

La Reforma Educativa: reflexión y debate

Voces de la Conferencia

Reformar desde el aula

Bernardo Naranjo Piñera

Saldos y desafíos de la Reforma Educativa

Otto Granados Roldán

Quintana Roo ante la Reforma Educativa

Rafael I. Romero Mayo

Dossier

La Reforma Educativa

en las entidades federativas

José Roberto Cubas Carlín

Oscar Rodríguez Mercado

Reporte especial

¿Qué sí y qué no de la Reforma?

Desde las osc:

Unión Nacional de Padres de Familia

Suma por la Educación

Desde la academia:

Juan Fidel Zorrilla

Lorenzo Gómez Morin

Miriam Ceballos Albarrán

Gabriela Yáñez Rivas

Rocío Estrada Rivera

Ana Razo Pérez

Pedro Flores Crespo

Mauricio Reyes Corona

Jonathan Molina Téllez

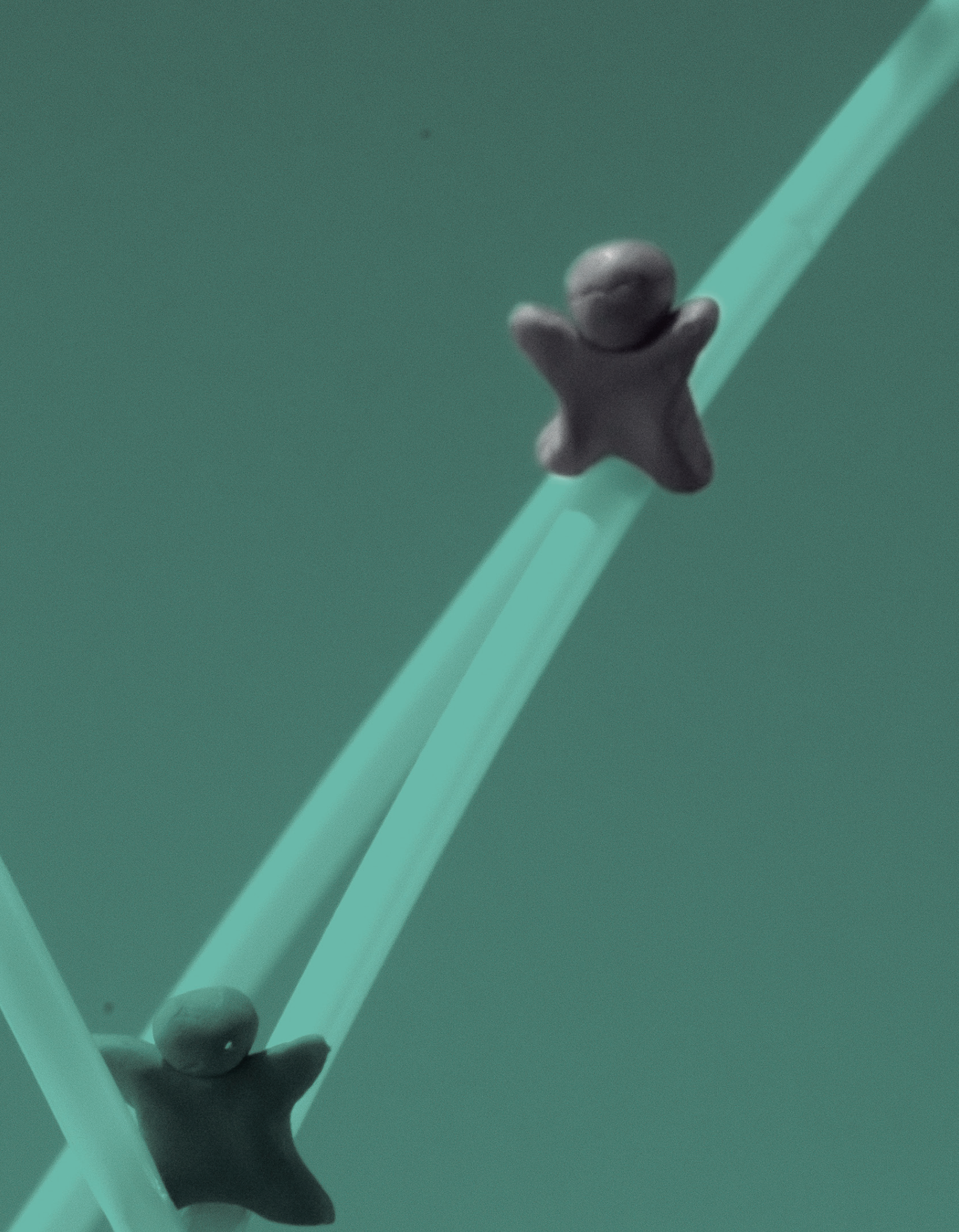
Invitado

Nuevo modelo educativo:

una mirada desde los

estudios del currículo

Frida Díaz Barriga



Bitácora

Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México

Año 4, núm. 11 / julio-octubre 2018

DE PUÑO Y LETRA

- 6** **La Reforma Educativa desde el INEE**
Junta de Gobierno del INEE

CARTA NÁUTICA

- 8** **Colaboraciones institucionales para la mejora educativa: la Conferencia del SNEE y la asistencia del Centro de Medición MIDE UC**
Adriana Guadalupe Aragón Díaz

INVITADO

- 11** **Nuevo modelo educativo: una mirada desde los estudios del currículo**
Frida Díaz Barriga Arceo

VOCES DE LA CONFERENCIA

- 18** **Reformar desde el aula**
Bernardo Naranjo Piñera
- 23** **Saldos y desafíos de la Reforma Educativa**
Otto Granados Roldán
- 31** **Quintana Roo ante la Reforma Educativa: una política de Estado, un principio de orden**
Rafael I. Romero Mayo

ASÍ VAMOS

- 36** **Reforma Educativa**

HOJA DE RUTA

- 38** **Repensar el desarrollo profesional docente**
María Fernanda González Carrillo
Juan Luis Fernández Valdez
Treisy Romero Celis
Edson Eduardo Navarro Meza
- 45** **La Reforma Educativa: logros y retos del Servicio Profesional Docente en Durango**
Arturo Guzmán Arredondo

ITINERARIO

- 52** **Para leer sobre la Reforma Educativa**

REPORTE ESPECIAL: ¿QUÉ SÍ Y QUÉ NO DE LA REFORMA?

- 56** **Voces de la sociedad civil**
Reforma Educativa: para formar mejores ciudadanos
Leonardo García Camarena
- El reto: continuar la transformación de la educación en México**
José Francisco Landero Gutiérrez
- 60** **Ejes de la Reforma Educativa**
Eje 1. Materiales y métodos educativos
Juan Fidel Zorrilla Alcalá
- Eje 2. Organización escolar**
Lorenzo Gómez Morin Fuentes
Miriam Ceballos Albarrán
- Eje 3. Infraestructura educativa**
Gabriela Yáñez Rivas
Martha Rocío Estrada Rivera

Eje 4. Idoneidad de docentes y directivos
Ana Elizabeth Razo Pérez

Eje 5. Evaluación y mejora educativa
Pedro Flores Crespo

- 73** **El futuro de la Reforma Educativa está en el aula**
Lorenzo Gómez Morin Fuentes
Mauricio Reyes Corona
Jonathan Molina Téllez

DOSSIER: EL AVANCE DE LA REFORMA EN LAS ENTIDADES

- 82** **La Reforma Educativa en las entidades federativas**
José Roberto Cubas Carlin
Oscar Rodríguez Mercado

ANTICUARIA

- 92** **El arte de la autoeducación**

NUESTRO ALFABETO: LETRA L

- 93** **Logro de aprendizaje y evaluación**

ARTIGOS EM PORTUGUÊS

- 96** **Novo modelo educativo: um olhar a partir dos estudos de currículo**
- 101** **Saldos e desafios da Reforma Educativa**
- 105** **Eixos da Reforma Educativa**

Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México

Publicación cuatrimestral del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) orientada a fomentar el diálogo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa

Año 4, núm. 11, julio-octubre 2018

D. R. © Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Hecho en México. Prohibida su venta.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Junta de Gobierno

Teresa Bracho González, consejera presidenta
Gilberto Ramón Guevara Niebla, consejero
Bernardo Naranjo Piñera, consejero
Sylvia Schmelkes del Valle, consejera
Patricia Vázquez del Mercado, consejera

Unidad de Administración

Miguel Ángel de Jesús López Reyes, titular

Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional

Jorge Antonio Hernández Uralde, titular

Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación

María del Carmen Reyes Guerrero, titular

Unidad de Normatividad y Política Educativa

Francisco Miranda López, titular

Coordinación Ejecutiva de la Junta de Gobierno

Verónica Malo Guzmán, titular

Coordinación de Direcciones del INEE en las Entidades Federales

José Roberto Cubas Carlin, titular

Órgano Interno de Control

Luis Felipe Michel Díaz, titular

Directorio Gaceta

José Luis Gutiérrez Espíndola
jgutierrez@inee.edu.mx

Dirección

Blanca Estela Gayosso Sánchez
bgayosso@inee.edu.mx

Coordinación

José Arturo Cosme Valadez
arcosmev@inee.edu.mx

Editor responsable

Gestión de contenido y desarrollo editorial

LACANTI

Efrén Calleja Macedo
Dirección editorial

Benito López Martínez
Dirección de arte

María Magdalena Alpizar Díaz
Coordinación editorial

Mary Carmen Reyes López
Selma Isabel Jaber De Lima
Mabel Eugenia Jiménez Pérez
Asistencia editorial

Portada e ilustraciones
Natalia Gurovich

Fotografía
Graciela Zavala Segreste

Traducción al portugués
Camila Teicher

Traducción al inglés
Fred Rogers | Tiosha Bojórquez

Apoyo institucional

Difusión, micrositio y redes
Dirección General de Comunicación Social

Encuesta, estadística y apoyo informático
Dirección General de Informática y Servicios Técnicos

Recursos financieros y materiales
Dirección General de Administración y Finanzas

Registro y derechos de autor
Dirección General de Asuntos Jurídicos

Comité Editorial de la Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México

Consejera de la Junta de Gobierno del INEE
Sylvia Schmelkes del Valle

Titular de la Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional
Jorge Antonio Hernández Uralde

Titular de la Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación
María del Carmen Reyes Guerrero

Titular de la Unidad de Normatividad y Política Educativa
Francisco Miranda López

Secretaría Académica, titular de la Dirección General para la Coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa
Adriana Guadalupe Aragón Díaz

Secretaría Técnica, titular de la Dirección General de Difusión y Fomento de la Cultura de la Evaluación
José Luis Gutiérrez Espíndola

Titular de la Dirección General de Comunicación Social
Juan Jacinto Silva Ibarra

Titular de la Coordinación de las Direcciones del INEE en las Entidades Federales
José Roberto Cubas Carlin

Titular de la Dirección de Difusión y Publicaciones
Blanca Estela Gayosso Sánchez

Editor responsable de la Gaceta
José Arturo Cosme Valadez

Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa en México. Año 4, núm. 11, julio-octubre 2018, es una publicación cuatrimestral del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) a cargo de la Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación del INEE, para contribuir al diálogo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Barranca del Muerto No. 341, Col. San José Insurgentes, Deleg. Benito Juárez, C.P. 03900, México, D. F. Tel: (55) 5482-0900. www.inee.edu.mx. Editor responsable: Arturo Cosme Valadez / arcosmev@inee.edu.mx. **Certificado de Reserva de Derechos al uso Exclusivo:** 04-2014-103013323800-109, ISSN: 2395-9746. **Certificado de Reserva de Derechos al uso Exclusivo (versión digital):** 04-2015-052609471000-203, ISSN: 2448-5152, ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derechos de Autor. Licitud de Título y Contenido, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación en trámite. Permiso SEPOMEX en trámite. Este número de la Gaceta (año 4, núm. 11) se imprimió en el mes de agosto de 2018 en Impresos Santiago, Trigo 80-B, Col.

Granjas Esmeralda, 09810, Ciudad de México. Teléfonos: (55) 5646-2401, 02 y 03. <cha@impresosantiago.com>. El tiraje consta de 3000 ejemplares más sobrantes para reposición.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del INEE. El contenido, la presentación, la ilustración y la fotografía, así como la disposición en conjunto y de cada página de esta publicación son propiedad del INEE. Se autoriza su reproducción parcial o total por cualquier sistema mecánico, digital o electrónico para fines no comerciales y citando la fuente de la siguiente manera:

Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (2018). *Gaceta de la Política Nacional de Evaluación Educativa* 4 (11) (julio-octubre).

Comentarios y sugerencias:

gacetapnee@inee.edu.mx
pnee@inee.edu.mx



Visite la página del INEE y el blog de la Gaceta: <http://www.inee.edu.mx/index.php/blog-de-la-gaceta/>



Conozca el micrositio de la PNEE: <http://www.inee.edu.mx/index.php/pnee-peeme>



Twitter [@INEEMX](https://twitter.com/INEEMX)



Consulte el catálogo de publicaciones en línea del INEE: www.inee.edu.mx

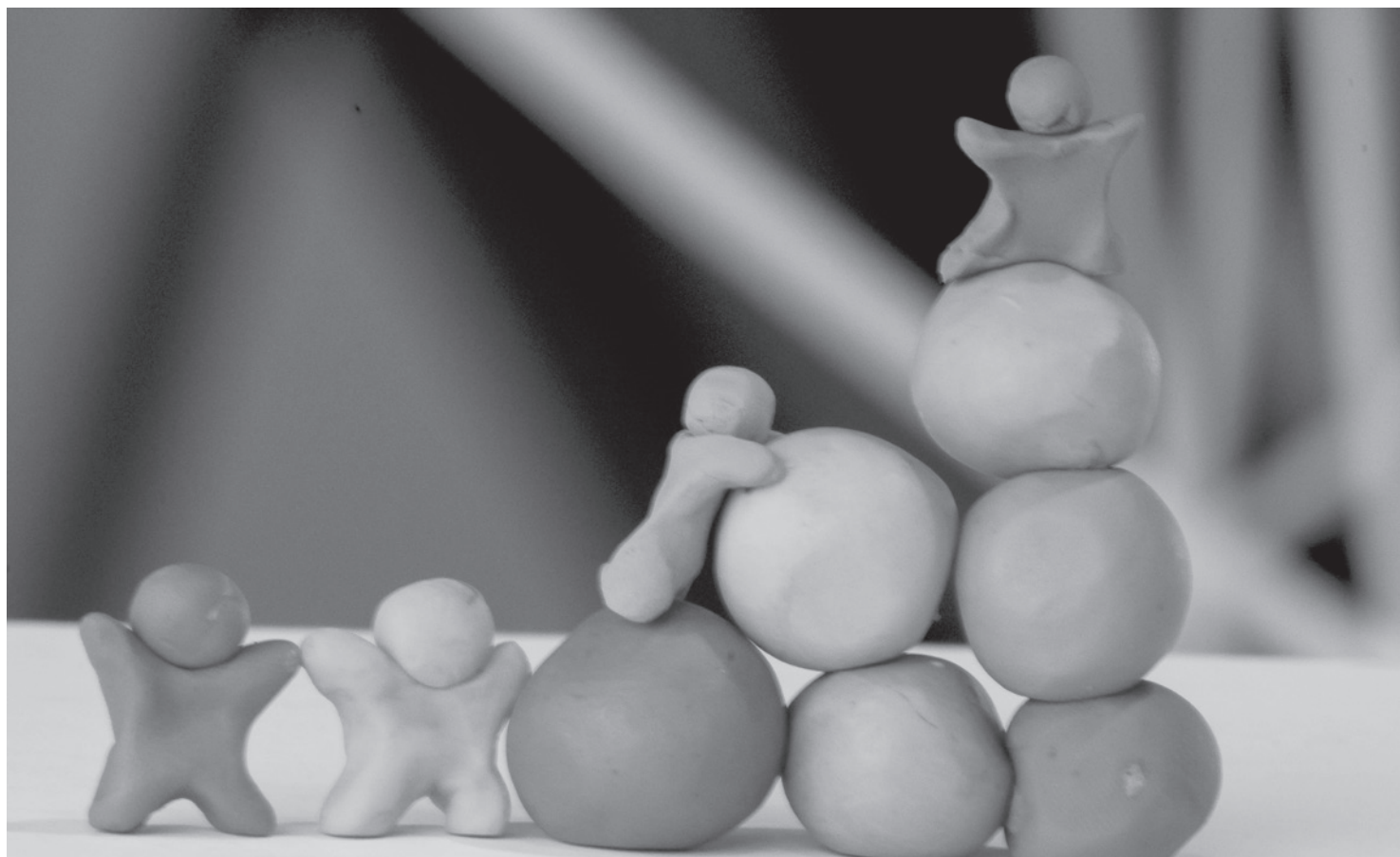


INEE Youtube <http://goo.gl/fHRDvC>



INEE Facebook <http://goo.gl/axitPa>

Editorial



Este número de la *Gaceta* aborda el tema de la Reforma Educativa, ya que consideramos oportuno hacer un recuento de su desarrollo ante dos momentos cruciales: el cierre de la administración que la impulsó y la conclusión de un ciclo que iniciara, en 2013, con los cambios constitucionales que la activaron.

Ciertamente, cumplir una primera etapa no significa haber agotado el camino. Por el contrario, la Reforma Educativa se transforma y progresa constantemente. Para probarlo, basta echar un vistazo al índice de esta edición. Una pluralidad de voces y puntos de vista expone la intensidad del debate y demuestra un proceso vivo en pleno desarrollo, el cual tiene por delante importantes desafíos y cuenta con el respaldo de notables éxitos que le ayudarán a enfrentarlos.

Como ya señalamos, las perspectivas desde las cuales se aborda el tema son múltiples y heterogéneas, sin embargo, todas coinciden —con matices— en un punto: la importancia categórica de las y los docentes en el logro de las metas de la reforma y, como correlato obligado, la crítica a la atención relativamente baja que se les dispensó en el impulso inicial de la transformación. Como se verá, son varios los artículos en los que se considera que el siguiente paso para la mejora de la educación está estratégicamente vinculado con el magisterio y, en consecuencia, se exige, sugiere o señala —los tonos cambian— no que se le dé voz, pues la tiene, sino que se le escuche atentamente y se le permita integrarse al proceso de reforma, como condición de posibilidad de buen éxito de éste.

Siendo el propio Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en su etapa autónoma, un producto de la Reforma Educativa de 2013, su Junta de Gobierno revisa el cumplimiento de sus mandatos y sus principales resultados en la sección “De puño y letra”.

En “Invitado”, Frida Díaz Barriga ofrece una crítica puntual al proceso de reforma desde la perspectiva de los estudios de currículo.

De los tres artículos que integran la sección “Voces de la Conferencia”, el primero es una entrevista con el consejero del INEE, Bernardo Naranjo, quien defiende la idea de mirar directamente al ámbito donde tiene lugar el fenómeno educativo, es decir, el aula, para lograr una verdadera mejora en el Sistema Educativo Nacional (SEN). En el segundo, el titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP), Otto Granados Roldán, argumenta con datos objetivos a favor del curso de la reforma, pero acepta los retos que hace falta solventar. En el tercero, el subsecretario de Educación Media Superior y Superior de Quintana Roo, Rafael Romero, expone algunas peculiaridades de la reforma en su estado y muestra que su implementación presenta características diferenciadas según el estado de la República de que se trate.

En “Hoja de ruta”, un equipo de la Dirección de Directrices de Mejora de Resultados Educativos y Desempeño Docente del INEE revela las entretelas del proceso que deriva en la aportación de evidencia sólida para sustentar decisiones de política pública orientadas a garantizar la calidad y equidad de la educación. En la misma sección, Arturo Guzmán Arredondo, director general adjunto del INEE en Durango, explica la instrumentación del Servicio Profesional Docente en esa entidad.

“Reporte especial” incluye en su primera parte los posicionamientos y balances críticos de dos organizaciones de la sociedad civil sobre la reforma: la Unión Nacional de Padres de Familia y Suma por la Educación. La segunda parte está integrada por dos artículos. “Ejes de la Reforma Educativa” analiza

desde la perspectiva de la gobernanza cinco ítems estratégicos —materiales y métodos educativos, organización escolar, infraestructura educativa, idoneidad de docentes y directivos, y evaluación y mejora educativa— para diagnosticarla y sugerir la dirección que sería deseable que tomara. Por su parte, “El futuro de la Reforma Educativa está en el aula”, firmado por investigadores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), se decanta a favor de un cambio de rumbo de la reforma que ponga el acento en lo que sucede en el salón de clase y la relación maestro-alumno.

En “Dossier”, Roberto Cubas Carlín y Oscar Rodríguez Mercado —de la Coordinación de Direcciones del INEE en las Entidades Federales (CDINEE)— estudian el avance de la reforma en los estados y elaboran un riguroso informe de la armonización entre las legislaciones estatales y la organización de las autoridades educativas locales, por un lado, y los planteamientos jurídicos de la Reforma Educativa constitucional de 2013, por otro.

“Carta Náutica” nos informa, en la pluma de Adriana Aragón, directora general de Coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), las actividades más relevantes del Instituto en los últimos meses. En esta ocasión, la sección consta de una reseña de la Conferencia del SNEE verificada el 16 julio de 2018 y de una ponderación de los trabajos del Diplomado en desarrollo de capacidades en evaluación educativa, impartido por el Centro de Medición MIDE UC.

En “Itinerario” se reseñan dos libros indispensables en la bibliografía sobre la Reforma Educativa; “Anticuaria” recuerda el *arte de la autoeducación*, de la formidable María Montessori; y “Nuestro alfabeto” aprovecha la letra “L” para abordar el vínculo entre logro de aprendizaje y evaluación.

Esperamos que este número colabore al diálogo permanente y al debate fecundo del SNEE. 

Los editores



No podemos tratar a los niños como niños, ni a los jóvenes diciéndonos que sólo hay que hablarles de determinada manera. No; el diálogo, para que exista, debe ser de igual a igual, sin más frontera entre un hombre joven y un hombre adulto que aquella que establezca la valía real de la persona adulta, la capacidad que tenga para demostrar su experiencia inmediata y directa.

La única autoridad que podemos consentir es la que se desprende de la capacidad, de los dones del conocimiento obtenidos a lo largo del esfuerzo, o de las cualidades a veces innatas que hacen del maestro también un artista.

El formador de hombres, según Eduard Spranger, se propone la tarea más alta que es posible imaginar: intervenir en la formación de la conducta ajena mediante el ejemplo de la conducta propia. Y eso es mucho más difícil que tallar hermosas maravillas técnicas. €

Juan José Arreola, *La palabra educación*, 1973

La Reforma Educativa desde el INEE

JUNTA DE GOBIERNO



Producto de la Reforma Educativa, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) está obligado a rendir cuentas de su actividad. Además de los informes que anualmente publica cumpliendo con esta responsabilidad, en 2018 dio a la imprenta el cuadernillo *INEE: cumplimiento de sus mandatos y principales resultados*, que contiene una visión condensada del trabajo de la institución. El texto transcrito a continuación se extrae de las “Conclusiones” de dicho documento.

“En la implementación de los mandatos constitucionales y legales se ha puesto de manifiesto que evaluar la educación obligatoria es una tarea compleja que implica ir más allá del aprendizaje de estudiantes en sus resultados cognitivos, para abordar también los no cognitivos, así como otros ámbitos de su formación como personas y ciudadanos. Supone, además, colaborar en la Evaluación del Desempeño Docente y de las autoridades escolares, y evaluar programas, currículo, materiales, intervenciones pedagógicas e institucionales, innovaciones y toda una gama de tareas asociadas al financiamiento, la formación y la actualización docentes, la cobertura, la equidad y la inclusión educativa. Con lo anterior, el Instituto amplió sus tradicionales objetos de estudio a través de la evaluación y ha intensificado sus tareas, acciones y proyectos de medición, evaluación y difusión de resultados.

”En esta tarea, las evaluaciones que realiza el INEE han sido técnicamente sólidas y objetivas. Al mismo tiempo, se ha buscado que sus propuestas de mejora y transformación sean viables y cuenten con el suficiente soporte normativo y técnico, lo que se ha expresado en los lineamientos y las directrices que emite. Adicionalmente, el principio de justicia en las evaluaciones, respetando los derechos de los sujetos evaluados y priorizando los temas de imparcialidad, igualdad y equidad, ha sido un reto, sobre todo en el caso del ejercicio de la función reguladora, puesto de manifiesto en los procesos de validación y supervisión, en particular, cuando la evidencia muestra que el principio de justicia se violenta.

”La Junta de Gobierno del INEE es consciente de la responsabilidad que significa fomentar que la información producida, tanto por las evaluaciones como por sus procesos, no pase sin mayor uso a formar parte de los libreríos de los funcionarios o los académicos. Por ello realiza importantes acciones para mejorar la comunicación de los resultados de las evaluaciones a los responsables de las políticas. El mandato de contribuir a la garantía del derecho a la educación de calidad obliga a tener en cuenta, desde el inicio de todos sus trabajos, el de garantizar su uso, relevando el aporte de la información a las acciones en materia de educación de todos los actores, desde las autoridades

hasta las aulas. Así, se reconocen avances en las publicaciones especiales dedicadas a funcionarios y docentes, o el diseño y la puesta en marcha de un banco de datos y resultados de evaluaciones, el Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones (SIRE). Sin embargo, falta mucho todavía para que la información producida sea un insumo regular en el diseño y la implementación de políticas educativas, y el trayecto es aún largo para llegar a los consejos técnicos escolares, a las aulas o a los padres de familia como usuarios consuetudinarios y efectivos de las salidas de información o los instrumentos normativos, e incluso, de las recomendaciones de políticas que produce el Instituto.

"De manera especial, es necesario destacar el mandato constitucional planteado al INEE respecto a la coordinación de un sistema que antes no existía: el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE). La norma actual faculta al Instituto para establecer relaciones con la autoridad educativa federal y las autoridades educativas locales, convirtiéndolo en una autoridad que organiza las acciones correspondientes a la evaluación de la educación con distintos niveles de gobierno. Con ello se ha generado un nuevo modelo de distribución de competencias en materia de evaluación educativa en el que tanto las autoridades educativas, partícipes del SNEE, como el INEE tienen atribuciones de evaluación. Ante esa nueva configuración en la que el Instituto se convierte en autoridad en evaluación, se han tenido que cimentar y conseguir los acuerdos, así como la coordinación necesaria para hacer efectiva la concurrencia en la materia.

"Por ello se ha construido un andamiaje de interacción entre los actores involucrados. La tarea de articulación no ha sido sencilla, pero producto de esta intención y labor, en conjunción con la autoridad educativa federal y las autoridades educativas locales, hoy, la Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE) y todos los instrumentos que la acompañan han sido elaborados a partir de un proceso de construcción colectiva que ha permitido, además, el fortalecimiento de profesionales especializados en evaluación en los niveles estatales, así como la recuperación de sus iniciativas, abonando

"Las evaluaciones que realiza el INEE han sido técnicamente sólidas y objetivas. Al mismo tiempo, se ha buscado que sus propuestas de mejora y transformación sean viables y con el suficiente soporte normativo y técnico"

con ello a la operación de un federalismo efectivo. Queda pendiente, sin embargo, el seguimiento y la profundización de esta labor de promoción y desarrollo de capacidades evaluadoras en los estados, siempre en el marco de una política nacional que asegure la búsqueda del objetivo común de mejora de la calidad.

"Para finalizar, conviene señalar que hay algunos asuntos no resueltos que exigirán mayor atención en el futuro inmediato. Un tema por explorar tiene que ver con las articulaciones y el posible traslape en los objetos de atención y análisis del INEE con otros organismos autónomos, como la evaluación de políticas educativas, que por su naturaleza son consideradas parte de la familia mayor de políticas de desarrollo social. Otro asunto de altísima relevancia tiene que ver con el hecho de que las evaluaciones y las directrices efectivamente incidan en decisiones de mejora de la educación en todos sus niveles. Estas mejoras deberán hacerse evidentes y palpables, no sólo para políticos y funcionarios, sino para cualquier comunidad escolar, padres de familia, organizaciones de la sociedad civil y público en general. Estos temas sin duda se mantienen como preocupaciones y retos en la agenda de acción del INEE autónomo a futuro, consciente siempre de que su resolución pasa no sólo por la consideración de aspectos técnicos, sino, sobre todo, por una dimensión de política pública y desarrollo institucional".

COLABORACIONES INSTITUCIONALES PARA LA MEJORA EDUCATIVA: LA CONFERENCIA DEL SNEE Y LA ASISTENCIA DEL CENTRO DE MEDICIÓN MIDE UC

ADRIANA GUADALUPE ARAGÓN DÍAZ

Titular de la Dirección General para la Coordinación
del Sistema Nacional de Evaluación Educativa
aaragon@inee.edu.mx

LA CONFERENCIA DEL SNEE: UN ESPACIO PARA EL INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS Y EL DIÁLOGO ARGUMENTADO

La Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) es el órgano colegiado fundamental para promover el intercambio de experiencias e información entre la autoridad educativa federal, las autoridades locales y el INEE (artículo 7, Estatuto Orgánico del INEE; artículo 18, Ley del INEE).

De 2013 a la fecha se han realizado nueve sesiones ordinarias, dos extraordinarias y una de instalación. En cada una se han discutido y analizado diversos temas estratégicos, entre los que destacan la organización y funcionamiento del SNEE; los informes del estado que guardan los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional (SEN); la evaluación del logro educativo de los estudiantes de la educación obligatoria y sus calendarios; el diseño, la implementación y el seguimiento de la Política Nacional de Evaluación Educativa; la prevención de riesgos de los procesos de evaluación del Servicio Profesional Docente (SPD), sus calendarios anuales, su programa de mediano plazo, la evaluación del desempeño docente y su replanteamiento; la situación y necesidades de las áreas estatales de evaluación; las directrices para la mejora educativa que emite el Instituto; la Evaluación de las Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) en educación básica y media superior; el Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (PMP-SNEE); así como el diseño e implementación de los Programas Estatales

de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME) y el Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora de Escuelas Multigrado (PRONAEME).

En 2018 han tenido lugar dos sesiones de la Conferencia: la primera, de carácter ordinario, se realizó el 12 de abril; la segunda se verificó el 16 julio y fue extraordinaria. En esta última las autoridades federales y locales intercambiaron, entre ellas y con el INEE, experiencias e información sobre el balance y la perspectiva de las evaluaciones del SPD; la propuesta de un nuevo modelo de evaluación del desempeño docente; el programa anual de evaluaciones del SPD 2019; los lineamientos para evaluación de docentes de escuelas particulares; la propuesta de herramientas de información orientada a la toma de decisiones en las entidades; y la percepción y opiniones sobre el desempeño y resultados del SNEE.

Todos los integrantes refrendaron su compromiso y reconocimiento a los esfuerzos y avances que se han conseguido por la vía de la evaluación educativa. Asimismo, se mostraron autocríticos y abiertos para que, en el marco de las atribuciones y competencias de cada uno, se modifique lo necesario y se construya, en conjunto, una ruta que permita que la evaluación educativa de los componentes, procesos y resultados del SEN garantice el mandato constitucional del artículo tercero: una educación de calidad para todos, que se refleje en el máximo logro educativo de los estudiantes.

LA COLABORACIÓN CON EL CENTRO DE MEDICIÓN MIDE UC: AGENDA ESTRATÉGICA DE FORMACIÓN PARA FORTALECER LAS CAPACIDADES EVALUATIVAS

Uno de los objetivos del séptimo eje de la Política Nacional para la Evaluación de la Educación (PNEE), “Fortalecimiento de capacidades institucionales”, es la colaboración con las autoridades educativas para construir redes de organismos especializados y de instituciones de educación superior (IES) nacionales y estatales, que ayuden a formar las capacidades de todos los actores educativos locales y escolares.

Por otra parte, en el Programa de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (PMP-SNEE) 2016-2020 destaca, entre los compromisos que asume el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el desarrollo de programas de formación y capacitación a partir de la alianza con IES nacionales e internacionales que respondan a las necesidades de desarrollo de los proyectos de evaluación y mejora educativa.

En tal marco —como se mencionó en esta sección del número anterior de la *Gaceta*—, desde 2016 a la fecha, el INEE ha impulsado el establecimiento de redes de colaboración con distintas IES y organismos nacionales e internacionales, a fin de generar una oferta de capacitación y formación.

De especial importancia, por sus resultados e impacto, ha sido el Diplomado en desarrollo de capacidades en evaluación educativa, impartido por el Centro de Medición MIDE UC y dirigido a los equipos responsables de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME) y del Proyecto Nacional de Evaluación y Mejora Educativa de las Escuelas Multigrado (PRONAEME) de las treinta y dos entidades federativas del país. El curso capacita sobre el conocimiento base de la medición y la evaluación educativa, con énfasis en el desarrollo de instrumentos para levantar información que dirija la toma de decisiones basada en evidencia. Es impartido por un equipo profesional multidisciplinario de MIDE UC con amplia trayectoria en la investigación y en la ejecución de

proyectos en los ámbitos de la medición y la evaluación. Inició en noviembre de 2017 y se tiene previsto que culmine en noviembre de 2018. Con veinte créditos totales, su estructura consta de cuatro unidades (tabla 1).

A partir de estos conocimientos específicos, se espera que los equipos estatales adquieran herramientas concretas para la construcción de instrumentos acordes con la naturaleza y propósito de lo que quieren evaluar. Asimismo, las actividades prácticas y los contenidos que se desarrollan en el curso tienen como eje ordenador el desarrollo de herramientas que apoyen a los equipos en la implementación de los PEEME y los subproyectos del PRONAEME. Cabe destacar que los participantes que cumplan con los requisitos académicos del programa recibirán un certificado otorgado por la Pontificia Universidad Católica de Chile.¹

Actualmente se están formando treinta y cuatro responsables de los PEEME y veintisiete del PRONAEME, que suman sesenta y un funcionarios locales (tabla 2).

Con base en esta y otras experiencias, el INEE —en colaboración con instituciones académicas nacionales e internacionales— prevé desarrollar y consolidar trayectos de formación en acompañamiento a la evaluación para: a) responsables de los PEEME y el PRONAEME; y b) asesores técnico pedagógicos y supervisores de zona, a fin de que desarrollen capacidades para apoyar a docentes y directores de escuela en la evaluación interna, así como en la interpretación y el uso de las externas.

Con ello se dispondrá de un esquema integral de formación, asesoría y acompañamiento en evaluación de la educación, que conformará códigos comunes y

1 a) La calificación mínima debe ser 80%, en su promedio ponderado; y b) se requiere cumplir con 75% de asistencia.

competencias compartidas orientadas a generar efectos multiplicadores, no sólo en el desarrollo de proyectos de evaluación técnicamente sólidos, válidos y confiables, sino también en las acciones específicas de difusión y uso de sus resultados. De este modo se contribuye a cubrir las necesidades de mejora educativa de las escuelas y los requerimientos de los actores que en ellas se desempeñan.

