIAS Y MEMORIAS.

ARNAUT, A (2010) Evaluación educativa simulación y arreglos políticos dictada en el DIE 13 de noviembre 2010

DIAZ, Barriga Angel.(2010) Prueba Enlace un Balance a cinco años de política, dictada en el IISUE UNAM 13 de septiembre.

DUNCAN M. (1964) Human Capital Ed. Griades USA.

FERRINI, R. (2000) Calidad Educativa: Hacia una educación personalizada, Limusa México

GARCÍA, J.E. y Cox, C. (1999) La Reforma Educacional Chilena., 7-46. Madrid: Popular.

GUEVARA Niebla Gilberto, (1993) La Catástrofe Silenciosa México fondo de Cultura Económica pp-98-103.

LATAPI, P. (2003) La Esperanza? La Investigación Educativa Entre el Pasado y el Futuro IX Congreso Nacional de Investigación Educativa

LATAPI, P. (2008) El fundamento de las decisiones: Congruencia entre Conceptos políticas y programas. Conferencia dictada en el foro sobre el programa sectorial de educación 2007-2012 realizado el 16 de abril de 2008 en Universidad pedagógica Nacional bajo el auspicio del OCE.

ORNELAS C. (2010) Coloquio Dos Siglos de educación en México, Fac. de Economía UNAM C.U. México