La definición de una agenda estratégica de formación parte del supuesto de que la implementación de acciones de fortalecimiento técnicamente sólidas y sostenidas en el tiempo —no sólo en el ámbito local, sino también en el propiamente escolar— es fundamental para el desarrollo del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y la implementación de la Política Nacional de Evaluación Educativa. €

Tabla 1. Unidades y contenidos del diplomado

Unidad	Nombre	Contenidos
1	Conceptos centrales de evaluación en el contexto educativo y definición del objeto de medida y desarrollo de instrumentos de evaluación: pruebas, encuestas y cuestionarios	1.1 Nociones fundamentales de medición y evaluación en el contexto educativo 1.2 Propósito de la evaluación y sus implicaciones en el proceso de medición 1.3 Metodologías cuantitativas y cualitativas para el levantamiento de información 1.4 Objeto de medida y sus indicadores de evaluación: definición del constructo a evaluar con base en los PEEME y el PRONAEME 1.5 Tipología de dispositivos e instrumentos 1.6 Diseño de instrumentos de evaluación
2	Desarrollo de instrumentos de evaluación: entrevistas, observación del desempeño y rúbricas	2.1 Elaboración de pautas de entrevista (cerrada y semiestructurada) 2.2 Diseño de tareas para la observación del desempeño 2.3 Elaboración de listas de cotejo 2.4 Construcción de rúbricas
3	Uso de la información que entrega la evaluación y retroalimentación	3.1 Sistematización de la información levantada en el proceso evaluativo 3.2 Retroalimentación para mejora
4	Revisión crítica de proyectos de mejora educativa: evaluación y reformulación	4.1 Componentes de un proyecto de mejora educativa 4.2 Indicadores de calidad en un proyecto de mejora educativa

Fuente: elaboración propia con base en documentos internos de la Dirección General de Formación, Capacitación y Certificación del INEE.

Tabla 2. Personas inscritas en el diplomado

Equipo	Número de inscritos
PEEME	34*
PRONAEME	27**
Total	61

Fuente: elaboración propia con base en documentos internos de la Dirección General de Formación, Capacitación y Certificación del INEE.

* Un participante por cada entidad federativa, a excepción de los estados de Morelos y Oaxaca, con dos participantes cada uno.
** Un elemento por cada estado, excepto cinco que decidieron no participar: Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Nuevo León y Tamaulipas.

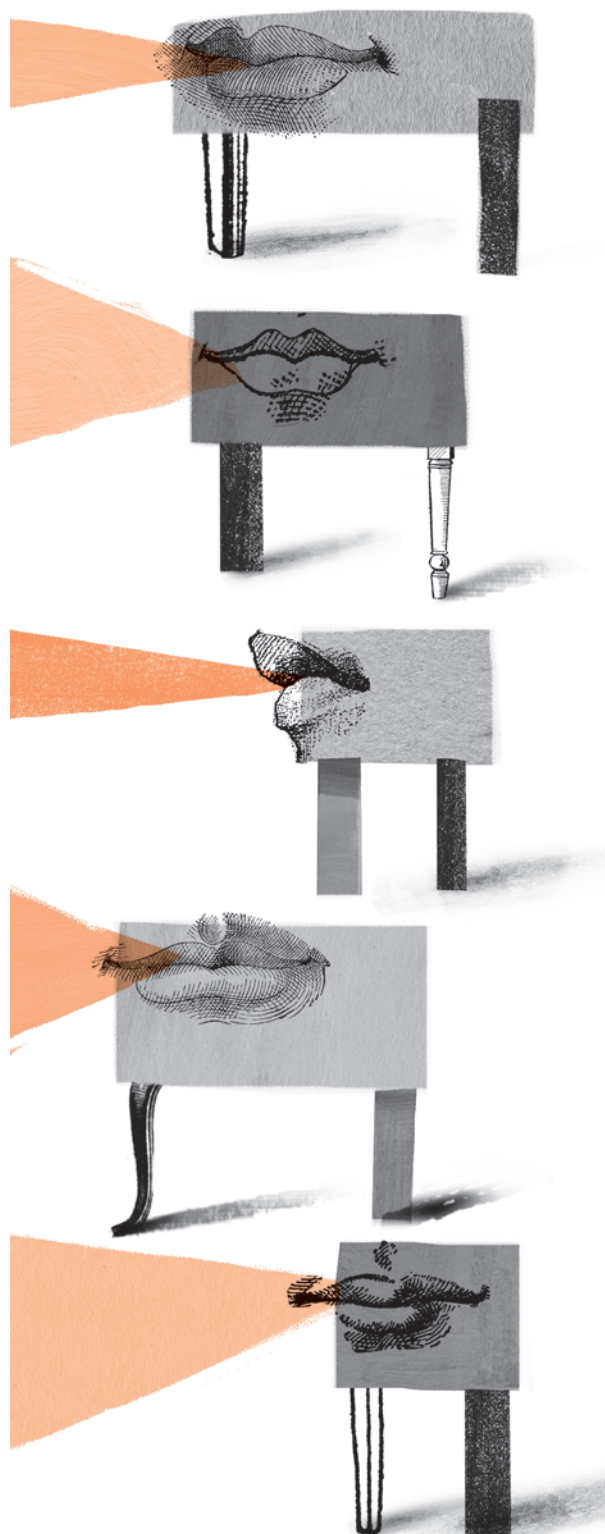
Nuevo modelo educativo: una mirada desde los estudios del currículo

Una perspectiva crítica nos ofrece, desde la academia, la doctora **Frida Díaz Barriga**, cuya vasta experiencia en los temas educativos y, en especial, en los estudios de currículo la ha convertido en una autoridad en el tema. Su artículo insiste en que dar voz a docentes y educandos es la condición de posibilidad para cualquier reforma educativa que pretenda tener resultados favorables.

FRIDA DÍAZ BARRIGA ARCEO
Facultad de Psicología, UNAM
fdba@unam.mx

Introducción

Como integrante de una comunidad científica de discurso especializado —el campo de los estudios del currículo—, considero que es importante compartir una reflexión en torno al nuevo modelo educativo y el currículo de educación básica derivados de la Reforma Educativa. Mi cometido es lograr un análisis sustentado en el conocimiento de los estudios del currículo de más de tres décadas, que integra el tema de las reformas curriculares, el diseño y desarrollo curricular, el papel de los actores curriculares y los procesos de cambio sistémico en las reformas educativas. Ante los ojos de la comunidad educativa del país, una vez más parece repetirse el ciclo de cambios en el sector que parten de una



encomienda político-laboral que recupera lo propiamente educativo, pero que no tiene como trasfondo ni fundamento principal el conocimiento emanado de los estudios curriculares. La serie de documentos base que se presentan, sin demérito de los aciertos que pueda tener, expone una vez más el *deber ser* de un proyecto curricular formal, pero no está acompañada de los estudios o evaluaciones de fondo que se requieren para su fundamentación y ulterior diseño. El análisis debe considerar distintos planos y categorías, tomando en cuenta la diversidad de miradas e intereses que confluyen en un proyecto de tal magnitud. En este escrito, mi intención es compartir algunos de ellos.

Las preguntas de fondo y los fundamentos del modelo

Las grandes preguntas en torno al currículo, sobre todo desde los enfoques participativos, vuelven a surgir: ¿dónde está la representación de las voces o lugares del currículo?, ¿por qué se han adoptado ciertos enfoques y se han desechado otros?, ¿en qué evidencias se apoyan estas decisiones? Por otro lado, ¿dónde está el estudio de viabilidad del proyecto o, por lo menos, un plan de implantación, seguimiento y gestión del mismo que tome en cuenta el mosaico de situaciones y realidades que conforman los escenarios educativos mexicanos?

Por supuesto, falta ahondar en el tema de los docentes —sus condiciones, formación inicial y en servicio, contexto actual de la profesión, situación laboral y evaluación de su tarea—, cuestión álgida, sobre todo porque, como bien dijo una profesora, “se espera que sean los docentes los que le pongan el cascabel al gato”. Es decir, en ellos se deposita la enorme responsabilidad de concretar el proyecto, ni más ni menos, el modelo y currículo, aun cuando han participado poco en su gestación.

Si pensamos en las condiciones actuales de la infancia y juventud mexicana, que presentan importantes indicadores de vulnerabilidad en salud, seguridad, bienestar emocional y económico, es imposible no concluir que el ideal del currículo centrado en el aprendiz, enarbolado desde los años noventa, está seriamente comprometido si permanece

al margen de la integración de políticas de equidad, inclusión y justicia social. A mi juicio, es la voz del sujeto de la educación, el estudiante, la que menos se ha escuchado en la gestación de este proyecto.

El análisis de un nuevo modelo educativo, así como de su mirada pedagógica y de la pertinencia de la estructura y el plan curricular que lo acompañan, requiere tener en cuenta la diversidad que caracteriza a los actores del currículo, porque no puede presuponerse uniformidad en el perfil e identidad del aprendiz. Es preciso identificar las voces (necesidades, características, situaciones de vida) representadas en el proyecto y recuperar el principio del currículo participativo.

Hace varias décadas, Schwab (1970) planteó los *referentes comunes del currículo*, constructo que derivó en la noción de *currículo participativo*, así como en la comprensión del papel de los *actores del currículo*. Para este autor, dichos referentes son los profesores, los especialistas en las materias o disciplinas, los estudiantes, los expertos curriculares y quienes representan a la sociedad o comunidad. Si ocurre una representación excesiva o escasa, o una relación de subordinación entre estos referentes, se producirá un *punto ciego* que terminará por socavar el proyecto curricular. Schwab argumentaba que, si los profesores y los estudiantes quedan al margen de dicho proyecto o de las innovaciones que pretende introducir, será muy difícil su traslado a la realidad del aula.

Ahora bien, ¿a quién representa este nuevo plan curricular? La cuestión es si se ha logrado superar la tendencia del currículo del experto (o del diseñador externo contratado para la elaboración del proyecto): la criticada tendencia del desarrollo curricular *de arriba hacia abajo y de afuera hacia adentro* que ha caracterizado varios intentos sexenales de reforma curricular con resultados poco afortunados.

Igualmente, conviene analizar la distancia entre el *currículo prescrito*, como modelo ideal e idealizado de un *deber ser* al que se aspira, y el *currículo vivido*, como expresión de la realidad educativa y de las condiciones reales en distintos contextos donde se llevará a la práctica el currículo formal. También es preciso considerar el *currículo oculto*: una serie

de aprendizajes implícitos o aparentemente no intencionados —es decir, normas, valores, formas de relación y comunicación, creencias, etcétera— en torno a los objetos de estudio, las personas y el conocimiento mismo (Apple, 1986). Otra opción para escudriñar la propuesta reformista reside en el *currículo cero* o *currículo nulo*, que se refiere a aquellos conocimientos —temas, teorías, modelos, autores, perspectivas, etcétera— que no es posible aprender porque no han sido incluidos o han sido eliminados del proyecto curricular (Eisner, 1985).

En la comunidad de investigadores educativos del currículo causa preocupación ver que se carece o no se dan a conocer estudios comprensivos, avalados con datos duros y confiables, que permitan entender la situación actual del sistema educativo en lo que concierne a los aspectos que se quieren *reformular*. Tampoco se presenta una evaluación y prospectiva del eventual impacto de las políticas y proyectos educativos actuales y futuros que se orientan en pos de dichos cambios. En la presentación del nuevo modelo educativo y del plan curricular, una de las ausencias principales consistió en no ofrecer un estado de la cuestión o, por lo menos, un reporte diagnóstico donde se diera fundamento a los cambios propuestos.

Sin duda, existe investigación científica en el campo de los estudios curriculares, las didácticas específicas, la formación docente, el aprendizaje escolar, que se ha generado profusamente en los últimos años a cargo de diversas comunidades científicas de primera línea en nuestro país y en el extranjero (por ejemplo, los estados de conocimiento del Consejo Mexicano de Investigación Educativa, los compendios internacionales realizados por expertos y organismos educativos y las investigaciones en *journals* de corte académico, entre otros). Se llega a apelar a los resultados de las evaluaciones internacionales (vgr. PISA), que a mi juicio resultan parciales y no son suficientes, ni en muchos casos pertinentes, para argumentar en torno al tipo de modificaciones curriculares que conlleva un modelo educativo complejo.

En particular, considero que los trabajos que deben sustentar los modelos curriculares son aquellos

Se indican como fuentes esenciales del currículo *el humanismo y la ciencia cognitiva moderna*, sin que se aclare qué quiere decir eso ni desde qué perspectivas o autores concretos se está hablando.

que integran lo que los docentes, estudiantes y sus comunidades educativas realizan en la cotidianidad de los escenarios educativos, la manera en la que resignifican el currículo, los problemas y confusiones que enfrentan en su puesta en marcha, los ejemplos de buenas prácticas, la dinámica de la relación pedagógica, y el tipo de dispositivos pedagógicos que se emplean y con qué resultados. Un tema nodal es el aprendizaje escolar, su carácter situado y cultural, los mecanismos y procesos socioeducativos que se asocian, la actuación de los agentes educativos, y las estrategias didácticas que resultan efectivas y en qué condiciones. En los documentos base poco se habla al respecto.

Se indican como fuentes esenciales del currículo *el humanismo y la ciencia cognitiva moderna*, sin que se aclare qué quiere decir eso ni desde qué perspectivas o autores concretos se está hablando, menos todavía en qué se espera que deriven tales fuentes. En consecuencia, hay que revisar y documentar con la mayor profundidad los sustentos del currículo desde la perspectiva de las ciencias de la educación, la pedagogía y la psicología, pero también desde otros campos de conocimiento relevantes, apelando siempre a la solidez de tales referentes, a su actualidad y al compromiso de disponer de una fundamentación avalada en evidencia de primera fuente y en marcos conceptuales científicos. Esto no deja fuera el recuento de la experiencia de los

actores del currículo, sus prácticas y sus saberes en el contexto, sino que habla de la necesidad de acercarse a la comprensión desde dentro de las comunidades educativas y desde su propia voz.

Papel del contexto y cambio sistémico en una reforma educativa

Una cuestión insoslayable, planteada por los sociólogos del cambio educativo (Carneiro, 2006; Fullan, 2002; Hargreaves y Fink, 2006; entre otros), es que cualquier reforma curricular fracasará si transcurre al margen del contexto, la cultura y las necesidades humanas de los grupos-meta del proyecto. Las reformas sólo llegarán a buen puerto si las autoridades y las comunidades educativas se comprometen con ellas y anticipan los cambios de fondo, requeridos y cruciales, en todo el sistema, incluyendo su gestión y las políticas que afectan a los actores.

Es necesario mostrar la mayor capacidad y disposición para afrontar los conflictos de valores e intereses que seguramente surgirán y, en nuestro caso, los problemas que comporta la diversidad e inequidad del Sistema Educativo Nacional (SEN), la singularidad y el reto que representan las situaciones cotidianas en las escuelas. Si no hay comprensión (y anticipación de la acción) con relación a las condiciones, tiempos requeridos, procesos de transición y tensiones que aparecerán en el camino, es aún menos probable que el *deber ser*, plasmado en los documentos base —declaración de intenciones, no garantía del cambio—, llegue a concretarse y se puedan observar los beneficios esperados.

Por ello, es indispensable que la estrategia de diseño, desarrollo y evaluación del currículo parta de una mirada de *cambio sistémico*, condición ausente de los proyectos curriculares de nuestro país, o al menos no vislumbrada en los documentos presentados en 2016. Al analizar éstos, se concluye que la brecha entre el planteamiento idealizado y las posibilidades de su puesta en práctica es grande, lo cual compromete la viabilidad del modelo y el plan curricular.

Con relación a los documentos base consultados (SEP, 2016a, b, c y d), resulta interesante que se ponga a *la escuela como eje central del sistema educativo*

(SEP, 2016b: 20-34), que se pretenda una relación más horizontal y que se dé a la comunidad educativa un margen amplio de autonomía para la toma de decisiones y concreción del currículo en función del contexto, necesidades y situaciones-problema que se afrontan en cada caso. Esta cuestión no es una novedad: fue planteada por lo menos desde la década de los noventa por los expertos del campo del currículo respecto a la importancia de atender los niveles de concreción requeridos en un proyecto curricular, sobre todo si es centralizado y nacional, como opción para darle un carácter de pertinencia y adaptación al contexto; es decir, para poder hablar de un currículo situado, centrado en el aprendiz y en la comunidad educativa. Tal vez sería más afortunado hablar de *centrado en la comunidad*, pues la escuela no está al margen del contexto social donde se ubica, y no podemos seguir pensando en términos de un vocablo obsoleto como *educación intramuros*. Ahora bien, al hablar de comunidad educativa y contexto social se suele pasar por alto el compromiso de la personalización de la enseñanza y la respuesta requerida a las necesidades y características de nuestros educandos, cuestión que todo buen docente toma como punto de partida de su labor.

Viabilidad y concreción

La cuestión nodal es: ¿cómo se establecerán dichos mecanismos de concreción? No hay pronunciamiento explícito acerca de la forma en que se identificarán —en caso de realizar una necesaria investigación de la situación actual de las comunidades educativas (por ejemplo, estudios de caso e incluso un autodiagnóstico)— las áreas de oportunidad y la *necesidad*. Esto compromete la concreción del modelo curricular para, en una escuela determinada, responder a los requerimientos de formación docente, a la creación y dotación de los materiales didácticos apropiados, a la existencia de infraestructura básica (material y humana) indispensable. Una de las grandes ausencias reside en un planteamiento viable de implantación, seguimiento y gestión curricular. Este principio curricular, implantar condiciones viables y equitativas para responder a la situación imperante en las comunidades, debe ser incluido como uno de los pilares del

nuevo modelo. Sólo así será posible llevar a la práctica otros principios educativos y curriculares, como la atención a la gran diversidad de contextos, educandos, contenidos y condiciones en que se encuentra inmersa la educación mexicana. A la fecha, éstos no operan en beneficio de los educandos: se han traducido en importantes brechas educativas, entre ellas, la falta de equidad en el acceso a una educación de calidad para todos, así como en prácticas que redundan en exclusión y abandono escolar.

Es justo reconocer que se haga explícito —aunque, nuevamente, es un discurso que reitera el de otros intentos de reforma curricular— el interés por atender el acceso y permanencia en las escuelas de los educandos en situación de vulnerabilidad: menores indígenas o en condiciones de pobreza, niños migrantes, escolares con barreras para el aprendizaje y en situación de discapacidad, y niños y jóvenes que acuden a escuelas en entornos de altos índices de violencia o en condiciones pésimas. Sin embargo, se requiere de un análisis que incida en el componente estructural del sistema educativo, en sus procesos, políticas y prácticas, que permita comprender por qué los proyectos, instancias y agentes educativos que han participado en las últimas décadas en programas de educación multicultural e indígena, en escuelas unitarias o en torno a la inclusión educativa en la escuela regular no han dado los resultados deseados, más allá de una relativa cobertura o acceso, de asegurar la calidad educativa y el bienestar de los educandos.

Desafortunadamente, además de que nuestras reformas transcurren en la lógica de *proyectos sello* de los sexenios presidenciales, se ha operado muchas veces mediante políticas remediales o compensatorias, o a través de experiencias piloto que nunca logran una amplia diseminación, sobre las cuales no hay un seguimiento ni valoración de su impacto.

Llama la atención que, aunque se hable de un *currículo centrado en el aprendiz*, se carezca de una serie de estudios diagnósticos que partan de la realidad imperante de los niños y adolescentes mexicanos, que sea el punto de partida y llegada del proyecto curricular. Resulta por demás limitada la

mera mención a los resultados de las pruebas estandarizadas a gran escala que se aplican en la escuela mexicana (PISA, ENLACE, TIMSS, etcétera), los cuales tampoco han desembocado en políticas efectivas de atención educativa a los escolares mexicanos, menos de formación de sus profesores. Como bien ha dicho Ángel Díaz Barriga: "miden la temperatura, pero no valoran el porqué de la enfermedad y mucho menos prescriben el remedio". Por otro lado, al leer los documentos oficiales, parece que los grupos en situación de vulnerabilidad representan sectores sociales minoritarios, pero desde que se habla de los sesenta millones de pobres en México, de los altos índices de violencia en todas las entidades del país o de la magnitud de los riesgos de salud que comprometen el desarrollo y bienestar de la infancia mexicana, no representan condiciones de excepción, sino que son la población-meta principal de la cual se debe ocupar esta reforma.

Habrà que evitar caer en una visión reduccionista, considerando que todo depende de un buen modelo educativo y de su implantación exitosa. Ante la urgencia de una mirada sistémica, se requiere que la política y el nuevo modelo se encuentren vinculados con diversas cuestiones prioritarias relacionadas con otros sectores de gobierno, como las relativas a la salud, derechos y bienestar de la infancia; seguridad y prevención del delito a menores, trata de infantes y explotación laboral; y prevención del embarazo adolescente y de las adicciones, por sólo mencionar algunas. Se dirá que ya existen sendos programas sociales que atienden dichos problemas; aunque ese es un tema de otra discusión, en su mayoría representan miradas asistencialistas o su foco de atención es reducido.

En esta misma dirección, se requiere la construcción de redes de apoyo y colaboración efectivas entre distintas instancias de los sectores gubernamental y no gubernamental en vinculación directa con las escuelas. De otra manera, la gestión educativa en manos de las instituciones escolares aisladas, sin los apoyos necesarios y abandonadas a los recursos de que disponen, mermará el potencial de la anhelada *ruta de mejora*, la cual se convertiría en un documento que en la práctica resultaría inviable.

Se afirma en los documentos base de la reforma que “se asegurará una infraestructura escolar digna, segura y accesible” (Nuño, 2016); dadas las condiciones en que se encuentran las escuelas públicas actualmente y los recortes presupuestales anunciados, parece que esta meta será poco menos que imposible de alcanzar.¹ De hecho, especialistas en el tema indican que la cobertura educativa no está asegurada: las condiciones de pobreza de la población limitan las posibilidades de recibir una educación de calidad que evite la exclusión social. Por ende, una vez más, no basta la promulgación de una reforma educativa en términos de los documentos base o el modelo curricular formal si no se acompaña con políticas y acciones sociales concretas relacionadas con esta problemática.² También, en los documentos base, en el apartado de gobernanza, se habla de *una relación muy armónica y productiva* entre las autoridades educativas e instancias como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) o el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (SEP, 2016b: 80 y 84), cuando la realidad imperante para muchos de los actores muestra otro escenario, caracterizado tanto por alianzas como por resistencias.

1 De acuerdo con el primer censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2013), del total de planteles públicos, 48.8% carece de drenaje, 31% no tiene agua directa, 11.2% no cuenta con energía eléctrica y 12.8% no tiene baños (Olivares, 2014). Por otro lado, el censo ubicó 2241 planteles construidos con materiales precarios (lámina o madera, por ejemplo); y 18309 escuelas cuyo equipo de cómputo es inservible (SUN, 2016). En relación con el Programa México Conectado, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes informó, en septiembre de 2016, que se redujo la meta sexenal de conectar 250 000 sitios a internet, por lo que podría terminar la administración con 150 000 escuelas, hospitales o bibliotecas públicas con ese servicio (*La Jornada*, 2016b).

2 El 22 de septiembre de 2016, Christian Skoog, representante en México del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), señaló que al menos 4.1 millones de menores están fuera del sistema escolar en el país. El informe *Niñas y niños fuera de la escuela* muestra que 3.8 millones de niños y adolescentes no están matriculados, otros 260 000 no asisten con regularidad a clases de primaria y 631 000 se encuentran en riesgo de abandonar las aulas. Adicionalmente, sólo 42% de los menores de tres años asisten a preescolar (*La Jornada*, 2016a).

¿Un currículo humanista y centrado en el estudiante?

En el nuevo modelo educativo se habla de un currículo y una práctica *centrados en el estudiante y sus aprendizajes* (SEP, 2016b: 34-51). Reconociendo que el enfoque del currículo centrado en el aprendiz proviene de mediados de la década de los ochenta e inicios de los noventa (en ese sentido no es una novedad), habrá que revisitarlo y repensar su puesta en práctica (Díaz Barriga, 2016). Es imperioso revisitar el concepto mismo de cara a la situación de la infancia y juventud mexicanas, y a las brechas social, digital, de género y vinculada con la diversidad, que se traducen en importantes barreras para el aprendizaje. Ciertamente, un currículo centrado en el alumno implica una mirada humanista, lograr el aprendizaje estratégico —aprender a aprender—, y fomentar competencias de literacidad académica y comunicación, habilidades digitales, autorregulación de las emociones, esquemas de convivencia dialógica y democrática en las comunidades escolares, cuestiones que no son una novedad como rubros incluidos en el currículo escolar (con estas y otras denominaciones ya se les encontraba en el currículo de educación básica y media de reformas antecedentes desde hace treinta años, especialmente en el Plan 2011).

Tales elementos podrán desembocar en proyectos innovadores de aula y transformar las comunidades educativas en la medida en que se hagan cambios estructurales y de hondo calado en los modelos instruccionales imperantes. De otra manera, estarán condenados a terminar siendo (como lo han sido desde hace décadas) contenidos ubicados en asignaturas que se imparten de forma convencional, con muy poco impacto en la formación del educando, o en supuestos temas transversales que se diluyen en la práctica cotidiana y, peor aún, contradicen el *ethos* imperante en la propia institución educativa.

Por otro lado, existen tendencias actuales que se vinculan con este punto, emanadas de sendos enfoques de la psicología de la educación y la pedagogía: la personalización y trayectorias de aprendizaje, el vínculo entre aprendizajes formales e informales, la

interconexión entre ambientes para aprender en una nueva ecología del aprendizaje, el tema del aprendizaje que no sólo consume información, sino que crea conocimiento (Coll, 2013 y 2016). En todo caso, se requiere un conocimiento basado en la investigación, la evidencia y el saber acumulados en el campo, que permita su puesta en práctica. Una vez más, lo más importante es que no se ha dado voz a los educandos respecto a estas cuestiones: ¿han sido tomados en cuenta realmente desde sus necesidades, intereses y disposiciones, no interpretados o inferidos por otros, sino aportados por ellos mismos, tal como lo postulan las corrientes pedagógicas actuales? (Rudduck y Flutter, 2007).

¿Se trata de eliminar la Reforma Educativa? Más que eso, es preciso aplicarle la cirugía mayor que necesita para dotarla de sentido y congruencia, y redireccionarla en aras de la calidad, equidad y justicia social. €

Referencias

- APPLE, Michael W. (1986). *Ideología y currículo*. Madrid: Akal.
- CARNEIRO, Roberto (2006). "Sentidos, currículo y docentes". *Prelac* 2: 40-53.
- COLL, César (2013). "El currículo escolar en el marco de la nueva ecología del aprendizaje". *Aula* 219 (febrero): 31-36.
- COLL, César (2016). *Personalización del aprendizaje escolar: el qué, el por qué y el cómo de un reto insoslayable*. Ciudad de México: Fundación SM.
- DÍAZ Barriga, Frida (2016). "Learner-Centred Curriculum Revisited". *European Journal of Curriculum Studies* 3 (2): 505-519. Disponible en <http://bit.ly/2ORCCU1>.
- EISNER, Elliot (1985). *The Educational Imagination: On the Design and Evaluation of School Programs*. Nueva York: Macmillan.
- FULLAN, Michael (2002). "El significado del cambio educativo: un cuarto de siglo de aprendizaje". *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado* 6 (1-2): 1-14. Disponible en <goo.gl/QrDFPW>.
- HARGREAVES, Andy y Dean Fink (2006). "Estrategias de cambio y mejora en educación caracterizadas por su relevancia, difusión y continuidad en el tiempo". *Revista de Educación* 339: 43-58.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA Y SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2013). *Censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial* [en línea]. Disponible en <https://goo.gl/sUiXWu>.
- LA JORNADA (2016a). "Educación: el problema es la pobreza". *La Jornada*, 22 de septiembre. Disponible en <goo.gl/F3pYsG>.
- LA JORNADA (2016b). "SCT reduce meta sexenal de conectividad". *La Jornada*, 6 de septiembre. Disponible en <goo.gl/FMRKXi>.
- NUÑO Mayer, Aurelio (2016). "Mensaje del secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño Mayer, durante la presentación del Modelo Educativo y la Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria" [en línea]. *Secretaría de Educación Pública-Prensa*, 20 de julio. Disponible en <http://bit.ly/2uKoEtW>.
- OLIVARES, Emir (2014). "INEGI: en planteles básicos, 25 millones de alumnos y dos millones de trabajadores". *La Jornada*, 1 de abril. Disponible en <goo.gl/cYYt4U>.
- RUDDUCK, Jean y Julia Flutter (2007). *Cómo mejorar tu centro escolar dando la voz al alumnado*. Madrid: Morata.
- SCHWAB, Joseph J. (1970). *The Practical: A Language for Curriculum*. Washington: National Education Association.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) (2016a). *El modelo educativo 2016*. Ciudad de México: SEP.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) (2016b). *El planteamiento pedagógico de la reforma educativa*. Ciudad de México: SEP.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) (2016c). *Los fines de la educación en el siglo XXI*. Ciudad de México: SEP.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) (2016d). *Propuesta curricular para la educación obligatoria 2016*. Ciudad de México: SEP.
- SERVICIO UNIVERSAL DE NOTICIAS (SUN) (2016). "Gobierno federal reporta fallas en 36 mil escuelas" [en línea]. *Informador.mx*, 2 de septiembre. Disponible en <goo.gl/sQ1Jp6>.

Reformar desde el aula

En entrevista con la *Gaceta*, el maestro en Políticas Públicas por la Universidad de California en Berkeley y consejero de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), **Bernardo Naranjo Piñera**, habla de los desafíos que tiene por delante la Reforma Educativa y, en particular, el INEE. Su apuesta es reformar desde el aula con el concurso de maestros y directivos.

Doctor, ¿era necesaria esta reforma?, ¿a qué necesidades responde?

Lo primero que hay que definir es a qué reforma nos estamos refiriendo: si a la que originalmente planteó el Ejecutivo en 2012, o a la que terminó siendo el marco de referencia de la Secretaría de Educación Pública (SEP) hacia el final de la administración, donde se incorporaron muchísimos otros programas y proyectos.

En el espíritu inicial de la reforma, pensábamos en un cambio constitucional para abordar temas de calidad, darle mayor fuerza al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y, luego, respaldarlo con leyes secundarias, tanto del Servicio Profesional Docente (SPD) como del Instituto. Después, el Ejecutivo fue incorporando programas federales a toda esta lógica.

El problema es que, si bien se puede ver como una reforma amplia, también tiene el riesgo de que hablamos de ella sin diferenciar un cambio constitucional del de una ley secundaria, cada uno de los cuales requiere el aval del Congreso. Por otro lado, los programas federales pueden ser cambiados en el



primer día de la siguiente administración, sin que ello requiera permiso de ninguna otra instancia, mientras usen los recursos asignados. Entonces, la pregunta es: ¿cuáles elementos de la reforma son los más importantes y necesarios, aquellos que claramente pueden aportar más? Sin duda, los que tienen que ver con integrar el mérito como principal criterio para la selección y promoción de los docentes.

Este tema era una vieja deuda del sistema educativo, es decir, hasta antes de esa reforma, una persona que aspiraba a ser maestro en México y, por tanto, guía, ejemplo y punto de referencia de un grupo de niños, de jóvenes o de una comunidad, tenía que realizar un acto ilegal para incorporarse al magisterio.

Digo esto porque, con frecuencia, las plazas eran vendidas: no eran parte del sistema, sino que se distribuían por igual entre el sindicato y los estados, pero además era legal hacerlo así. ¿Dónde está la ilegalidad? En los mecanismos que frecuentemente se utilizaban para asignarlas a las personas.

Algunos estados —la minoría— empezaron a incorporar exámenes, pero sabemos que en la mayor parte de ellos, con toda opacidad, se distribuían las plazas entre los más cercanos o los que traían mejores ofertas, tanto en el sindicato como en la autoridad estatal. Me parece que en ese terreno no podemos hacer demasiada distinción.

En el caso de las plazas que se desocupaban, había una privatización *de facto* porque eran parte del patrimonio propio de los docentes, quienes podían disponer de ellas a su juicio. Por ello, me parece que al incluir el mérito no sólo consolidamos un aspecto fundamental en los principios de un sistema educativo que aspira a crecer en calidad, sino que también hacemos un acto de justicia, porque permitimos que cualquier persona pueda acceder a una plaza con independencia de que tenga o no un *contacto*, o de que tenga o no dinero, y eso también democratiza. Es decir, el egresado de una normal, con pocos recursos, por el solo hecho de presentar bien su evaluación, tendrá acceso a la plaza. Entonces, se desprivatiza, democratiza y consolida el criterio del mérito como fundamental para el acceso al servicio docente.

Al incluir el mérito hacemos un acto de justicia porque permitimos que cualquier persona pueda acceder a una plaza con independencia de que tenga o no un *contacto*, o de que tenga o no dinero, y eso también democratiza.

De entre los principales retos que están en curso de solventarse, derivados de la reforma de 2013, ¿cuáles piensa que son los más importantes?, ¿qué es necesario hacer para atender las asignaturas pendientes?

Me voy a referir a las cuestiones que atañen a las leyes secundarias, no tanto a los programas federales. Obviamente, el tema que está en proceso en este ámbito, con mayor peso, es el de la evaluación de desempeño; no tanto por sí misma, sino por las consecuencias que tiene en la permanencia de los docentes en el servicio, a raíz de la Ley del Servicio Profesional Docente (LSPD). Me parece que es una situación que es preciso analizar, que requiere de una valoración profunda; debemos saber si los beneficios de esta práctica son los suficientemente grandes como para justificar los costos financieros, operativos y políticos que conlleva. Con certeza, es una materia muy importante de reflexión para los próximos meses.

Desde luego, hay otros procesos que atañen más bien al ámbito de la autoridad federal, pero también me parecen fundamentales; por ejemplo, los asociados a la formación docente. Por supuesto, esperamos que en la próxima administración prevalezca una gran sensibilidad respecto al tema de la formación inicial, que se inviertan recursos, y que

Una situación que es preciso analizar y valorar es si los beneficios de la evaluación de desempeño son los suficientemente grandes como para justificar los costos financieros, operativos y políticos que conlleva.

se establezcan esquemas que permitan a las escuelas crecer con calidad y fortalecer los sistemas de primer ingreso de los nuevos docentes.

Digo esto porque, ante la caída de la demanda, tenemos que ser mucho más proactivos en la promoción de la profesión docente. Ha faltado un esfuerzo considerablemente más amplio para convencer a esos buenos estudiantes de nivel medio superior de que la carrera docente es una opción, y que es mejor pagada que lo que piensa la mayoría de las personas. Hicimos una encuesta al respecto hace meses y la percepción de la gente es que el maestro gana mucho menos de lo que en realidad percibe.

Obviamente, otro tema fundamental es atender las escuelas normales: actualizarlas, fortalecer sus cuerpos docentes e impulsar que en todos los estados haya concursos de oposición, como hoy tenemos en la educación básica. Es importante que se repliquen.

También persiste el gran faltante de la formación continua, común a todos los docentes en servicio de este país. En cuanto a los programas federales, un tema que requiere atención urgente, especial y a

fondo es el de la formación continua: el del apoyo al docente para que se capacite y se cumpla el ideal de que la evaluación es para mejorar.

En la medida en que tengamos procesos de evaluación mucho más formativos —los cuales, curiosamente, suelen ser menos costosos— y podamos orientar los mayores esfuerzos a la formación continua, estaremos abonando con más claridad a la calidad de los servicios en las escuelas.

¿Cuál ha sido el papel del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación a partir de su nueva condición constitucional?, ¿cuál cree que debe ser su papel en el futuro próximo?

Cuando se decretó la reforma, se le otorgaron al Instituto atribuciones y esquemas que, evidentemente, eran nuevos en el país. De ahí que se viera obligado a responder con urgencia a una demanda muy sensible —no sólo en lo académico, sino también en lo político— de temas que, con el paso del tiempo, ha buscado ajustar y mejorar.

En el marco de un próximo cambio en la administración federal, desde luego también en el Congreso, es buen momento para reflexionar en torno a cómo puede el INEE adaptarse de la mejor manera a los requerimientos del sistema educativo que está en proceso de cambio. Si bien la Reforma Educativa empezó en 2013, apenas ahora tenemos un nuevo modelo y nuevos planes y programas, cuya instrumentación en las escuelas de educación básica va a ser un proceso gradual.

Vamos a esperar las decisiones del Poder Legislativo —y, ¿por qué no?, del Ejecutivo— en torno a las nuevas líneas de política educativa nacional. A raíz de ellas, el Instituto deberá hacer esta reflexión y seguir ajustándose para responder, de la mejor manera, a las necesidades del país.

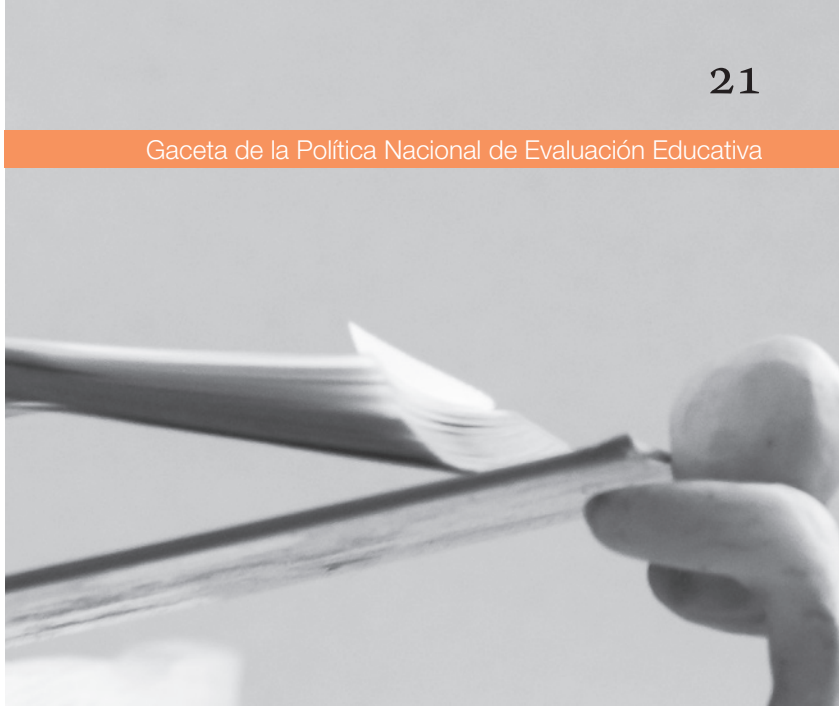
Por supuesto, también tiene la responsabilidad de impulsar temas que son fundamentales en la agenda y que a veces se quedan relegados por la propia lógica de una administración cuya duración es de seis años. Me refiero a cuestiones como la asistencia de todas las niñas y niños a la escuela. Para mí se trata, sin duda, del adeudo más importante de todo el

sistema educativo. La encuesta intercensal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2015, asienta que son más de 4.7 millones —y yo diría casi 4.8 millones— de niñas, niños y jóvenes de entre tres y diecisiete años que están fuera de la escuela y no han sido visibilizados en la agenda educativa nacional. Ese me parece, antes que ningún otro, el reto más importante que enfrentamos.

Un segundo tema de relevancia es el de la permanencia, asociado a la cantidad de niñas, niños y jóvenes que perdemos en el transcurso de la educación básica. Sabemos que por cada cien niños que ingresaron a este ciclo escolar, si seguimos con los actuales indicadores nacionales, apenas cincuenta y cinco van a salir de la educación obligatoria dentro de doce años. Es decir, si no hacemos nada, estaríamos perdiendo a cuarenta y cuatro o cuarenta y cinco estudiantes de cada cien, sólo en los próximos doce años. Ese es un gran desafío que debe ser atendido a la brevedad y que, con independencia de que aparezca en la agenda de la administración federal, el Instituto tiene que empujar y representar en todo momento.

Hay un tercer punto vinculado con las brechas de aprendizaje. Cuando se hace una valoración del sistema, con mucha frecuencia se utilizan los grandes promedios, pero, la verdad, si algo caracteriza al sistema en el que estamos, es su heterogeneidad. Me gusta sostener que tenemos escuelas públicas de clase mundial. Y no es una percepción propia, simplemente es tener en cuenta los resultados de la prueba del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), en donde, aunque no se identifican, sabemos por su nivel socioeconómico que se trata de escuelas públicas que lo están haciendo muy bien y cuyos resultados son comparables con los de la media de los países más desarrollados del planeta.

Sin embargo, junto a ellas conviven escuelas con las mayores deficiencias, lo cual podemos ver con mucha claridad en la prueba del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA). Hay muchas escuelas en las que 80%, 90% y hasta la totalidad de sus alumnos está en el nivel 1, que es de insuficiencia, tanto en Español como en Matemáticas.



Claramente, tenemos un sistema con escuelas, maestros, funcionarios y supervisores buenos que conviven —incluso en la misma región, el mismo estado, la misma zona— con escuelas en donde los estudiantes no hacen sino pasar el tiempo con muy pocos efectos en su aprendizaje. Me parece que es el tercer gran reto. En vez de pensar en los promedios, es preciso dar una atención privilegiada, intensiva y fortalecida a las escuelas donde hay resultados académicos más bajos.

La misión del INEE es generar información, a través de la evaluación, para la mejora educativa. Esto requiere una coordinación del sistema que es muy difícil lograr. ¿Cuáles son las áreas de oportunidad del Instituto en ese contexto?

Yo creo que son enormes. Primero, es necesario clarificar el *para qué* de cada producto del Instituto. Segundo, debemos ganar en la articulación entre las distintas áreas y entender que, cuando apuntamos hacia un tomador de decisiones —llámese secretario de educación estatal, directora de una escuela o supervisor—, tenemos que hacer lo necesario para reunir e integrar la información en la cantidad, los formatos, los lenguajes y los medios de entrega que favorecen a cada público en particular. La idea es comenzar a ser mucho más analíticos en cuanto a las necesidades de nuestros grandes usuarios. Eso es un punto fundamental.

Una tercera línea relevante es apuntar mucho más hacia la escuela y la supervisión escolar. Eso no

conllevar a olvidar, de ninguna manera, a la autoridad estatal o federal. Lo que se persigue es pensar en la escuela como unidad, porque después será mucho más fácil hacer los análisis y las agregaciones para entregarlos a los estados y la federación. Si pensamos primero en aquéllos, es complicado, cuando no imposible, llegar a los niveles más bajos. ¿Y por qué es importante llegar? Porque ahí están los principales tomadores de decisiones del sistema educativo. Los sistemas educativos del mundo con mayor éxito no son los que tienen a los ministros más brillantes, sino aquellos que cuentan con los directores de escuela más informados y con mayores apoyos para la gestión escolar, así como los que conocen mejor la manera de hacer su trabajo. Cuando pensamos así, es preciso cambiar la lógica con la que se organiza la información.

Por otra parte, hay un grupo al que no hemos atendido y que también necesita saber cómo evaluar o cómo conocer la evaluación de una escuela y de los estudiantes: las familias. Hoy, éstas no tienen elementos para juzgar el desarrollo de su hijo y deben confiar en que lo dicho por la escuela es lo correcto, lo cual trae aparejados muchos problemas. En primer lugar, porque tristemente los padres de familia que suelen estar más cerca de las escuelas son aquellos cuyos hijos presentan mejores niveles de desempeño. Los padres o las madres que no se acercan son, con frecuencia, los que más requieren estos apoyos. Sin embargo, no estamos haciendo algo para tratar de involucrarlos, aunque en muchos casos no es una cuestión de voluntad: están trabajando, tienen otras ocupaciones, salieron como emigrantes, etcétera. En cualquier caso, requieren que los acompañemos y les demos elementos básicos para participar con mayor proximidad en la educación de sus hijos.

¿El INEE está equipado para llegar directamente a las escuelas?, ¿tiene suficiente presupuesto y facultades para llevar a cabo esta tarea?

Las tareas pendientes cuestan muchísimo más en términos de articulación interna que en el sentido financiero porque, al final, las nuevas tecnologías hacen una diferencia enorme. Por ejemplo, si el día de

hoy hacemos treinta y dos solicitudes a los estados, podemos llegar de manera prácticamente gratuita al universo de las escuelas de educación básica del país, pues las entidades federativas tienen sistemas de información, a través de los cuales conectan con todas sus escuelas en cualquier momento, en tanto éstas reportan, por dicho medio, calificaciones, asistencia, etcétera. Cuentan con expedientes escolares en línea. En consecuencia, se trata más de cómo integrar la información, utilizar los medios correctos —que por cierto no son costosos, ni mucho menos— y evidentemente, antes que todo lo anterior, ser mucho más estratégicos, para saber cuáles son las instancias del sector educativo en donde pueden ser más útiles los resultados que genera el Instituto.

E insisto, incorporar escuelas y familias en este proceso de acompañamiento a la calidad y en las evaluaciones de lo que hacen sus alumnos o sus hijos puede tener un gran impacto no sólo en la calidad de la educación, sino incluso en la calidad de vida de las familias.

Muchas gracias, doctor.

¿Desea agregar algo?

Nada más decir que, en este proceso de transición, escuchar a las partes es una cuestión muy importante. El Instituto debe ser mucho más activo en buscar a las instancias que toman las decisiones, y no sólo me refiero a las federales, sino también a las estatales. Existen esquemas y mecanismos que podemos aprovechar para ello: tenemos una Conferencia que reúne a todos los responsables de los sistemas educativos estatales y hay consejos técnicos que nos permiten conocer la visión de expertos, tanto nacionales como extranjeros.

Seguramente, también nos falta ser más proactivos para escuchar al director escolar, al padre de familia, al docente, que son esos usuarios que aún no hemos incorporado del todo y de quienes tendremos una gran respuesta, una mayor presencia y, sobre todo, un mayor impacto en la misión del Instituto, que es la calidad educativa. €

Saldos y desafíos de la Reforma Educativa

El titular de la Secretaría de Educación Pública, **Otto Granados Roldán**, expone un balance general de la Reforma Educativa, sustentado en datos duros y en una amplia visión del sistema educativo de México. De manera decantada y puntual, se plasman aquí sus reflexiones sobre la transformación en curso que el país vive en la materia.

OTTO GRANADOS ROLDÁN

Titular de la Secretaría de Educación Pública

otto.granados@nube.sep.gob.mx

Como es natural en un país de las dimensiones y características de México, todas las reformas estructurales emprendidas por la actual administración federal han tenido, cada una por circunstancias diferentes, un alto nivel de complejidad política, técnica e institucional. La educativa no ha sido la excepción. Sin embargo, al tratarse de la política pública directamente más sensible para la sociedad, especialmente para los padres de familia, ha generado un elevado nivel de atención acompañado, también, por razones históricas, de controversia y polémica.

De allí que, con la Reforma Educativa, haya sucedido un fenómeno paradójico en ciertos círculos. Por un lado, su valoración parece haber corrido por tres carriles con enfoques o motivaciones distintas. Por otro, se ha dejado fuera —a mi juicio— lo más relevante: el examen objetivo de los avances



Critican recurrentemente a la reforma porque surgió a través de un pacto legítimo entre el gobierno y los partidos, y no de artículos arbitrados que, después de todo, se volvieron un *modus vivendi*, pero no una política pública.

concretos que la reforma ha conseguido y de los datos duros en que se fundamentan, los cuales explican, por mero contraste, su alta aprobación en las encuestas de opinión.

Carriles de valoración de la Reforma Educativa

El primero tiene que ver con el abordaje desde una sección del ámbito académico. Da la impresión de que las extensas cohortes de investigadores especializados, que por décadas se concentraron en reducir el problema de los malos resultados a la lógica corporativa que prevaleció en la gobernanza del Sistema Educativo Nacional (SEN), de pronto se quedaron sin materia (y sin *litis*) al producirse una reforma sistémica y estructural, cuyos alcances superan con mucho los esfuerzos realizados desde los años sesenta del siglo pasado.

En otras palabras: critican recurrentemente a la reforma —en especial si se quedaron fuera del sistema institucional de toma de decisiones— porque surgió a través de un pacto legítimo entre el gobierno y los partidos, y no de artículos arbitrados que, después de todo, se volvieron un *modus vivendi*, pero no una política pública.

La segunda vía es la que ha transcurrido por algunas de las llamadas organizaciones de la sociedad civil (osc) que encontraron en el tema educativo un camino casi salvífico para adquirir visibilidad,

posicionar sus agendas e intereses, y presentarse ante sus públicos investidas con una rara noción de pureza (“el alma oculta de los ideales ascéticos”, como Nietzsche definía ese resentimiento que se expresa de manera binaria: buenos y malos), mediante el expediente de agraviar, frecuentemente de manera salvaje e injusta, al magisterio mexicano.

El tercer carril es el que, relegando a los destinatarios finales y más importantes de una Reforma Educativa —los niños y jóvenes— para coludirse con algunos grupos de interés magisteriales causantes del fracaso previo, encontró, en ciertos componentes de la misma, un espacio de rentabilidad electoral para lucrar con la promesa de regresar precisamente al viejo sistema discrecional y corrupto sobre el que estuvo montada la gestión educativa.

Como es evidente, esos tres enfoques incurrieron en una limitación grave: entender que la esencia de la política es dotar de sentido.

Por ello, es indispensable un análisis realista, documentado e informado de los supuestos conceptuales, los componentes y los progresos puntuales de la Reforma Educativa mexicana.

La educación en el siglo xxi

No es una casualidad que, como nunca antes, la educación esté en el lugar central de la agenda pública nacional: dependiendo del día, el buscador Google arroja hasta cinco y medio millones de entradas al teclear el término “Reforma Educativa mexicana”; al cerrar su último periodo ordinario de sesiones, el Congreso de la Unión tenía casi ciento setenta iniciativas y puntos de acuerdo sobre asuntos educativos en trámite legislativo; buena parte de los medios de comunicación incluyen cotidianamente noticias, artículos y comentarios sobre educación; han proliferado los sitios web acerca de la materia; se dice que existen alrededor de trescientas cincuenta agrupaciones privadas dedicadas o interesadas en el tema; y la Reforma Educativa ocupó un lugar principal en las campañas electorales de 2018.

En consecuencia, conviene hacer algunas reflexiones sobre el tema y los desafíos que afronta en el contexto del desarrollo deseable para México en los próximos años, partiendo de una interrogante

elemental: ¿por qué hay tanto interés respecto de algo que, fuera del cubículo académico, a nadie ocupaba hace quince o veinte años de manera tan intensa?

El pensamiento convencional sugiere que la educación y la cultura son los fundamentos del desarrollo civilizado y armónico de una sociedad. Quizá por ello más de cincuenta países han emprendido, desde hace décadas, reformas educativas —de distinta naturaleza, dimensión y enfoque— orientadas a mejorar el crecimiento, la movilidad y la convivencia. En pleno siglo XXI, estas condiciones siguen siendo válidas, pero el entorno ha cambiado de manera notable y, por lo tanto, también la orientación de las reformas educativas, como es el caso de la que México ha iniciado en estos años.

Por un lado, la fisonomía del país, en contraste con la que tenía hace apenas cuatro décadas, se ha modificado. Es una nación urbana con una economía abierta, ampliamente diversificada, compleja y sostenida principalmente en los sectores manufacturero y de servicios. En paralelo, la edad promedio de su población rebasa los veintiocho años, hay una mayor esperanza de vida, una clara expansión de las clases medias y una cobertura prácticamente de 100% en primaria y secundaria, y de 86% en educación media superior.

En suma, México cuenta hoy con un enorme sistema educativo, una demografía muy distinta, una población económicamente activa en aumento y el empleo parece estar cada vez más relacionado con sectores cuyo valor agregado radica en el grado de conocimiento invertido en la actividad productiva, es decir, educación, investigación e innovación.

Ahora bien, si esas son algunas de las condiciones reales en México y en el mundo, ¿cuál es la mejor manera de enfrentarlas si se quieren incrementar las posibilidades de tener un desarrollo educativo y personal razonablemente exitoso? En estricta lógica, el sentido común sugiere que mientras más educados, sanos, preparados y competitivos seamos, mejor. Pero conviene apreciar otras variables.

La primera es que, a diferencia del pasado reciente, ahora es indispensable una “educación a lo largo de toda la vida”. Es decir, las generaciones de

La educación en la escuela ahora compite, casi a la par, con otros entornos y modalidades, para adquirir información y conocimiento, accesibles incluso desde antes de ingresar a la educación preescolar, como las nuevas tecnologías digitales.

alumnos actuales y futuras deberán asumir que, más allá de la educación formal, la capacitación y la actualización permanentes serán la constante durante toda su vida productiva. La segunda variable es que la educación en la escuela ahora compite, casi a la par, con otros entornos y modalidades para adquirir información y conocimiento, accesibles incluso desde antes de ingresar a la educación preescolar, como las nuevas tecnologías digitales. La tercera es que antes bastaban ciertos años de educación para obtener un determinado ingreso y hoy se requieren más para lograr el mismo nivel, entre otras razones porque la oferta educativa se amplió, y hay más personas que tienen acceso a ella y cuentan con más años de escolaridad. La cuarta variable es que el umbral educativo se ha elevado consistentemente, lo que quiere decir que el número de años de estudio necesarios para conseguir una ocupación que asegure un nivel de vida adecuado es mayor que en el pasado. Y la última es que las experiencias educativas exitosas son numerosas en el mundo, pero su diseño, características y velocidades no son homogéneas, y corresponden más bien a condiciones sociales, culturales, económicas, institucionales e incluso políticas específicas de cada país.

Por muchos años, México vivió, en materia educativa, entre la simulación, la inercia y la frustración. Se escolarizaba, pero no se educaba. Los arreglos políticos desplazaron la calidad. El clientelismo sustituyó al mérito. Los intereses corporativos suplantaron el interés público.

Si hasta este punto la conclusión es que la educación importa, entonces la cuestión relevante es si la actual Reforma Educativa responderá a los retos que enfrentará México en el siglo XXI, y por qué es una prioridad consolidar su ejecución y preservarla ante el oportunismo y la demagogia —electoral, pseudoacadémica o mediática—. La respuesta es en ambos casos afirmativa, siempre y cuando exista conciencia colectiva de la complejidad del mundo educativo, laboral y profesional en el que los niños y jóvenes mexicanos vivirán en las próximas décadas, y de que, si se quiere competir con las mejores herramientas, la educación de gran calidad no es *una* opción, sino *la* opción más importante y de mayor profundidad que México tiene para ofrecer a su población un desarrollo incluyente, equitativo y sostenible.

Una reforma inevitable

La experiencia internacional muestra que toda reforma educativa pasa por etapas en las que se manifiestan aspectos críticos y conflictivos, particularmente ante factores de corto plazo que contrastan con los largos periodos requeridos para dar resultados: como la desigual permanencia de actores

públicos; la percepción de los bienes que genera una reforma; la existencia de beneficiarios difusos contra la presión de grupos de interés organizados y con recursos; la insuficiente capacidad institucional; o la tentación constante por responder a incentivos de coyuntura donde prevalezca la política y no la educación.

Aunque podemos cuantificar ya algunos de sus avances concretos, los mayores éxitos de la Reforma Educativa mexicana se irán registrando en las próximas dos décadas, en la medida en que, como sucede en todos los países, su instrumentación siga con igual o mayor energía. Eso depende de una constelación de actores porque, después de todo, la educación es un bien público y corresponde preservarla como tal.

La historia de la política educativa refleja una acumulación de esfuerzos colectivos orientados, por décadas, a la inclusión de un mayor número de mexicanos. Por muchos años, México vivió, en materia educativa, entre la simulación, la inercia y la frustración. Se escolarizaba, pero no se educaba. Los arreglos políticos desplazaron la calidad. El clientelismo sustituyó al mérito. Los intereses corporativos suplantaron el interés público. El efectismo de corto



plazo impidió la eficacia de largo plazo. Se otorgaron grados, pero no formación, que es lo que se espera de una educación verdadera. Se sabían alternativas y soluciones, pero se descartaron por su complejidad política y técnica. Varios gobiernos quisieron impulsar una reforma a fondo, pero no pudieron porque no tuvieron la voluntad política necesaria, se toparon con lógicas que rehuyeron el natural conflicto o simplemente eligieron la comodidad de la inercia. Diversos factores explican este paisaje, pero, al mismo tiempo, dentro de un contexto excepcionalmente fértil en la política mexicana, como el de 2013, fueron el fundamento de la actual reforma, que de varios modos era inevitable.

Los puntos fuertes de la Reforma Educativa

Sin duda, la primera fortaleza de la Reforma Educativa es que tuvo a su favor el consenso de los partidos políticos más importantes de México. Si bien en otras reformas estructurales las diferencias introdujeron matices, en lo educativo se presentó desde el principio un compromiso común con la urgencia de establecer mecanismos de igualdad de oportunidades para toda la población, a través de una

educación de calidad. Aún ahora, es la reforma que tiene el nivel más alto de aprobación en las encuestas nacionales levantadas entre la población abierta.

Si se asegura una educación así, la lucha por la equidad registrará a mediano plazo una de sus mayores victorias, pues, sin importar el origen social del que procedan, los estudiantes mexicanos tendrán mejores condiciones para alcanzar el éxito profesional y la movilidad social y económica. Y ésta será la segunda fortaleza de la Reforma. Para ello no bastan buenos maestros y buenas escuelas, también son necesarios buenos contenidos. Allí reside el corazón del Nuevo Modelo Educativo, diseñado y pensado para favorecer, mediante la adquisición de los aprendizajes clave, la integración de un sistema educativo más sensible, tanto a las innovaciones que se registran en los procesos cognitivos y curriculares como a la diversidad y riqueza étnica, cultural y lingüística de México.

Una tercera fortaleza de la Reforma Educativa es que dio origen al Servicio Profesional Docente (SPD), con el objetivo principal de establecer un sistema orgánico que promueva la selección, actualización y evaluación del magisterio —en el que, hasta 2017, participaron casi 1 250 000 profesores y, para finales

de 2018, se estima que lo habrán hecho 500 000 más, llegando así a 1 750 000 sustentantes de evaluaciones de ingreso, promoción, diagnóstico y permanencia—. De esta cifra, cerca de 600 000 habrán pasado por evaluaciones de desempeño y, de ellos, alrededor de 190 000, que son los que obtuvieron las calificaciones más altas, están recibiendo ya mejoras salariales sustanciales como incentivo a su esfuerzo y dedicación.

Con ello, se institucionaliza un sistema transparente basado en el mérito, la capacidad y el talento de los docentes para impartir una enseñanza de mayor calidad. Los nuevos integrantes de la planta magisterial, alrededor de uno de cada cuatro concursantes, gradualmente tendrán un mejor perfil académico para satisfacer las necesidades educativas de los alumnos en el siglo XXI, y encontrarán en este nuevo espacio, donde sólo ellos y su capacidad cuentan, no sólo un sólido factor de satisfacción profesional y laboral, sino también una función que dote de sentido su misión como personas y educadores. No es un logro menor que ya se hayan asignado, de manera legal, pública y transparente, casi 188 000 plazas y promociones exclusivamente por mérito.

No obstante estos y otros resultados, todavía se escuchan susurros que insisten en que esta reforma ha sido mal instrumentada o que no da resultados. Los datos duros desmienten categóricamente estas aseveraciones.

Datos duros, cuentas claras

Para empezar, la Reforma Educativa es la mejor valorada en todas las encuestas nacionales levantadas entre la población abierta y en vivienda en tres momentos de 2017. Algunas, por ejemplo, señalan que 64% de los encuestados está de acuerdo con ella; 79% aprueba las evaluaciones a los docentes; 71%, que las escuelas cuenten con jornada ampliada; 71%, que se estén remodelando las escuelas; 89%, que se busque que los maestros tengan un alto nivel de inglés; y, en otro estudio aplicado sólo a maestros de educación básica, casi 60% piensa que la evaluación es fundamental para su desarrollo profesional (Consulta y BCG, julio, noviembre y diciembre 2017). Más aún, otra encuesta realizada entre normalistas, si bien sólo en una entidad federativa, ilustra correctamente el espíritu aspiracional y de cambio que ha introducido la Reforma Educativa: a las preguntas de si les parece *indispensable* o les *gusta* ganar mejor salario a partir del desempeño, ingresar a y ascender en la carrera docente por concurso o evaluarse periódicamente, las respuestas afirmativas promediaron, en todos los casos, entre 75% y 94%.¹

En segundo lugar, se empiezan a observar ya cambios positivos en la calidad y el desempeño del

1 Proyecto Educativo, "Encuesta para estudiantes de escuelas normales y UPN de Puebla", 4076 encuestas válidas levantadas cara a cara en mayo de 2017.



magisterio. Por ejemplo, en los concursos de ingreso a la educación básica y media superior celebrados entre 2014-2015 y 2017-2018, el porcentaje nacional de docentes con resultado *idóneo* ha incrementado de 38.3% a 54.5%. Por nivel, en educación básica está ocurriendo algo similar: los que registran mayor porcentaje de *idóneos* con incrementos sostenidos son los de preescolar, educación especial, primaria, telesecundaria y secundaria, en un rango que va de quince a veintiocho puntos porcentuales; destacan los docentes de primaria indígena que, si bien partiendo de una base muy baja, han logrado el aumento más elevado de esta cifra en los últimos ciclos escolares: veintiocho puntos porcentuales.

En cuanto a las regiones, las entidades con los mayores porcentajes de *idóneos* son Querétaro, Colima, Ciudad de México, Baja California, Baja California Sur, Nuevo León, Aguascalientes, Jalisco e Hidalgo, que han alcanzado mejorías de entre doce y veintitrés puntos porcentuales.

En el caso de las evaluaciones del desempeño, la cantidad de docentes y técnicos docentes de educación básica *destacados* se ha duplicado en las tres evaluaciones realizadas, y la de *insuficientes* se ha reducido en casi ocho puntos porcentuales en los dos primeros ciclos (2015-2017), con la excepción del siguiente ciclo, que nuevamente subió 3.3%.

En cuanto a directores y supervisores, también las mejorías son, por regla general, consistentes en cada evaluación: los primeros muestran aumentos

de 8.3% en el grupo de *destacados* y de 18.8% en el correspondiente a *buenos*; en los segundos, los *destacados* se mantuvieron prácticamente constantes, pero la escala de *buenos* incrementó 13% en los últimos dos ciclos escolares.

Es claro que todos los maestros están haciendo un esfuerzo personal y académico cada vez más grande y mejor, tanto por sí mismos como por el acompañamiento que ahora se les ofrece.

Si bien en 2015 la oferta de capacitación de la SEP fue insuficiente y muy deficiente, el año pasado alcanzó a 626 000 maestros, cuando la meta original era de 500 000. En 2018 la meta es proveer dicha capacitación a 1 200 000 maestros en todas las líneas y modalidades de formación continua.

En tercer lugar, se dice que esta reforma ha sido mal implementada. Sin embargo, gracias a ella pasamos de un sistema opaco, corrupto y discrecional en la profesión docente a otro basado en el mérito, la transparencia y el esfuerzo.

Con la Reforma Educativa, las escuelas de tiempo completo crecieron de 6 708, en 2012, a 25 134, en la actualidad. Antes de ella no existía un programa ambicioso de modernización de infraestructura escolar; hoy contamos con uno que está atendiendo a las 33 000 escuelas con mayores desventajas físicas y haciendo la mayor inversión en la historia desde hace al menos cinco décadas. Según reporta el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en su informe anual: de 37.4% en que



la pasada administración dejó el rezago educativo, ahora se redujo a 31.9%; de 65.9%, que era la cobertura en educación media superior, ahora es de 85.7%, incluyendo todas las modalidades; de 32%, que era la cobertura en educación superior, ahora es de 38.4%; y, de tener un modelo educativo indefendible —como lo denominó el presidente de la Comisión de Educación del Senado de la República, Juan Carlos Romero Hicks—, ahora hay uno nuevo construido colectivamente tras un robusto proceso de consulta y adaptado a las necesidades de los estudiantes del siglo XXI.

¿Y en términos de aprendizaje?

Finalmente, es digno de mencionar que en las últimas pruebas del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) de tercero de secundaria se observan progresos, entre 2015 y 2017, en once estados en el caso de Lenguaje y Comunicación, y en dieciocho para Matemáticas. ¿Qué significa esto? Por un lado, que en lo sucesivo —además de consolidar la arquitectura y la instrumentación de la Reforma Educativa en lo nacional— el éxito en los tiempos y los logros de aprendizaje dependerá principalmente de la gestión estatal y de la gestión escolar, tal como ha sucedido en otras partes del mundo. Por otro lado, significa que las mejoras observadas a nivel subnacional sugieren, deseablemente, que es posible identificar áreas de oportunidad para ampliar los logros y establecer algunas tendencias en el tiempo de los resultados de aprendizaje, como ha sucedido en evaluaciones que, si bien distintas y no comparables, sí mostraban aumentos sistemáticos en los puntajes obtenidos por los países.

Al igual que varios de ellos, que lograron mejorar su desempeño académico en el Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), en México existen entidades federativas donde en PLANEA de tercero de secundaria se obtuvo una importante mejoría en las asignaturas incluidas, lo cual se observa a través

del incremento de las puntuaciones alcanzadas en los años evaluados. Como ejemplo está Sonora, que entre 2015 y 2017 tuvo un ascenso notable en las puntuaciones: de 476 a 505 puntos en Lenguaje y Comunicación, y de 473 a 500 puntos en Matemáticas. Asimismo, es muy destacable el caso de la Ciudad de México que, además de que en 2015 se encontraba con un puntaje por arriba de la media nacional (521 puntos en Matemáticas y 531 en Lenguaje y Comunicación), logró obtener un aumento significativo en dichas puntuaciones: en 2017 alcanzó 531 puntos en Matemáticas y 537 puntos en Lenguaje y Comunicación, siendo de los valores más altos a escala nacional.

Las tendencias positivas en la mejoría de aprendizajes, identificadas a través de estas evaluaciones, son muy probablemente atribuibles a estrategias instrumentadas en los sistemas educativos de los países, para el caso de PISA, o en entidades federativas como las referidas para el caso de PLANEA, y pueden considerarse indicativas de que es factible realizar acciones más efectivas y focalizadas que incidan en la mejoría académica del SEN.

Se comparte, por supuesto, el sentido de urgencia de que esta reforma arroje, lo más pronto posible, los resultados deseados, no sólo en los logros y en la calidad de los aprendizajes, sino sobre todo en la movilidad social y económica. Allí reside la pertinencia de una reforma estructural y sistémica. Pero no hay que olvidar sus enormes complejidades y su tiempo de maduración.

Esta es una realidad que bajo ningún concepto se puede ignorar. ¿Es razonable, entonces, negar los progresos de la Reforma Educativa? ¿Es sensato volver a las corruptelas y los contubernios del pasado, cuya superación permitió varios de los logros descritos? ¿Es inteligente cancelar la Reforma y, con ello, las posibilidades de una vida mejor y un futuro más promisorio para los cientos de miles de maestros y los millones de niños mexicanos que están haciendo estos cambios? Categóricamente, no. €

Quintana Roo ante la Reforma Educativa: una política de Estado, un principio de orden

El presente artículo, firmado por el subsecretario de Educación Media Superior y Superior de Quintana Roo, **Rafael Romero**, va de lo general a lo particular: inicia con las características que la educación actual debe poseer a escala global para responder a las necesidades de este siglo cambiante, y aterriza, previa revisión de la Reforma Educativa de 2013, en las particularidades de su estado.

RAFAEL I. ROMERO MAYO

Subsecretario de Educación Media Superior
y Superior de Quintana Roo
rafromer@gmail.com

La Reforma Educativa a escala global

En la búsqueda permanente por elevar la competitividad ante los nuevos retos y escenarios de un mundo más demandante y globalizado, la educación juega un papel fundamental para asegurar que el desarrollo, en un marco de calidad, potencie al mismo tiempo las capacidades y habilidades integrales de todos los ciudadanos en los ámbitos intelectual, afectivo, artístico, deportivo y cívico. La educación es la vía para posicionar un país en el escenario de la sociedad global, pero sobre todo es una alternativa para solucionar los problemas de fondo de los países pobres y en desarrollo, entre ellos, México.

En el *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*, la Organización para la Cooperación y



El éxito de colocar las escuelas y los estudiantes en el centro implica destacar la importancia de los maestros y la necesidad de reforzar sus habilidades y capacidades.

el Desarrollo Económico (OCDE) establece la importancia de fortalecer los sistemas educativos de los países miembro. Entre otros aspectos, el documento enfatiza “las políticas públicas para optimizar la enseñanza, el liderazgo y la gestión escolar en las escuelas, con el fin de mejorar los resultados de los niños en educación básica” (OCDE, 2010: 3).

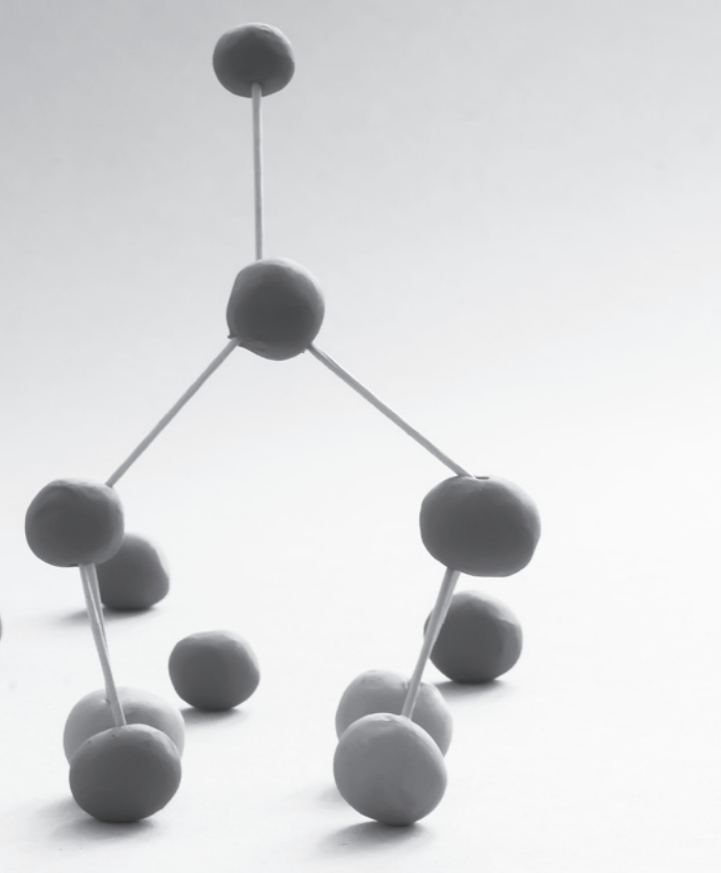
El informe plantea quince recomendaciones, las cuales parten de que el éxito de colocar las escuelas y los estudiantes en el centro implica destacar la importancia de los maestros y la necesidad de reforzar sus habilidades y capacidades, al diseñar procesos formativos y de evaluación, profesionalizar la selección de los mismos, impulsar los liderazgos y la gestión escolar, asegurar la participación social —padres de familia, organizaciones no gubernamentales—, invertir recursos para cubrir las necesidades en las escuelas, y revisar y actualizar el currículo. Ante este escenario, la OCDE plantea lo siguiente:

La mejora en la calidad educativa es una prioridad política y social en México, especialmente en años recientes, debido a las altas tasas de pobreza, la fuerte desigualdad y el aumento de la criminalidad. Aunque ha habido una mejora educativa y un

enfoque cada vez más importante en las políticas educativas en años recientes, todavía una alta proporción de jóvenes no finaliza la educación media superior y el desempeño de los estudiantes no es suficiente para proporcionar las habilidades que México necesita [...] La jornada escolar es corta, con tiempo de enseñanza efectiva insuficiente; y en muchas escuelas la enseñanza y el liderazgo son de baja calidad, y el apoyo con el que se cuenta es débil (2010: 4).

Considerando algunos aspectos señalados por la OCDE, en 2013 el gobierno mexicano, en el marco de un paquete de reformas estructurales, emitió la Reforma Educativa, iniciativa constitucional que dotó al sistema educativo de México de una serie de elementos orientados a impulsar el mejoramiento de la educación y fortalecer la equidad; asegurar el compromiso del Estado de garantizar la calidad de la educación pública obligatoria; crear un Servicio Profesional Docente (SPD); establecer el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y crear el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), como máxima autoridad en la materia (Gobierno de la República, 2013: 3).





"Una educación de calidad es la fuerza que más influye en el alivio de la pobreza, la mejora de la salud y de los medios de vida, el aumento de la prosperidad y la creación de sociedades más inclusivas, sostenibles y pacíficas".

Los seis objetivos de la Reforma Educativa no desentonan con las estrategias definidas por la OCDE en su referido informe de 2010:

1. Responder a una exigencia social para fortalecer la educación pública, laica y gratuita.
2. Asegurar una mayor equidad en el acceso a una educación de calidad.
3. Fortalecer las capacidades de gestión de la escuela.
4. Establecer un servicio profesional docente con reglas que respeten los derechos laborales de los maestros.
5. Propiciar nuevas oportunidades para el desarrollo profesional de docentes y directivos.
6. Sentar las bases para que los elementos del sistema educativo sean evaluados de manera imparcial, objetiva y transparente.

Asimismo, en el documento *Posición de la educación para después de 2015* se enuncia:

La educación es un derecho que puede transformar la vida de las personas en la medida en que sea accesible para todos, sea pertinente y esté sustentada en valores fundamentales compartidos. Puesto que

una educación de calidad es la fuerza que más influye en el alivio de la pobreza, la mejora de la salud y de los medios de vida, el aumento de la prosperidad y la creación de sociedades más inclusivas, sostenibles y pacíficas, nos interesa a todos velar por que ocupe un lugar central en la agenda para el desarrollo después de 2015 (UNESCO, 2015: 1).

Casi de manera paralela, el cuarto punto de los *Objetivos del Desarrollo Sostenible 2015-2030* —estrategia global emanada de los *Objetivos del Desarrollo del Milenio 2000-2015*— señala la importancia de “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas y todos” (ONU, 2015: 6), instrumentado como un proceso permanente que se consolide a más tardar en el primer tercio del siglo.

La Reforma Educativa se constituye, entonces, no sólo como una disposición gubernamental en materia de política pública educativa, sino que responde a las tendencias globales para asegurar que la educación sea en favor del cambio y el beneficio social, y que dote de habilidades y herramientas a todos los involucrados en el ejercicio educativo a fin de tener mejores ciudadanos y sociedades.



El caso de Quintana Roo

En una primera instancia, la educación en el estado deberá enmarcarse en las directrices establecidas en los escenarios global y nacional a partir de la Reforma Educativa y en concordancia con lo establecido en la Ley de Educación del Estado de Quintana Roo (LEEQR), publicada en el *Periódico Oficial* de la entidad el 27 de febrero de 2014:

La educación es el medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos, destrezas, habilidades, capacidades, aptitudes, actitudes y valores a fin de desarrollar en el individuo las competencias para la vida que le permitan enfrentar con éxito diversas tareas, y para formar a mujeres y a hombres, de manera que tengan sentido de solidaridad social (LEEQR, 2014: 4).

En segunda instancia —sin ser menos importante—, a partir de la transición política llevada a cabo en Quintana Roo en 2016, reconociendo que durante más de diez años la educación había

perdido rumbo, sentido y orden, en el informe *Escenario de la educación en Quintana Roo 2016* se plasmaron seis grandes problemas del sector educativo estatal:

1. El contexto educativo presenta condiciones de desigualdad en el acceso, en los programas y en la administración escolar.
2. Existen altos índices de deserción y de bajo rendimiento académico en todos los niveles del sistema educativo de Quintana Roo.
3. Los programas de formación profesional docente no son pertinentes al contexto.
4. Existen deficiencias en la formación integral de los estudiantes que les impiden transitar exitosamente a los niveles subsecuentes e incorporarse a la vida social y productiva.
5. Un alto porcentaje de la oferta educativa pública está desvinculado de las necesidades y potencialidades del estado (no hay pertinencia social).
6. No existe una política de evaluación integral, continua y permanente que realimente al sistema educativo; prevalece una infraestructura inadecuada o insuficiente en los diferentes niveles educativos.

Conocer esta problemática sirvió de base para la integración, en materia educativa, del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, en cuyo cuarto eje, “Desarrollo social y combate a la desigualdad”, se establecieron cuarenta líneas de acción para lograr una educación pública de calidad. Con ello, se buscó garantizar que cada infante y cada joven tengan las mismas oportunidades de capacitación y aprendizaje; ampliar la cobertura; combatir la deserción y el analfabetismo; elevar los niveles de escolaridad; y rehabilitar y equipar las escuelas para lograr entornos adecuados al aprendizaje.

Derivado de dicho documento, se publicó el Programa Sectorial de Educación Pública de Calidad 2016-2022, cuyo objetivo es “garantizar el aprendizaje de calidad en todos los niveles educativos, encaminados al desarrollo social a través de generar condiciones idóneas para el ejercicio real de los derechos humanos de todos los quintanarroenses” (Gobierno de Quintana Roo, 2016: 4).

Es importante destacar que el contenido de dicho programa está plenamente alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, al Programa Sectorial de Educación 2013-2018 y responde a la política pública en la materia, establecida en la propia Reforma Educativa, así como en el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria 2017. Este documento es el resultado del análisis colectivo y multidisciplinario de ideas, opiniones y observaciones de la ciudadanía, que busca atender y brindar una educación integral de calidad, como lo marca el cuarto eje del Plan Estatal de Desarrollo, a través de ocho grandes temas: educación básica, educación media superior, educación superior, infraestructura educativa, rezago educativo, profesionalización de las figuras educativas, desarrollo de la investigación e innovación científica y posgrado y capacitación para el trabajo (Gobierno de Quintana Roo, 2016: 5).

El gobierno de Quintana Roo refrenda su apoyo a la Reforma Educativa impulsada por el gobierno federal, destacando que se trata de un ejercicio democrático que busca que México avance hacia nuevos derroteros, fortaleciendo las competencias y capacidades de su población estudiantil y docente para sentar, de una vez por todas, las bases del

No existe una política de evaluación integral, continua y permanente que realmente al sistema educativo; prevalece una infraestructura inadecuada o insuficiente en los diferentes niveles educativos.

desarrollo nacional y de la inserción de nuestro país en el escenario internacional, no sólo como potencia económica, sino como potencia educativa, científica y en materia de innovación. €

Referencias

- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Ciudad de México: Gobierno de la República.
- GOBIERNO DE QUINTANA ROO (2016). Programa sectorial de educación pública de calidad 2016-2022. Chetumal: Gobierno de Quintana Roo.
- LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO (LEEQR) (2014, 27 de febrero). Periódico Oficial. Chetumal.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO) (2015). *La educación después de 2015*. París: UNESCO.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2015). *Metas de los Objetivos del Desarrollo Sostenible*. Ciudad de México: ONU.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2010). *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*. Ciudad de México: OCDE.
- RED DE EDUCACIÓN Y DESARROLLO HUMANO (REDH) (2016). *Escenario de la educación en Quintana Roo, 2016*. Documento de trabajo. Chetumal: REDH.



2 de diciembre de 2012

El Poder Ejecutivo y los principales partidos firman el *Pacto por México* para impulsar, entre otros aspectos, una educación de calidad con equidad. La reforma orientada a tal fin propone: a) aumentar la calidad de la educación básica; b) aumentar la matrícula y la calidad de la educación media superior y superior; y c) recuperar la rectoría del Estado en el Sistema Educativo Nacional.

13 de diciembre de 2012

La Cámara de Diputados aprueba la Reforma Educativa, pero añade: a) la inclusión en la evaluación de la opinión del (todavía) Distrito Federal, así como de los sectores involucrados en la educación, en especial padres de familia; b) un ingreso al servicio docente y la promoción a cargos educativos con principios de igualdad y transparencia; y c) la existencia de escuelas de tiempo completo.

En el tiempo

26 de febrero de 2013

Se publica la Reforma Educativa en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).

Reforma

Principales reformas:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. [...] La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias. [...]

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. [...]

II. d) [La educación] Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

III. [...] el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con

13 de agosto de 2013

El Poder Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados tres iniciativas de leyes secundarias para concretar la Reforma Educativa: a) Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE); b) Ley del Servicio Profesional Docente (LSPD); y c) modificación a la Ley General de Educación (LGE).

22 de agosto de 2013

La Cámara de Diputados aprueba las iniciativas de reforma a la LGE y la LINEE. En la Cámara de Senadores se ratifican al día siguiente.

31 de agosto de 2013

Concluyen las mesas de diálogo entre dirigentes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y legisladores. Se hace una adenda a la LSPD.

2 de septiembre de 2013

La Cámara de Diputados aprueba la LSPD. La Cámara de Senadores la ratifica al día siguiente.

10 de septiembre de 2013

El Poder Ejecutivo promulga las tres leyes secundarias de la Reforma Educativa. Se publican al día siguiente en el DOF.

Educativa

pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley.

[...]

IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. [...] será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional [...]. Para ello deberá:

- Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden; y
- Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad [...].

*En la
Constitución*

Repensar el desarrollo profesional docente

La titular de la Dirección de Directrices de Mejora de Resultados Educativos y Desempeño Docente del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y su equipo abordan uno de los puntos nodales de la Reforma Educativa: apoyar con evidencia las políticas públicas encargadas de estimular el crecimiento y la mejora en el desempeño del magisterio.

MARÍA FERNANDA GONZÁLEZ CARRILLO
mgonzalezc@inee.edu.mx

JUAN LUIS FERNÁNDEZ VALDEZ
jfernandez@inee.edu.mx

TREISY ROMERO CELIS
tromero@inee.edu.mx

EDSON EDUARDO NAVARRO MEZA
enavarro@inee.edu.mx

Dirección de Directrices de Mejora de Resultados Educativos y Desempeño Docente del INEE

¿Qué son las directrices?

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) emitió recientemente las *Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica* (INEE, 2018), que buscan contribuir al cumplimiento del derecho de los mexicanos a una educación de calidad, al reconocer la importancia de los docentes en el aprendizaje de los alumnos. Para hacerlo, se destaca la necesidad de mejorar y vincular las diversas acciones que desarrollan las autoridades educativas desde sus ámbitos de competencia, con el fin de fortalecer



las capacidades de los docentes y brindarles mejores condiciones para su desarrollo y práctica profesional.

Las directrices del INEE constituyen una vía para vincular la evaluación con la mejora de la educación; son recomendaciones dirigidas a que las autoridades educativas y otros actores relevantes tomen decisiones informadas. Su construcción implica la sistematización y el análisis de evidencias que aportan las evaluaciones y la investigación educativa, la revisión retrospectiva de las políticas y programas públicos implementados en los ámbitos que abordan, y la interlocución con diversos actores educativos y sociales, entre los que destacan docentes y otras figuras educativas, funcionarios del sector, académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Es decir, se conforman a través de un proceso participativo que toma en cuenta diversas voces para dar mayor pertinencia y factibilidad a las propuestas de mejora que ahí se plantean.

En las directrices encaminadas a mejorar las políticas de la formación y el desarrollo profesional de los docentes —incluyendo las condiciones institucionales en las que desarrollan su práctica—, se reconoce que tal objetivo ocupa un lugar central en el sistema educativo. Ello se inscribe en el consenso internacional en torno a una concepción del colectivo magisterial como actor clave para garantizar la calidad y la equidad en la educación.

En el documento mencionado¹ se ofrece un diagnóstico de los principales retos que presenta la formación en servicio y el desarrollo profesional docente en la educación básica, así como un conjunto de recomendaciones con el fin de que las autoridades educativas y los diversos actores escolares emprendan acciones para superarlos.

¿Cómo mejorar la formación y el desarrollo profesional docente en la educación básica?

Las directrices, como se mencionó, se sustentan siempre en un diagnóstico. El que fundamenta a las

Las directrices del INEE constituyen una vía para vincular la evaluación con la mejora de la educación; son recomendaciones dirigidas a que las autoridades educativas y otros actores relevantes tomen decisiones informadas.

que ahora nos ocupan se sintetiza a continuación, en cinco ejes temáticos.

CONCEPTUALIZACIÓN DEL DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE

Un primer conjunto de retos proviene de la falta de un marco conceptual que clarifique cuáles son los componentes y procesos involucrados en el desarrollo profesional docente, y sus implicaciones en el diseño y operación de las políticas, estrategias y programas correspondientes. La evidencia señala que, si bien dicho punto es uno de los principales objetivos de la Reforma Educativa, su definición no ha sido suficientemente clara, precisa y consistente como para generar un entendimiento común y una aplicación adecuada en la práctica por parte de las autoridades y figuras educativas (Cordero *et al.*, 2017; Martínez, 2016).

El escaso desarrollo conceptual ha derivado en múltiples interpretaciones y pocos consensos, lo cual no favorece que las políticas y programas en la materia tengan una visión clara respecto de los objetivos que persiguen. También ha ocasionado que los esfuerzos gubernamentales se concentren en la impartición de cursos —muchas veces desvinculados de las necesidades reales de los docentes—, en detrimento de otras opciones formativas. Además, ha limitado la visión de los docentes acerca de su propio desarrollo profesional, sus expectativas sobre las acciones de formación y su participación en las mismas.

¹ El documento en extenso y su resumen ejecutivo se pueden consultar en el micrositio de directrices de la página web del INEE, disponible en <goo.gl/EauUyz>.

La formación docente *in situ* todavía enfrenta obstáculos para institucionalizarse debido a la larga tradición de formación externa a la escuela y a la prevalencia de culturas escolares que conciben a la enseñanza como una práctica individual.

El diagnóstico señala que la carencia de una definición diáfana tiene, en este contexto, efectos de orden operativo, que van desde la baja pertinencia y calidad de los cursos, hasta la falta de consolidación de la formación docente situada en la escuela, de los formadores y del uso del perfil, parámetros e indicadores (PPI).

La formación docente *in situ* todavía enfrenta obstáculos para institucionalizarse debido a la larga tradición de formación externa a la escuela y a la prevalencia de culturas escolares que conciben a la enseñanza como una práctica individual. A ello cabe añadir el poco desarrollo de estrategias de aprendizaje entre pares, como la observación, la retroalimentación y el intercambio de experiencias (Backhoff y Pérez-Morán, 2015).

En cuanto a la formación de formadores, el principal desafío es la constitución de cuadros a nivel local, ya que la mayoría de los sistemas estatales carece de ellos o de estrategias y criterios para su conformación (Tapia y Medrano, 2016).

Por último, la evidencia indica que no se ha consolidado el uso de los PPI como instrumento que oriente la formación de las figuras educativas en servicio.

Para superar estos retos, la primera directriz propone “Redefinir conceptualmente el desarrollo profesional docente, así como el marco para su operación

institucional, a partir de un enfoque integral, participativo y contextualizado” (INEE, 2018: 41).

Los aspectos que se sugiere atender incluyen la construcción conjunta de un marco conceptual del desarrollo profesional docente a partir de la instalación de un órgano consultivo nacional y, en su caso, el correspondiente en los estados. Este marco deberá considerar la articulación de la formación inicial y en servicio, la formación dentro y fuera de la escuela, las necesidades de cada etapa de la carrera docente y las carencias e intereses profesionales de los maestros en sus diversos contextos socioeducativos. Adicionalmente, se sugiere la definición de trayectos formativos, el planteamiento de estrategias orientadas a la formación de formadores y el aseguramiento de las condiciones institucionales —infraestructura, equipamiento y recursos— que favorezcan la participación de los docentes en procesos instructivos dentro y fuera de la escuela (INEE, 2018).

LA RECTORÍA DE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS SOBRE LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE

Un segundo grupo de desafíos se relaciona con las capacidades institucionales para el desarrollo de las políticas, estrategias y programas de formación



y desarrollo profesional docente a niveles federal y local. En primer lugar, se identifica una dispersión de competencias en la materia que se acentuó con la reconfiguración organizacional de la Secretaría de Educación Pública (SEP), derivada de la reforma de 2013. Aunque en los años posteriores se han dado ajustes con vistas a ordenar y delimitar dichas competencias entre las instancias del sector educativo, la formación de docentes a nivel federal depende de diversas áreas, entre ellas, la Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica, la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa y la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente. A su vez, la Dirección General de Educación para Profesionales de la Educación se encarga de la formación inicial de los docentes.

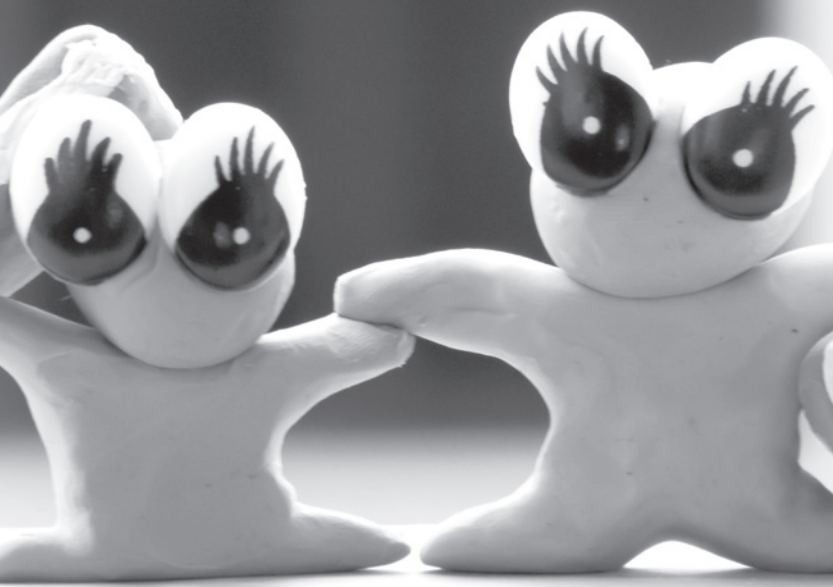
Tal dispersión reduce la capacidad institucional de la SEP para desarrollar una intervención pública integral y ocasiona que las acciones dirigidas al desarrollo profesional docente se regulen, diseñen y ejecuten de manera desarticulada, con la consecuente disgregación de su impacto. También dificulta una adecuada coordinación entre la federación y los estados, lo que aumenta el riesgo de crear vacíos y duplicidades en sus respectivas intervenciones, y entorpece la gestión de los procesos que implican la armonización entre varias dependencias. En la

práctica, ello ocasiona una gestión descoordinada que impide que se aprovechen las atribuciones, recursos y capacidades de cada instancia.

Por otro lado, la constitución del Servicio Profesional Docente (SPD) también genera nuevos retos para las áreas federales y estatales a cargo de la formación en servicio. En algunos casos, dichas áreas se han debilitado en tamaño y capacidades operativas, aunque han tenido que atender nuevos requerimientos y adaptarse a las dinámicas que ha traído la reconfiguración de su área en el marco del SPD. Igualmente, han enfrentado el inicio de otras opciones de formación, como la tutoría a docentes noveles y la inducción a nuevas funciones.

Para superar estos retos, la segunda directriz plantea “Fortalecer la rectoría de la autoridad educativa en materia de formación y desarrollo profesional docente, así como las capacidades institucionales en los ámbitos federal y local” (INEE, 2018: 41).

Los aspectos de mejora propuestos en dicha directriz comprenden el fortalecimiento institucional de las áreas responsables de la formación y el desarrollo profesional docente en los ámbitos federal y local; el establecimiento de espacios colegiados de coordinación intra e interinstitucional; la conformación de un plan de mediano plazo de formación y desarrollo profesional docente; la creación de un padrón de calidad de la oferta de formación en sus



distintos tipos y modalidades, y de departamentos especializados de formación en servicio dentro de las escuelas normales y demás instituciones que preparan docentes; la mejora de la calidad y la transparencia del gasto público dirigido a la formación en servicio; y el fomento de la investigación para fortalecer las políticas en la materia. Finalmente, se recomienda revisar, modificar y dar seguimiento al Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional, con base en la nueva conceptualización del desarrollo profesional docente que se defina.

PERTINENCIA, EQUIDAD Y CALIDAD DE LAS ACTIVIDADES DE APOYO

El tercer grupo de retos se refiere a los obstáculos para consolidar la formación situada y los servicios de apoyo, asesoría y acompañamiento al personal docente, especialmente el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE). La evidencia señala que la falta de recursos humanos para su operación en el corto plazo es un desafío que requiere de acciones más decisivas. Si se observan los resultados

de idoneidad y el número de docentes promovidos a funciones de asesoría pedagógica en los últimos años, el panorama para la conformación del SATE no es muy optimista, pues a ese ritmo el sistema tardaría nueve años en contar con el mínimo de personal requerido. Además, su operación enfrenta otros retos, como la ausencia de un modelo de asesoría y acompañamiento pertinente a los diversos contextos socioeducativos presentes en el país, la falta de claridad sobre algunas funciones de los asesores técnicos pedagógicos (ATP) y de los supervisores, el número de escuelas adscritas a cada supervisión, la sobrecarga administrativa, y la indefinición de la estructura y las características del equipo dentro de la entidad local responsable de operar el servicio.

Además de las restricciones organizacionales, la contextualización del SATE trae consigo otros desafíos. La diversidad de estructuras, procesos y ambientes socioeducativos plantea demandas diferenciadas de asesoría, asistencia y acompañamiento. Para mejorar su gestión y las prácticas pedagógicas de sus docentes, las escuelas rurales, indígenas o en condiciones de mayor desventaja socioeconómica requieren de apoyos específicos y, en mayor medida, demandas que hasta ahora no han sido suficientemente consideradas.

Al respecto, la tercera directriz propone “Garantizar el funcionamiento del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, reforzando la pertinencia, equidad y calidad de las actividades de apoyo, acompañamiento y asesoría técnico pedagógica” (INEE, 2018: 41).

Esta directriz sugiere llevar a cabo acciones para garantizar gradualmente el funcionamiento del SATE en todas las supervisiones escolares del país, con base en estrategias de planeación y coordinación interinstitucional entre la federación y los estados; desarrollar un modelo de asistencia técnica, asesoría y acompañamiento congruente con la nueva conceptualización del desarrollo profesional docente, que considere de manera prioritaria la formación de las figuras de dirección, supervisión y acompañamiento, con un impulso al liderazgo pedagógico y al desarrollo de la evaluación interna; institucionalizar la formación situada en la escuela; fortalecer las funciones

de asesoría técnica pedagógica, incluyendo la atracción y revalorización del personal que las realiza; y revisar la actual configuración de las zonas escolares, con el objetivo de hacer más efectivos al SATE y la supervisión escolar.

EL VÍNCULO EVALUACIÓN-FORMACIÓN

El diagnóstico señala la escasa vinculación entre los procesos y resultados de las evaluaciones y las acciones para mejorar la formación y la práctica profesional de las figuras educativas. Existe poca evidencia sobre el uso de los resultados de la evaluación docente para el diagnóstico de las necesidades de los maestros, lo que dificulta traducir sus resultados en el diseño de acciones de formación que promuevan la mejora de la práctica profesional y que la evaluación se consolide como un insumo formativo. Además, se observa un uso insuficiente de sus resultados en la retroalimentación pedagógica y el fortalecimiento de la práctica magisterial.

La cuarta directriz plantea “Afianzar la relación entre formación, acompañamiento y evaluación de los docentes para la mejora de su práctica profesional”.

Se trata de fortalecer las evaluaciones docentes con carácter formativo, mejorar la vinculación entre los procesos de evaluación externa e interna, y generar capacidades para el uso de los resultados de las evaluaciones docentes por parte de los equipos técnicos, tanto federales como estatales, y del personal de las escuelas.

IDENTIDAD, VOCACIÓN Y REVALORIZACIÓN SOCIAL DE LA DOCENCIA

Otro objetivo de las directrices consiste en reafirmar al colectivo docente como un agente estratégico de cambio educativo y social, a partir del fortalecimiento de su identidad profesional y del impulso de su organización en agrupaciones de corte académico.

Los retos identificados en este rubro se relacionan con la falta de asociaciones de maestros y otras figuras educativas a partir de su participación en las decisiones e iniciativas para organizar actividades académicas que apoyen y regulen la ética profesional y contribuyan a la formación docente.

La poca evidencia sobre el uso de los resultados de la evaluación docente para el diagnóstico de las necesidades de los maestros dificulta traducir sus resultados en el diseño de acciones de formación que promuevan la mejora de la práctica profesional.

La quinta directriz recomienda “Fortalecer la organización profesional, la vocación y la identidad de los docentes para consolidar su función como agentes estratégicos de cambio educativo y social”.

Los aspectos que se sugiere atender implican afianzar la autonomía profesional desde la formación inicial para la docencia; impulsar organizaciones profesionales, academias, comunidades de práctica o redes de docentes que propicien el intercambio de experiencias y conocimientos; promover y apoyar el establecimiento de un código de ética de la profesión a partir de las iniciativas de los colectivos docentes; institucionalizar su consulta y su participación en las decisiones educativas; promover el desarrollo de estudios educativos, eventos y reconocimientos a la innovación en la docencia que contribuyan a mejorar la práctica profesional de las figuras educativas; realizar estudios periódicos de percepción magisterial sobre aspectos relacionados con su trabajo; crear plataformas digitales de recursos y apoyos psicopedagógicos para la docencia; e impulsar acciones para revalorar las funciones educativa y social del magisterio.

El camino de las mejoras

Como punto de partida, una conceptualización clara e integral del desarrollo profesional docente favorecerá un diseño articulado y coherente de las políticas y programas en la materia y de su correspondiente marco operativo. De la misma forma, ayudará al establecimiento de rutas claras de desarrollo profesional, en las cuales se integren la formación inicial y en servicio, y se articulen las distintas opciones de formación dentro y fuera de la escuela, incluido el trabajo colegiado docente. También contribuirá a elevar la calidad y pertinencia de las actividades de formación, al considerar en particular las necesidades de los maestros que laboran en los contextos socioeducativos más adversos.

Por otro lado, se trata de reforzar el marco jurídico y las capacidades institucionales requeridas para impulsar las políticas de formación y desarrollo profesional docente mediante un marco normativo e institucional adecuado para diseñarlas, dirigir las y gestionarlas a niveles federal y local. Igualmente, se busca que las dependencias e instancias responsables de las estrategias, programas y acciones que integren dichas políticas dispongan de los recursos humanos, financieros y técnicos para su óptima implementación. Ello permitirá la transformación del Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en un verdadero sistema de desarrollo profesional docente.

Contar con supervisiones escolares que tengan suficientes recursos humanos, materiales y técnicos abrirá las oportunidades de desarrollar acciones de apoyo, asesoría y acompañamiento pertinentes, sistemáticas y de calidad. A su vez, dará un impulso renovado a la formación situada, la evaluación interna y el desarrollo de estrategias para el intercambio de experiencias entre docentes, escuelas y zonas escolares.

También se aspira a un escenario donde las evaluaciones internas y externas se encuentren articuladas y aporten información clave para la toma de decisiones, particularmente para definir las acciones de formación y acompañamiento de las figuras

educativas, de suerte que éstas y los equipos técnicos estatales y federales cuenten con las capacidades para el análisis de sus resultados.

Por último, se pretende consolidar una cultura profesional en la que los docentes refuercen su compromiso con valores éticos, altos niveles de desempeño y una orientación al interés público. Ello sólo será posible a través de mecanismos de participación que permitan recuperar sus voces en la definición de políticas educativas locales y nacionales, sobre todo aquellas relacionadas con su propio desarrollo profesional.

En conclusión, las directrices buscan contribuir al bienestar docente y a una mayor valoración de la profesión, a fin de que el magisterio ocupe cada vez con mayor éxito el sitio clave que tiene en el desarrollo nacional. €

Referencias

- BACKHOFF, Eduardo y Juan Carlos Pérez-Morán (coordinadores) (2015). *Segundo Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS 2013). Resultados de México*. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- CORDERO, Graciela, Alfonso Jiménez, Claudia Navarro y María del Ángel Vázquez (2017). *Diagnóstico de la política pública de formación y desarrollo profesional del personal educativo de educación básica de la Reforma Educativa*. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE) (2018). *Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica*. Ciudad de México: INEE.
- MARTÍNEZ, Felipe (2016). *La evaluación de docentes de educación básica. Una revisión de la experiencia internacional*. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- TAPIA, F. Medardo y Verónica Medrano (2016). *Modelos de formación continua de maestros en servicio de educación primaria. Criterios e indicadores para su evaluación*. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

La Reforma Educativa: logros y retos del Servicio Profesional Docente en Durango

En esta colaboración enviada desde Durango, **Arturo Guzmán Arredondo** nos explica las especificidades y matices de la experiencia local en la instrumentación de la parte más delicada de la Reforma Educativa: el Servicio Profesional Docente.

ARTURO GUZMÁN ARREDONDO

Director general adjunto del INEE en Durango

arguzman@inee.edu.mx

Esta participación responde al propósito de hacer un balance, en el marco de la Reforma Educativa en el estado de Durango, de los procesos y resultados asociados al Servicio Profesional Docente (SPD) en educación básica, a partir de la evaluación docente para fines de ingreso, promoción y desempeño, así como de algunas de sus implicaciones.

La identificación de los logros y los retos del SPD en Durango, en la recta final del ciclo escolar 2017-2018 y a cinco años de la reforma constitucional, representa una oportunidad para reflexionar en torno a los componentes esenciales de la Reforma Educativa, los procesos y resultados de las evaluaciones, sus principales avances y las asignaturas pendientes.

Limitar el análisis de la Reforma Educativa al SPD en la educación básica de una entidad federativa



Los cambios implementados para elevar el perfil profesional y el desempeño del personal docente se dan por reconocer la falta de mecanismos institucionalizados que aseguren la existencia de un conjunto de características base para gestionar los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

obedece al reconocimiento de la complejidad que implica una evaluación integral, la cual rebasa las competencias profesionales de quien escribe y el espacio previsto para esta publicación.

El inicio de la más reciente reforma educativa en México

Cuando se habla de la Reforma Educativa surge una pregunta cuya respuesta parece obvia... hasta que se intenta responder objetivamente: ¿cuándo inicia? Existen varias respuestas a esta cuestión, como las siguientes:

1. En el ámbito político inicia con la firma del Pacto por México, en diciembre de 2012.
2. En el ámbito legal, arranca en el periodo que va de febrero de 2013 —con el decreto de reforma constitucional a los artículos 3° y 73°— a septiembre de 2013, con la reforma a la Ley General de Educación (LGE) y la creación de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE).
3. En el terreno de implementación administrativa del SPD inicia en el ciclo escolar 2014-2015, con la

primera edición del concurso de oposición para el ingreso en educación básica y media superior.

4. En el currículo se echa a andar con el *Modelo educativo para la educación obligatoria. Educar para la libertad y la creatividad*, implementado en las aulas de educación básica en el ciclo escolar 2018-2019.
5. En la aceptación de los docentes, en el rubro de la evaluación del desempeño, se encuentra en proceso.

Componentes de la Reforma Educativa

Una reforma como esta es un cambio en todos los elementos que buscan la mejora de los resultados educativos. Entre otros factores, la acción de los docentes para mejorar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes juega un papel de primera importancia. En México, los cambios implementados para elevar el perfil profesional y el desempeño del personal docente en el servicio educativo público se dan por reconocer la falta de mecanismos institucionalizados que aseguren la existencia de un conjunto de características base para gestionar los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

Al igual que algunos países han instrumentado acciones para reglamentar el acceso a la función docente, a partir de la Reforma Educativa de 2013 se estableció la evaluación de los docentes de la educación obligatoria a través del SPD. Desde que se promulgaron las modificaciones al artículo 3° de la Constitución y a la LGE, junto con la publicación de las leyes secundarias, la evaluación de los docentes fue el principal motivo de conflicto entre la autoridad educativa y las agrupaciones de maestros.

El gobierno de la República (s.f.) publicó el documento *Reforma Educativa. Resumen ejecutivo*, estableciendo como las principales transformaciones de la misma los siguientes puntos:

- Autonomía de gestión escolar
- Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE)
- Participación de los padres de familia
- Sistema educativo responsable y eficiente
- Sistema de Información y Gestión Escolar (SIGE)
- Servicio Profesional Docente (SPD)

- Formación continua y desarrollo profesional
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)
- Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)
- Evaluaciones al magisterio transparentes, objetivas y justas
- Fortalecimiento de la equidad y la inclusión
- Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)
- Centralización del pago de la nómina al personal federalizado
- Presupuesto a las escuelas para fortalecer la autonomía de gestión

De los componentes que se transforman con la Reforma Educativa, es importante hacer énfasis en el SPD y en las evaluaciones asociadas a él.

El SPD: componente esencial de la reforma

La LGSPD define el Sistema Profesional Docente (SPD) como un:

[...] conjunto de actividades y mecanismos para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados (artículo 4, párrafo XXXII).

El SPD implica corresponsabilidad para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, las autoridades educativas y los organismos descentralizados locales, y la Secretaría de Educación Pública (SEP). La ley establece, respecto de los distintos actores, entre otras, las siguientes atribuciones:

1. *INEE*: definir los procesos de evaluación; expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas y los organismos descentralizados para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden respecto al ingreso, promoción,

Son atributos de la SEP: determinar los perfiles y los requisitos mínimos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio, y proponer al INEE las etapas, aspectos y métodos que comprenderán los procesos de evaluación obligatorios.

reconocimiento y permanencia; y supervisar los procesos de evaluación y la emisión de los resultados previstos.

2. *Autoridades educativas y organismos descentralizados locales*: convocar los concursos de oposición para el ingreso a la función docente y la promoción; ofrecer programas y cursos gratuitos para la formación continua, actualización de conocimientos y desarrollo profesional; y administrar la asignación de plazas con estricto apego al orden establecido, tomando como base los puntajes obtenidos de mayor a menor de los sustentantes que resultaron idóneos en el concurso.
3. *SEP*: determinar los perfiles y los requisitos mínimos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio; proponer al INEE las etapas, aspectos y métodos que comprenderán los procesos de evaluación obligatorios; y aprobar las convocatorias para los concursos de ingreso y promoción.

Con respecto a la evaluación del desempeño profesional docente, Schmelkes (2015) destaca que su propósito es mejorar la calidad de la práctica docente a partir del reconocimiento de los profesionales de la



educación. La autora afirma que, en la evaluación del desempeño profesional de los maestros, es ineludible ponderar la forma en que ejercen la docencia.

Con estas consideraciones, el modelo de evaluación del desempeño docente —según información de una presentación realizada por la maestra Sylvia Schmelkes, consejera de la Junta de Gobierno del INEE— ha transitado de cuatro etapas, en el año 2015 (reporte de cumplimiento de responsabilidades profesionales por la autoridad escolar; expediente de evidencias de enseñanza; examen de conocimientos y competencias didácticas; y planeación didáctica argumentada), a tres etapas, en 2017 (informe de responsabilidades profesionales por parte de la autoridad escolar, ampliado con la identificación hecha por el propio docente de sus fortalezas y espacios de mejora; proyecto de enseñanza; y examen de conocimientos pedagógicos, curriculares o disciplinares).

Avances en el SPD de Durango

En el estado, uno de los principales avances de la Reforma Educativa en materia del SPD es la aceptación gradual y sostenida de la concepción del mérito profesional como principio rector de la trayectoria de los docentes y directivos de educación básica. La labor de acompañamiento, por parte de

las autoridades educativas locales y las autoridades escolares, ha sido fundamental para transitar de un marcado rechazo a la evaluación docente a niveles de aceptación sin precedentes en la entidad. Como lo plantea Barber (2010), el rechazo evoluciona de iracundo a moderado, al referirse a las transiciones que se dan cuando los servicios mejoran.

Otro avance importante se advierte en la emisión de un documento, por parte de la Coordinación Nacional del SPD, que reglamenta la asignación de plazas docentes y directivas, así como los programas de promoción: *Disposiciones en materia del Servicio Profesional Docente (documento único de instrumentos normativos emitidos por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente)*, publicado el 14 de julio de 2017 y actualizado el 14 de noviembre del mismo año. Dicho texto ha contribuido a dar certeza jurídica a los procedimientos de asignación y promoción que se realizan en Durango.

En el contexto nacional, a través de la evaluación magisterial, la SEP estableció como un logro estratégico de la Reforma Educativa, en su Comunicado 73, del 29 de febrero de 2016, el tránsito de un sistema opaco a uno que privilegia el mérito y el esfuerzo profesional de los maestros. En 2015, los resultados

de la evaluación del desempeño ubicaban a 48.5% de los sustentantes en los rangos de *excelente*, *destacado* y *bueno*; a 37.6% en *suficiente*; y a 14.1% en *insuficiente*.

En Durango, las evaluaciones de desempeño de los docentes y técnicos docentes para efectos de permanencia han registrado los resultados que se muestran en la tabla 1.

La comparación con los resultados nacionales evidencia un avance sustantivo en Durango. La brecha desfavorable para la entidad, tanto en educación básica como en media superior, de aproximadamente seis puntos porcentuales en 2015, se redujo en 2017 a menos de un punto en básica y desapareció en media superior. Con respecto a los resultados del propio estado, entre 2015 y 2017 se registró un avance de veinte puntos porcentuales en educación básica y de catorce en media superior.

Retos para el Servicio Profesional Docente en Durango

Hace tres años, Bracho González y Zorrilla Fierro (2015) advirtieron un conjunto de retos para la Reforma Educativa en general. En el caso particular del SPD, las autoras mencionan los siguientes:

1. *La instalación del mérito profesional como principio rector para construir un sistema orientado a elevar la calidad de la labor docente.* Al respecto, aunque en Durango se han logrado avances importantes, se advierten algunos retos de poder en la adscripción de docentes y directivos.

Uno de los principales derechos de los maestros remite a la oferta institucional de programas de capacitación y formación continua para docentes y directivos que corresponda a las necesidades identificadas en la evaluación.

2. *La concepción de los docentes como sujetos de derechos y deberes, quienes deben recibir un trato de personas con dignidad.* Uno de los principales derechos remite a la oferta institucional de programas de capacitación y formación continua para docentes y directivos que corresponda a las necesidades identificadas en la evaluación. Durango y las demás entidades federativas tienen la oportunidad de enfrentar este desafío al dar respuesta a las *Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica*, recientemente emitidas por el INEE (2018).

Tabla 1. Resultados de la evaluación de desempeño en Durango

Tipo educativo	Año	Porcentaje al menos suficiente	
		Promedio nacional	Durango
Educación básica	2015	75.9	70.3
	2016	94.4	95.4
	2017	91.1	90.4
Educación media superior	2015	77.6	71.5
	2016	94.1	96.4
	2017	85.2	85.3

Fuente: elaboración propia con datos de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD).

3. *La construcción de la cooperación entre las partes del sistema, creando autonomías y modificando subordinaciones.* Para enfrentar dicho reto se requiere una colaboración horizontal entre la SEP, el INEE y las autoridades educativas locales. Estas últimas tienen más presiones por parte de los docentes y menores atribuciones, es decir, están en franca asimetría.

Además de remontar los puntos anteriores, el fortalecimiento del SPD en Durango requiere de apoyo económico por parte de la SEP. Un ejemplo de tal necesidad es la exigencia de crear plazas de asesores técnicos pedagógicos (ATP) en educación básica, cuya diferencia presupuestal con respecto a las plazas de docentes que se cancelan se hace a cargo de las plazas vacantes de la entidad.

Otro desafío que enfrenta el estado es el de consolidar la Coordinación Estatal del SPD en la estructura organizacional de la Secretaría de Educación. Aunque cuenta con más de cuarenta personas, hace falta documentar y sistematizar los procedimientos que desarrollan, así como avanzar en la integración de sus áreas y vincular con mayor efectividad los procesos en educación básica y media superior.

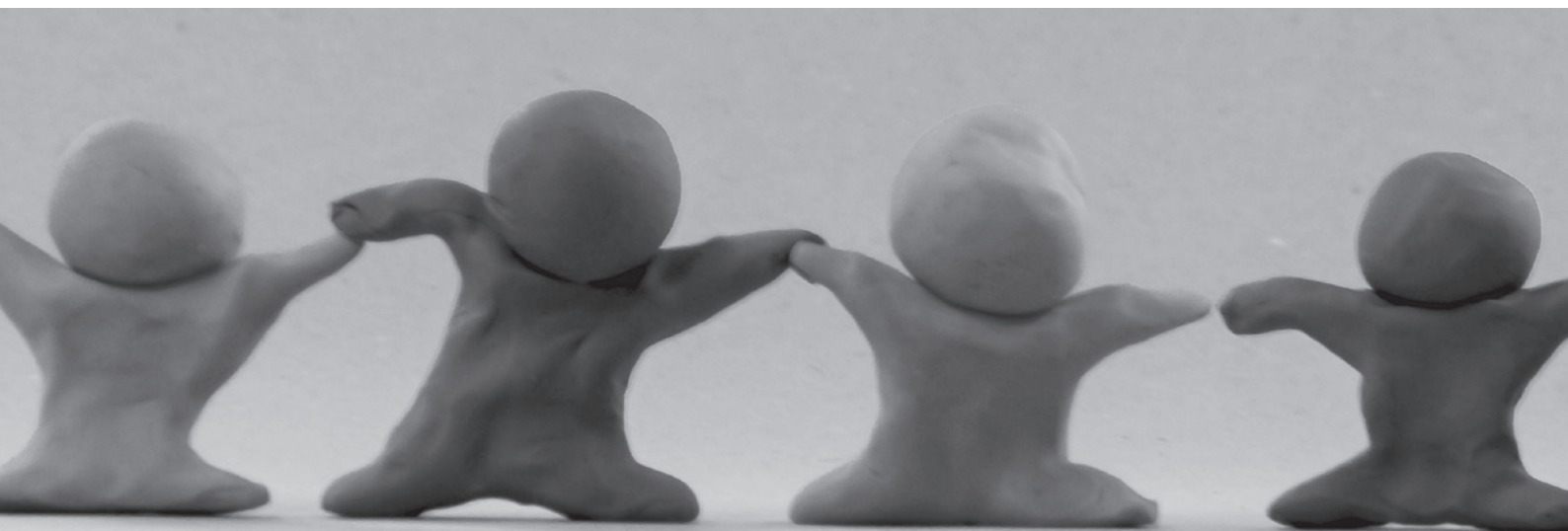
Desde Durango, se advierte como reto la agilidad de los procedimientos que se realizan en la Coordinación Nacional del SPD: hay solicitudes formales de la autoridad educativa local que no son atendidas de manera oportuna, lo que torna más compleja la operación del servicio en la entidad.

La sensación subjetiva de estancamiento en los procesos del SPD, por parte de la Coordinación Nacional, los vacíos normativos, los recursos insuficientes y los procedimientos no sistematizados no deben convertirse en obstáculos para valorar de manera objetiva el enorme avance que el SPD ha representado en materia de instalación del mérito como principio rector de la carrera docente y la recuperación de la rectoría en materia educativa.

Dos apuestas al futuro inmediato

Durante cuatro ciclos escolares (de 2014-2015 a 2017-2018), se ha realizado la asignación de plazas y lugares de adscripción con base en las listas de prelación. Para el ciclo 2018-2019, es posible anticipar un notorio avance en este proceso, debido principalmente a las siguientes razones:

1. el aprovechamiento de la experiencia acumulada;
2. la implementación oportuna de cambios de adscripción de docentes y directivos en servicio, con apego a la normatividad aplicable y una cuidadosa sistematización desde la emisión de la convocatoria hasta la aceptación de dicho cambio por parte del interesado, pasando por una cuidadosa valoración de los expedientes de los solicitantes y la identificación de plazas vacantes y lugares disponibles en las escuelas;
3. el uso, por primera ocasión, de un *software* que permite garantizar una mayor transparencia del proceso.



Este esfuerzo ha significado un trabajo sistemático, sin precedentes, que involucra tres áreas de la Secretaría de Educación: la Coordinación Estatal de Servicio Profesional Docente, la Dirección de Planeación y Evaluación, y la Dirección de Recursos Humanos. La supervisión de dicho proceso que lleva a cabo la Dirección del INEE en Durango permitirá corroborar si se consolida el proceso de asignación de plazas en el estado.

La tendencia de mejoría en los resultados de la evaluación de desempeño en educación básica, para efectos de permanencia y otorgamiento de estímulos económicos, de 2015 a 2017, también permite prever un reposicionamiento de Durango con respecto a las demás entidades federativas en la evaluación correspondiente al ciclo 2018-2019, así como un avance en relación con sus propios resultados. €

Referencias

- BARBER, Michael (2010). "How Government, Professions and Citizens Combine to Drive Successful Educational Change". En *Second International Handbook of Educational Change*, editado por Andy Hargreaves, Ann Lieberman, Michael Fullan y David Hopkins, 261-278. Londres: Springer.
- BRACHO, Teresa y Margarita Zorrilla (2015). "Perspectiva de un gran reto". En *Reforma Educativa. Marco normativo*, 15-38. Ciudad de México: Cámara de Diputados-Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA (s.f.). *Reforma Educativa. Resumen ejecutivo*. Ciudad de México: Gobierno de la República.
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN (INEE) (2018). *Directrices para mejorar las políticas de formación y desarrollo profesional docente en la educación básica*. Ciudad de México: INEE.
- SCHMELKES, Sylvia (2015). "La evaluación del desempeño profesional docente: un punto de vista". En *Las transformaciones del sistema educativo en México, 2013-2018*, coordinado por Gilberto Guevara y Eduardo Backhoff, 217-222. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) (2016). "Comunicado 73. Se transita con evaluación magisterial de un sistema opaco a uno que privilegia esfuerzo profesional de los maestros" [en línea]. Disponible en < <https://goo.gl/BjCHw6> >.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP) (2017). *Disposiciones en materia del Servicio Profesional Docente (Documento único de instrumentos normativos emitidos por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente)*. Ciudad de México: SEP-Coordinación Nacional de Servicio Profesional Docente.



Para

Arcelia Martínez Bordón y Alejandro Navarro Arredondo (coordinadores) (en prensa). *La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024*. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez.

Todo mundo tiene una opinión sobre la Reforma Educativa de 2013. Es de tal complejidad que los especialistas discuten, incluso, a qué llamar exactamente *reforma educativa*. Por supuesto, el tema es de gran interés social debido al enorme beneficio que un Sistema Educativo Nacional (SEN) robusto puede aportar al bienestar y el progreso de un país. Por eso se ha dicho tanto sobre el tema. Desata pasiones y puntos de vista encontrados.

La importancia del libro *La Reforma Educativa a revisión: apuntes y reflexiones para la elaboración de una agenda educativa 2018-2024* se puede adivinar desde el título, cuya estructura nos dice lo principal: revisar el estado actual de la educación con miras a proponer mejor su forma futura. Al examinar el índice, uno se encuentra justo con la herramienta que se requiere para analizar un objeto de estudio tan complejo: la diversidad de miradas. Autores que, desde diversas preocupaciones, en distintos formatos metodológicos e incluso con diferentes cercanías o lejanías emocionales e intelectuales a la Reforma Educativa nos ofrecen trozos de un mosaico que, en conjunto, describe de manera muy completa aspectos centrales de la educación en México, entre los

que destacan la evaluación, el logro académico, la equidad y la justicia en la educación, y el papel del Estado y otros actores educativos y sociales en el diseño e implementación de la reforma.

El texto se presenta en la actual coyuntura de transición y rediseño de política como una fuente de información valiosa sobre los principales alcances y retos de las intervenciones y acciones de política pública emprendidas en el marco de la reforma.

El libro se divide en dos partes. En la primera, se ofrece un importante planteamiento: aunque el sistema educativo mexicano ha operado, en lo general, bajo una dinámica de estabilidad, caracterizada por cambios incrementales, la Reforma Educativa de 2013 trajo consigo cambios de mayor calado, que impactaron tanto en el diseño como en la operación del SEN. También pasa revista a las distintas justificaciones sobre el problema público al que atendió la reforma, destacando en especial la recuperación de la rectoría de la educación por parte del Estado, la necesidad de garantizar servicios educativos de calidad a partir de la evaluación educativa y, en particular, de la evaluación de los docentes.

Esta primera parte, además, ofrece una discusión minuciosa sobre varios temas pendientes, entre los que destacan la consecución del logro de aprendizajes, la equidad y la justicia en la educación, el impulso a la formación y el desarrollo profesional docente, y la participación social.

Se analizan algunas alternativas incluidas en la reforma para resolver el problema del rezago en los aprendizajes y, ante la profundidad del mismo, se sugiere pensar en nuevas estrategias para solucionar los problemas de desigualdad y exclusión en nuestro sistema educativo.

En lo relativo a la búsqueda de la equidad y justicia educativas, se revisan algunos de los instrumentos con los que la reforma ha buscado transformar la realidad mexicana, considerando los contextos que impactan en el funcionamiento del SEN. En línea con lo anterior, los autores argumentan que las estrategias impulsadas por la reforma no han sido suficientes para reducir

las brechas educativas y proporcionar una educación de calidad con equidad. Se advierte también que la educación intercultural bilingüe ha sido un tema ajeno a la agenda de la reforma, puesto que el sistema ha sido incapaz de ofrecer una educación intercultural para todos, pertinente para cada estudiante en cada tipo de escuela.

Respecto al impulso de la formación y el desarrollo profesional docente, la revisión muestra que se trata probablemente de los temas más débilmente atendidos en el marco de la reforma educativa, cuestión que se agrava en la educación media superior debido a los altos grados de heterogeneidad y segmentación de la población que se atiende, así como a los problemas de abandono y rezago escolar que presenta este nivel educativo. Por ello, se considera importante repensar la orientación de los modelos de formación docente y la intensidad de su implementación, como elementos fundamentales para fortalecer la calidad educativa.

En el cierre de la primera parte del libro se argumenta que la reforma no ha logrado impulsar la participación social en las escuelas, a pesar de una serie de disposiciones pensadas para potenciar la organización y la corresponsabilidad de padres de familia y otros agentes sociales en torno a la comunidad escolar. Se señala la ausencia de modelos que incluyan la intervención de los estudiantes como un déficit de los actuales esquemas de participación.

La segunda parte del libro examina los resultados de la Reforma Educativa en materia de reducción de brechas, evaluación, creación de capacidades locales y rendición de cuentas. Entre otros temas, se estima el impacto del Programa Escuelas de Tiempo Completo en los resultados académicos de estudiantes que son beneficiarios, comparando diferentes grupos de escuelas con la intención de identificar los efectos del programa. Los resultados muestran un alentador avance, aunque no suficiente, especialmente en las escuelas que atienden a las poblaciones más vulnerables.

El texto también describe los principales cambios derivados de la reforma en materia de evaluación; se presentan algunos de los dispositivos desarrollados en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), y se subraya que los avances han sido sustantivos, pues se ha configurado un sistema de evaluación

más completo, que considera distintos componentes, procesos y resultados del sistema, además de proporcionar una visión federalista en la cual las entidades no sólo son usuarias de la información de estudios nacionales, sino que proponen y llevan a cabo evaluaciones de interés local. El reto que continúa presente en este aspecto es el de aumentar en cantidad y en profundidad los usos de los resultados de las evaluaciones a escalas nacional y estatal, pero sobre todo a nivel de cada comunidad escolar.

Igualmente, en el libro encontramos una comparación entre los esquemas de asignación de atribuciones y de mecanismos de coordinación entre los gobiernos federal y estatales en torno a la implementación del Servicio Profesional Docente (SPD) y el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE). El ejercicio afirma que el segundo presenta un esquema de gobernanza más desarrollado, donde los mecanismos de coordinación, comunicación y acuerdo han permitido la cooperación de los distintos actores sin caer en la imposición, mientras que en el SPD es perentorio hacer una revisión completa del esquema. También se propone considerar ambas políticas educativas desde un esquema más amplio de política pública.

El libro cierra con una reflexión sobre los avances en la rendición de cuentas del sistema educativo, a partir de una caracterización del SEN y de sus problemas de gestión financiera; se revisa la relación entre transparencia, gasto público y desempeño escolar; y se propone la construcción de un sistema de *accountability* educativo en el país, que contribuya a instalar una cultura de responsabilidad por la calidad de la educación.

En el momento en el que se publica esta reseña, el libro se encuentra en sus últimas fases de edición para ser publicado. El lector interesado podrá encontrarlo disponible en un par de meses. Su lectura es relevante, especialmente para los equipos de transición y para los nuevos funcionarios públicos que empezarán a ejercer su capacidad de definir políticas educativas dentro de poco tiempo.

Andrés Sánchez Moguel

Director General de Evaluación de Resultados Educativos del INEE

Gloria Del Castillo Alemán y Giovanna Valenti Nigrini (coordinadoras) (2017). *Reforma Educativa. ¿Qué estamos transformando? Debate informado.* Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Los días 25 y 26 de septiembre de 2013, la sede mexicana de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) organizó el Seminario Internacional “Reforma Educativa, ¿qué estamos transformando?”, uno de los primeros foros de debate sobre un suceso que en aquel momento era muy reciente. Contra lo que cabría suponer, la falta de perspectiva temporal no afectó la penetrante percepción de los participantes, cuyas intervenciones —como lo prueba este libro— tienen, en su mayoría, la frescura y la vigencia de cuando fueron pronunciadas, apenas unos días después de que el Ejecutivo federal promulgara las tres leyes secundarias de la Reforma Educativa.

El seminario se organizó en cuatro mesas de discusión. La primera, titulada “Servicio Profesional Docente: entre la lógica de la eficacia y la gobernabilidad del sistema educativo”, diserta sobre la nueva relación entre la autoridad educativa y los maestros, establecida por la reforma. En ella participaron Gloria del Castillo con “El servicio profesional docente: los ejes de discusión y debate”; María del Carmen Pardo con “La difícil profesionalización del magisterio por la vía ‘profesional’”; Claudia A. Santizo con “La Ley del Servicio Profesional Docente define el modelo de escuela y el perfil del docente”; Alberto Arnaut con “Lo bueno, lo malo y lo feo del Servicio Profesional Docente”; e Inés Aguerrondo con “La ‘cuestión docente’ hoy. Entre la lógica de la eficacia y la gobernabilidad del sistema educativo”.

En la segunda mesa —“Implicaciones laborales del Servicio Profesional Docente. ¿Existen restricciones para la mejora del desempeño docente?”—, Giovanna Valenti abordó “Los ejes del debate sobre las ‘implicaciones del Servicio Profesional Docente’: ¿existen restricciones para el mejor desempeño?”; María de Ibarrola discursó sobre “El conocimiento profesional docente en el marco de la reforma educativa”; Graciela Bensusán y Luis Arturo Tapia participaron con “Los problemas de la implementación de la reforma educativa”;

Arturo Alcalde expuso sus “Reflexiones sobre el contenido laboral de la Reforma Educativa”; Nohemy Arias habló a propósito de la “Profesionalización de la carrera docente en Colombia”; y, finalmente, Giovanna Valenti y Gloria del Castillo cerraron la mesa rescatando las “Conclusiones y temas futuros de la agenda”.

La tercera mesa, que versó sobre “Evaluación y política educativa”, inició con una Introducción de Francisco Miranda y siguió con Margarita Poggi, quien dictó “Evaluación y políticas de mejora educativa en América Latina”. Siguieron Pedro Flores Crespo con “¿Puede la evaluación mejorar la política educativa?”; Teresa Bracho con “Evaluación y política educativa. Preguntas centrales y algunas respuestas en el marco de la actual Reforma Educativa en México”; Gabriela Uribe con “Implementación de las políticas de evaluación educativa. Una mirada desde el estado de Guerrero”; y el propio Francisco Miranda, quien hizo un ejercicio de síntesis en “Balance y desafíos de la evaluación en el contexto de la Reforma Educativa en México”.

La cuarta mesa, donde se reflexionó sobre “Temas, cuestiones y criterios para institucionalizar la evaluación”, se omite de esta edición por razones inexplicadas. €

Para
LE
ER

Reporte especial: ¿Qué sí y qué no de la Reforma?

Dos partes conforman el siguiente *Reporte especial*. En la primera, pedimos a miembros de la sociedad civil, estrechamente vinculados con la educación, que hicieran un balance desde su particular óptica sobre el tema central de este número: la Reforma Educativa. Leonardo García Camarena, presidente de la Unión Nacional de Padres de Familia, y José Francisco Landero Gutiérrez, director de Suma por la Educación, revisan con mirada crítica *el deber y el haber* de la Reforma, señalando omisiones y retos, pero también reconociendo los avances de 2013 a la fecha.

La segunda parte da voz a los académicos y se divide, a su vez, en un par de artículos: *Ejes de la Reforma Educativa*, que sintetiza los progresos de un estudio en curso, generado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Reúne a cinco especialistas en la materia y fue coordinado por Lorenzo Gómez Morin. Por su parte, *El futuro de la Reforma Educativa está en el aula*, firmado por investigadores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, subraya la necesidad de concentrar los esfuerzos en el ámbito donde se desarrolla el fenómeno educativo: el salón de clases.

Voces de la sociedad civil

Reforma Educativa: para formar mejores ciudadanos

LEONARDO GARCÍA CAMARENA

Presidente de la Unión Nacional de Padres de Familia

leonardo@unpf.mx

Poco después de que se firmara el denominado *Pacto por México*, en diciembre de 2012, con el previo consenso entre el presidente de la República y los principales partidos del país, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 de febrero de 2013, una reforma que la sociedad civil—incluida la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF)— había pedido durante mucho tiempo, orientada a mejorar la calidad educativa de México.

Se trata de una guía para encaminar todos los esfuerzos a lograr dicho objetivo, pues los resultados obtenidos, tanto en mediciones nacionales como internacionales, mostraban una situación de emergencia educativa que exigía actuar de manera inmediata con el fin de garantizar el derecho a una educación de calidad.

Durante la primera etapa de la reforma se creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, se instituyó el Servicio Profesional Docente, se llevó a cabo el censo educativo, y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) se convirtió en un organismo público autónomo.

Después tuvo lugar, entre otras transformaciones, la reforma a los planes y programas de estudio, en general enfocados en los aprendizajes clave, es decir, aquellos que contribuyen al desarrollo integral de los estudiantes con la intención de que sigan aprendiendo a lo largo de sus vidas; se reformaron



los libros de texto, adecuados a los nuevos planes; y apenas hace algunos días —junio de 2018—, se dieron a conocer los libros de primero y segundo grados de primaria y los de primero de secundaria.

Hoy, la Reforma Educativa es una realidad y sigue avanzando a pesar de los retos que todavía enfrenta. Sin embargo, falta mucho por hacer; por ejemplo, las normales superiores han sido descuidadas de manera sistemática y la reforma debió haber puesto desde el inicio, como pieza fundamental, la formación del magisterio, antes incluso que la misma evaluación docente. Es necesario dignificar al gran actor del cambio. No podemos entender una reforma en materia educativa sin el fortalecimiento, la capacitación y el desarrollo de los maestros, quienes dedican su vida a esta noble labor.

En el terreno que incumbe directamente a la UNPE, la reforma también tiene muchas asignaturas pendientes, pues no ha logrado la participación real y efectiva de los padres de familia en la toma de decisiones, tanto en cada plantel escolar como en la creación de política educativa. Al ser dichos actores los primeros y principales educadores de sus hijos, debería haber un organismo conformado por ellos para estar presentes en las decisiones de los contenidos educativos y de la formación cívica, ética y humana que han de recibir los alumnos dentro de los recintos escolares.

Si bien es cierto que antes de la Reforma Educativa ya existía la figura del Consejo Escolar de Participación Social, ésta no ha terminado de madurar y, en muchos casos, sólo existe en el papel, pues en la práctica carece de autonomía y de fuerza para participar como verdadero actor en la vida del plantel escolar.

También convendría revisar la relación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) con los sindicatos magisteriales, pues en algunos estados los líderes de dichas organizaciones han obstaculizado la puesta en práctica de la Reforma Educativa, gozan de privilegios que ningún otro sector laboral tiene y, en muchos casos, doblegan la autoridad a su capricho.

Definitivamente, las escuelas de financiamiento particular son las grandes olvidadas por la Reforma Educativa, pues se les exige una cantidad de

La reforma debió haber puesto desde el inicio, como pieza fundamental, la formación del magisterio, antes incluso que la misma evaluación docente. Es necesario dignificar al gran actor del cambio.

requisitos que las públicas no deben cumplir. Hasta se les ha cambiado de nombre, para convertirlas en *giros comerciales*, en lugar de incentivarlas y tratarlas como lo que realmente son: instituciones educativas que colaboran con el país en la noble tarea de la formación humana. Además, se les ha dado una carga fiscal excesiva que les dificulta en gran medida la inversión en sus planteles: tienen una doble tributación, al pagar todos sus impuestos y al estar obligadas, además, a otorgar un cierto número de becas —lo que no sucede en ningún otro sector—, y no cuentan con ningún tipo de estímulo ni de financiamiento.

Son muchos los retos que se tienen que superar si aspiramos a tener un avance significativo en la calidad educativa. Es una realidad que esta reforma no puede dar marcha atrás por caprichos de ciertos grupos con intereses ajenos a la educación de calidad que deseamos para todos nuestros estudiantes.

Además de los conocimientos, es necesario poner especial atención en la formación humana. La Reforma Educativa debe tener como principal función una educación humanista, que forme alumnos con valores, con amor, con ética y con una cultura de paz para enfrentar la pobreza y la desigualdad, la violencia y la inseguridad, la corrupción y la impunidad. Es tiempo de formar una auténtica comunidad escolar con el fin de formar a los ciudadanos que queremos para México. €

El reto: continuar la transformación de la educación en México

JOSÉ FRANCISCO LANDERO GUTIÉRREZ

Presidente de Suma por la Educación

flandero@sumaporlaeducacion.org.mx

Los cambios para mejorar la educación en el país no comenzaron en 2013 con la promulgación de la Reforma Educativa. Tampoco empezaron con la promesa de brindar infraestructura educativa adecuada, ni mediante el compromiso del gobierno de dotar a estudiantes y docentes de materiales y métodos educativos modernos. La transformación educativa inició con la exigencia ciudadana de cambios al artículo 3° constitucional con el fin de que la educación recibida por las niñas, los niños y los jóvenes fuera de calidad y de utilidad, tanto para su desarrollo personal como para el del país.

La Reforma Educativa ha atravesado un proceso de diseño y ejecución atípico, que, si bien no ha sido ideal, ha sido necesario de acuerdo con la estructura de poder que el magisterio ha detentado durante años. El gobierno partió de recuperar la rectoría de la educación —aunque todavía no la ha recobrado totalmente, sobre todo a nivel estatal—; después, prosiguió con la evaluación, el Servicio Profesional Docente, la capacitación y el modelo curricular. En sentido estricto, debería haber partido de una visión de nación y del ciudadano que requiere el país, para seguir, a partir de ello, con el modelo curricular, la capacitación, el servicio profesional docente y la evaluación.

El proceso no fue el idóneo, pero era el que se podía llevar a cabo ante una rectoría de la educación que por muchos años se dejó en manos de algunos grupos de poder del magisterio, especialmente la cúpula de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

Entre los aspectos positivos que tiene la Reforma Educativa, destacan los siguientes tres:

1. Hoy existe un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, coordinado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el cual se encarga de proveer herramientas y elementos para mejorar las políticas educativas del país. Sus consejeros han sido electos en procesos profesionales: se ha atendido a su trayectoria y habilidades. Así, se ha dotado al Instituto de sensibilidad social y enfoques transversales de equidad y de participación.
2. En la etapa final del sexenio 2012-2018 se dio a conocer un nuevo modelo educativo, diseñado a partir de tres componentes: aprendizajes clave, desarrollo personal y social, y autonomía curricular; y, aunque comenzará a aplicarse a partir del próximo ciclo escolar, promete un cambio importante en el aprendizaje de los estudiantes y en las competencias que adquirirá la educación básica.
3. Existe una transición, aún inacabada, hacia una concepción del docente como un profesional del aprendizaje y no sólo como un transmisor de conocimientos. La Reforma Educativa visualiza escuelas más participativas y transparentes, aunque todavía faltan herramientas y cultura —gubernamental y social— para lograrlo.

Entre los aspectos pendientes de la Reforma, también se pueden mencionar tres:

1. La necesidad de abrir y operar, real y eficientemente, los consejos de participación social en la educación, para que sean verdaderos espacios colaborativos que ayuden resolver los retos presentados en las escuelas. Uno de estos desafíos es la enseñanza del inglés. México obtuvo en 2014 el lugar treinta y nueve de sesenta y tres países evaluados en el dominio de dicha lengua.
2. La falta de vinculación entre los resultados arrojados por la evaluación docente y la evaluación del alumno, con acciones y compromisos dirigidos a la capacitación y el aprendizaje de estos dos importantes actores. Una gran omisión de la

autoridad educativa fue la falta de comunicación con los maestros más allá de las cúpulas magisteriales; no existen medios para que los maestros sobrepasen los controles sindicales y la profunda estructura burocrática vertical. Con relación al federalismo educativo, si bien era necesario centralizar la nómina para reducir la discrecionalidad y la corrupción entre los gobiernos estatales y las cúpulas magisteriales, la decisión ha dejado a los gobiernos de las entidades sin incentivos económicos y de reconocimiento social cuando logran mejorar los indicadores educativos.

3. Finalmente, y no por ello menos importante, es preciso profundizar en el concepto antropológico de que el estudiante —niño, joven o adulto— es el centro y fin de la educación. Ello parece obvio, pero en ocasiones, para el gobierno y las cúpulas gremiales, el docente ocupa dicho lugar. Por otro lado, para los padres de familia, la calificación y el tiempo que pasan sus hijos en la escuela, y no el aprendizaje y la formación integral humana, son apreciados como los fines del proceso. Dicha concepción antropológica debe conducir la toma de decisiones educativas.

Convendría que las críticas a la Reforma Educativa, por las voces que la acusan de ser una reforma laboral que castiga a los maestros, fueran convertidas en propuestas para mejorar lo alcanzado y cambiar o ajustar lo que no está bien diseñado. La educación obligatoria en México requiere asegurar la profesionalización de los docentes, pero también recuperar su prestigio social. Es fundamental formar bien a los futuros maestros y capacitar de manera continua a los que se encuentran en servicio, lo cual sólo puede realizarse a través de buenas evaluaciones. Quienes aseguran que los maestros son castigados con las nuevas normativas omiten decir que, actualmente, los noveles docentes que asumen el reto de formar a las nuevas generaciones de mexicanos llegan a las escuelas gracias a un proceso de selección respaldado por su capacidad de transmitir conocimiento, y no por cuotas políticas, sindicales o herencia.

La Reforma Educativa representa un cambio y un avance, pero ello trae consigo un cúmulo de retos,

Una gran omisión de la autoridad educativa fue la falta de comunicación con los maestros más allá de las cúpulas magisteriales; no existen medios para que los maestros sobrepasen los controles sindicales y la profunda estructura burocrática vertical.

tanto en su diseño como en su implementación. La mejora de las normales, la equidad, la reducción de las brechas de desigualdad, el contenido práctico de las materias en el marco del nuevo modelo, la participación sistemática y real de los padres de familia para mejorar el logro educativo, y la desideologización de los contenidos educativos, son algunos de esos grandes retos.

Recientemente, el día de la elección más grande en la historia del país llevó al poder a un nuevo gobierno. Éste debe responder con eficiencia al reto de contar con mejores ciudadanos. Ello se logrará únicamente con educación integral de calidad. El reto permanente del nuevo gobierno será poner en el centro y fin de las decisiones a los estudiantes, no a otro actor. Si no sucede así, el fracaso está asegurado.

Como parte de la sociedad civil organizada, seguiremos, como lo hicimos antes de la promulgación de los cambios constitucionales, exigiendo el cumplimiento del derecho a la educación de calidad establecido en la Constitución y en la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Ejes de la Reforma Educativa

COORDINACIÓN:
LORENZO GÓMEZ MORIN FUENTES
lorenzo.gomez@flacso.edu.mx

Introducción

La Reforma Educativa de 2013 ha puesto a prueba la capacidad del Estado mexicano para realizar los cambios normativos, institucionales, organizacionales y de asignación de los recursos públicos orientados a alcanzar la imagen objetivo: que todas las niñas, niños, y jóvenes puedan ejercer su derecho a una educación obligatoria de calidad con equidad.

A cinco años de la reforma, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en colaboración con el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), impulsa el proyecto “Evaluación de las políticas educativas en el marco de la Reforma Educativa mexicana”, con el propósito de construir un balance de logros alcanzados y tareas pendientes desde una perspectiva de gobernanza. Esta evaluación se articula en cinco ejes temáticos: 1. Materiales y métodos educativos; 2. Organización escolar; 3. Infraestructura educativa; 4. Idoneidad de docentes y directivos; y 5. Evaluación y mejora educativa.¹

Lo que sigue es un breve anticipo de este trabajo, aún en curso.

¹ Tomado del texto de la doctora Ana Razo.



Eje 1. Materiales y métodos educativos

JUAN FIDEL ZORRILLA ALCALÁ

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM
fpertinente@yahoo.com.mx

La búsqueda de equidad, pertinencia y horizontalidad

El proyecto “Evaluación de las políticas educativas en el marco de la Reforma Educativa mexicana” está organizado en torno a cinco ejes, que corresponden a los propuestos en el Modelo Educativo para la Educación Obligatoria con vistas a la reorganización del sistema. En el eje 1 se ubica la evaluación de métodos y materiales educativos, en lo que atañe a su diseño curricular. El trabajo se centra en la evaluación del diseño de las principales políticas, programas y acciones emprendidas en torno a dichos elementos, con base en el análisis de las características significativas a tal efecto. Éstas son la congruencia curricular; la coherencia del currículo con los propósitos educativos nacionales; el aseguramiento de la equidad, contemplado en el diseño curricular; y la pertinencia del planteamiento curricular para los alumnos y el país. Todas ellas son analizadas desde un enfoque de gobernanza.

En la evaluación se busca identificar de qué manera las intervenciones emprendidas por el Estado con relación a este primer eje contribuyen al fortalecimiento del Sistema Educativo Nacional (SEN). El punto de partida para un trabajo de esta índole es tomar en cuenta la doble intención explícita que hace la propuesta de la Reforma Educativa en su fase de cambios normativos, llevados a cabo durante 2013. El propósito dual consiste en retomar la rectoría del Estado y en dejar sentadas las bases para reorganizar el sistema de educación pública obligatoria, de acuerdo con las demandas y exigencias del mundo contemporáneo, para todos los futuros ciudadanos que hoy la cursan.

El modelo educativo necesita renovarse para ser compatible con una sociedad cada vez más educada, plural, democrática e incluyente.

La necesidad de reorganizar el SEN parte de la constatación de que el modelo educativo prevaleciente partió de la iniciativa de Vasconcelos con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921 para educar a la niñez y la juventud del país. Ese modelo se fue adaptando a los crecientes retos de una nación con un desarrollo económico y demográfico notables a lo largo del siglo xx. Sin embargo, con el considerable incremento en la educación promedio de los mexicanos, de un año a más de nueve, dicho modelo tradicional ya no refleja cabalmente, en la organización y en los contenidos educativos, las necesidades actuales, asociadas a la posición de México en un mundo globalizado en lo económico, comunicado en lo cultural y altamente competitivo en lo social.

Hoy, la escala demográfica y productiva es mucho mayor a la prevaleciente durante los últimos cincuenta años del siglo pasado. Internamente, se han fortalecido los derechos democráticos y las perspectivas sobre la diversidad cultural, de identidad e ideológica de nuestra nación. El modelo educativo necesita renovarse para ser compatible con una sociedad cada vez más educada, plural, democrática e incluyente, que se sitúa en un mundo donde el conocimiento y sus aplicaciones fijan nuevos derroteros.

Entre los desafíos del modelo educativo, con énfasis en el eje 1, se pueden mencionar los siguientes: lograr la cobertura de todos los niños, niñas y jóvenes, de tal modo que tengan un espacio en la educación obligatoria hasta su conclusión exitosa; reducir las desigualdades estructurales del sistema educativo; y cerrar las brechas entre los niveles, modalidades educativas, grupos sociales y regiones.

Para ello, los materiales y métodos han de estar diseñados de tal modo que se asegure un trabajo educativo conducido con equidad y pertinencia, cuya operación incluya a todos los niños, niñas y jóvenes del país, hasta el máximo logro de su aprendizaje, sea cual fuere su origen, género, condición socioeconómica o capacidad.

El diseño de la propuesta metodológica contempla un esquema de organización curricular consistente en dos dimensiones. La primera es un conjunto de seis ámbitos formativos, que tienen su base en disciplinas, y que es común a la educación básica (EB) y a la media superior (EMS): *a)* Lenguaje y comunicación; *b)* Pensamiento matemático; *c)* El mundo natural y social, que en la EMS se divide en Ciencias sociales y Ciencias experimentales; *d)* Artes, que se transforma en Humanidades en la EMS; *e)* Educación física; y *f)* Desarrollo socioemocional. La segunda dimensión es un perfil de egreso de la educación obligatoria que está integrado con base en competencias genéricas y disciplinarias, y diseñado para la convivencia, el desarrollo personal, la vida laboral y los estudios ulteriores. De la articulación de estas dos dimensiones surge el gran mapa curricular de la educación obligatoria.

Asimismo, se considera imprescindible, para una reorganización del SEN, transitar hacia un modelo más horizontal —compuesto por escuelas con mayor autonomía de gestión—, y superar la relación vertical entre las autoridades educativas y los docentes, así como de los docentes hacia sus estudiantes, a través de la construcción de ambientes de aprendizaje, trabajo colegiado y principios pedagógicos que coloquen al aprendizaje de los estudiantes al centro.

Conscientes de que la sociedad actual enfrenta un cambio de era que exige preparar a niñas, niños y jóvenes para que puedan enfrentar el difícil momento que les tocará vivir como adultos, la evaluación de los materiales y métodos busca identificar y valorar la congruencia lógica de la propuesta, la coherencia con los propósitos nacionales sobre la educación, la equidad en los planteamientos de contenidos y de operación, así como la pertinencia de esa formación para los retos y oportunidades que depara el mundo actual.

Eje 2. Organización escolar

LORENZO GÓMEZ MORIN FUENTES

Investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

lorenzo.gomez@flacso.edu.mx

MIRIAM CEBALLOS ALBARRÁN

miriam.ceballos@flacso.edu.mx

Modelo de gestión a modo de gobernanza

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reformó su artículo 3° en 2013 para incluir la calidad en la educación, de tal forma que “los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos” (2013, art. 3, párrafo III).

Siendo la *organización escolar* uno de los componentes fundamentales para lograr la calidad educativa, se debe valorar desde un enfoque de gobernanza cuáles son “las reglas, espacios institucionales, mecanismos, procesos y prácticas que garantizan la convergencia entre los distintos actores”¹ que forman parte de ella. Se da por supuesto que dicha convergencia juega en favor de una mejora en los aprendizajes de las niñas y niños que cursan la educación básica. Desde una perspectiva del ciclo de las políticas, el objetivo es verificar la pertinencia de las decisiones gubernamentales que favorecen la coherencia entre el diseño y la implementación de las políticas, bajo el entendido de que ello redundará de forma positiva en los resultados (cambio en los aprendizajes).

En la evaluación de la Reforma Educativa que el INEE, apoyado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), aplica con el PNUD, se reconoce que, si bien no existe una relación lineal entre organización escolar y aprendizajes, sí es central el papel que juega esta dimensión en el conjunto de

1 PNUD (20185). Términos de referencia para la Evaluación de las políticas educativas en el marco de la Reforma Educativa.



los ejes estratégicos de intervención gubernamental. La organización escolar cobra relevancia a partir de la decisión política de otorgarle *centralidad a la escuela*, a través de decisiones, políticas, programas y acciones orientadas, en términos generales, a crear las mejores condiciones para garantizar que las niñas y los niños reciban una educación básica de calidad con equidad. Es decir, Escuela al Centro representa la decisión orientada a hacer efectivo uno de los aspectos cruciales del tercer artículo constitucional: asegurar y garantizar aprendizajes de calidad para todas las niñas y los niños que cursen la educación básica en México.

En este sentido, la organización escolar, a través de decisiones, políticas, programas y acciones, es el eje responsable de: *a)* garantizar que las decisiones de política educativa lleguen a las escuelas y sus aulas; *b)* generar las mejores condiciones dentro de las escuelas bajo el liderazgo de la figura del director; *c)* crear las condiciones que favorezcan la convergencia entre distintos actores (gobernanza en la gestión escolar), y entre la gestión escolar y su comunidad inmediata (gobernanza local); y *d)* dar seguimiento de los resultados de la gestión escolar, para lo cual resulta primordial el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED).

Respecto del primer punto —garantizar que las decisiones lleguen a las escuelas y sus aulas—, resulta fundamental reconstruir la cadena de implementación desde la federación hasta las aulas, lo cual implica identificar a cada uno de los actores clave de la misma (federación, estados, supervisores escolares, asesores técnico pedagógicos, directores, docentes).

En cuanto a los incisos *b* y *c*, es necesario partir del impulso renovado que se les ha otorgado a la autonomía de gestión escolar, a los programas de gestión escolar y a la ruta de mejora, como los instrumentos maestros del cambio en las escuelas. Resulta central reconstruir las decisiones e interacciones entre los actores que convergen en la gestión escolar (directores, supervisores, asesores técnico pedagógicos, docentes) y entre la gestión escolar y su comunidad inmediata (presidentes municipales, delegados políticos y otros). El Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC), merece una atención particular, bajo el entendido de que el modelo que lo caracteriza favorece la mejora en los aprendizajes, a diferencia de las escuelas de educación básica donde no se ha extendido el horario escolar.

Resulta central evaluar la pertinencia y coherencia entre el diagnóstico, los objetivos de las políticas educativas y las acciones emprendidas para garantizar la centralidad de la escuela y su autonomía.

Para la última acción, dar seguimiento a los resultados de la gestión escolar, lo primordial es identificar la interacción entre los responsables del SIGED en la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación y la Subsecretaría de Educación Básica, ambas instancias de la SEP, a fin de verificar qué papel juega este nuevo sistema como fuente de información para favorecer la relación entre el proceso de toma de decisiones y garantizar los mejores resultados en las escuelas y las aulas.

Además de identificar como parte de una gestión a modo de gobernanza a los principales actores que han participado bajo el eje de la organización escolar, resulta central evaluar la pertinencia y coherencia entre el diagnóstico —definición del problema al cual responde la necesidad de intervenir en la organización escolar—, los objetivos de las políticas educativas y las acciones emprendidas para garantizar la centralidad de la escuela y su autonomía.

En síntesis, la evaluación del eje de organización escolar comprende básicamente dos aspectos: *a)* la identificación de los actores que son parte de una organización y gestión escolar a modo de gobernanza; y *b)* la coherencia entre el diseño, implementación y resultados en este ámbito específico.

Eje 3. Infraestructura educativa

GABRIELA YÁÑEZ RIVAS

Investigadora asociada en el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL)
gaya862003@gmail.com

MARTHA ROCÍO ESTRADA RIVERA

Asistente de investigación en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
martha.estrada@flacso.edu.mx

Descripción de la evaluación en el eje de infraestructura

La infraestructura escolar es uno de los insumos fundamentales en la operación de los sistemas educativos. Asociado de forma indirecta con los resultados educativos, el efecto de la disponibilidad y la calidad de la infraestructura escolar en los aprendizajes de los alumnos en México es todavía uno de los aspectos estudiados con menor frecuencia, por lo menos si se compara con insumos tales como la formación de docentes, los materiales educativos y la disponibilidad de tecnología u otro tipo de intervenciones en las comunidades escolares.

En este contexto, adquiere relevancia analizar y comprender los supuestos que justifican la intervención en la materia. Los objetivos del eje infraestructura física educativa (INFE), enmarcados en la Reforma Educativa, son tres:

1. financiar la construcción y remodelación de espacios educativos para contribuir a disminuir el rezago con respecto a las condiciones físicas de las escuelas públicas de educación básica en el país;
2. fortalecer la autonomía de gestión escolar a través de programas de inversión en infraestructura escolar; y
3. ampliar la disponibilidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación en las

comunidades escolares, como un insumo para el desarrollo de actividades de instrucción.

Es importante identificar los esfuerzos en la materia previos a la reforma de 2013. Para resolver las carencias y rezagos de la INFE y garantizar su calidad y seguridad estructural, desde 2007 se han llevado a cabo en México acciones gubernamentales en todos los niveles educativos, las cuales pueden clasificarse en dos grandes grupos:

- En el primero se encuentran los programas y estrategias cuyo eje de acción principal no es resolver el problema de la INFE, pero que inciden a través de algunos de sus componentes, asociados a la infraestructura escolar: como el de Inclusión y Equidad Educativa, el de Escuelas de Tiempo Completo y el Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social, Estatal y Municipal.
- El segundo se conforma por programas creados específicamente para atender el problema de la INFE, tales como el Programa de Infraestructura Física Educativa, el de Infraestructura Física Básica, el de la Reforma Educativa y Escuelas al CIEN.² En dichos componentes y programas existe una orientación y definición explícita asociada con la provisión de recursos para ser utilizados en acciones específicas relacionadas con la infraestructura.

Entre los programas del segundo grupo, hay dos que se implementaron como parte de la Reforma Educativa de 2013: Programa de la Reforma y Escuelas al CIEN. Sus enfoques están directamente orientados a resolver el problema de la INFE en las comunidades escolares, por lo menos de acuerdo con lo descrito en los documentos normativos que capturan sus diseños y objetivos.

Los objetivos de la evaluación

Como parte de la evaluación llevada a cabo desde la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Para resolver las carencias y rezagos de la INFE y garantizar su calidad y seguridad estructural, desde 2007 se han llevado a cabo en México acciones gubernamentales en todos los niveles educativos.

(FLACSO), se desarrollarán tres ejercicios de análisis, con diferente profundidad y enfoque. En primer lugar, se revisará la evaluación del diseño; posteriormente, se recopilará información para revisar el proceso de implementación; y, finalmente, se buscará identificar los probables resultados y efectos de los programas, con el objeto de establecer los posibles beneficios asociados con su puesta en marcha.

Dicha evaluación, por diseño, enfatiza el estudio de la gobernanza, aspecto que se aborda de manera transversal de acuerdo con las categorías analíticas de cada segmento del estudio, conforme a lo requerido por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Hasta el momento, se ha elaborado la evaluación de diseño basado en un estudio descriptivo, a través de un trabajo de gabinete destinado a recabar la información administrativa de los programas con un enlace directo en materia de infraestructura escolar: Reforma Educativa y Escuelas al CIEN. Además, se ha entrevistado a los diseñadores de los programas con el objeto de complementar la revisión documental e identificar patrones que contribuyan a interpretar de mejor forma los hallazgos derivados del análisis de información disponible en la materia.

Hallazgos principales

Si bien todavía es prematuro, el análisis de los componentes actuales sugiere que la Reforma Educativa

² Emisión de Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (CIEN).

captura dos de las dimensiones reconocidas en la literatura sobre cómo promover y aprovechar la autonomía de gestión: la asignación de recursos disponibles en la escuela y la facultad conferida a las comunidades escolares para decidir sobre la adquisición de infraestructura y equipo. Sin embargo, el análisis preliminar, a propósito del diseño y los alcances del programa, indica que se han dejado fuera algunos elementos importantes para promover de manera efectiva la autonomía de gestión: la oportunidad al contratar personal, el desarrollo curricular, y el monitoreo y evaluación del desempeño de estudiantes y profesores (Arcia *et al.*, 2011). Estos componentes, que escapan a los propósitos explícitos del programa, sí están vinculados con la Reforma Educativa a través de la estrategia de Escuela al Centro o el Servicio Profesional Docente (SPD). Dicho de otra forma: se perciben oportunidades de integración y alineación de estos programas con otras iniciativas o intervenciones que forman parte de las transformaciones promovidas por la reforma de 2013.

Con respecto al programa Escuelas al CIEN, todavía es necesario analizar los criterios de focalización, ante la posibilidad de que surjan problemas que han sido detectados en evaluaciones a programas similares —como los posibles efectos regresivos en la atención a escuelas en materia de infraestructura—. Si bien dicho programa se focaliza explícitamente en las escuelas con mayores carencias de infraestructura, las que tienen más capital humano y capacidad de gestión podrían ser las principales beneficiadas en el largo plazo con este tipo de intervenciones.³ Ello se hace especialmente evidente en elementos que dependen de la proactividad de las comunidades escolares, como en el caso del componente cinco (mejora de las condiciones de infraestructura física de escuelas públicas de educación básica con alta prioridad de atención), que requiere una carta del director en la que se documenten las carencias de la escuela.

Un último aspecto por resaltar en esta etapa es la necesidad de identificar el vínculo de los programas de infraestructura educativa con aspectos de índole

pedagógico. Si bien se infieren en los objetivos de ambos programas, es posible advertir que, al igual que en otros casos, no se establecen de forma explícita los mecanismos por los cuales la inversión en infraestructura se reflejará en mejores desempeños académicos.

Comentarios finales

Las etapas iniciales de esta evaluación permiten destacar algunos puntos que requieren de atención para su posterior desarrollo y, sobre todo, para identificar posibles estrategias de mejora de los programas. En primer lugar, es necesario realizar un análisis de la complementariedad que dichos programas tendrían con estrategias e intervenciones educativas similares. En segundo lugar, se identifica una urgencia por mejorar los mecanismos de acceso a cada programa, de tal manera que permitan verificar la información presentada en los documentos administrativos. En tercer lugar, es preciso definir objetivos que permitan conocer la consistencia y coherencia de la intervención del programa en cada uno de los niveles, así como construir indicadores que permitan darles seguimiento individualizado. En cuarto lugar, la evaluación debe contar con una mejor definición de las poblaciones potencial, objetivo y atendida para verificar si el programa tiene una orientación alineada con las metas de cobertura. Finalmente, es importante revisar si se ha resuelto la tensión entre la resolución de las necesidades técnicas de la escuela y la solución de las necesidades pedagógicas de cada comunidad escolar. Dicho punto es relevante dado que los programas de este eje requieren, como otras intervenciones nacionales e internacionales similares, que se señale claramente el vínculo que debe unir la inversión en infraestructura con un mayor aprendizaje de los alumnos.

3 Véase, por ejemplo, Reimers y Cárdenas (2007).

Eje 4. Idoneidad de docentes y directivos

ANA ELIZABETH RAZO PÉREZ

Programa Interdisciplinario sobre Política y Práctica Educativa, CIDE

ana.razo@cide.edu

Elegir a los mejores maestros es un gran desafío. Con seguridad, constituye uno de los mayores retos de cualquier sistema educativo. Con esto en mente, hace cinco años, en el contexto de la Reforma Educativa, se planteó el Servicio Profesional Docente (SPD) para regular el ingreso, permanencia y promoción de la carrera docente, con el objetivo de seleccionar, mantener y fortalecer a los mejores maestros en el sistema educativo. La lógica detrás de esta decisión considera que la calidad de los aprendizajes de los estudiantes está directamente ligada a la calidad del magisterio.

El presente artículo se propone tres objetivos relacionados con el SPD: por un lado, referir el enfoque de la evaluación propuesta para medir la idoneidad de docentes y directivos en el Sistema Educativo Nacional (SEN); por otro, describir algunos de los principales elementos encontrados hasta ahora en la valoración; y, por último, reflexionar sobre la relevancia respecto de un escenario futuro.

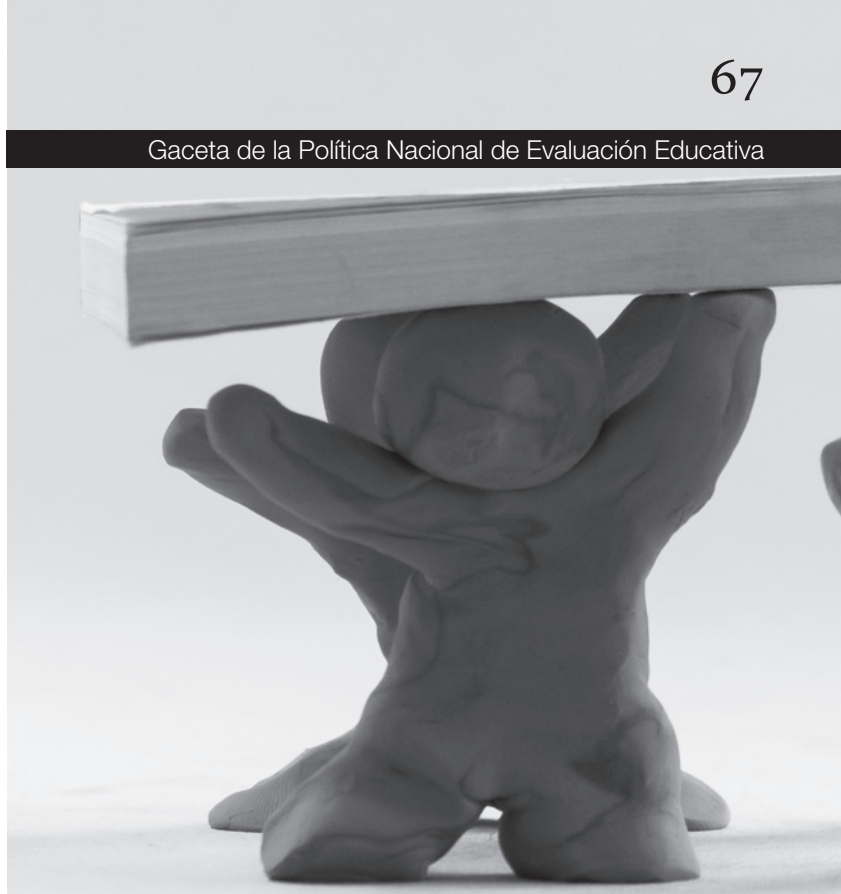
Evaluar la idoneidad de docentes desde un enfoque de gobernanza

La gobernanza alude a la distribución del poder en todos los niveles del sistema educativo, desde los ministerios de Educación hasta las escuelas y comunidades (UNESCO, 2009). Se refiere a los procesos de coordinación, intercambio y participación de los actores políticos y sociales en el proceso de toma de decisiones de política pública durante las etapas de diseño, implementación y evaluación, lo cual abona a la legitimidad.

Bajo estas consideraciones, la evaluación para medir la idoneidad de los docentes y directivos busca dar cuenta de la relación de nuevas articulaciones

e interdependencias, formales e informales, entre los actores gubernamentales de los diferentes órdenes y niveles, contextos, estrategias y acciones que dan curso a la política de la carrera docente. Se trata de elaborar, desde una perspectiva sistémica, un análisis de la construcción de consensos institucionales y normativos sobre el servicio profesional de quienes educan a nuestros estudiantes. Esta valoración comprende desde la lógica causal en el diseño de las iniciativas, hasta el marco regulatorio que estructura las acciones del SPD hacia la mejora en la calidad de la educación obligatoria en nuestro país. Su objetivo no es examinar la implementación del SPD o los resultados de las pruebas estandarizadas de logro académico, sino comprender los procesos de coordinación, decisión y comunicación de dicha acción de política educativa.

El cambio en la regulación de la carrera docente no es una tarea sencilla. Implica transformaciones —tanto en la práctica cotidiana como en el marco normativo— que tomarán tiempo antes de que se puedan visualizar por completo sus resultados y efectos. En tanto, es preciso reflexionar y aprender de las nuevas formas de coordinación y organización de los conocimientos, consensos y prácticas puestas



Se debe analizar, clarificar y, en su caso, redefinir las atribuciones de las instancias involucradas en el SPD, explicitando las correspondientes a las autoridades educativas locales.

en marcha para mejorar el ingreso y la permanencia a la práctica docente.

De todas las iniciativas derivadas de la Reforma Educativa, el SPD es el eje que ha levantado mayores cuestionamientos.

Elementos de la valoración del SPD: algunos hallazgos a la fecha

Desde 2013, en el marco de la Reforma Educativa, las reglas del juego han cambiado en la política de la profesión docente. Se han establecido nuevos mecanismos para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio docente. Se han considerado diversos tipos de evaluación —examen de conocimientos, proyecto de enseñanza y evidencias, cuestionarios de autoevaluación, entre otros—, así como un sistema evaluativo mixto: diagnóstico, sumativo y formativo. Igualmente, el SPD contempla un sistema de estándares —perfiles, parámetros e indicadores— como referentes específicos de la buena docencia, además de un programa de estímulos en función de los resultados de dichas evaluaciones.

El tamaño de la implementación no es menor. Existen diversas áreas de oportunidad, como muchos textos y análisis educativos lo han enfatizado, y corresponde atenderlos con rigor y profesionalismo. En cuanto a los retos relacionados con la gobernanza, vale la pena adelantar algunos de los elementos identificados.

Desde el diseño de la política:

- Los marcos normativos deben ser un reflejo de la coordinación institucional a nivel federal. Pero también tienen que permitir la atención a la diversidad en el SEN, de forma que las regulaciones consideren las características de acuerdo con el nivel educativo, modalidad del servicio y función educativa, entre otros.
- El SPD sólo es un elemento de la Reforma Educativa y es fundamental mantener una visión sistémica, por lo que resulta necesario alinear y coordinar sus acciones con las políticas y programas de infraestructura y equipamiento, planes y programas de estudio, libros de texto y materiales educativos.
- Es imperioso revisar el consenso pedagógico alrededor de la formación docente para que sea congruente con los desafíos educativos del país y del nuevo modelo educativo: por un lado, desde la formación inicial, con la transformación de las escuelas normales; por el otro, desde la formación permanente, a través de intervenciones focalizadas por origen profesional, nivel y modalidad educativa, especialidad, grupo de desempeño y entidad federativa.
- En ese sentido, la revisión del marco normativo y operativo del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE) es indispensable para fortalecer el ejercicio docente.
- Se debe analizar, clarificar y, en su caso, redefinir las atribuciones de las instancias involucradas en el SPD, explicitando las correspondientes a las autoridades educativas locales.
- Es preciso conciliar y fortalecer la instrumentación de la evaluación docente con todas las entidades federativas, a partir de la revisión del marco normativo que contempla las acciones relacionadas con vacancias, prelación, tipos de plazas, etcétera, así como la operación en los distintos tipos de fechas, procesos y etapas.
- Lo anterior también pasa por revisar el grado de descentralización de nuestro sistema educativo y su capacidad para funcionar en red.

Desde la operación y la comunicación de la política:

- Es fundamental considerar estrategias con el fin de apoyar el desarrollo de capacidades institucionales, administrativas y técnicas para la gestión y operación del SPD en las entidades.
- El fin último del SPD es elevar la calidad de la educación. En ese sentido, es preciso analizar los instrumentos y revisar los resultados con la finalidad de asegurar que los mecanismos planteados efectivamente seleccionen a los mejores docentes.
- Es necesario atender las necesidades de los centros escolares para utilizar los resultados de las evaluaciones y establecer mecanismos de participación e interpelación.
- Por último —y, sin duda, muy relevante— devolver el prestigio a la profesión docente es una deuda pendiente. Necesitamos comunicar mejor los propósitos, decisiones y resultados de la evaluación a los maestros. Es imprescindible modificar e informar los ajustes de aquellos elementos que llevaron a la idea de acciones punitivas en detrimento de su profesión.

¿Qué se puede hacer en el futuro para el SPD?

Una acción pública del tamaño de la propuesta del SPD es una tarea desafiante para el SEN. Atraer y mantener a los mejores candidatos a la profesión docente es un reto enorme, pero ello no respalda, de ninguna manera, la inacción ante las áreas de oportunidad identificadas ni justifica desacreditar las lecciones aprendidas a lo largo de este proceso.

Más allá de los recursos financieros invertidos, del tiempo para la coordinación logística y operativa, y de la participación de un gran número de involucrados, se trata de alcanzar aprendizajes en la implementación de reformas docentes, de tener evidencia, y de analizar aquello que vale la pena mejorar y que no queremos repetir.

Dicho de otra manera: hay aprendizajes valiosos en el camino hacia una política más justa para

Devolver el prestigio a la profesión docente es una deuda pendiente. Necesitamos comunicar mejor los propósitos, decisiones y resultados de la evaluación a los maestros.

la carrera docente. Es preciso hacer lo pertinente para aportar, desde cada trinchera —investigación, servicio público, organizaciones de la sociedad civil, comunidad escolar—, con rigor y compromiso profesional, lo necesario para hacer ajustes que permitan mejorar las reformas docentes.

Desde ese punto de vista, uno de los desafíos centrales de la gobernanza está en la coordinación entre los diversos agentes, instituciones y niveles de gobierno para lograr la idoneidad de docentes y directivos. Se trata de un asunto complejo que requiere de acuerdos y consensos acerca de las políticas a implementar y los caminos a seguir con el fin de lograrlo exitosamente.

Por último, es necesario un contexto institucional estable y con reglas claras para todos. Es fundamental para éste y para cualquier otro cambio educativo a largo plazo. Durante el mencionado proceso de reforma muchos docentes preguntaban: “¿Qué fue lo que resultó mal de las reformas educativas anteriores?, ¿qué es lo que debo cambiar en mi práctica con esta nueva propuesta?”. Vale la pena tener dichas preguntas en mente antes de decidir dar *borrón y cuenta nueva*, porque seguramente se volverá a cuestionar en cada cambio de administración.

Eje 5. Evaluación y mejora educativa

PEDRO FLORES CRESPO

Universidad Autónoma de Querétaro

pedro.florescrespo@uaq.mx

Por una gobernanza basada en la deliberación pública

CONTEXTO

A las estrategias de política derivadas de la Reforma Educativa de 2013 les faltó debate parlamentario, discusión colegiada y deliberación pública. Con el ánimo de *mover a México* a mejores estadios de crecimiento, se olvidó que el argumento, la persuasión y el diálogo tienen una relación profunda con la formulación de las políticas públicas (Majone, 1997) y la construcción de la confianza. En cambio, la administración saliente quiso gobernar preponderantemente con novedosas leyes, reformas de gran calado, una impartición de justicia selectiva, un marcado centralismo y un cuantioso gasto en imagen.

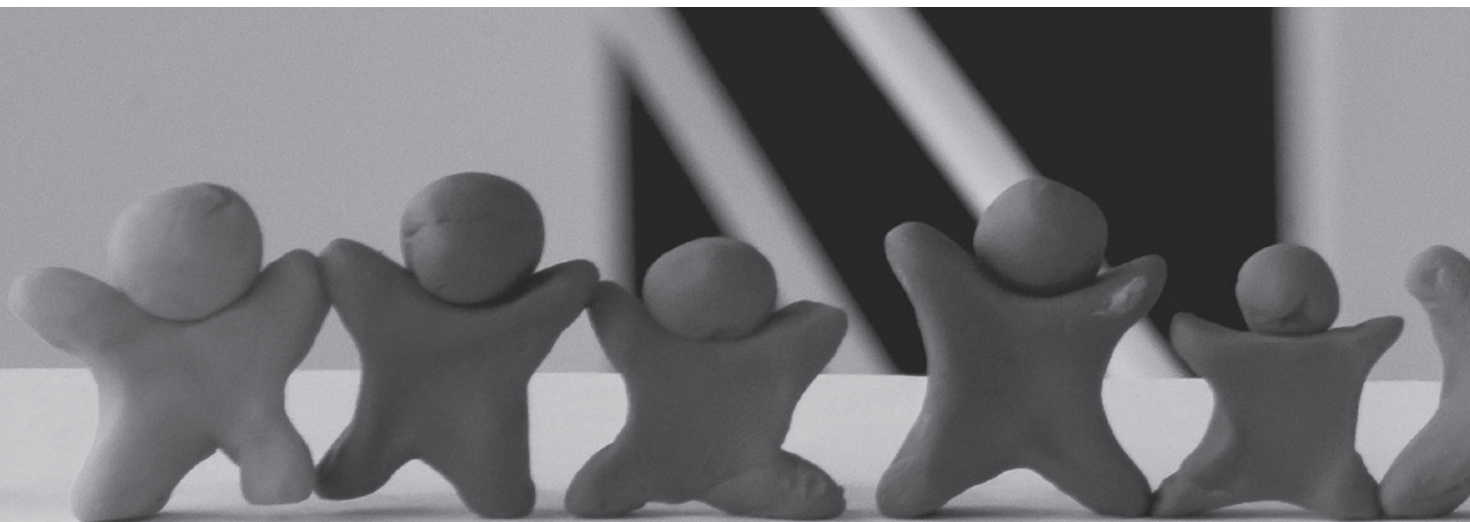
Los saldos de tal modelo de gobierno están en cuestión gracias a los tiempos que nos brinda la democracia mexicana. De hecho, ahora se habla de la

necesidad de construir una *gobernanza eficaz* que, de acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), debe “procurar que en el sistema educativo todas sus autoridades cuenten con las competencias necesarias a fin de que la gestión de la educación aliente la corresponsabilidad y la participación de todos los actores educativos” (Backhoff *et al.*, 2018: 26). Bajo esta noción de gobernanza, el Instituto también sugiere: “preservar el debido rol sindical para la defensa de los legítimos derechos de los trabajadores, sin tomar parte en las funciones que son responsabilidad de la autoridad y sin subordinar el interés de la educación al beneficio gremial, personal o de grupo” (Backhoff *et al.*, 2018: 26).

Es notable que un órgano autónomo, técnico y político como el INEE proponga que un objetivo de *política pública* sea la construcción de otro tipo de gobernanza: una *eficaz*, asienta. De esta noción vale la pena extraer al menos tres elementos.

Primero, se plantea el avance en la profesionalización de la burocracia federal y estatal —no sólo en la de los docentes— para que alcancen las *competencias necesarias* a fin de llevar a cabo procesos de gestión eficiente.

Segundo, se habla de *corresponsabilidad* de todos los actores políticos y sociales sobre el acontecer educativo del país: investigadores, académicos, periodistas, personal de las secretarías de educación pública estatales y federal, legisladores, representantes de la sociedad civil y de los medios de comunicación, así



como jueces, empresarios, intelectuales y jefes de familia; todos son responsables de lo que ocurre con el aprendizaje de las niñas, niños, jóvenes y adultos de México.

Tercero, se menciona la necesidad de tener un referente normativo cuando se habla de gobernanza; éste parece ser el *interés público* de que toda la sociedad tenga las mismas oportunidades de aprender, ampliar sus capacidades y alcanzar su desarrollo integral. Ello debe lograrse, según el INEE, por encima del propio beneficio. Pero ¿cómo vamos a persuadir a un gremio de la supremacía del *interés público* sobre su provecho? Ciertamente, una buena dosis de argumentación y un debate público y abierto serán necesarios para ello.

Dada la evidente pluralidad de actores políticos en el sector educativo a escalas nacional y global, y la constante pugna ideológica entre ellos, originada por sus visiones tan variadas de la realidad, se sugiere considerar seriamente la inclusión del diálogo y la deliberación pública dentro de los nuevos esquemas de gobernanza educativa. Esta propuesta se basa en tres puntos: uno de corte teórico, otro de tipo institucional y el tercero de naturaleza práctica.

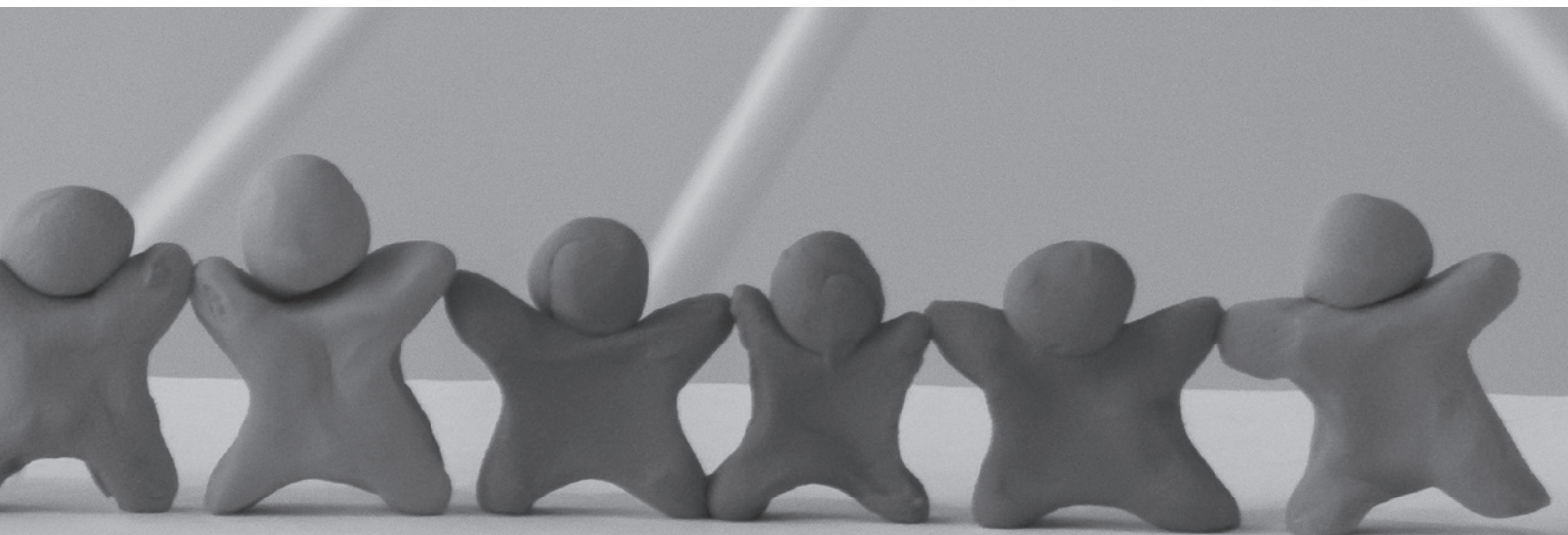
BASE TEÓRICA

Los analistas de las políticas coinciden en señalar que los cursos de acción para tratar de resolver los problemas sociales no sólo están constituidos por cálculos fríos y racionales (Majone, 1997; Aguilar,

2006), sino que hay dimensiones más complejas a considerar en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Por ejemplo, existen historias, costumbres y tradiciones dentro de un *mundo de vida* real que pueden ser discutidas y renegociadas por medio de la *racionalidad comunicativa*. Según Jürgen Habermas (1987), dicho concepto hace referencia a la institucionalización de mecanismos para expresar y defender críticas con libertad desde los distintos mundos sociales, y no sólo desde la alta esfera del poder. Inclusive, este filósofo sostiene que las acciones pueden ser racionales si se justifican sobre las bases del debate abierto, en donde los actores participen en igualdad de condiciones (Baert, 1998).

BASE INSTITUCIONAL

Con el fin de construir una gobernanza educativa basada en la deliberación pública, es preciso crear una estructura institucional que posibilite —y no sólo limite— la ampliación de libertades para participar en *igualdad de condiciones*. Ésta ha sido una deuda pendiente de los gobiernos democráticos en México (2000-2018). Todos tenemos derecho a expresar nuestra voz, pero algunos actores políticos y sociales poseen mayores capacidades de hacerlo; es decir, dentro del actual sistema democrático existe una *asimetría de poder* para expresarse, protestar, informarse o inconformarse. ¿Por qué, si en México el rezago educativo rebasa los treinta millones de personas, raramente se escucha la voz de quienes no



saben leer ni escribir en las redes sociodigitales, discursos oficiales, reportes de organizaciones de la sociedad civil y *think tanks*? “Porque los analfabetos no quemar camiones ni bloquean arterias viales”, respondió un destacado investigador al plantearle esta pregunta. En resumen, se precisa una gobernanza basada en la deliberación pública y la creación de una estructura de oportunidades para ampliar nuestras competencias deliberativas y democráticas.

BASE PRÁCTICA

El primer paso para establecer una gobernanza basada en la deliberación en el sector educativo de México consiste en reconocer que no se ha *alentado* de manera eficaz a la sociedad a participar, a partir de los recursos generados por la política de evaluación, cuyo responsable es el INEE.

En el número 3 de la revista *Reformas y Políticas Educativas*, se trata de responder a la pregunta sobre cómo ha cambiado la manera en que los gobiernos democráticamente electos y la sociedad se relacionan y se organizan a partir de la evaluación; es decir, cuál es la relación entre evaluación y gobernanza. Uno de los artículos ahí publicados, a cargo de Felipe Hevia (2018), discute la importancia de incluir a la ciudadanía en las evaluaciones de los aprendizajes. Para ello, selecciona cinco pruebas sobre logro escolar —Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), Examen del Uso y Comprensión del Idioma Inglés para Egresados de Secundaria (EUCIS) y Medición Independiente de Aprendizajes (MIA)— y las compara para valorar sus niveles de consulta, participación e incidencia. Su conclusión es que, pese al surgimiento de nuevas formas de gobierno de los sistemas educativos, la evaluación de los aprendizajes y la participación ciudadana parecen estar disociadas. La observación de Hevia empieza a levantar dudas sobre la concreción del principio *evaluar para mejorar*.

Si la gobernanza es un “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia [...] y las formas de coordinarse para realizarlos...” (Aguilar, 2006: 90), una buena dosis de deliberación pública y diálogo abierto serán necesarias para dirimir conflictos, reconfigurar modelos de política dominantes y quizás construir políticas más efectivas en beneficio de todas las niñas, niños, jóvenes y adultos de nuestro país. **☞**

Referencias

- AGUILAR, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- ARCIA, Gustavo, Kevin MacDonald, Harry Anthon Patrinos y Emilio Porta (2011). *School Autonomy and Accountability* [en línea]. Disponible en <<http://bit.ly/2P8zm6I>>.
- BACKHOFF, Eduardo, Teresa Bracho, Gilberto Guevara, Sylvia Schmelkes y Margarita Zorrilla (2018). *Educación para la democracia y el desarrollo de México*. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- BAERT, Patrick (1998). *Social Theory in the Twentieth Century*. Cambridge: Polity.
- HABERMAS, Jürgen (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- HEVIA, Felipe (2018). “¿Información, consulta o participación activa?: construcción de una tipología de participación ciudadana en evaluaciones educativas”. *Revista de Reformas y Políticas Educativas* 3 (mayo-julio).
- MAJONE, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO) (2009). *Superar la desigualdad. Por qué es importante la gobernanza*. París: UNESCO.
- REIMERS, Fernando y Sergio Cárdenas (2007). “Who Benefits from School-Based Management in Mexico?”. *Prospects: Quarterly Review of Comparative Education* 37 (1): 37-56.

El futuro de la Reforma Educativa está en el aula

Los autores, investigadores en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, echan un vistazo al futuro de la educación y esbozan la orientación que debe tener la Reforma Educativa a fin de llevar al aula, donde se necesitan, los cambios que preparen a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes mexicanos para enfrentar las exigencias planteadas por el siglo xxi.

LORENZO GÓMEZ MORIN FUENTES

lorenzo.gomezmf@flacso.edu.mx

MAURICIO REYES CORONA

mauricio.reyes03@gmail.com

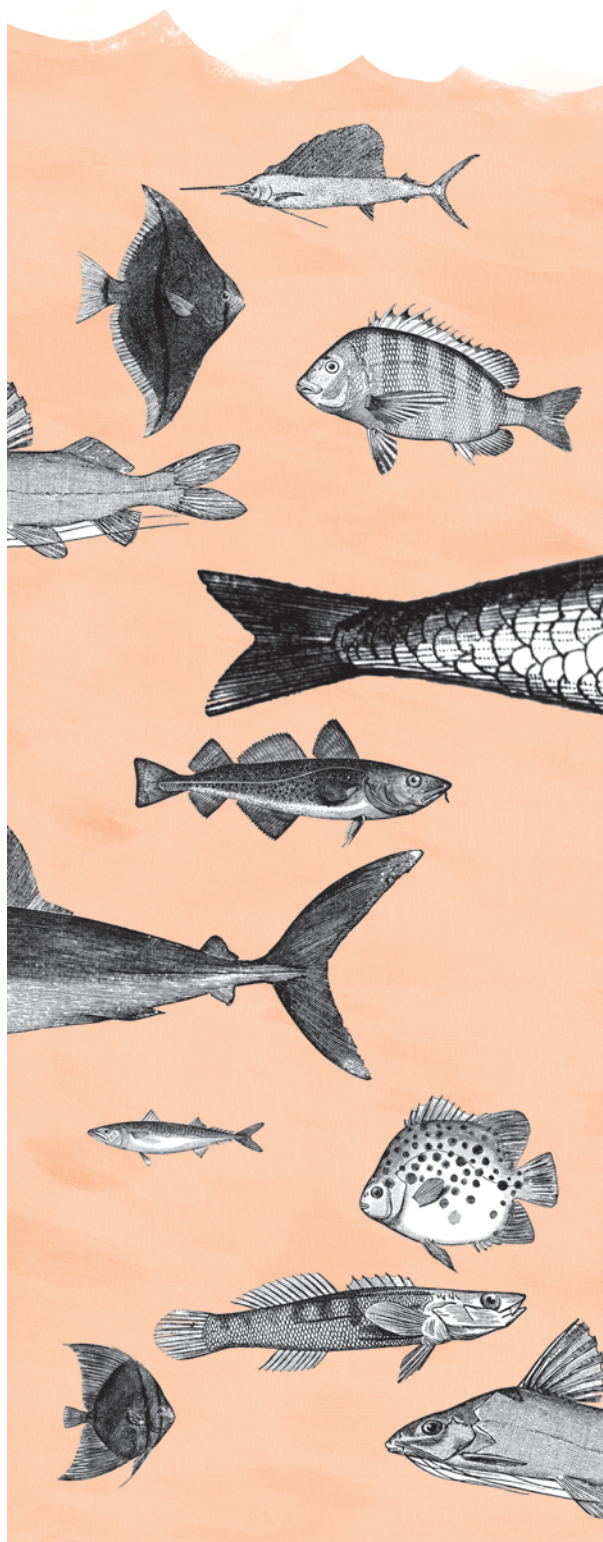
JONATHAN MOLINA TÉLLEZ

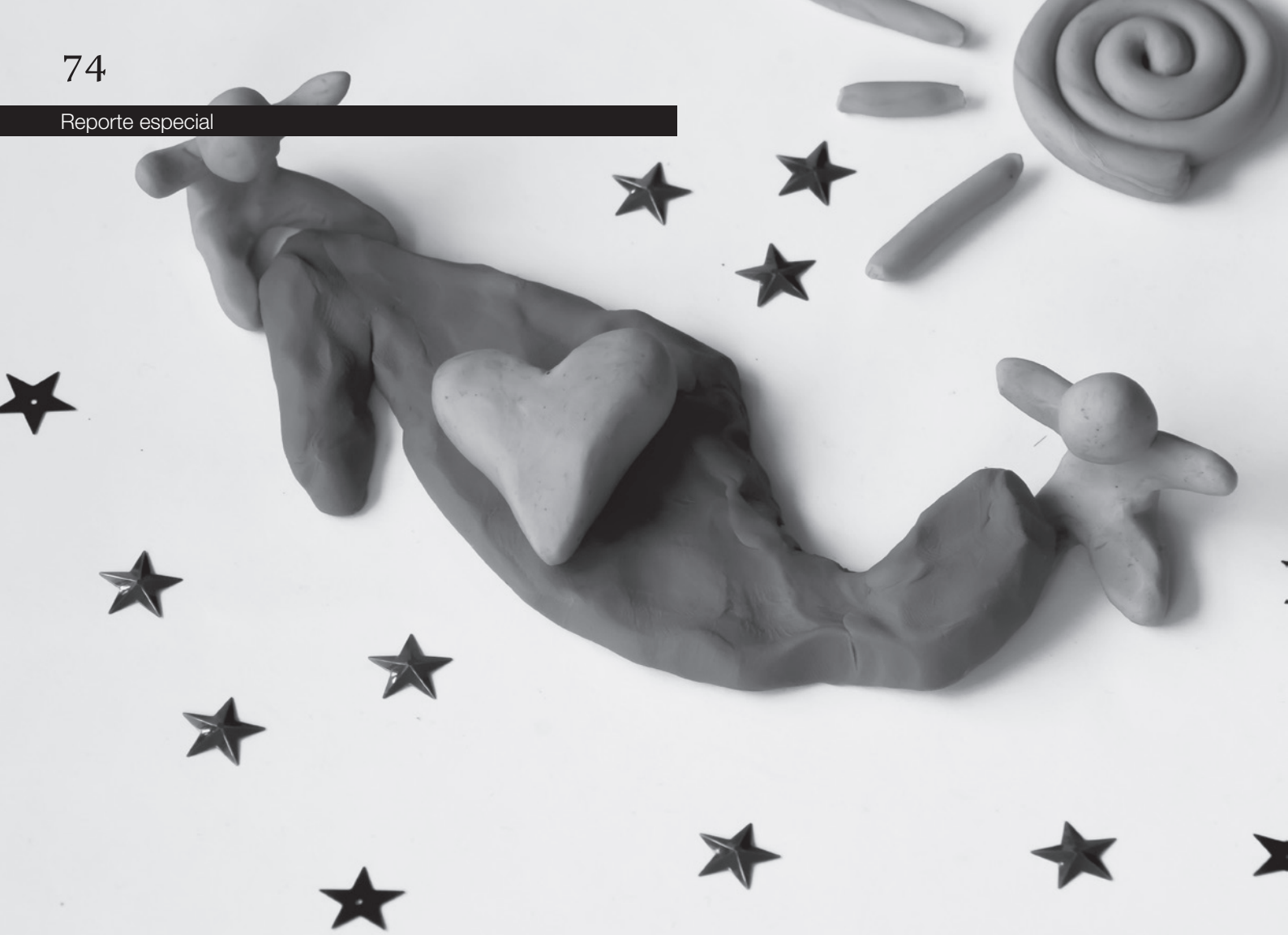
jonathan.molina.tellez@gmail.com

Investigadores de la FLACSO

Del siglo xviii hacia el xxi: la paradoja de la educación

Hoy en día, pensadores en todo el mundo coinciden en que los modelos tradicionales de educación cumplieron el propósito para el que fueron creados (Gerver, 2013); sin embargo, al mantener prácticamente intacto su núcleo —principios y valores—, no cumplen con las expectativas presentes ni son los idóneos para enfrentar los retos que presenta la sociedad del siglo xxi: el aprendizaje y la innovación.





No es casual que exista esta postura crítica frente a dicho panorama, pues son ampliamente conocidos los resultados —medidos con las pruebas estandarizadas mundiales como el Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), el Examen para la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE) y la Encuesta Internacional sobre Docencia y Aprendizaje (TALIS, por sus siglas en inglés)— que se han logrado en países con economías como la de México. En algunos casos, tales resultados son considerados un desastre porque no se está formando a las generaciones presentes con las habilidades, competencias y aprendizajes necesarios para enfrentar con éxito la sociedad actual.

Cobo y Moravec (2011) sostienen que hay una paradójica coexistencia de la *educación 1.0* con la *sociedad 3.0*. Explican que aquélla refleja las normas y prácticas que prevalecieron desde la sociedad

preindustrial hasta la industrial (del siglo XVIII a finales del siglo XX). La *sociedad 2.0* (siglo XX) se caracteriza por trabajadores que interpretan la información, favorecen la gestión del conocimiento y aprovechan la tecnología para compartir ideas y plantear nuevas interpretaciones. Por último, la *sociedad 3.0* es vista por estos autores como el futuro inmediato, provocado por los cambios social y tecnológico acelerados, la globalización constante, la redistribución horizontal del conocimiento y de las relaciones, así como por la sociedad de la innovación guiada e impulsada por *knowmads*.¹

¹ Cobo y Moravec definen a los *knowmads* como "nómadas del conocimiento. Trabajadores creativos, imaginativos, innovadores, capaces de trabajar con cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar" (2011: 197-198). Es decir, son valorados por su conocimiento.

En el siglo **xxi** seguimos educando con ese modelo de más de doscientos años —o con sus resabios—, pretendiendo preparar con él a personas que enfrentarán un futuro con desafíos globales: esa es la paradoja de la educación.

Al igual que sucede en muchos otros países desarrollados o en vías de desarrollo, nuestro sistema educativo mantiene resabios del pasado: la enseñanza es dirigida por el profesor (quien actúa más como divulgador de contenidos); es impersonal, homogénea y promueve la estandarización de las evaluaciones; se caracteriza por una división en niveles, clases y asignaturas; y se rige por un estricto calendario de actividades.

Este sistema de enseñanza-aprendizaje funcionó para la sociedad que lo creó. Con el auge industrial de la época, los niños comenzaron a desempeñar trabajos precarios —incluso peligrosos— hasta que se dejó de emplearlos como mano de obra. Sin embargo, se decidió prepararlos para responder al modelo económico de la época industrializando la educación: los adultos se convirtieron en transmisores del conocimiento; se crearon relaciones jerárquicas con el objetivo de identificar el vínculo con los niños; y los puestos de trabajo para los que se les preparaba se desconectaron entre sí con el fin de evitar caos y ambigüedad, fragmentando el conocimiento.

En el siglo **xxi** seguimos educando con ese modelo de más de doscientos años —o con sus resabios—, pretendiendo preparar con él a personas que enfrentarán un futuro con desafíos globales: esa es la paradoja de la educación.

La Reforma Educativa que el Estado mexicano puso en marcha en 2013 pretende, entre otros fines, superar ese modelo; sin embargo, para que cambien de manera positiva las condiciones de vida de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, es menester que dicha reforma llegue al aula.

¿A quién se evalúa en el siglo **xxi?**

Centremos la mirada en el nivel medio superior, último tramo de la educación obligatoria. Ser joven significa encontrarse en una época de cambios y representa una oportunidad fundamental para tomar decisiones trascendentes: dejar atrás la infancia, adquirir nuevas responsabilidades y asumir un papel diferente en la sociedad. En México, los jóvenes viven en una realidad con alta segmentación, generalmente asociada con las desigualdades sociales y

Se debe formar a los jóvenes para que aprendan de manera permanente a lo largo de su vida. En este marco, cobra gran relevancia el desarrollo gradual de competencias: de las básicas a las complejas, en particular la referente al uso creativo de aprendizajes.

económicas que siguen siendo parte de los desafíos estructurales que enfrenta el país.

El tránsito hacia la vida adulta representa una etapa en la que se toman decisiones que tienen efecto en el futuro: abandonar o concluir el nivel medio superior, llegar a la mayoría de edad e ingresar al mercado laboral, continuar con la educación superior (en menor proporción), salir del núcleo familiar para formar un nuevo hogar, así como cohabitar o casarse con su pareja o convertirse en madre o padre de familia (Lloyd, 2005; Echarri y Pérez, 2007).

Los jóvenes tienen habilidad para comprender y utilizar la tecnología. Están mejor preparados para enfrentar los desafíos actuales y son más conscientes del mundo que los rodea. Marc Prensky (2013) sostiene que la revolución tecnológica ha alterado la fisiología de su cerebro, lo que significa que son capaces de procesar enormes cantidades de información a gran velocidad. Incluso han creado una forma de comunicación nueva: los *textisms* (uso de paréntesis, dos puntos, números y emoticonos).

¿Formar obreros del siglo XVIII o *knowmads* líderes de la sociedad de la innovación y el aprendizaje? Sin duda, es necesario superar el paradigma industrial, entendiendo que todos poseemos distintos perfiles y habilidades. No puede mantenerse vigente un sistema de enseñanza-aprendizaje que está centrado en potenciar determinadas competencias —como la memorización fragmentada en oposición al pensamiento sintético y creativo— y en determinados instrumentos de evaluación, que dejan rezagados a muchos alumnos porque no son capaces de medir las competencias que hoy en día se requieren.

En la actualidad, se prepara a los jóvenes para profesiones que desaparecerán en el futuro, el cual —como ya se dijo— es desafiante y evoluciona a gran velocidad. Siguiendo a Prensky (2013), Moravec (2008) y Khanna (2016), se debe formar a los jóvenes para que aprendan de manera permanente a lo largo de su vida. En este marco, cobra gran relevancia el desarrollo gradual de competencias: de las básicas a las complejas, en particular la referente al uso creativo de aprendizajes.



Los jóvenes del mundo actual procesan grandes cantidades de información, aprenden en la red y, la mayoría de las veces, fuera de la escuela. Así, las competencias deberán entenderse como el poner en juego, al mismo tiempo y articuladamente, la aplicación de conocimientos y aprendizajes variados en conjunto con habilidades y emociones, de tal suerte que puedan contar con las herramientas para influir de manera fundamentada en temas sociales que les son relevantes y de interés: ciudadanía global, conservación del medio ambiente, seguridad en la web y adicciones, entre otros.

Si bien la propuesta del nuevo currículo para la educación media superior mira hacia el futuro, se requiere enseñar —y evaluar— de manera más adaptable, flexible, dinámica y menos segmentada y limitada por campo disciplinar. Es preciso enfatizar que los estudiantes son los propios arquitectos de su conocimiento y que los nuevos instrumentos de evaluación deben incluir aquellas *competencias y habilidades invisibles* que aún no se encuentran en los currículos actuales y que, incluso, van más allá del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) y de PISA.

Sin docentes, la Reforma Educativa no llegará al aula

El Estado mexicano, a partir de la Reforma Educativa de 2013, construye un andamiaje institucional y normativo con el fin de generar condiciones de viabilidad y factibilidad técnica, financiera y de capacidades institucionales para la instrumentación de las políticas públicas asociadas a ella.

Se da, además, un impulso a la consolidación de la cultura de la evaluación educativa en México al dotar al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de autonomía, y establecer al Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) como la instancia responsable de ordenar las acciones y movilizar a los actores para implementar la política en la materia. Con ello, se pretende generar las condiciones para que la acción del Estado llegue a la escuela.

Sin embargo, se corre el riesgo de que, cuando los estudiantes se encuentren en el aula con pupitres y horarios definidos, sean capaces de predecir cómo se les evaluará dentro de tres semanas a las once de la mañana. Es más: lo harán, en un espacio donde aumenta el número de alumnos, el profesor sólo es divulgador de contenidos, se incorporan

nuevas tecnologías a viejas prácticas y se prioriza el almacenamiento de información desconectada y su memorización, generando *amnesia postevaluación* (Cobo y Moravec, 2011).

Transitamos hacia la sociedad de la innovación y del aprendizaje —la *sociedad 3.0*—, por lo que no podemos permitir que la desarticulación entre las habilidades enseñadas y las requeridas para el mundo actual (y para crear y responder al futuro desafiante) continúe vigente.

Educación en el siglo XXI significa sustituir la repetición mecánica de datos por la transformación y aplicación práctica del conocimiento; esto es, enfocarse más en *cómo aprender* que en *qué aprender*. Para ello, es necesario combinar los conocimientos adquiridos sistemáticamente (formal) con las habilidades blandas (experiencias del individuo y su interacción con los otros). No se trata de reemplazar los canales de aprendizaje, sino de transformarlos para

que sean pertinentes a la realidad de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

Una de las secuelas del modelo industrial del que parte nuestro sistema educativo consiste en establecer etiquetas sobre el potencial humano: ganadores-perdedores, avanzados-retrasados. Ello propicia la concentración en metas mensurables y evaluaciones segmentadas a corto plazo, en vez de colocar el foco en el verdadero propósito de la educación: aprender, desarrollar y consolidar la capacidad de aprender a lo largo de la vida.

Regresemos la mirada a la educación media superior. Todos los jóvenes aprenden y tienen el potencial de lograr el aprendizaje significativo, siempre y cuando se generen condiciones favorables. Para ello, se requiere de *docentes diseñadores de experiencias de aprendizaje* que fomenten la contribución de todos a la formación de los demás. Esto significa que se debe cambiar la manera de pensar e interactuar de los estudiantes en el



aula, y reconocer que aprenden de múltiples maneras: con ritmos y capacidades distintos. Es decir:

- con la guía del docente son coaprendices y coeducadores de los demás;
- analizan y estudian los problemas que los intrigan y les fascinan;
- buscan los conocimientos, habilidades y destrezas para resolverlos;
- se centran en problemas, no en las materias divididas rígidamente;
- no siguen una visión única de excelencia como modelo de vida; y
- tienen por reto establecer una visión de su futuro y construirla con creatividad, innovación y con todos los recursos disponibles.

De esta manera, una clase puede diseñarse para generar un *flujo natural* a través de actividades que

propicien la reflexión e investigación, y de técnicas que fomenten una visión global de las problemáticas cotidianas y se enfoquen en la colaboración.

El uso multinivel de las evaluaciones

Para que lleguen al aula, los resultados de las evaluaciones tienen que ser usados de diferente manera por los actores que, en los diversos niveles y órdenes de gobierno, participan en el diseño, implementación, gestión y operación de los programas, estrategias y proyectos de las políticas públicas educativas.

Las organizaciones gubernamentales y los funcionarios públicos, independientemente de sus responsabilidades o facultades normativas, deben colocar a los alumnos en el foco de las decisiones, y del diseño, formulación y ejecución de sus intervenciones. El reto que parte de la construcción del Nuevo Modelo Educativo para la educación obligatoria es mayúsculo y complejo.



Parece que aún falta mucho por hacer para que todas las intervenciones gubernamentales lleguen al aula, coloquen en el centro a los estudiantes y se orienten más a lograr la efectividad de la política pública educativa, entendida como el cambio real de la condición de vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Otra variable que es necesario considerar es la relativa a los resultados de PLANEA. Los mismos dan cuenta de que, por el momento, no se han alcanzado las metas esperadas y se presentan retos y desafíos a corto y mediano plazos. En este sentido, vale la pena considerar la posibilidad de que algunas de las intervenciones asociadas con la política pública educativa sean objeto de ajustes, rediseño o sustitución a partir de una evaluación basada en estudios y análisis robustos desde una perspectiva técnica y metodológica.

Parece que aún falta mucho por hacer para que todas las intervenciones gubernamentales lleguen al aula, coloquen en el centro a los estudiantes y se orienten más a lograr la efectividad —y no sólo eficiencia y eficacia— de la política pública educativa, entendida como el cambio real de la condición de vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Reflexiones finales

Se plantean las siguientes propuestas para construir el futuro de Reforma Educativa en el aula:

- Considerar la *nanoevaluación educativa*, esto es, el uso de los resultados de las evaluaciones —indicadores educativos estratégicos y de PLANEA, por ejemplo—, para llevar a cabo intervenciones más pertinentes y relevantes desde la escuela y en el aula.
- Desarrollar un instrumento que permita dar seguimiento longitudinal al trayecto de cada estudiante por la educación obligatoria —desde su ingreso a la formación inicial hasta su egreso de la media superior—, con el cual se compile, sistematice y ponga a disposición de maestros, directores y supervisores información cualitativa y cuantitativa (indicadores educativos) de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.
- Poner en operación el Sistema de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), que es, sin duda, la piedra angular de la Reforma Educativa y la condición necesaria para que pueda llegar al aula.
- Impulsar una efectiva autonomía curricular de las escuelas de educación básica centrada en cumplir con el currículo nacional, pero que le permita a la comunidad escolar tomar decisiones sobre una parte del mismo y diseñar sus propios contenidos educativos para garantizar su pertinencia, relevancia e interés.
- El desarrollo e impulso de una cultura que considere a la evaluación como herramienta fundamental para la toma de decisiones que incidan en el mejoramiento de la educación, la valoración integral de la calidad del sistema educativo, la mejora pedagógica en las escuelas y, finalmente, la rendición de cuentas oportuna y transparente. €



Referencias

- AGUILAR, Luis F. (2007). *El estudio de las políticas públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR, Luis F. (2014a). *La hechura de las políticas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR, Luis F. (2014b). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- COBO, Cristóbal (2016). *La innovación pendiente. Reflexiones (y provocaciones) sobre educación, tecnología y conocimiento* (col. Debate). Montevideo: Fundación Ceibal.
- COBO, Cristóbal y John W. Moravec (2011). *Aprendizaje invisible. Hacia una nueva ecología de la educación* (Col. Transmedia XXI). Barcelona: Laboratori de Mitjans Interactius-Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona.
- ECHARRI Cánovas, Carlos y Julieta Pérez Amador (2007). "En tránsito hacia la adultez: eventos en el curso de vida de los jóvenes en México". *Estudios Demográficos y Urbanos* 22 (1): 43-77.
- GERVER, Richard (2013). *Crear hoy la escuela del mañana. La educación y el futuro de nuestros hijos*. Ciudad de México: Ediciones SM.
- KHANNA, Parag (2016). *Conectografía. Mapear el futuro de la civilización mundial* (col. Estado y Sociedad). Ciudad de México: Paidós.
- L'ECUYER, Catherine (2012). *Educación en el asombro*. Barcelona: Plataforma Editorial.
- LLOYD, Cynthia B. (2005). "Panel on Transitions to Adulthood in Developing Countries". En *Growing Up Global. The Changing Transitions to Adulthood in Developing Countries*, editado por Cynthia B. Lloyd, 263-572. Washington: National Academy of Sciences.
- MAJONE, Giandomenico (2014). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- MORAVEC, John W. (editor) (2008). *Knowmad Society*. Minneapolis: Education Futures.
- MOURSHED, Mona, Chinezi Chijioke y Michael Barber (2012). "Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo". *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe* 61 (abril).
- PARSONS, Wayne (1995). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Massachusetts: Edward Elgar.
- PRENSKY, Marc (2013). *Educación a nativos digitales*. Ciudad de México: Ediciones SM.
- PRENSKY, Marc (2014). *No me molestes mamá, ¡estoy aprendiendo!* Ciudad de México: Ediciones SM.
- REIMERS, Fernando (2017). *Empoderar alumnos para la mejora del mundo en sesenta lecciones*. Ciudad de México: Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe.
- RIVAS, Axel (2014). *Revivir las aulas. Un libro para cambiar la educación*. Ciudad de México: Debate.
- SABATIER, Paul (2010). *Teoría del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación.

La Reforma Educativa en las entidades federativas

La presente investigación constituye un primer paso para diagnosticar el estado actual de la armonización entre las legislaciones estatales y la organización de las autoridades educativas locales, por un lado, y los planteamientos jurídicos de la Reforma Educativa constitucional de 2013, por otro. Es un informe vasto y minucioso que ofrece una visión de conjunto sobre la materia.

JOSÉ ROBERTO CUBAS CARLÍN

Titular de la Coordinación de Direcciones del INEE
en las Entidades Federales (CDINEE)
rcubas@inee.edu.mx

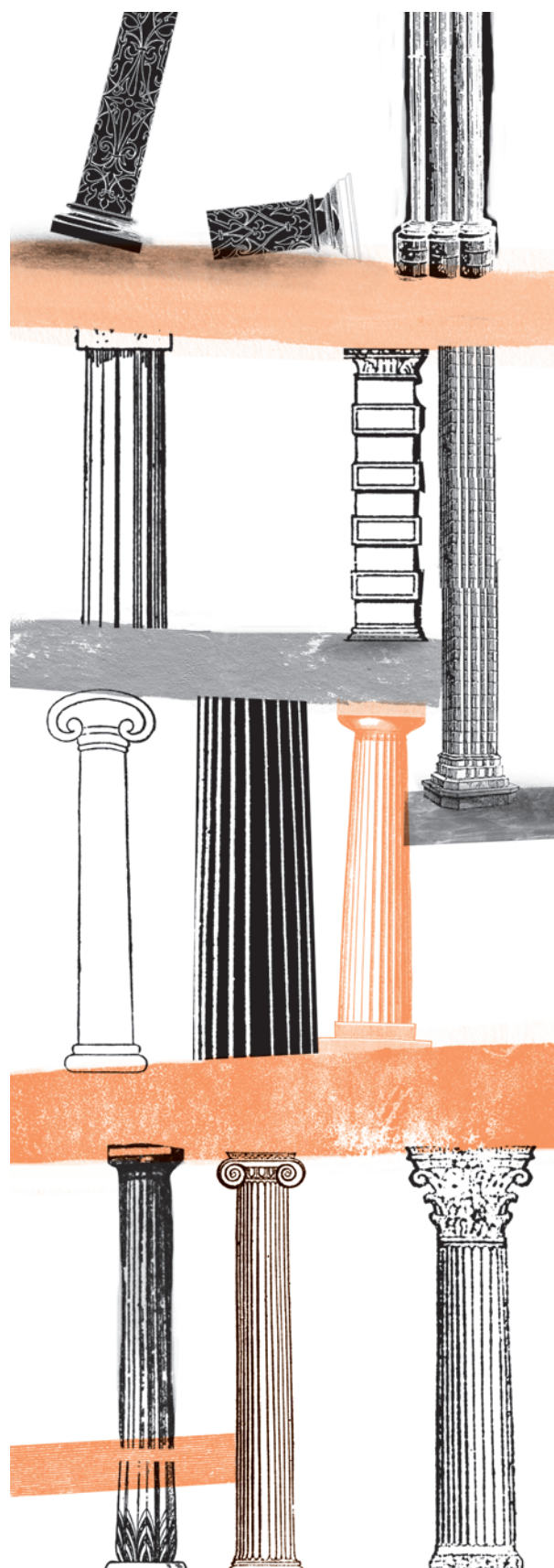
OSCAR RODRÍGUEZ MERCADO

Jefe de proyecto en la CDINEE
orodriguez@inee.edu.mx

Antecedentes

En 2013 se reformaron los artículos 3 y 73 de nuestra Carta Magna con el fin de proponer un nuevo orden institucional mediante la obligación del Estado de garantizar a todas las personas el derecho a una educación de calidad. Los objetivos de este cambio eran fundamentalmente tres: la recuperación de la rectoría de la educación por parte del Estado, mejorar la calidad y equidad de la educación básica, y aumentar la cobertura y calidad en la educación media superior.

La modificación del andamiaje jurídico implicó una serie de medidas tendentes a garantizar



la calidad de la prestación del servicio educativo, entre ellas, la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) y la autonomía constitucional otorgada al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Asimismo, se dispuso la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), cuya finalidad es generar información precisa sobre los componentes del Sistema Educativo Nacional (SEN) y la autonomía de la gestión escolar como forma de poner a la escuela *al centro* del mismo.¹

Igualmente, se estableció el Servicio Profesional Docente (SPD) para que el ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento de los maestros se realizara con base en el mérito individual. La reforma constitucional suscitó las consecuentes modificaciones a la Ley General de Educación (LGE), y la promulgación de la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del INEE (LINEE), con la finalidad de reglamentar las nuevas disposiciones y distribuir atribuciones entre las esferas de gobierno pertenecientes al sistema educativo.²

Estas transformaciones tuvieron efecto en la organización de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Los cambios, graduales y producidos por varias reformas a su *Reglamento interior*, pretendieron dar mayor eficiencia a la operación de las nuevas orientaciones de la política en la materia. En 2013 se creó la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, que antes era una unidad administrativa con la misma denominación (DOF, 2013). Sin embargo, la siguiente reforma a su reglamento se produjo hasta 2016 con varios cambios sustantivos orientados a consolidar la instrumentación de la Reforma Educativa.

La Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas cambió su denominación a Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación, dadas las atribuciones concurrentes entre los tres órdenes de gobierno y el INEE en materia de evaluación. A esta subsecretaría se incorporaron las direcciones generales de Planeación, Programación y Estadística Educativa y del Sistema de Información y Gestión Educativa. En la Subsecretaría de Educación Básica se crearon las direcciones generales de Materiales Educativos, de Desarrollo de la Gestión Educativa, y de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica (DOF, 2016).

También se habilitaron las coordinaciones generales de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal, y de Atención Ciudadana, así como la Unidad de Seguimiento de Compromisos e Instrucciones Presidenciales en el Sector Educativo. Además, se formalizó la inclusión en el organigrama de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente y de la Coordinación General @prende.mx —ante el impulso al uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)—, como órganos desconcentrados de la Secretaría. La última reforma, de 2017, incluyó la Dirección General del Sistema de Administración de la Nómina Educativa Federalizada, que responde a la creación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) dentro de la Oficialía Mayor (DOF, 2017).

Sin embargo, dada la distribución de atribuciones y competencias entre los tres órdenes de gobierno, en las entidades federativas se debieron armonizar y articular tanto el marco jurídico en la materia como la organización de las autoridades educativas locales (AEL). El proceso ha sido desigual y atravesado por ciertas dificultades en los treinta y dos estados.

Este trabajo aborda dicha legislación en las entidades, las transformaciones que han sufrido las estructuras organizacionales de las autoridades locales y su grado de armonización con la legislación federal. Consta de dos apartados. En el primero se puede hallar un balance sobre este último punto; el marco jurídico considera la Constitución Política de cada estado y sus leyes de educación, poniendo énfasis en el Servicio

1 A pesar de que el artículo 13 transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) señala que el SIGED deberá comenzar su operación en los dos años siguientes a la entrada en vigor de este ordenamiento, los lineamientos generales fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 20 de marzo de 2018.

2 Un análisis detallado de las modificaciones a la LGE y los contenidos de la LGSPD y la LINEE se encuentra en Bracho y Zorrilla (2015).

Profesional Docente. En el segundo se encuentra un breve ejercicio de análisis de las modificaciones a las estructuras organizacionales de cada secretaría y organismo descentralizado.

La información aquí presentada forma parte de un trabajo de la Coordinación de Direcciones del INEE en las Entidades Federativas, cuyo objetivo es dar cuenta de la implementación de la Reforma Educativa en los contextos locales.

Armonización de la legislación estatal

LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

A pesar de que la Carta Magna de cada entidad debe adecuarse a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), al menos en lo referente a la educación, sus contenidos no incluyen muchos elementos presentes en el artículo tercero del ordenamiento federal. La mayor parte de las constituciones no han sido cambiadas luego de la reforma de 2013, por lo cual no se incluye el Servicio Profesional Docente, la actuación del INEE, la evaluación educativa ni el concepto de *calidad* como característica de la prestación del servicio educativo. Cabe destacar que la mayoría menciona la obligatoriedad de la educación básica y media superior, producto de la reforma al artículo 3° constitucional publicada en febrero de 2012.

Sólo la Constitución Política del Estado de Sinaloa (CPES) menciona al INEE como encargado de emitir los lineamientos a los que se sujetará el Ejecutivo “por conducto de la dependencia competente” (CPES, 2018: 57), para atender su responsabilidad en la evaluación de la educación estatal. El mismo ordenamiento es el único que alude al Servicio Profesional Docente, pero lo hace de manera genérica y señala que se “sujetará a lo establecido en la ley correspondiente” (CPES, 2018: 57).

Ninguna constitución política estatal menciona al SNEE, las directrices para la mejora educativa ni los lineamientos de las evaluaciones, entre otros elementos que deberían dar la pauta para su reglamentación en la ley de educación local. Tampoco existe referencia alguna al SIGED.

Por otra parte, la mayoría de las constituciones locales indican que el servicio educativo se prestará en los términos del artículo 3° constitucional y de sus leyes reglamentarias. Cabe destacar que nunca se discutió la armonización de las constituciones políticas, solamente la de las leyes estatales de educación. En consecuencia, el andamiaje jurídico a partir de las constituciones estatales es muy débil y parece no tener mayor relevancia en el debate nacional, a pesar de representar un vacío elemental en el orden piramidal de todo marco jurídico.

LAS LEYES ESTATALES DE EDUCACIÓN

Las leyes generales son normatividades expedidas por el Congreso de la Unión que tienen la finalidad de distribuir competencias entre las esferas de gobierno en materias específicas. La reglamentación de los artículos constitucionales tiene la finalidad de marcar un piso común al que se deben sujetar los gobiernos estatales para emitir sus propias leyes. En consecuencia, las leyes generales no agotan el proceso legislativo, pues buscan que las entidades federativas ejerzan las atribuciones que les fueron concedidas e integren elementos que reflejen sus particularidades. Por lo tanto, debe existir concordancia entre ambas legislaciones, y deben asimilarse las atribuciones y facultades concedidas sin contravenir las exclusivas de cada una.

Desde la promulgación en 1993 de la LGE —luego de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en mayo de 1992, que implicó la descentralización del sistema educativo federalizado—, los congresos estatales promulgaron las leyes para regir sus sistemas educativos. Éstas deben armonizarse periódicamente con los cambios constitucionales y las Leyes Generales, por lo que en 2014 tuvo lugar un proceso de esta índole, el cual atravesó por una serie de dificultades en los parlamentos locales. A pesar de que la SEP, de algún modo, llevó a cabo cierto acompañamiento con el fin de lograr la armonización, se presentaron controversias constitucionales en ocho entidades y se realizaron diversas observaciones a las legislaciones de los estados.

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

La distribución de atribuciones de legislación educativa entre los tres órdenes de gobierno —municipal, estatal y federal—, así como la emergencia de un organismo autónomo, produjo un difuso reparto de competencias que tuvo consecuencias en la armonización de las leyes locales. El cabildeo y las presiones de grupos magisteriales enrarecieron un proceso que generó, entre otros muchos resultados, ocho controversias constitucionales, resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

La nueva distribución de facultades en el marco de la Reforma Educativa produjo confusiones y dificultades en el contexto de la armonización. Tanto lo relativo al SPD como la autonomía del INEE originaron ambigüedades y complicaron la actuación de los congresos locales. La Unidad de Asuntos Jurídicos de la SEP organizó reuniones regionales a fin de brindarles orientación en la tarea e incluso publicó un texto con tal objetivo: *Armonización de la legislación local con motivo de la Reforma Educativa* (Rodríguez, 2017). Los aspectos a considerar, señalados ahí, contemplan elementos de cada una de las tres leyes generales —LGE, LGSPD y LINEE— que se deben incluir en los ordenamientos estatales.

Los principales motivos de las controversias constitucionales giraron en torno a los procedimientos de readscripción del personal con nombramiento definitivo que no obtuviera resultados satisfactorios luego de tres oportunidades de evaluación al desempeño al momento de entrada en vigor de la Ley General. Conviene subrayar la rapidez con la que el Ejecutivo federal interpuso las demandas luego de haberse publicado las reformas a las leyes estatales de educación: todas fueron introducidas en 2014 y resueltas por la Suprema Corte de Justicia al año siguiente. Ejerciendo una vigilancia particular, el gobierno de la República siguió con puntualidad el cumplimiento de las modificaciones por parte de los congresos locales.

Prácticamente en todos los estados se hicieron modificaciones posteriores a su primera reforma, debido a que contravenían o no integraban con grado de suficiencia lo dictado en las leyes generales. Hoy en día, todas las leyes estatales se encuentran en concordancia con respecto a aquéllas. Únicamente

En catorce leyes estatales de educación no hay capítulo o apartado referente al SPD o, si lo hay, solamente se limita a establecer supletoriedad a las leyes generales.

destacan dos ejemplos que pueden incurrir en falta: Nayarit, que no incluye los componentes del sistema educativo en su ley estatal; y Oaxaca, que omite al SPD como uno de los componentes del sistema educativo de la entidad. Sin embargo, sus legislaciones no han sufrido modificaciones al respecto.

SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE (SPD)

Uno de los puntos más relevantes de la Reforma Educativa de 2013 es el referente al SPD. El ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento en él está sujeto a evaluaciones periódicas, por lo que su reglamentación es indispensable. Las competencias de las autoridades educativas locales en la materia son amplias, pero destacan la administración de las listas de prelación y la asignación de las plazas. Sin embargo, en catorce leyes estatales de educación no hay capítulo o apartado referente al SPD o, si lo hay, solamente se limita a establecer supletoriedad a las leyes generales.

Por ejemplo, la Ley de Educación del Estado de Sonora (LEES) señala lo siguiente en su título I, capítulo XII, “Del Servicio Profesional Docente”:

Artículo 8o. En la educación básica y media superior el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de docentes y de personal con funciones

Las presiones políticas de grupos magisteriales en todo el país, no solamente militantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), influyeron en el proceso legislativo.

de dirección y de supervisión en las instituciones educativas dependientes del Estado y sus organismos descentralizados, así como de los ayuntamientos, se sujetará a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley General de Educación y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LEES, 2017: 38).

La Ley de Educación del Estado de Guerrero únicamente es un resumen de los ordenamientos generales; se limita a reproducir fielmente lo relativo a las atribuciones de las AEL y a las concurrentes con la autoridad educativa federal, contenidas en los artículos 13 y 14 de la LGE, así como en el artículo 15 relativo a los ayuntamientos. En materia de SPD, el título VIII, “Del Servicio Profesional Docente”, sólo señala que los procesos se llevarán a cabo con base en lo dispuesto en cada artículo de las leyes generales.

Las presiones políticas de grupos magisteriales en todo el país, no solamente militantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), influyeron en el proceso legislativo, sobre todo en lo relativo a la readscripción del personal en servicio luego de no aprobar las tres oportunidades

de evaluación al desempeño. El motivo de controversia constitucional más abordado fue el procedimiento de readscripción cuando un docente no alcanza el nivel suficiente luego de su tercera oportunidad. Según la LGSPD, el personal en funciones con nombramiento definitivo que se encuentre en tal situación a su entrada en vigor será readscrito a funciones administrativas o se le ofrecerá su adhesión a un programa de retiro voluntario.

Por citar un caso, la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, impugnada por la controversia constitucional 48/2014, señala cuatro razones de impugnación. En primer lugar, otorga extensión indebida del beneficio de readscripción al personal sin nombramiento definitivo a la entrada en vigor de la LGE. Segundo, permite la readscripción a funciones educativas, no sólo administrativas como lo establece la LGE. Tercero, consiente la readscripción dentro del servicio público, de acuerdo con las condiciones y prestaciones laborales adquiridas. Por último, invade las competencias exclusivas del INEE al arrogarse el derecho de definir los componentes y mecánica de la evaluación a docentes.

Por otra parte, la Ley de Educación del Estado de Michoacán fue impugnada en su artículo 139 por invadir la esfera de competencia federal al pretender regular la evaluación al desempeño docente.

En cuanto a la Ley de Educación del Estado de Sonora, la controversia constitucional 40/2014 se basó en que modifica las razones de ingreso al SPD. En la exposición de motivos se señala que “el ingreso al servicio de educación básica y media superior [...] será para cubrir plazas que hayan quedado vacantes una vez agotado el derecho para promocionarse que tienen los trabajadores de base en el servicio” (SCJN, 40/2014). El documento promovido por la Suprema Corte argumenta que el texto citado establece un régimen diferenciado para el ingreso al servicio, pues otorga a los trabajadores de base el derecho a participar preferentemente respecto de quienes no lo son.

Un caso en el que vale la pena detenerse es el de Baja California. El Congreso emitió una ley estatal del SPD, misma que fue invalidada por la SCJN mediante la sentencia relativa a la controversia

constitucional 47/2014. Su anulación se debió a la invasión en el ejercicio de atribuciones; al establecimiento de un régimen laboral para el personal docente distinto al previsto en la LGSPD; y a la modificación de las reglas de readscripción al servicio cuando no se alcanza el nivel suficiente en la tercera evaluación de permanencia. La Ley de Servicio Profesional Docente de Baja California fue emitida en ejercicio de atribuciones jurídicas que pertenecen a la esfera de competencia del orden federal. Su texto supone que a través de ella se regula el SPD, al normar los criterios, términos y condiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en él. Además, pretende que las relaciones laborales se rijan por leyes estatales cuando la definición y regulación del SPD es competencia reservada para la federación, misma que fue ejercida en tiempo y forma al expedir la ley general en la materia.

Si bien estamos frente a una concurrencia de carácter operativo de las entidades federativas, éstas sólo pueden emitir la legislación necesaria para ejercer las competencias que la federación les haya reservado respecto del SPD. Finalmente, el artículo 5 transitorio de la Ley del Servicio Profesional Docente de Baja California modifica los términos de readscripción del personal que no apruebe las evaluaciones para su permanencia en el servicio.

Aunque no existan vacíos legales y, en términos generales, se cumpla con la legislación, lo cierto es que las leyes locales no superan la generalidad y no emiten la reglamentación necesaria para ejercer las competencias otorgadas por la federación. Esto, desde luego, genera opacidad en los mecanismos institucionales respecto de temas sensibles como la elección de docentes a presentar evaluación de desempeño y la asignación de plazas a quienes obtuvieron los mejores lugares en las listas de prelación.

La modificación organizacional de las autoridades educativas locales

Las orientaciones de la política educativa a nivel federal, y las atribuciones y competencias concedidas a las AEL, han impactado la organización de estas últimas. Cabe reiterar que el desarrollo en las reformas organizacionales ha sido dispar y condicionado

por su evolución luego de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). En principio, siguen existiendo nueve organismos descentralizados creados en 1992 para recibir la transferencia del sistema educativo federalizado, mismos que funcionan con sus respectivas particularidades.

Los organismos descentralizados de Chihuahua, Estado de México, Morelos, Nayarit y Querétaro operan con su propia estructura el sistema federalizado y tienen cierta coordinación y colaboración con las secretarías estatales. En Baja California y Tlaxcala existen mandos unificados y fusión en algunas áreas. Los casos de Colima y Quintana Roo también ostentan unificación de mando, pero sólo en su titular. El caso de Oaxaca es particular, pues el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) administra la educación básica y normal de la entidad en su totalidad, al no existir planteles de sostenimiento estatal antes de la firma del ANMEB.

A pesar de que en veinte entidades federativas la autoridad educativa local recae únicamente en las secretarías de educación, todas cuentan con áreas dedicadas a la atención del personal estatal o federalizado de manera separada. En Aguascalientes, el Instituto Estatal de Educación administra el sistema educativo. En la Ciudad de México, éste es dirigido de manera centralizada por la Autoridad Educativa Federal de la Ciudad de México, que es un organismo público desconcentrado de la SEP.

En un primer análisis, las estructuras de las autoridades educativas locales incluyen dos aspectos que nos parecen fundamentales en aras de comprender su evolución: la organización de la educación obligatoria y las áreas del SPD. Ello obedece a que los decretos de educación obligatoria a escala federal han propiciado cambios significativos en la organización de las AEL y a que el SPD ha sido el tema con mayor impacto de la Reforma Educativa.

LA ORGANIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA

A pesar de que las entidades tienen autonomía para organizar sus sistemas educativos —siempre y cuando cumplan con lo estipulado en las leyes

generales—, es notoria la tendencia inercial al mimetismo de las estructuras locales con la federal. Esta circunstancia ha sido influenciada, entre otros elementos, por los decretos de obligatoriedad de los distintos niveles educativos. Por ejemplo, la publicación y puesta en marcha del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 y la firma del ANMEB conllevaron una reforma al reglamento interior de la SEP en 1994, la cual incluyó la creación de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, misma que rápidamente se reprodujo en las estructuras de las secretarías locales (toda vez que ambos niveles —básico y normal— les habían sido transferidos en el marco de la ANMEB).

La educación en México se ha ido ampliando en las últimas décadas con los decretos de obligatoriedad de la secundaria en 1993 y de preescolar en 2002. Así, durante los años iniciales del siglo XXI, se consolidó el tramo de educación básica como obligatorio. Desde luego, ello provocó una modificación en las estructuras organizacionales, tanto de la SEP como de las dependencias de educación en las entidades federativas. La reforma de 2005 al *Reglamento interior* de la Secretaría de Educación Pública marcó la pauta para la nueva organización de todo el sistema.

A pesar de que la educación normal fue elevada a nivel superior en 1984, la SEP la mantuvo ligada a la educación básica en su organigrama hasta 2005, cuando se creó la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), adscrita a la Subsecretaría de Educación Superior.

También incluyó, por primera vez, la Subsecretaría de Educación Media Superior, nivel al que se le dispensó una especial atención en el Programa Nacional de Educación 2001-2006. Con el decreto de obligatoriedad de la educación media superior promulgado en 2012 y con su consecuente expansión, las entidades federativas le concedieron mayor importancia al nivel. En primer lugar, aunque lentamente, las subsecretarías o direcciones de educación básica y normal han perdido vigencia para dejar su lugar a una atención diferenciada de cada nivel: en Oaxaca, Estado de México y Zacatecas aún

están en funciones.³ En segundo lugar, durante la primera década del siglo XXI se consolidó la educación básica con la creación de secretarías para atender exclusivamente este tramo educativo; ello tuvo como consecuencia que la educación media superior fuera atendida de forma independiente. En tercer lugar, la mayoría de las dependencias de educación locales tienen subsecretarías y direcciones de educación media superior y superior.

A raíz del decreto de 2012 y del impulso dado por la Reforma Educativa en 2013 —que ratificó la Reforma Integral a la Educación Media Superior de 2008—, se perfila una tendencia a separar a esta última de la educación superior. Existen tres secretarías que agrupan de forma exclusiva la educación obligatoria: las de Jalisco, Guanajuato y Yucatán.⁴ Puebla es el único estado con una Subsecretaría de Educación Obligatoria (cuadro 1).

Es oportuno observar que los cambios realizados han sido graduales y lentos, muy poco congruentes con las facultades y competencias otorgadas a las autoridades educativas locales en los últimos veinticinco años.

LAS COORDINACIONES ESTATALES DEL SPD

Uno de los pilares de la Reforma Educativa de 2013 fue la creación del SPD para regular los procesos de ingreso, promoción, permanencia y reconocimiento de maestros y directivos, con el propósito de poner el mérito como principio rector para la carrera docente y terminar con prácticas clientelares y corporativas. Para ejercer sus facultades en la materia, el 14 de noviembre de 2013 la SEP creó la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), órgano desconcentrado con autonomía técnica, operativa y de gestión.

3 Será preciso esperar los efectos del nuevo modelo educativo en la organización del sector, pues la estrategia de mejora para las escuelas normales incluye un rediseño curricular basado en los planes y programas de educación obligatoria.

4 La Secretaría de Educación de Yucatán fue reorganizada a partir del decreto de obligatoriedad de la educación media superior, por lo que su estructura orgánica no incluye áreas relativas a la atención de temas presentes en la Reforma Educativa de 2013.

Cuadro 1. Organización de la educación obligatoria

Secretarías de Educación Obligatoria	Subsecretaría de Educación Obligatoria	Subsecretarías de Educación Básica, Media Superior y Superior	Subsecretaría de Educación Básica y Normal
Guanajuato Jalisco Yucatán	Puebla	Chiapas* Querétaro	Estado de México Oaxaca** Zacatecas
Subsecretarías o direcciones de Educación Media Superior y Superior			
Aguascalientes Baja California Baja California Sur Campeche Chihuahua Coahuila	Colima Durango Guerrero Hidalgo Michoacán Morelos	Nayarit Nuevo León Quintana Roo San Luis Potosí Sinaloa	Sonora Tabasco Tamaulipas Tlaxcala Veracruz

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por los miembros de las 32 DINEE, en el marco del proyecto "Marco jurídico y diseño organizacional de los sistemas educativos locales" de la CDINEE.

* En Chiapas, la Subsecretaría de Educación Estatal tiene las direcciones de Educación Media y Educación Superior.

** El IEEPO es el organismo público descentralizado creado en 1992 que imparte educación básica y normal. La entidad cuenta con una Coordinación de Educación Media Superior, Superior, Ciencia y Tecnología.

Pese a no estar estipulada en ninguna normativa, la concurrencia de competencias con las autoridades educativas locales —contenidas en la LGE y la LGSPD— llevó, a partir de 2014, a la creación de coordinaciones estatales del SPD, cuyo desarrollo ha sido desigual, como enseguida veremos.

Sólo en el Estado de México se trata de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación.

Querétaro y Veracruz son las únicas entidades donde las funciones relacionadas con el SPD recaen en la Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro (USEBEQ) y en la Unidad de Planeación, Evaluación y Control Educativo, respectivamente. El caso queretano es un tanto confuso, pues solamente opera los procesos de evaluación para el sistema federalizado, administrado por la USEBEQ, pero no existe tal en la Secretaría de Educación que administra el sistema estatal.

Aguascalientes, Guanajuato y Quintana Roo tienen su coordinación a nivel de subsecretaría: el segundo presenta una variable interesante, pues las funciones recaen en la Subsecretaría de Recursos Humanos y Servicio Profesional Docente. En la Secretaría de Educación de Quintana Roo se encuentra la Subsecretaría del Servicio Profesional Docente, que tiene tres direcciones: Evaluación Educativa del

Servicio Profesional Docente, Formación y Desarrollo Profesional; la primera se encarga de evaluar al sistema educativo local y representa un caso único en el país.

En Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Sonora y Zacatecas las coordinaciones dependen directamente del titular.

Situación distinta es la que prevalece en Chiapas, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Tabasco y Yucatán, donde no existe decreto de creación de las coordinaciones ni se han integrado a la estructura orgánica de ninguna institución.

En cuatro estados se detectó que alguna área de su secretaría de Educación funge como enlace con la Coordinación Nacional del SPD: en Michoacán lo hace la Dirección de Carrera Magisterial; en San Luis Potosí, el Departamento de Actualización de Maestros en Servicio; en Yucatán, el Departamento de Procedimientos Administrativos; por último, en Oaxaca únicamente se nombra a una persona para que realice esa función (cuadro 2).

A modo de conclusión

Este sucinto recuento de la normatividad y el diseño organizacional de las autoridades educativas

Cuadro 2. Nivel jerárquico de las coordinaciones estatales del SPD

Subsecretaría / Dirección	Dirección	Staff del titular	Órgano desconcentrado	Sin figura jurídica	Función absorbida por otra área
Aguascalientes Guanajuato Quintana Roo	Hidalgo	Baja California	Estado de México	Chiapas	Querétaro Veracruz
	Morelos	Baja California Sur		Guerrero	
	Nuevo León	Campeche		Jalisco	
	Puebla	Chihuahua		Michoacán	
	Sinaloa	Coahuila		Nayarit	
	Tamaulipas	Colima		Oaxaca	
	Tlaxcala	Durango		San Luis Potosí	
		Sonora		Tabasco	
		Zacatecas		Yucatán	

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por los miembros de las 32 DINEE, en el marco del proyecto "Marco jurídico y diseño organizacional de los sistemas educativos locales" de la CDINEE.

muestra, a partir de los cambios constitucionales de 2013, vacíos en sus marcos jurídicos y estructuras. Ello se traduce en una baja pertinencia para el cumplimiento de las tareas encomendadas. Desde el nivel federal se pueden advertir huecos que es necesario atender para la correcta implementación de la Reforma Educativa. Originalmente, no se emprendió una transformación sustancial a la SEP, sino que se crearon algunas áreas para la atención de distintos aspectos de la reforma. Tampoco hubo acompañamiento a las entidades federativas para la armonización de las legislaciones locales y estructuras organizacionales, ni se crearon mecanismos de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno. Ello generó procesos de muy diversas índoles en la evolución y desarrollo de las AEL. Además, las diferencias en sus capacidades técnicas y las presiones particulares de los ámbitos locales ocasionaron distintos vacíos legales que se traducen en una incipiente reglamentación de las acciones y en la persistencia de prácticas discrecionales.

Se trata de un problema profundo, pues la armonización de las constituciones políticas de las entidades federativas no ha sido siquiera parte de sus debates, al menos durante estos cinco años. A pesar de que la atención inicial se centró en las leyes estatales de educación, su armonización no deja de ser incipiente ni es clara la distribución de competencias entre las distintas autoridades educativas.

La organización de las AEL muestra una diversidad alarmante si consideramos que procesos como los relativos al SPD deben ser ejecutados con cierta uniformidad. Lo mismo pasa en otros casos, como la evaluación del sistema educativo y la formación continua para docentes en servicio.

Los vacíos legales necesariamente influyen en la operatividad de la Reforma Educativa —y de cualquier otro ordenamiento federal—, pues, al no tener siquiera ese andamiaje jurídico debidamente ordenado, se abre espacio para la opacidad y la discrecionalidad. Llevar a cabo estos cambios en un sistema federal es muy complejo, dada la autonomía de los estados, y termina por ser determinante al momento de llevar a la práctica proyectos de la envergadura del que nos ocupa.

Es necesario explorar la vinculación entre la legislación vigente y las acciones de mejora proyectadas en los documentos de planeación gubernamental, es decir, los planes estatales de desarrollo y los programas sectoriales. Esta actividad no debe perder de vista la normatividad en materia de planeación estatal, pues a pesar de que la norma no es por sí misma suficiente para impulsar los cambios necesarios, resulta preocupante tener una legislación incipiente como base para la operación del sistema educativo nacional.

Aunque la falta de eficacia en la tarea de implementar la política educativa se atribuya mayormente

a las voluntades de algunos actores, la verdad es que no existen marcos jurídicos suficientemente robustos y sólidos para operar la normatividad nacional y la iniciativa local.

Lo expuesto abre otra veta de análisis e investigación sobre actores y grupos políticos en los ámbitos locales, pero el problema de origen —según sostenemos— tiene que ver con la existencia de vacíos legales que permiten mayores grados de discrecionalidad. Aunque hasta cierto punto es *normal* la diversidad en el marco de un Estado federal, lo cierto es que poco ayuda la incipiente legislación estatal para avanzar en una adecuada descentralización de la vida pública nacional. €

Referencias

- BRACHO, Teresa y Margarita Zorrilla (2015). “Perspectiva de un gran reto”. En *Reforma Educativa. Marco Normativo*, 15-38. Ciudad de México: Cámara de Diputados-Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SINALOA (CPES) (2018, 9 de marzo). *Periódico Oficial*. Sinaloa.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (2013). “Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública” [en línea]. Disponible en <goo.gl/2eVY65>.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (2016). “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública” [en línea]. Disponible en <goo.gl/84VKMH>.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF) (2017). “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública” [en línea]. Disponible en <goo.gl/wvhu2Z>.
- LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE SONORA (LEES) (2017, 26 de junio). *Boletín Oficial de Gobierno del Estado de Sonora*. Hermosillo.
- RODRÍGUEZ San Martín, María Dolores (2017). *Armonización de la legislación local con motivo de la Reforma Educativa* [en línea]. Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública. Disponible en <goo.gl/zi8o49>.

Aunque hasta cierto punto es *normal* la diversidad en el marco de un Estado federal, lo cierto es que poco ayuda la incipiente legislación estatal para avanzar en una adecuada descentralización de la vida pública nacional.

- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN) (2014a). *Controversia constitucional 37/2014* [en línea]. Disponible en <goo.gl/J3hqED>.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN) (2014b). *Controversia constitucional 38/2014* [en línea]. Disponible en <goo.gl/XYwP5X>.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN) (2014c). *Controversia constitucional 39/2014* [en línea]. Disponible en <goo.gl/9Apkke>.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN) (2014d). *Controversia constitucional 40/2014* [en línea]. Disponible en <goo.gl/KiZEQe>.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN) (2014e). *Controversia constitucional 47/2014* [en línea]. Disponible en <goo.gl/8pN7vH>.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN) (2014f). *Controversia constitucional 48/2014* [en línea]. Disponible en <goo.gl/d2MKCN>.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN) (2014g). *Controversia constitucional 62/2014* [en línea]. Disponible en <goo.gl/7F8iWV>.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN) (2014h). *Controversia constitucional 63/2014* [en línea]. Disponible en <goo.gl/XL7fuV>.

El arte de la autoeducación

Hace más de un siglo, en 1909, María Montessori publicó *El método de la pedagogía científica*, un libro verdaderamente revolucionario en el terreno educativo y, sin duda, todavía vigente a escala mundial. Sin embargo, como sucede a menudo, su suerte ha sido accidentada: la celebridad del nuevo método dio pie a versiones adulteradas que traicionaron o ignoraron sus principios básicos, y el atribulado curso de la pasada centuria tampoco dejó indemne el destino de la autora y de su obra. Se considera oportuno recordar a ambas con la certeza de que su espíritu se encuentra en la base de cualquier renovación educativa de corte humanista que aspire a formar personas mejores y más libres.

María Montessori nació en Ancona, Italia, el 31 de agosto de 1870. Su carrera intelectual fue vertiginosa e implacable. En 1884 inició estudios de ingeniería y posteriormente se formó en biología y medicina, convirtiéndose, en 1896, en la primera mujer italiana que adquirió el grado profesional en esta última disciplina. Al año siguiente ya era ayudante en la cátedra de Psiquiatría de la Universidad de Roma, lo cual no impidió que estudiara antropología y se doctorara en filosofía.

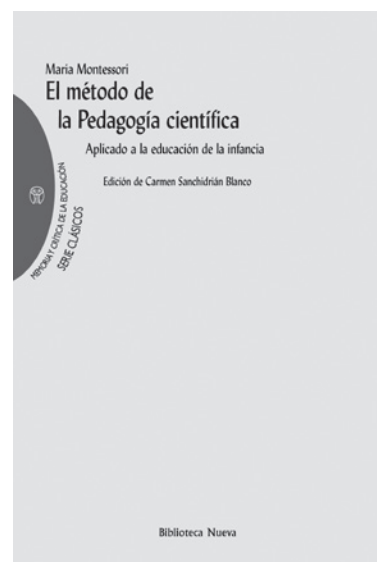
Más interesante para nosotros es que, en calidad de miembro de la Clínica Psiquiátrica Universitaria de Roma, trabajara, entre 1898 y 1900, con niños diagnosticados como *perturbados* o *psicópatas* y que, con sensibilidad e inteligencia, advirtiera que sus problemas eran menos médicos que pedagógicos. Expuso sus hallazgos en Turín,

lo cual le valió el encargo, por parte del ministro Baccelli, de dar un curso a las maestras de Roma sobre la educación de los niños con discapacidad mental. Éste tuvo un buen recibimiento y dio pie a la fundación de la Escuela Magistral Ortofrénica que Montessori dirigió durante dos años.

El trabajo con los niños se convirtió en su pasión, pero ello no impidió que participara en congresos internacionales para defender los derechos de las mujeres. Después de haber profundizado sus estudios en Londres y en París, en 1907 fundó la primera *Casa dei bambini* en Roma, cuyo modelo se diseminó con rapidez por Italia, el resto de Europa y Estados Unidos. Producto de esta experiencia fue la publicación del libro que hoy visitamos: *Il metodo della pedagogia scientifica applicato all'autoeducazione infantile nella Casa dei bambini* (1909).

Como se enfatiza desde el título, la propuesta se centra en la *autoeducación* de los niños; es decir, en estimular *de manera controlada* su independencia y libre espontaneidad, así como sus capacidades de observación empírica de la naturaleza. La idea, hoy tan en boga, de que la educación debe enfocarse en que el sujeto *aprenda a aprender* fue formulada, con otras palabras, hace más de un siglo por María Montessori —aunque, desde luego, hay otros antecedentes que se remontan al siglo VI a. n. e., con Lao Tse: “Si das pescado a un hombre hambriento, le nutres una jornada. Si le enseñas a pescar, le nutrirás toda la vida”—.

Montessori postula que, para que este tipo de desarrollo sea posible, se



necesita un ambiente estructurado, seguro y ordenado que esté exento de todo tipo de prejuicios (por género, discapacidad, etcétera) y donde prevalezca un profundo respeto por los niños y entre ellos, comprensión (amor) del docente, juego y experimentación directa. Tales son, en efecto, los tres ejes de su pedagogía: ambiente, amor y relación niño-ambiente.

A pesar del éxito de las escuelas Montessori, su expansión se vio interrumpida por el fascismo. El *Duce* cerró las escuelas en Italia. Primo de Rivera y, más tarde, Franco se opusieron a cualquier cambio educativo en España, donde se había establecido María Montessori, pues, durante la República, dicho país había acogido sus ideas con entusiasmo.

María Montessori murió en los Países Bajos en 1952, dejando tras de sí una obra monumental que aún no hemos logrado aprovechar cabalmente. €

Fuente: María Montessori (2003). *El método de la pedagogía científica aplicada a la educación de la infancia*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Logro de aprendizaje y evaluación

En la página web del Colectivo de Educación Comunitaria¹ encontramos la siguiente definición de *logro de aprendizaje*: “Conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y valores que debe alcanzar el aprendiz en relación con los objetivos o resultados de aprendizaje previstos en el diseño curricular. De los logros de aprendizaje obtenidos, se infiere su competencia” (Colectivo de Educación Comunitaria, s.f.). La descripción es clara y no parece representar más problema para el evaluador que contrastar las respuestas del alumno con las expectativas contenidas en el currículo. Esto es falso. Si las evaluaciones en verdad aspiran a ser útiles, el caso se torna notablemente más complejo, pues los logros de aprendizaje están vinculados con una serie de factores que dificultan su ponderación y que es preciso tomar en cuenta en el diseño de las políticas tendentes a la mejora educativa.

Las líneas siguientes abordan el tema a través de la síntesis de un trabajo de Ernesto Treviño (2015), publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), en el cual formula ciertas preguntas clave con el fin de evidenciar los retos y mostrar por

qué los estudios internacionales vinculados al logro de aprendizaje miran actualmente más allá de los factores escolares.

¿Cuál es la proporción en que ocurren las desigualdades de aprendizaje entre las escuelas y entre los estudiantes de una misma escuela?

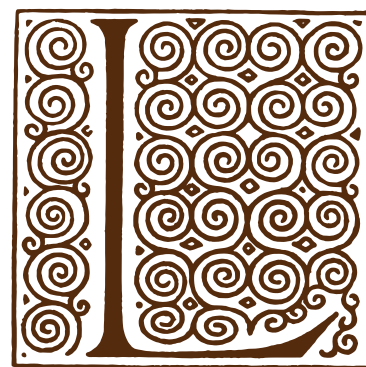
Con la pregunta anterior se puede identificar la fuente más probable de las desigualdades. Cuando ésta se da entre estudiantes, es claro que se requieren dispositivos pedagógicos de apoyo a los menos adelantados. En cambio, si ocurre entre centros educativos, conviene diseñar estrategias para desarrollar capacidades en las escuelas con menores niveles de logro.

¿Cómo se relacionan la infraestructura y los recursos escolares con los logros de aprendizaje?

Cuando es manifiesta dicha relación, probablemente indique que la dotación de insumos entre las escuelas es dispar, casi siempre en detrimento de las escuelas que atienden a la población más vulnerable.

¿Cuáles prácticas docentes se relacionan más con el aprendizaje?

El aprendizaje se produce en procesos de socialización complejos que involucran elementos relativos al desarrollo social, emocional, cognitivo y de la salud de los alumnos. En consecuencia, es necesario apoyar a los docentes para que empleen estrategias de enseñanza donde se combinen tales elementos.



¹ Disponible en <goo.gl/jg1q45>.

¿Cuál es el grado de inclusión de los sistemas escolares?

Si se detecta marginación socioeconómica en las escuelas, es indispensable determinar en qué medida se debe a los patrones de segregación residencial asociados al origen social de las familias y en qué medida a prácticas de selección, explícitas o implícitas, permitidas por la regulación del sistema escolar o implementadas por los centros educativos.

¿Qué tanto influye el nivel socioeconómico sobre el logro de aprendizaje de los estudiantes y las escuelas?

En contextos donde este indicador explica una parte mínima de las desigualdades de aprendizaje, es evidente que las políticas educativas no deben basarse en dicha variable. En los casos en que el nivel socioeconómico influye de manera notable en el desempeño escolar, resulta claro que la sola política educativa es insuficiente para corregir las disparidades: se requieren políticas intersectoriales que se ocupen holísticamente de los niños, considerando a sus escuelas y familias.

Considerando el sistema escolar, ¿son más adecuadas las políticas universales o las focalizadas?

Cuando se conoce la influencia de las variables socioeconómicas en el aprendizaje, se pueden diseñar políticas educativas con mayor eficacia y eficiencia. Las desigualdades amplias pueden requerir políticas que apoyen a las escuelas con mayor rezago. Sin embargo, es necesario establecer cuán asociado está dicho factor con el origen social de los estudiantes. En

contextos con altas disparidades y baja incidencia del nivel socioeconómico para explicarlas, se necesitan políticas de focalización orientadas a establecimientos con bajo logro académico. Por el contrario, cuando las brechas se explican por las desigualdades sociales, es indispensable focalizar las políticas en las escuelas que atienden a la población más vulnerable. Las políticas universales son más eficaces cuando existen bajas desigualdades y cuando éstas no se explican por disparidades sociales.

¿Es eficaz la repetición de grado para resolver el rezago educativo?

La repetición ha sido constantemente asociada con menores logros académicos. Las políticas de repetición automática no resuelven el problema del rezago de los niños, por lo que se requieren otras medidas preventivas para permitirles alcanzar altos logros de aprendizaje.

Como se desprende de lo anterior, la correcta ponderación de dicho logro no puede ignorar los factores asociados a él, a riesgo de caer en un mecanicismo estéril del cual no se pueden derivar políticas públicas que tiendan a la mejora de la calidad educativa. Es indispensable acercarse a las circunstancias de cada escuela para poder decidir el curso de acción. Cuando el nivel socioeconómico de los estudiantes se usa como predictor, se producen hallazgos que ayudan a definir la focalización de la política educativa y promover intervenciones intersectoriales. Así se genera evidencia que obliga a superar el enfoque parcial e inconexo en el diseño de políticas en la materia. €

Referencias

- COLECTIVO DE EDUCACIÓN COMUNITARIA (s.f.). "Glosario" [en línea]. Disponible en <goo.gl/NCjr7J>.
- TREVIÑO, Ernesto (2015). "Factores asociados al aprendizaje para la toma de decisiones de política educativa". *Boletín del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación* 16 (marzo-mayo). Disponible en <goo.gl/k9K4dU>.

